The background of the cover is a stylized map of Valladolid, Spain, rendered in various shades of teal. The map shows the city's layout, including the Pisuerga river winding through it, major roads, and urban blocks. The text is overlaid on this map.

MIGUEL FERNÁNDEZ MAROTO

URBANISMO Y EVOLUCIÓN URBANA DE VALLADOLID (1979-2012)

DEL PROYECTO REFORMISTA A LA HEGEMONÍA DE LO INMOBILIARIO

Universidad de Valladolid

**URBANISMO Y EVOLUCIÓN URBANA
DE VALLADOLID (1979-2012)**

**DEL PROYECTO REFORMISTA
A LA HEGEMONÍA DE LO INMOBILIARIO**

Serie: ARQUITECTURA Y URBANISMO, 95

FERNÁNDEZ MAROTO, Miguel

Urbanismo y evolución urbana de Valladolid (1979-2012) : del proyecto reformista a la hegemonía de lo inmobiliario / Miguel Fernández Maroto, aut. – Valladolid : Ediciones Universidad de Valladolid, 2021

336 p. ; 24 cm. – (Arquitectura y urbanismo ; 95)
ISBN 978-84-1320-149-8

1. Urbanismo – España – Valladolid – Historia – 1979-2012 2. Valladolid (España) – Historia – 1979-2012 I. Fernández Maroto, Miguel II. Universidad de Valladolid, ed. III. Serie

711.426(460.185)"1979/2012"

MIGUEL FERNÁNDEZ MAROTO

**URBANISMO Y EVOLUCIÓN URBANA
DE VALLADOLID (1979-2012)**

**DEL PROYECTO REFORMISTA
A LA HEGEMONÍA DE LO INMOBILIARIO**

En conformidad con la política editorial de Ediciones Universidad de Valladolid (<http://www.publicaciones.uva.es>), este libro ha superado una evaluación por pares de doble ciego realizada por revisores externos a la Universidad de Valladolid.



Este libro está sujeto a una licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial - Sin Obra derivada" (CC-by-nc-nd).

MIGUEL FERNÁNDEZ MAROTO, VALLADOLID, 2021

Motivo de cubierta: Plano de Valladolid elaborado a partir de cartografía catastral (Dirección General del Catastro) y sobre clasificación de suelo (Junta de Castilla y León)

Diseño de cubierta: Miguel Fernández Maroto y Ediciones Universidad de Valladolid

ISBN: 978-84-1320-149-8

Maquetación del autor

Diseño: Ediciones Universidad de Valladolid

ÍNDICE

PRÓLOGO. EN ELOGIO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA	11
INTRODUCCIÓN	15
PARTE 1. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA URBANO Y EL MARCO URBANÍSTICO EN ESPAÑA	19
1. EL SISTEMA URBANO: DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y JERARQUÍA DE LAS ÁREAS URBANAS	29
2. EL MARCO NORMATIVO: ESTABILIDAD POR INERCIA EN UN PERIODO DE CAMBIOS	37
2.1. La reforma de la Ley del Suelo de 1975 y la Constitución Española de 1978: reajuste y reglamentación del marco heredado y reordenación del marco competencial.....	38
2.2. La reforma de la Ley del Suelo de 1990: un fallido intento de control como antesala de la definitiva asunción competencial por las Comunidades Autónomas.....	42
2.3. La reforma de la Ley del Suelo de 1998: liberalización del suelo para una urbanización sin cortapisas.....	46
3. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: UNA EVOLUCIÓN EN TRES TIEMPOS	51
3.1. La generación de planes de los años ochenta: voluntad reformista volcada en la ciudad existente	51
3.2. Los años noventa: la relegación del urbanismo frente a los grandes proyectos urbanos.....	57
3.3. El cambio de siglo: un urbanismo dominado por lo inmobiliario.....	64
PARTE 2. MODELO URBANO Y CIUDAD CONSTRUIDA: VALLADOLID ENTRE 1979 Y 2012	75
1. LOS AÑOS OCHENTA: LA ILUSIÓN DE UNA CIUDAD COMPACTA	79
1.1. El Plan General de 1984: en los orígenes de un nuevo modelo urbano	80
1.1.1. <i>Un detallado análisis para un certero diagnóstico de la realidad urbana y urbanística vallisoletana</i>	82
1.1.2. <i>Una propuesta de expansión radioconcéntrica para la mejora de la ciudad existente y el control del crecimiento urbano</i>	86

1.1.3.	<i>La ilusión de una ciudad compacta: monocentrismo, isotropismo y articulación entre el todo y las partes</i>	93
1.2.	El compromiso con la ciudad existente: despliegue de un ambicioso programa reformista desde el urbanismo	96
1.2.1.	<i>La Victoria, Ribera de Castilla y Arca Real: negociaciones al servicio de la dotación de los barrios obreros</i>	97
1.2.2.	<i>Los PERI: el gran programa urbanístico para la periferia más necesitada</i> ..	100
1.2.3.	<i>El fracaso del avance del PECH como primer síntoma de cambio en la política urbanística municipal</i>	103
1.3.	El crecimiento en compás de espera: la lenta digestión de los planes parciales heredados	108
1.3.1.	<i>El peso del suelo urbanizable heredado en el Plan General de 1984</i>	110
1.3.2.	<i>La lógica del intercambio en las negociaciones entre el Ayuntamiento y los promotores inmobiliarios: Parquesol y Covaresa</i>	113
2.	LOS AÑOS NOVENTA: LA PÉRDIDA DEL PULSO REFORMISTA	123
2.1.	Un nuevo enfoque en la política urbanística municipal	123
2.1.1.	<i>La renuncia municipal al impulso de las áreas de intervención en el suelo urbano</i>	124
2.1.2.	<i>El cambio de rumbo en la acción urbanística municipal en los barrios: de la intervención al control, de la dotación a la compensación</i>	127
2.1.3.	<i>El ferrocarril y la ciudad: la confirmación del declive del enfoque reformista</i>	131
2.2.	La reactivación de la expansión por el sur: de Parque Alameda a los municipios del entorno	133
2.2.1.	<i>La operación municipal de Parque Alameda: el impulso del sur para las clases medias</i>	136
2.2.2.	<i>El incipiente despegue residencial de los municipios al sur de la ciudad</i>	144
2.3.	El Plan General de 1996: la burocratización del suelo urbano	148
2.3.1.	<i>El diagnóstico: la necesidad de una imagen</i>	153
2.3.2.	<i>Forma y norma: una aproximación dual en las propuestas del avance</i>	155
2.3.3.	<i>La asunción (matizada) de la estructura general heredada</i>	160
2.3.4.	<i>La primacía de la gestión: de las áreas de reparto a la ordenación del suelo urbano</i>	163
2.3.5.	<i>La lógica inmobiliaria como palanca de un cambio radical de rumbo en la instrumentación de las intervenciones en el suelo urbano</i>	167
2.4.	Las DOTVAENT: una valiosa pero ignorada propuesta de coordinación para un crecimiento sostenible	170
2.4.1.	<i>Valladolid en la encrucijada: la competitividad económica como horizonte en la primera aproximación a un área urbana emergente</i>	172

2.4.2.	<i>Análisis e interpretación del territorio vallisoletano como fundamento de unas directrices de ordenación para la ciudad y su entorno</i>	178
2.4.3.	<i>La calidad ambiental y la eficiencia del sistema urbano como bases de un modelo territorial dual: sistema urbano continuo, sistema urbano discontinuo</i>	181
2.4.4.	<i>El documento final de las DOTVAENT: el paisaje como regla para el desarrollo sostenible de la ciudad-región</i>	184
2.4.5.	<i>El refuerzo de las posibilidades de expansión urbana como respuesta de los municipios al intento de coordinación</i>	188
3.	EL COMIENZO DE SIGLO: PAROXISMO Y AGOTAMIENTO DEL MODELO EXPANSIVO	197
3.1.	La imposición de las lógicas inmobiliarias sobre el urbanismo	199
3.1.1.	<i>Los planes parciales de promoción pública: entre la recaudación de plusvalías y el reparto de la vivienda protegida, de Villa del Prado a Los Santos-Pilarica</i>	200
3.1.2.	<i>La compleción de la corona de suelo urbanizable heredada</i>	207
3.1.3.	<i>Las intervenciones en el suelo urbano: la subordinación de la ordenación espacial al beneficio inmobiliario</i>	210
3.2.	El Plan General de 2003: la ruptura del modelo por un urbanismo al servicio del mercado del suelo	212
3.2.1.	<i>Las áreas homogéneas como máximo exponente de un urbanismo sin forma y entregado al mercado del suelo</i>	219
3.2.2.	<i>La ordenación del suelo urbano: entre la multiplicación de las figuras de gestión y el fomento de los crecimientos intensivos</i>	226
3.2.3.	<i>El demediado ARI de La Rondilla como muestra de la falta de interés en la regeneración urbana</i>	232
3.3.	La corona periurbana en ebullición: competencia entre municipios y oligopolios inmobiliarios	236
3.3.1.	<i>La expansión urbana como único objetivo en las revisiones del planeamiento general en el área urbana</i>	237
3.3.2.	<i>Nuevos fragmentos residenciales: una febril ocupación del suelo periurbano mediante planes parciales</i>	244
3.3.3.	<i>Los proyectos en las áreas homogéneas: la degradación del urbanismo a producto financiero</i>	250
3.3.4.	<i>Los nuevos centros comerciales como máximo exponente de la nula voluntad de coordinación en el área urbana</i>	256
3.4.	La transformación de los enclaves industriales, militares y ferroviarios: de la Ciudad de la Comunicación al «Plan Rogers», contradicciones de un modelo a las puertas de la crisis	262

3.4.1. <i>La Ciudad de la Comunicación: cortedad de miras y búsqueda de rédito económico en la pérdida de una oportunidad estratégica para la ciudad</i>	265
3.4.2. <i>El Programa de Reubicación de Empresas: la institucionalización de la especulación con el suelo industrial</i>	271
3.4.3. <i>El urbanismo como mecanismo de financiación de grandes proyectos infraestructurales: del soterramiento del ferrocarril al «plan Rogers»</i>	273
4. EPÍLOGO: LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL (2012-2020)	291
CONCLUSIONES	297
BIBLIOGRAFÍA	303
ANEXOS	313
1. POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA URBANA DE VALLADOLID	314
2. POBLACIÓN DE LOS BARRIOS DE LA CIUDAD DE VALLADOLID	316
3. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA URBANA DE VALLADOLID	318
4. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL Y PARCIAL DE LA CIUDAD DE VALLADOLID	319
5. PLANOS DE SÍNTESIS	324

PRÓLOGO

EN ELOGIO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

“Toda realidad ignorada prepara su venganza”, escribió Ortega y Gasset en su prólogo para la edición inglesa de *La rebelión de las masas*. La planificación urbana, como disciplina del futuro, transita entre incertidumbres por los complejos caminos del conocimiento, la imaginación y la ideología. Allí el planificador siempre va a encontrarse ante el riesgo de ignorar la realidad, por falta de conocimiento e incompreensión, o por simple ensoñación, confundiendo sus fantasmagorías con los datos, las palabras con los hechos. Y si ello ocurre, la ciudad acabará vengándose.

En este libro, fruto de una importante investigación personal, Miguel hace un esfuerzo intenso de realismo que dota a su trabajo de una relevancia que trasciende su propia narrativa. No estamos solo ante un ejemplo de análisis del urbanismo contemporáneo, mucho menos ante un estudio de caso, estamos ante un conjunto de textos que procuran avanzar en la comprensión de la planificación urbanística desde sus fundamentos e iluminan sobre lo que habitualmente se olvida. Ello ocurre no solo por la dificultad del planeamiento en sí como técnica, sino también por la temporalidad de sus resultados, siempre sometidos a las coyunturas de gestión de intereses, de sus conflictos en la ciudad y de su gobierno.

Cualquiera que se aventure hoy sin guía previa en lo que los anglosajones denominan *Urban Studies* se encontrará con un campo amplio de temas, materias y enfoques. Ello no ha de extrañar, ya que ciudades, villas y pueblos constituyen el hábitat natural de los seres humanos y, en consecuencia, la sociedad proyecta en ellos todo tipo de expectativas y afanes, componiendo un inmenso ámbito de explicación. Decir urbanismo es decir demasiado poco, el conocimiento de la ciudad se construye en muchas ramas científicas que van desde la antropología a la ecología, de la economía a la arquitectura, etc. En este sentido, en cuanto campo específico de conocimiento, la planificación urbana siempre ha estado interferida por otros campos, generando no pocas contradicciones. Este es el marco en el que Miguel plantea una investigación que aspira a ser elocuente, más allá del caso concreto de Valladolid, sin abandonar los límites de lo que la propia planificación espacial representa como disciplina.

El trabajo comienza en 1979, año de la recuperación de la democracia local con las primeras elecciones municipales tras el franquismo, y finaliza en 2012, año que coincide con el encargo de una nueva revisión del Plan General de Valladolid, en plena recesión económica iniciada con la crisis financiera de 2008. Dos momentos

críticos bien elegidos donde la planificación urbana ha de responder a los cambios sociales y económicos que tienen lugar en las ciudades españolas. La primera parte del libro responde a ello enfatizando los dos asuntos principales que establecen el contexto de la acción urbanística, la evolución de las ciudades por un lado y los vaivenes de la legislación de referencia por otro. Son dos realidades interrelacionadas pero complejas, por lo que con frecuencia tienden a simplificarse. La visión sintética que ofrece Miguel de ambos temas no es simplificadora y le permite matizar el contexto de su primera hipótesis de trabajo, la evolución de la planificación en tres tiempos asociados en cada caso a un enfoque dominante en España: el urbanismo reformista, la prioridad dada al gran proyecto urbano y la burocratización del urbanismo al servicio de lo inmobiliario. Todo ello tiene lugar en un periodo expansivo, tanto de la economía como de la ciudad, y a pesar de sus altibajos, que en 2012 se comprueba cómo hace quiebra al fracasar tanto en su lógica financiera como por su insensibilidad medioambiental.

Este esquema le permite abordar el caso de Valladolid, a partir de los ilusionantes inicios del primer consistorio democrático, con el Plan General de 1984, de gran trascendencia para el futuro modelo espacial de la ciudad, que convive con otras acciones paralelas de mejora y reequipamiento de la ciudad existente, de sus barrios más vulnerables, en un periodo de gran atención al movimiento vecinal. Sin embargo, la eclosión residencial del alfoz y la dinámica expansiva y fragmentaria del desarrollo de la ciudad, en una lógica de competencia mal entendida, acaban minando el espíritu reformista. En los noventa, a la vez que surgen grandes proyectos urbanos, poco a poco el urbanismo se burocratiza y especializa en su servicio al desarrollo inmobiliario, con la única contrapartida del incremento de los espacios dotacionales, cada vez más difíciles de digerir y mantener, o de los ingresos derivados de la acción promotora en las arcas municipales. Cabe pensar que un enfoque progresista no se mide por sus intenciones sino por lo que consigue. Si hay incremento de edificabilidad y reducción de espacio público en un sector concreto de desarrollo de suelo, inmerso en un área urbana consolidada y densa, si apenas hay cesiones, o éstas son sólo monetarias, lo que tenemos es un retroceso. Ello ocurre sistemáticamente en la revisión que en 1996 se hizo del Plan General de 1984, y ocurre en no pocos casos con el plan actual, recién aprobado.

Miguel, vallisoletano que ama a su ciudad, hace con realismo un trabajo profundo para mostrar tanto las luces como las sombras. En gran medida se empeña en superar la visión en el análisis de la evolución espacial de las ciudades que, por inmadurez o falta de estudio, achaca a la planificación urbana todos los males. Ello sucede por desconocimiento de la propia técnica urbanística, de la relación que existe entre planificación y gestión y de su dependencia de decisiones de gobierno, no sólo políticas, sino también técnicas, casi siempre condicionadas por intereses dispares. La improvisación y la falta de talento son las que fomentan una lectura hiperfragmentada y sectorial de la ciudad (planes parciales, sectores de suelo e infraestructuras concebidos como islas, etc.), alérgica a sus interrelaciones o a una visión de conjunto, a un mínimo análisis de

las externalidades de cada intervención. Casi nada en la administración del urbanismo es inocente. Si aceptamos lo anterior es posible reivindicar la planificación urbana no por sus intenciones, sino por lo que efectivamente propone y en cómo ello facilita o no el mejor resultado, en convivencia con otros factores.

Para que esto sea posible hay que hacer lo que hace Miguel, acceder a los archivos, leer los originales, sus memorias, los documentos anexos, etc. y abordar todas las escalas del planeamiento, con sus diferencias, no sólo los planes generales, completando la visión con el análisis de los resultados, comparando los cambios, rele- yendo los planos, verificando detalles y datos, recogiendo testimonios.

Siempre he admirado al pragmatismo americano, su idealismo cargado de realismo cuyo mantra iniciático sería el “learning by doing” inspirado en John Dewey. Conocimiento para la acción que entroncaría con el “saber hacer” de culturas tan dispa- res como la *techné* griega (que no es técnica en sentido de tecnología, sino un hacer o arte eficaz) o el *monozukuri* japonés (el hacer las cosas bien, presente en las estrategias *Lean*). Desde una perspectiva amplia, útil para la planificación, con ello defenderíamos un conocimiento concebido como conversación (Richard Rorty), como un saber dialógico (H.G. Gadamer) que encuentra el rastro de la verdad en la propia conversa- ción, una conversación en la que participan los que saben hacer, pero también cualquier interesado. Este libro abre una conversación, no la cierra, permite discutir sus conteni- dos, magníficamente enunciados en el índice, cuyos epígrafes plantean los términos de un debate de amplio alcance, atractivo, incluso polémico. Como ocurre con la planifi- cación, no se aspira a tener razón, si se hiciera se estaría ante la simple defensa de una postura. Aprender de lo ya realizado no es inmediato, exige trabajo. Conocimiento al servicio del dinamismo de la ciudad, abierto, adaptativo.

Agradezco por ello a Miguel el modo en el que contextualiza y explica las Di- rectrices de Valladolid y Entorno, realizando una lectura independiente y positiva, apoyándose como en el resto de los casos en documentos públicos y archivos. Fue un trabajo trascendental para mí para comprender tanto el sentido de la planificación espacial como su apertura hacia nuevos enfoques y técnicas, incluidos tanto el diá- logo entre saberes como entre administraciones diversas. No fue un trabajo sencillo, apenas encontró apoyos fuera de la administración regional que encargó el trabajo, pero fue pionero en su campo. En su formulación final terminó siendo un plan nego- ciado entre la región y los municipios, sin renunciar a lo que establecimos como mí- nimos. Sin embargo, su valoración local ha estado marcada por el frentismo ideoló- gico, salvando notables excepciones. El pensamiento de trincheras obstaculiza no sólo el diálogo, sino la comprensión de los temas que aborda.

Hoy la planificación urbana, de nuevo volcada sobre la ciudad existente, des- confía de los grandes proyectos y se hace táctica, dirigida a espacios y problemas concretos. A la vez, no puede dejar de ser estratégica si quiere contemplar el largo plazo. Las ciudades adquieren más protagonismo en las políticas estatales y todos parecemos empeñados en hacer de ellas lugares mejores, para vivir y para trabajar. Grandes referencias del urbanismo europeo como Peter Hall, Patsy Healey o Jan

Gehl han insistido en ello, reconociendo lo que es posible con políticas urbanas a largo plazo y con una planificación idónea en cada caso. Sin embargo, desde las lógicas locales se corre el riesgo de forzar la bondad de todo lo que se hace, en una escena dominada por la propaganda oficial. El empeño irracional de defender a ultranza una u otra estrategia urbana acentúa el rechazo de cualquier crítica. Sin crítica prevalece lo mediocre.

Thomas Frank, periodista e intelectual norteamericano, publicaba *Dead End on Shakin' Street* (“Callejón sin salida en la calle temblorosa”; 2012, The Baffler), comenzando con la frase “mi ciudad natal es vibrante, y tiene certificado dicho estatus”. El problema es que todas parecen serlo, incluso cuando se detectan pérdidas de población o síntomas de atonía. Una ciudad vibrante sería una ciudad próspera y creativa porque tiene la capacidad de “atraer y retener talento”, y ello depende en gran parte de la “calidad del lugar”. Es como si el deseo y las palabras pudieran generar prosperidad. El nuevo ideario de la ciudad postindustrial identifica ciudad vibrante con calidad de vida. Lo contrario es el declive. Pero ¿la ciudad futura digital, descarbonizada y multicultural será vibrante? ¿Es esto sólo un cliché? Richard Florida, allí donde otros observaban gentrificación y vulnerabilidad social, creaba en 2002 la distinción de las ciudades vibrantes por sus clases creativas y, sin embargo, en 2017 escribía la *Nueva crisis urbana*, con un amplio subtítulo: “How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class - and what we can do about it”. Después de anticipar *El Gran Reset* (2010), incidiendo en cómo nuevos estilos de vida y trabajo serán los directores de la prosperidad tras la crisis bancaria de 2008, Florida parece recuperar los temas urbanos clásicos de la geografía crítica.

Esta especie de retorno al pasado en un presente siempre inquietante demuestra la complejidad de los factores a los que la planificación urbana ha de atender. La lectura del texto que tenemos delante es por ello de gran utilidad, porque ilustra sobre lo que la planificación urbana es en realidad, incluso en sus contradicciones, y por lo tanto ilustra sobre lo que ésta puede ser. Sin desplazar su responsabilidad a otros ámbitos, la técnica que soporta la planificación urbanística es, aunque algunas voces pretendan lo contrario, limitada. Comprendiendo sus limitaciones es posible ir más allá e innovar, introducir nuevos enfoque y herramientas precisamente porque se comprenden sus condiciones y sus limitaciones.

No en vano el trabajo de Miguel, insisto, su realismo, anima a re-proponer la planificación urbana como un saber hacer, destacando lo acumulado por una disciplina maltratada con frecuencia, para avanzar sobre ello. Quizás la experiencia de la pandemia en la que todavía vivimos ayude a recuperar el correcto sentido de lo que estamos haciendo en nuestras ciudades, porque, como escribió Ricardo Piglia en 1980, citando a T.S. Eliot, “teníamos la experiencia pero perdimos el sentido, un acercamiento al sentido restaura la experiencia”.

Juan Luis de las Rivas Sanz

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Valladolid

INTRODUCCIÓN

En los años transcurridos del siglo XXI se ha consolidado en Europa una visión sobre el modelo deseable de desarrollo urbano marcada por el paradigma de la sostenibilidad, en concordancia con el protagonismo cada vez mayor de este concepto a escala mundial. En pocos años se han aprobado en la Unión Europea numerosos documentos oficiales que han subrayado la necesidad de garantizar la sostenibilidad ambiental y social de las ciudades, adoptando un enfoque integrado de las políticas urbanas e impulsando actuaciones de regeneración de los barrios existentes, en especial de los más vulnerables.¹

En el caso de España, este debate se ha visto impulsado por los efectos de la crisis económica global que estalló en 2008 y que en nuestro país tuvo un componente propio, directamente ligado a lo urbano. Tras años de incesante crecimiento – que sustentó en buena medida el crecimiento económico general –, el sector inmobiliario sufrió un brutal desplome, que cuestionó a su vez el modelo de desarrollo urbano mantenido hasta entonces. El estallido de la popularmente conocida como «burbuja inmobiliaria» puso de manifiesto la insostenibilidad de la expansión urbana desaforada que la hizo posible –sacando a relucir sus perniciosos efectos ambientales y sociales–, al tiempo que ofreció la oportunidad de abrir una nueva etapa en el urbanismo español fundada en nuevas prioridades.²

En este momento de cambio de modelo urbano y urbanístico, resulta esencial analizar el ciclo precedente, que tuvo su abrupto final en medio de una profunda crisis y cuyos orígenes se remontan precisamente a otro momento muy similar, en concreto a finales de los años setenta. España empezaba a sufrir entonces los efectos retardados de otra crisis mundial –la que estalló en 1973–, que puso fin al intenso crecimiento económico y urbano del «desarrollismo», al tiempo que llevaba a cabo la transición de la dictadura a la democracia. Aquel contexto de cambio –más profundo si cabe– también impulsó entonces una importante renovación en el ámbito del urbanismo, tanto a nivel normativo como a nivel disciplinar, sentándose así las bases para el desarrollo urbano de las siguientes tres décadas.

¹ Entre estos documentos destacan la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (2007) –que abordó el enfoque integrado–, la *Declaración de Toledo* (2010) –que subrayó el papel estratégico de la regeneración urbana– y, finalmente, la primera *Agenda Urbana para la UE –Urban Agenda for the EU–*, adoptada en Ámsterdam en mayo de 2016.

² A este respecto, hay que señalar la presentación en febrero de 2019 de la *Agenda Urbana Española*, alineada con el ya citado marco europeo.

De este modo, este libro ofrece una interpretación del ciclo urbano y urbanístico comprendido en España entre el final de la década de los setenta del siglo XX y el final de la primera década del siglo XXI, presentando los principales contenidos y resultados de la tesis doctoral de la que procede y que, para este fin, tomó a Valladolid como caso del que extraer conclusiones a este respecto.³

La ciudad de Valladolid –su área urbana– constituye un magnífico objeto de estudio para comprender las principales características del modelo de desarrollo urbano vigente en España en esos treinta años y del sistema urbanístico que lo hizo posible. Tal y como se mostrará a lo largo del libro, los principales fenómenos urbanos observables en las ciudades españolas en este periodo se han producido en Valladolid de forma paradigmática, al tiempo que el marco urbanístico local ha reflejado con notable precisión tanto las tendencias disciplinares como los cambios normativos que se han ido sucediendo.

Partiendo de esta premisa de que Valladolid constituye un caso de interés y relevancia desde el que interpretar la evolución del urbanismo español en el paso del siglo XX al XXI, la tesis que se plantea es que en este periodo se ha producido una progresiva consolidación de tres grandes inercias –o tendencias internas– del sistema urbanístico, lo que provocó la ruptura de otros tantos equilibrios internos del propio sistema y condujo finalmente al colapso del modelo de desarrollo urbano que se evidenció con el estallido de la «burbuja inmobiliaria». Hay que subrayar que esas inercias tuvieron una condición técnica, es decir, que más allá de que respondan a decisiones de índole política o a un determinado modelo socioeconómico, fueron instrumentadas técnicamente desde el urbanismo.

En primer lugar, se plantea que el modelo de desarrollo urbano tal y como se concibió al inicio de este periodo –en plena Transición– combinaba una clara condición expansiva –inherente al urbanismo español– con una no menos clara voluntad de reforma urbana. El crecimiento y la expansión de las ciudades se planteaba y justificaba entonces como el medio necesario para poder conseguir el fin fundamental: la mejora de las condiciones de vida en dichas ciudades, y muy especialmente en los barrios ya existentes. Sin embargo, esa condición expansiva acabó por manifestarse como una inercia plasmada en el planeamiento urbanístico que ignoró su dependencia de aquellos objetivos de reforma urbana. Se rompió así el equilibrio, en favor de la satisfacción de las necesidades del mercado inmobiliario.

En segundo lugar, se plantea que la planificación urbanística articulaba el planeamiento y la gestión, entendiéndolo que la segunda constituía el medio con el que hacer efectivos los fines y objetivos marcados por el primero. Sin embargo, fruto en

³ Se trata de la tesis doctoral titulada «Modelo urbano y ciudad construida. Una aproximación a las inercias de la planificación urbanística reciente en España a través del caso de Valladolid (1979-2012)», dirigida por el Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz y que se defendió en la ETS de Arquitectura de la Universidad de Valladolid el 12 de julio de 2019 (Fernández-Maroto, 2019). Dicha tesis se apoyó en una investigación previa materializada en el Trabajo Fin de Máster «El Plan General de Valladolid de 1984. En lo orígenes de un nuevo modelo urbano» (Fernández-Maroto, 2014).

gran medida de los sucesivos cambios legales que han jalonado todo este periodo, la gestión adquirió también una condición inercial cada vez más acentuada y, sobre todo, desligada del planeamiento. Se produjo así la ruptura de otro equilibrio que condujo a una suerte de «burocratización» del urbanismo, de índole económica y haciéndolo cada vez más ajeno a los valores culturales que lo revistieron inicialmente – vinculados esencialmente a su dimensión espacial, formal–.

En tercer y último lugar, se estableció que el modelo de desarrollo urbano debía garantizar la cohesión entre el modelo espacial general –la estructura urbana como matriz espacial y funcional– y los fragmentos que lo componían, correspondientes tanto a los barrios existentes como a los nuevos desarrollos previstos. Se preveía un crecimiento paulatino, fragmento a fragmento, pero sin arriesgar la cohesión del conjunto, entendido desde una condición articulada y compacta. Sin embargo, la autonomía de los fragmentos –de los nuevos desarrollos, instrumentados fundamentalmente a través de la figura del plan parcial– acabó también por romper el equilibrio con la estructura global –definida por el Plan General–, dando lugar a un desarrollo urbano hecho de retazos cada vez más desvinculados entre sí y del conjunto, y deudores únicamente de sus propias lógicas –y de los intereses de quienes los promovían–.

En definitiva, se plantea que el modelo de desarrollo urbano vigente en España en este periodo se desplegó desde el progresivo debilitamiento y definitiva ruptura de tres equilibrios esenciales del sistema urbanístico encargado de vehicularlo: entre expansión y reforma, entre planeamiento y gestión, y entre modelo y fragmento, conduciendo a rutinas e inercias que están en la causa de la crisis del modelo de desarrollo urbano desde el punto de vista instrumental, sin obviar lógicamente su confluencia con otros factores de índole política o económica. Ello se completa con la ya citada convicción –demostrable– de que Valladolid constituye un caso en el que estos tres desequilibrios se han manifestado con una enorme elocuencia.

Para poder defender esta tesis, se propone una explicación histórica –dada la evidente variable temporal– que se apoya en la confrontación entre dos elementos fundamentales: el modelo urbano y la ciudad construida, que son analizados desde un enfoque eminentemente espacial.

El concepto de modelo urbano se refiere a la expresión concreta y práctica propia del sistema urbanístico, es decir, tanto de su marco normativo –que establece sus principios e instrumentos– como de su marco disciplinar –que orienta su despliegue–, y que se materializa en el planeamiento urbanístico, y más concretamente, en el planeamiento general de escala municipal. Por su parte, la ciudad construida es una referencia permanente en cuanto realidad urbana que se construye de hecho y como resultado de procesos de transformación y expansión, más o menos dirigidos –o no– desde el planeamiento urbanístico.⁴ A su vez, estos dos planos de análisis se abordan tanto en la

⁴ El modelo de desarrollo urbano se define precisamente como la combinación entre ambos –como la realidad urbana que tiene lugar en el marco de un modelo urbano–, de tal forma que la interpretación de sus interrelaciones permite extraer conclusiones acerca de cómo –en qué medida y mediante qué mecanismos– un determinado modelo urbano ha generado una determinada ciudad

escala general –España, objeto de la primera parte del libro– como en la escala local –Valladolid, objeto de la segunda parte–, confrontando ambas para verificar la condición ejemplar de la segunda respecto de la primera.⁵

El resultado de todo ello es esta monografía, que se pretende no tanto como una historia urbana de Valladolid, sino más bien como una historia urbanística –o como una mezcla de ambas–, que arranca en 1979 –cuando el recién elegido gobierno municipal democrático puso en marcha la revisión del Plan General de la ciudad– y llega hasta 2012 –cuando se inició su última revisión, completada en 2020–, lo que delimita ese ciclo urbano y urbanístico de treinta años al que se viene haciendo referencia.

Este marco temporal permite a su vez que esta obra complementa algunas publicaciones de referencia sobre el urbanismo contemporáneo de Valladolid que se centraron en otros periodos o que solo pudieron incluir parcialmente el que aquí se trata –como las realizadas por Jesús García Fernández (1974, 2000), José Luis García Cuesta (2000) o Alfonso Álvarez Mora (2005)–, mientras que el enfoque adoptado resulta también complementario de otras investigaciones doctorales recientes sobre la ciudad que han privilegiado el punto de vista de la forma urbana –tesis de Ana Ruiz Varona (2011) y de Fernando Miguel García Martín, luego publicada (2020)–.⁶

Finalmente, es imprescindible dejar constancia del agradecimiento del autor, por su impagable contribución, a Juan Luis de las Rivas Sanz, director de la investigación doctoral de la que procede este libro –y autor de su prólogo–, y al Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y los miembros de su grupo de investigación «Planificación Territorial y Urbanística», en cuyo seno se desarrolló y que han apoyado su publicación, así como a Ediciones Universidad de Valladolid por hacerla posible.

construida. Ello permite evitar la mera descripción tanto de los procesos de transformación y expansión urbana como de las propuestas del planeamiento urbanístico, afrontando en su lugar un estudio interpretativo de la relación entre ambos como el que aquí se propone.

⁵ Para ello, se han empleado fuentes bibliográficas, fuentes estadísticas –procedentes sobre todo del Ministerio de Fomento y de la Dirección General del Catastro– y fundamentalmente fuentes documentales –instrumentos de planeamiento–, consultados en el Archivo del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid –AIUU–, el Archivo Municipal de Valladolid –AMVA– y el Archivo de Planeamiento Urbanístico de Castilla y León, dependiente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente –PLAU: https://servicios.jcyl.es/PlanPublica/default_plau.do–.

⁶ Sin duda, cabría añadir a este listado de estudios urbanos y urbanísticos recientes sobre Valladolid otros libros –como el de Eduardo Carazo (2010)–, tesis doctorales –como la de Mario París (2014)– y textos breves –como el de Juan Luis de las Rivas Sanz (2008)–. También hay que mencionar la publicación vinculada a la exposición «Del plan al plano. 50 años de urbanismo en Valladolid 1969-2019» –acogida por el Archivo Municipal de Valladolid entre octubre de 2019 y octubre de 2020– y la breve obra «Ayuntamiento de Valladolid, transición democrática y transformación urbana: cambios de rumbo y nuevas estrategias urbanísticas (1979-1995)», ambas del mismo autor de este libro (Fernández-Maroto y Pedruelo Martín, 2019; Fernández-Maroto y Santos y Ganges, 2020).

PARTE 1

SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA URBANO Y EL MARCO URBANÍSTICO EN ESPAÑA

La primera parte de este libro tiene como objetivo definir el contexto urbano y urbanístico español en el periodo analizado. Dado este carácter de contextualización, no se pretende un estudio profuso y detallado de la evolución reciente del sistema urbano y el marco urbanístico en España, sino más bien un análisis sintético orientado a detectar las tendencias principales del periodo, que luego se observarán en detalle en el caso de Valladolid –objeto de la segunda parte–.

En consecuencia, se comienza analizando el sistema urbano español, es decir, las principales características de las ciudades españolas como conjunto a partir de sus indicadores más relevantes y de la referencia a sus jerarquías y marcos territoriales correspondientes. En segundo lugar, se aborda el marco normativo, progresivamente construido a partir de las sucesivas reformas legales que han ido definiendo el complejo –y a veces confuso– régimen regulatorio del urbanismo en España. Finalmente, se afronta la evolución del planeamiento urbanístico en lo tocante a su orientación y principales líneas programáticas.

No obstante, ello requiere un breve comentario inicial de los antecedentes, es decir, de estos mismos aspectos referidos al ciclo urbano precedente, que se puede identificar con el periodo comprendido entre finales de los años cincuenta y finales de los años setenta. Durante esos aproximados veinte años –el periodo del «desarrollismo»– se produjo la conversión de España en un país urbano, al tiempo que se establecieron los principales rasgos de su urbanismo contemporáneo, tanto desde el punto de vista legal –norma– como disciplinar –práctica–.

Así, a finales de los años cincuenta, una cierta concentración de la población española en determinadas zonas se combinaba con la distribución de dichas zonas de una manera que, sin ser homogénea, sí guardaba un cierto equilibrio geográfico. Aunque la mitad de la población del país se concentraba en las trece provincias más pobladas, estas se ubicaban tanto en la costa norte –La Coruña, Asturias y Vizcaya– como en la este –Barcelona, Valencia y Murcia– y la sur –Cádiz, Málaga y Granada–, así como en el interior del país –Sevilla, Córdoba y Badajoz, además de Madrid–. En el escalón siguiente se situaban además otras muchas provincias interiores –

Orense, León, Zaragoza, Cáceres, Toledo, Ciudad Real y Jaén–, que junto con otras cuatro provincias costeras –Guipúzcoa, Pontevedra, Lugo y Alicante– y los dos archipiélagos –Baleares y Canarias– sumaban otra cuarta parte de la población total, correspondiendo el cuarto restante a otras 23 provincias, casi todas ubicadas en el interior (ver Figura 1, pág. 68).

En el marco de esta distribución territorial hay que subrayar el peso poblacional que, de forma general, seguía manteniendo el medio rural en aquel momento, ya que más de la mitad de la población española vivía entonces en municipios con menos de 20 000 habitantes,⁷ correspondiendo el resto a los 169 municipios que superaban dicha cifra.⁸ Respecto a estos últimos, el desequilibrio territorial era mayor, ya que destaca la debilidad urbana de buena parte interior peninsular: en el amplio territorio representado por las dos submesetas –norte y sur– y el valle del Ebro solamente doce ciudades –cuatro, tres y cinco respectivamente – superaban los 50 000 habitantes – Madrid aparte–.

Esta consideración de debilidad urbana se podía hacer de hecho extensiva al conjunto del país, ya que solamente siete ciudades rebasaban los 250 000 habitantes, encabezadas por Madrid y Barcelona –que superaban ligeramente los dos millones y el millón y medio de habitantes, respectivamente– y seguidas por Valencia y Sevilla –en el entorno del medio millón– y después por Zaragoza, Málaga y Bilbao –con alrededor de 300 000 habitantes cada una–. Las áreas urbanas intermunicipales de cierta entidad solo se habían consolidado en torno a Barcelona –elevando la población hasta casi dos millones de habitantes– y Bilbao –con alrededor de medio millón de habitantes en total– (ver Figura 2, pág. 68).

Partiendo de esta situación, su evolución a lo largo de las dos décadas siguientes –en un contexto de crecimiento económico acelerado–⁹ vino marcada por el fuerte aumento de la población –más de un 22% en ese periodo, gracias a la elevada natalidad– y por los importantes movimientos migratorios que se produjeron dentro de España (Alcaide Guindo, Alcaide Guindo y García Fernández, 2007: 57-58; Cabré, Domingo y Menacho, 2002: 129; Rodríguez Osuna, 1978: 111).

⁷ Se ha tomado esta cifra de población como umbral entre lo urbano y lo rural siguiendo el criterio del «Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España» –al que se volverá más adelante–, que clasifica automáticamente como urbanos todos los municipios con más de 20 000 habitantes, y además considera los que se sitúan entre los 5000 y los 20 000 habitantes, pero en este caso los somete hasta a cuatro filtros para verificar tal condición –que descalifican a una amplia mayoría–. Este umbral de 20 000 habitantes también ha sido asumido por otros autores, como, por ejemplo, Fernando de Terán (1999: 354).

⁸ En concreto, 17 062 478 personas vivían en municipios con menos de 20 000 habitantes, lo que representaba más del 55% de una población total de 30 764 146, según el Censo de Población de 1960, al que se refieren también los datos de población tanto provinciales –que se acaban de comentar– como de las ciudades –que lo serán seguidamente–.

⁹ Este periodo –habitualmente denominado como el «desarrollismo» o el «milagro económico español»– se prolongó hasta mediados de los años setenta, y colocó a España entre las principales economías a nivel mundial.

Desde el punto de vista de la distribución de la población, ello se tradujo en una notable acentuación de los desequilibrios preexistentes. Casi todo el interior peninsular sufrió un intenso proceso emigratorio, de tal forma que a finales de los años setenta nada menos que 22 provincias presentaban pérdidas de población con respecto a veinte años atrás, pérdidas que en varios casos fueron superiores al 20 o incluso al 30%.¹⁰ Del otro lado, el crecimiento de la población que se produjo en las restantes provincias fue especialmente intenso en algunas zonas, fundamentalmente costeras e insulares. Hay que destacar que en el interior del país –Madrid aparte– solo creció la población en el valle del Ebro y –precisamente– en la provincia de Valladolid (ver Figura 3, pág. 69).¹¹

En consecuencia, aumentó claramente la concentración de la población: al inicio de los años ochenta, casi la cuarta parte de la población española vivía en las provincias de Madrid y Barcelona, que junto con las siete siguientes provincias más pobladas –Valencia, Sevilla, Vizcaya, Alicante, Asturias, La Coruña y Málaga, todas en ubicaciones periféricas– representaban prácticamente la mitad de la población total de España. Por su parte, la suma de la población de las 26 provincias interiores –excluidas Madrid y Sevilla– apenas superaba una cuarta parte del total (ver Figura 4, pág. 69).

Estas características de desequilibrio territorial se consolidaron como tendencia, y se aprecian, si cabe con mayor claridad, atendiendo a la actividad económica, ya que las veinte provincias más productivas a principios de los ochenta –que aportaban las tres cuartas partes del PIB español– se distribuyen según ese mismo patrón territorial.¹² En resumen, los años sesenta y setenta se saldaron con una evidente pérdida de peso demográfico y económico de todo el interior peninsular, del que solo escaparon unas pocas provincias –Zaragoza, Valladolid y Navarra–.

Al mismo tiempo, se produjo el proceso de conversión urbana de España: los municipios con más de 20 000 habitantes aumentaron hasta un total de 260, que en su conjunto pasaron a reunir a principios de los ochenta a más del 60% de la población de un país, por lo tanto, ya mayoritariamente urbano.¹³ El medio rural perdió pues mucho protagonismo, lo que afectó fundamentalmente a aquellas zonas donde su peso era mayor –el interior peninsular– y que de hecho sufrieron –como antes se ha señalado– las mayores pérdidas de población.

En relación con ello, hay que señalar que este proceso de «urbanización» se produjo esencialmente sobre la estructura urbana preexistente, que no se amplió –

¹⁰ Teruel, Soria y Cuenca perdieron prácticamente un tercio de su población en tan solo veinte años, según reflejan los datos comparados de los Censos de Población de 1960 y 1981.

¹¹ En términos porcentuales, el crecimiento de la población rebasó el 50% en las provincias de Álava –donde rozó el 100%–, Madrid –casi un 87%–, Barcelona, Alicante, Vizcaya y Las Palmas –con entre un 63 y un 54%–, de nuevo según se desprende de los Censos de Población de 1960 y 1981.

¹² Cabe destacar que un tercio del PIB de España procedía de tres provincias: Madrid, Barcelona y Valencia, según los datos de la Contabilidad Regional de España del año 1981.

¹³ Según el Censo de Población de 1981 los 260 municipios que superaban los 20 000 habitantes reunían a 23 422 936 personas de un total de 37 679 686 –algo más del 62%–.

extendiéndose en el territorio–, sino que básicamente se reforzó –al igual que los desequilibrios territoriales ya asociados a ella–. Por un lado, se puede observar que el incremento de la población urbana se materializó en una evolución de los escalones jerárquicos, es decir, los municipios que tenían más de 20 000 habitantes a principios de los sesenta rebasaban los 50 000 dos décadas después, mientras que los que ya superaban esa cota entonces avanzaron un escalón más, hasta superar por ejemplo los 100 000 habitantes, y así sucesivamente –por ejemplo, se duplicó el número de ciudades con más de 250 000 habitantes, que pasaron de siete a quince–. Por otro lado, de los cien municipios que se sumaron a esta lista, una amplia mayoría se ubicaban en los entornos de las grandes ciudades –más de un tercio solo en Madrid y Barcelona–, y la práctica totalidad de los restantes en las zonas costeras que experimentaron mayores crecimientos de población –como Valencia y Alicante–.

Ello guarda relación directa con otro aspecto a destacar: la formación de grandes áreas urbanas alrededor de las principales ciudades, que se consolidaron y ampliaron de forma espectacular allí donde ya existían –caso de Madrid, Barcelona y Bilbao– y que surgieron en torno a otras ciudades –como Valencia, Sevilla o Vigo– que se convirtieron así en cabecera de áreas urbanas extendidas más allá de los límites de sus términos municipales (ver Figura 5, pág. 70).

Quizá el mejor resumen de la evolución del sistema urbano español en los años sesenta y setenta se puede obtener a través de las tasas de crecimiento de la población durante ese periodo en los antedichos 260 municipios, que tomados como conjunto crecieron casi un 60% –cerca del triple que la media nacional– (ver Figura 6, pág. 70). Destaca en primer lugar que un número cuanto menos reseñable de ellos –33– perdieron habitantes: casi todos son municipios del escalón jerárquico inferior –entre 20 000 y 50 000 habitantes– que funcionaban como cabeceras de zonas rurales afectadas por la emigración y las transformaciones –y pérdida de peso– de sus actividades económicas tradicionales, como la agricultura –destaca al respecto el interior de Andalucía– o la minería –caso de las cuencas asturianas o de ciudades mayores, como Linares o Puertollano–.

Con crecimientos positivos, pero por debajo de esa media conjunta del 60%, aparecen, por un lado, casi todas las pequeñas ciudades del interior peninsular más afectado por la pérdida de población –Cuenca, Soria, Teruel, Zamora, Cáceres, Badajoz– y, por otro lado, las grandes ciudades del país –Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao– cuyo crecimiento se concentró –como ya se ha dicho– en los municipios de su entorno.

Los mayores crecimientos –por encima de la media conjunta– son característicos de numerosos núcleos costeros, tanto grandes –Málaga, Vigo, Gijón, Palma, Las Palmas– como más pequeños –Tarragona, Alicante, Castellón, Almería, Huelva–,¹⁴ así como de las pocas zonas del interior peninsular que eludieron el declive demográfico y económico, en ciudades en las que el crecimiento se concentró dentro de

¹⁴ En algunos de estos núcleos –como Vigo, Alicante o Las Palmas– el crecimiento de la ciudad fue acompañado por el de otros núcleos próximos, formando incipientes áreas urbanas intermunicipales.

sus términos municipales –Zaragoza, Valladolid, Pamplona, Vitoria–.¹⁵ Por último, los crecimientos más intensos caracterizaron a algunos municipios turísticos –destacan Marbella y Benidorm, con tasas respectivas del 400 y el 300%– y, fundamentalmente, al entorno de las grandes ciudades: varios municipios del entorno de Barcelona y sobre todo de Madrid presentan tasas de crecimiento espectaculares, por encima incluso del 1000%.¹⁶

De forma paralela a estos procesos urbanos, en este periodo se fue configurando el marco disciplinar del urbanismo contemporáneo en España, a partir del hito fundacional de la *Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana* –Ley del Suelo–. Las bases para esta nueva legislación se sentaron durante la década anterior, cuando, por un lado, se fue poniendo de manifiesto la ineficacia de los instrumentos normativos, ejecutivos y programáticos –vinculados a la vivienda– que el régimen franquista puso en marcha tras acabar la Guerra Civil, lo que se notó especialmente en el caso de Madrid –que se enfrentaba al grave problema de sus suburbios chabolistas– (Sambricio, 1999: 21-22).

Ello coincidió, por otro lado, con la elaboración de un nuevo planeamiento para la capital, bajo dirección de Pedro Bidagor Lasarte –figura clave del urbanismo español durante el franquismo (García-Bellido García de Diego, 1996a)–. En él se introdujo un concepto totalmente novedoso de plan urbanístico, con visión de conjunto, frente a las tradicionales aproximaciones por fragmentos –ensanches–, y que articulaba la ordenación en dos instrumentos jerarquizados en su despliegue tanto espacial como temporal –Plan General y planes parciales–, inspirándose para ello en el modelo –entonces innovador– de la ley urbanística italiana de 1942 (Terán, 1999: 241).

Como fruto de lo anterior, y en un contexto de disputa –más o menos soterrada– en torno a la vivienda y el urbanismo entre distintas familias políticas dentro del régimen –con un especial protagonismo de Falange– (López Díaz, 2003), en la primera mitad de los años cincuenta se llevó a cabo una profunda renovación del marco normativo y programático que comenzó con la vivienda y culminó en 1956 con la aprobación de la ya citada –e inédita hasta entonces– Ley del Suelo.

Expresando una idea ampliamente compartida, Martín Bassols Coma (1973: 560) subraya su «perspectiva unitaria y coherente»,¹⁷ en la que confluyeron y se entremezclaron la inercia de la tradición urbanística española (García-Bellido García de

¹⁵ Destacan los casos de Valladolid y Vitoria, con tasas de crecimiento del 112 y el 171%.

¹⁶ Fue el caso de Coslada, San Sebastián de los Reyes, Alcobendas, Leganés, Fuenlabrada, Parla, Móstoles y Alcorcón, este último a la cabeza de las tasas de crecimiento con un inaudito 6568%: pasó de poco más de 2000 habitantes en 1960 a más de 140 000 veinte años después. Todos estos datos –y los antes reseñados– están referidos, nuevamente, a los Censos de Población de 1960 y 1981.

¹⁷ En esta misma línea, Francisco Perales Madueño (1996: 103) destaca que la Ley del Suelo de 1956 «vino a establecer, por primera vez en España, un sistema completo de planeamiento y de gestión urbanística, integrado, sistemático y jerarquizado».

Diego, 1996b: 9),¹⁸ las innovaciones técnicas introducidas por Bidagor a partir de la lectura del derecho europeo coetáneo (Bidagor Lasarte, 1996: 96) y el ideario de Falange (Parejo Alfonso, 1979: 257-258).¹⁹

De todo ello resultó, a grandes rasgos, un sistema jerarquizado de instrumentos de planeamiento orientados a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional en sus diversas escalas,²⁰ un régimen urbanístico del suelo –estatuto jurídico– vinculado a su situación y destino de uso,²¹ unos sistemas de actuación –para la ejecución de los planes– abiertos a la iniciativa privada,²² y un reparto de las competencias en la materia entre los órganos centrales y locales del Estado.²³

Entre estos contenidos destacan algunos elementos clave en tanto que asentaron las «singularidades del urbanismo español» dentro del marco europeo, como la trascendencia jurídica de la clasificación del suelo y de ciertas determinaciones del planeamiento, que se fundan en la propiedad y a la vez le imponen ciertos deberes. Cabe resaltar los derivados del principio de reparcelación, orientado al reparto forzoso y equitativo de cargas y beneficios –«único caso conocido en Europa» (García-Bellido García de Diego, 1999: 16-17)– y que se convirtió en el nuevo motor del proceso urbanizador.²⁴

Sin embargo, este «complejo andamiaje» con el que «se inició una nueva etapa del urbanismo en España» (Terán, 1999: 243) quedaría en buena medida arrumbado

¹⁸ Martín Bassols Coma (1973: 566) también afirma que «la Ley del Suelo es fundamentalmente una norma de expansión urbanística de los cascos de las poblaciones, en terminología tradicional sería una Ley de Ensanche».

¹⁹ Afirma este autor que «el nuevo concepto social y “revolucionario” de la propiedad del suelo, la concepción de la ordenación física como función pública y su estatalización al servicio de una tarea global y coordinada a nivel nacional que viene a establecer la Ley, se ajustan perfectamente al nacionalismo social, correspondiente a un Estado de vocación totalitaria e integrador en una tarea común, en que puede resumirse el ideario falangista.»

²⁰ Comprende el Plan nacional de urbanismo (art. 7); los Planes provinciales (art. 8); los Planes generales de ordenación urbana –de ámbito municipal, o comarcal– (art. 9); los Planes parciales de ordenación «para el desarrollo del Plan general» (art. 10) y los proyectos de urbanización (art. 11). También se regulan toda una serie de Planes especiales (art. 13-20).

²¹ Basado en la clasificación del territorio de los municipios en suelo urbano –el ya urbanizado o ya ordenado para tal fin– (art. 63), de reserva urbana –el comprendido en un Plan general para ser urbanizado– (art. 64) y rústico –con carácter residual– (art. 65).

²² Se regularon los sistemas de cooperación (art. 115-20), expropiación (art. 121-3), compensación (124-8) y de cesión de viales (art. 129).

²³ En los primeros se incluyen el Consejo Nacional de Urbanismo, la Comisión Central de Urbanismo y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo (art. 198-200), y entre los segundos las Comisiones Provinciales de Urbanismo, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales (art. 201-6).

²⁴ Martín Bassols Coma (1973: 569) apunta que «el tema de la equitativa distribución de las cargas y beneficios del planeamiento a través de la técnica de la reparcelación y de los diversos sistemas de ejecución del planeamiento (especialmente por el sistema de compensación), figuran como otra de las aportaciones decisivas de la Ley del Suelo».

a la hora de su aplicación, debido, por un lado, a «la inercia de los modos de planeamiento anteriores» (Terán, 1999: 243) y, por otro lado –y sobre todo–, a los importantes cambios que se sucedieron casi inmediatamente después de su aprobación. De hecho, se iniciaron ya en febrero de 1957, cuando se produjo un cambio clave en el gobierno.

En concreto, los ministerios económicos pasaron a manos de los llamados «tecnócratas del Opus Dei», produciéndose en poco tiempo el abandono de la política económica autárquica mantenida hasta entonces, de cara a su pretendida sustitución por una política de planificación indicativa, mientras que Falange perdió mucho peso, recibiendo a modo de compensación un ministerio de nueva creación: el de Vivienda (Parejo Alfonso, 1979: 258). Este asumió entonces la política urbanística, hasta entonces residiendo en el Ministerio de Gobernación, aunque este último conservó el control de los Ayuntamientos –pieza clave en el reparto competencial de la Ley del Suelo–, lo que a la postre resultaría en una falta de compromiso de estos con la puesta en práctica de la nueva ley, sumada a la clara falta de coordinación entre ambos ministerios y sus organismos respectivos (Terán, 1999: 243; Parejo Alfonso, 1979: 242-243).

En los años posteriores, el Ministerio de Vivienda completó su estructura –en la que ya se habían integrado los organismos encargados de ejecutar la política de vivienda– con la creación en 1959 de la Gerencia de Urbanización –organismo autónomo cuyo objetivo era la preparación de suelo urbanizado–.²⁵ Asimismo, el cambio de rumbo económico quedó certificado con la aprobación del primer Plan de Desarrollo Económico y Social –para el cuatrienio 1964-67–, destinado a «promover el logro de los objetivos del desarrollo económico»,²⁶ y que se materializó, entre otras cosas, en la inmediata puesta en marcha de una política de desarrollo regional mediante polos.²⁷ Ello afectó profundamente a la aplicación de la Ley del Suelo, ya que, tal y como resume Luciano Parejo Alfonso (1979: 258-259):

[...] los valores de la nueva política así instaurada –irreconciliables en su planteamiento de «eficacismo» al servicio del crecimiento cuantitativo con los principios

²⁵ La Gerencia de Urbanización se creó como organismo autónomo mediante la *Ley 43/1959, de 30 de julio*, cuya motivación habla de «afrontar eficazmente tanto la preparación del suelo urbanizado requerido por las necesidades nacionales de edificación como la regulación del mercado de solares».

²⁶ Así concluye la motivación de la *Ley 194/1963, de 28 de diciembre*, con la que se aprobó el plan. Más adelante se aprobaron un segundo Plan para el cuatrienio 1968-71 –mediante *Ley 1/1969, de 11 de febrero*– y un tercer Plan para el cuatrienio 1972-75 –mediante *Ley 22/1972, de 10 de mayo*–.

²⁷ Mediante *Decreto 153, de 30 de enero de 1964*, se localizaron cinco «polos de desarrollo industrial» –en La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza– y dos «polos de promoción industrial» –en Burgos y Huelva–. Posteriormente, el *Decreto 240/1969, de 21 de febrero*, estableció sus prerrogas y añadió otros cuatro nuevos polos de desarrollo –Granada, Córdoba, Oviedo y Logroño–, al que luego se sumó otro más en Villagaría de Arosa –*Decreto 2534/1970, de 22 de agosto*–.

inspiradores de la legislación urbanística— sustituyen a los de esta última y, al propio tiempo, los instrumentalizan en beneficio propio.

De este modo, el intenso crecimiento urbano que se produjo en este periodo —y que se ha descrito anteriormente— no se condujo conforme a lo previsto en la Ley del Suelo, habida cuenta, como se acaba de señalar, de «su desajuste y desfase con el contexto administrativo, económico y social» (Perales Madueño, 1996: 103).²⁸ Por un lado, los Ayuntamientos favorecieron «un desarrollo urbano hecho de iniciativas privadas fragmentarias y descoordinadas [...] sin tener demasiado cuidado con el respeto a las previsiones de los planes, cuando éstos existían» (Terán, 1999: 243). Por otro lado, desde el gobierno se permitió «la coexistencia de dos sistemas de planeamiento urbanístico»: el instituido por la Ley del Suelo y el que, después, se fue construyendo desde la «desautorización oficial del sistema urbanístico ordinario» (Perales Madueño, 1996: 103).

En efecto, ya desde principios de los sesenta se fueron sucediendo las leyes que, en mayor o menor medida, contradecían principios de la Ley del Suelo y autorizaban procedimientos ajenos a esta, y que fueron además promovidas, en no pocos casos, desde el propio Ministerio de la Vivienda.²⁹ Mientras tanto, y no sin contradicción, su instrumental técnico sí fue en cambio profusamente empleado. En concreto, la figura del polígono y el mecanismo de la expropiación fueron la base de la muy intensa actuación de la Gerencia de Urbanización en este periodo: al acabar la década de los sesenta había promovido 278 polígonos tanto residenciales como industriales, con una superficie urbanizada de 27 000 ha y una inversión de casi 20 000 millones de pesetas (Gerencia de Urbanización, 1965, 1973: 13).³⁰

²⁸ Resultan interesantes a este respecto las palabras de Martín Bassols Coma (1973: 564), que habla de una legislación «anclada en sus concepciones del año 1956». Por su parte, Emilio Larrodéra López (1981: 8-9) apunta que «la separación del urbanismo de la Administración local al crearse el Ministerio de la Vivienda y la política forzada de los Planes de Desarrollo, fomentando la industrialización del país, fueron circunstancias que influyeron negativamente en la política urbanística».

²⁹ La *Ley 52/1962, de 21 de julio*, fue «la primera y más clamorosa desautorización oficial del sistema urbanístico ordinario» (Perales Madueño, 1996: 114), ya que autorizaba a la Gerencia de Urbanización a delimitar polígonos de actuación aun en ausencia de planeamiento aprobado—general o parcial—, y a la modificación del existente (art. 3). Poco después, la política de polos de desarrollo también se gestionó «no sólo al margen de la ordenación urbanística establecida por la Ley del Suelo, sino por órganos de la Administración Pública no urbanísticos» (Parejo Alfonso, 1979: 32), y esta dinámica continuó posteriormente, con nuevas «agresiones» como el *Decreto-ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes* (Perales Madueño, 1996: 115-116).

³⁰ El polígono aparece recogido en la Ley del Suelo como elemento de división del territorio destinado a permitir la realización de los planes, conforme al sistema de actuación correspondiente en cada caso (art. 104-6). A este respecto, Francisco Perales Madueño (1996: 111) destaca el polígono, los sistemas de actuación y la reparcelación como «tres instituciones fundamentales» de la Ley del Suelo, así como el empleo sistemático del sistema de expropiación, «pero no por los Ayuntamientos sino por el Ministerio de la Vivienda».

En consecuencia, aunque ya tempranamente se señaló que la tantas veces desautorizada Ley del Suelo no tuvo «demasiado éxito» (Terán, 1971: 25), ello no impidió, sin embargo, una progresiva consolidación de las nuevas técnicas que incorporó. Por un lado, los polígonos residenciales e industriales promovidos por la Gerencia de Urbanización –que en 1972 pasó a denominarse Instituto Nacional de Urbanización, INUR–³¹ extendieron por todo el país un modo de hacer nueva ciudad a base de fragmentos: «nuevos grandes pedazos de ciudad» (Terán, 1999: 247). Por otro lado, la nueva generación de Planes Generales aprobados en los años sesenta y setenta al amparo de la Ley del Suelo –bajo impulso de la Dirección General de Urbanismo– implantó en la cultura urbanística española los mecanismos de la clasificación y la zonificación del suelo (Perales Madueño, 1996: 107).

Madrid abrió de nuevo el camino entre las grandes ciudades con su Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana aprobado en 1963, que vino acompañado de la creación de la Comisión de Planeamiento y Coordinación –COPLACO– como órgano administrativo único para su gestión. El crecimiento explosivo de todo el entorno de la capital en los años anteriores –y que continuó en los siguientes– consolidó así el planeamiento y la gestión de ámbito supramunicipal en las grandes áreas urbanas del país, que culminó en el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976. Al mismo tiempo, los esquemas de ordenación de los Planes Generales que se iban aprobando poco a poco en numerosas ciudades fueron evolucionando desde los modelos tradicionales –predominantemente radioconcéntricos– hacia nuevas propuestas –como las de índole direccional– (Terán, 1999: 258-259), mediatizadas –recíprocamente– por el diseño de las grandes infraestructuras viarias urbanas.³²

En conclusión, junto al intenso crecimiento urbano que se ha descrito previamente, desde finales de los años cincuenta se fue construyendo un nuevo sistema urbanístico lleno de contradicciones respecto a su contexto de aplicación –muy alejado de los principios que informaron su concepción–, pero a la postre empleado y consolidado en cuanto a sus técnicas e instrumentos –polígono, Plan General, etc.–. Cuando a mediados de los años setenta se produjo un nuevo cambio de contexto aún más profundo que el de veinte años atrás, esta vez ya no solo económico –con el final del «desarrollismo»–,³³ sino también político –tras la muerte de Franco en

³¹ Según se estableció por *Decreto-ley 4/1972, de 30 de junio*.

³² Estas «redes arteriales» –promovidas desde principios de los sesenta por el Ministerio de Obras Públicas siguiendo criterios de planificación vial– constituyeron a su vez un nuevo ejemplo de la ya comentada descoordinación ministerial de este periodo, si bien es cierto que no son pocos los casos en que se consiguió un encaje mutuamente negociado entre estas y las previsiones urbanísticas, hasta el punto de observarse, también aquí, la mencionada evolución desde los modelos radioconcéntricos iniciales hacia los de índole direccional, en línea con los que la Dirección General de Urbanismo patrocinaba para los Planes Generales a finales de los sesenta (Terán, 1982: 454-455).

³³ Tras años de clara expansión, la tasa de crecimiento del PIB descendió por debajo del 0,5% en 1975, y tras un leve repunte en los dos años siguientes, no volvió a superar el 3% hasta 1987. La inflación se mantuvo por encima del 10% entre mediados de 1973 y finales de 1984 –llegando a

noviembre de 1975—,³⁴ se produjo también una recomposición de este marco disciplinar del urbanismo en la que, como se verá más adelante, se hicieron patentes las inercias de lo heredado.

rozar el 30% en 1977—, y se pasó del pleno empleo que se registraba en 1977 a una tasa de paro que superó el 20% a finales de 1984, cota en la que se mantuvo durante tres años. Datos correspondientes a la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el Índice de Precios de Consumo y la Encuesta de Población Activa.

³⁴ Comenzó entonces la Transición a la democracia, cuyos primeros hitos fueron la proclamación de Juan Carlos de Borbón como Rey ese mismo mes y el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno y la ratificación en referéndum de la Ley para la Reforma Política en 1976.

1. EL SISTEMA URBANO: DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y JERARQUÍA DE LAS ÁREAS URBANAS

La evolución del sistema urbano español en las tres décadas comprendidas entre principios de los ochenta y finales de la primera década del siglo XXI se ha visto marcada, al igual que en ciclo urbano precedente, por unos claros desequilibrios territoriales (Alcaide Guindo, Alcaide Guindo y García Fernández, 2007: 60 y 71) en los que se aprecia tanto la inercia de los ya consolidados como la aparición de algunos cambios relevantes. Observando en primer lugar la variación de la población en este periodo a escala provincial –en el conjunto de España creció algo más de un 24%–, destaca de nuevo el contraste entre las zonas en declive y las más dinámicas demográficamente, pero con dos matices diferenciales respecto al ciclo previo: la atenuación de su expresión cuantitativa –apreciable sobre todo en las pérdidas de población– y la intensificación de su expresión espacial (ver Figura 7, pág. 71).

Respecto al primer aspecto, dicha atenuación se ha debido fundamentalmente a la caída generalizada de la fecundidad, así como al descenso en los movimientos migratorios internos, especialmente los de tipo interprovincial (Cabré, Domingo y Menacho, 2002: 136; Susino Arbucias, 2011: 868-870). Frente a estos, la inmigración procedente del extranjero sí aumentó con fuerza a partir de finales de los noventa, asentándose básicamente en las zonas más pobladas y económicamente dinámicas del país, lo que contribuyó a crecimientos de población que, en este caso, sí presentan de nuevo porcentajes muy elevados –especialmente en el entorno de Madrid, las islas y la costa mediterránea–.³⁵ En consecuencia, el contraste en la concentración espacial de la población es si cabe más claro que en el periodo anterior entre las 18 provincias que crecieron por encima de la media nacional –concentradas en menos zonas del país– y las 32 restantes, que o lo hicieron por debajo o perdieron población –caso de trece de ellas, frente a las 22 del periodo anterior–.

De este modo, la distribución de la población en el territorio en el año 2011 refleja la continuidad del principal fenómeno ya consolidado en el periodo anterior: la concentración de la población en unas pocas zonas del país, ya que no se ha revertido la pérdida de peso demográfico sufrida por casi todo el interior peninsular,³⁶

³⁵ Son varias las provincias que crecieron por encima del doble de la media nacional, encabezadas por Guadalajara –cuya población creció casi un 80% en el periodo– y por Baleares, Almería, Alicante y Gerona –con tasas por encima del 60%–, según indican los Censos de Población de 1981 y 2011.

³⁶ Las 28 provincias menos pobladas –junto con Ceuta y Melilla– representaban un 25,42% de la población española en 1981 y un 23,58% en 2011, según indican los Censos de Población de ambos años.

mientras que en las regiones costeras se aprecia una novedad notable: el desplazamiento del peso demográfico hacia la costa mediterránea, en detrimento de la cantábrica (ver Figura 8, pág. 71).

Al igual que en 1981, la mitad de la población española se sigue concentrando en las nueve provincias más pobladas,³⁷ pero si entonces tres de ellas se ubicaban en la costa cantábrica, en 2011 solo se mantiene Vizcaya, mientras que La Coruña y Asturias han sido sustituidas por Murcia y Cádiz. En el escalón siguiente –representativo de un cuarto de la población total– desaparecen tres provincias interiores –Badajoz, Jaén y León–, sustituidas en este caso por Tarragona y Gerona –de nuevo en la costa mediterránea– y por Toledo –gracias a su cercanía a Madrid–. En consecuencia, desde el punto de vista demográfico –tal y como ya manifestaba la variación de la población en estas tres décadas–, los desequilibrios territoriales no se han agravado cuantitativamente de forma especialmente reseñable, pero sí en su manifestación espacial, al reforzarse el peso de la costa mediterránea.

A este respecto, es muy elocuente la distribución en el territorio de la población mayor de 65 años –que en el conjunto de España ascendía a un 17,34% del total en 2011–. Por debajo de la media nacional aparecen, por un lado, Madrid, Toledo y Guadalajara, y, por otro lado, Ceuta y Melilla, los dos archipiélagos y las costas de Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía –incluida aquí también Sevilla–, mientras que todo el resto del país presenta porcentajes superiores. Además, de esas 32 provincias restantes, la mitad en peor situación se concentra claramente en el cuadrante noroeste –especialmente en Galicia y Castilla y León–.

Otro indicador cuyo análisis completa la variable demográfica es el PIB: alrededor del 75% del total sigue concentrándose en 2011 en las veinte provincias más productivas, que no cambian respecto a 1981, pero sí –notablemente– su distribución interna. En los puestos delanteros se aprecia la pérdida de peso de las provincias del norte frente a las del este, junto con un más que notable refuerzo del peso relativo de Madrid dentro de ese grupo cabecero y respecto al total nacional.³⁸ Se constata así que el desequilibrio en la distribución de la población y de la actividad económica a escala territorial, heredada del periodo precedente, ha seguido agravándose –en su manifestación cuantitativa y espacial– hasta la actualidad.

Del análisis del medio urbano se desprenden unos fenómenos muy similares a los que se manifiestan a escala territorial, mezcla de inercias heredadas y nuevas tendencias. En primer lugar, a lo largo de las tres décadas objeto de estudio se ha seguido consolidando el peso relativo de lo urbano frente a lo rural: en 2011 eran 394 los municipios con más de 20 000 habitantes, representando ya más de dos tercios de la

³⁷ En este caso han pasado de representar el 48,94% de la población en 1981 al 50,73% en 2011; un ligero incremento, levemente inferior de nuevo a los dos puntos, según las mismas fuentes.

³⁸ La provincia madrileña pasó de producir algo menos de un 15% del PIB en 1981 a más de un 18% en 2011, según datos de la Contabilidad Regional de España de los años 1981 y 2011.

población española.³⁹ Asimismo, destaca que la práctica totalidad de los nuevos municipios respecto a los 260 que se contabilizaban en 1981 se ubican en las zonas cuyo mayor dinamismo en este periodo ya se ha comentado: el entorno de Madrid y la costa mediterránea, contribuyendo por lo tanto a los desequilibrios territoriales antes reseñados.

Por lo tanto, la continuidad en el crecimiento del medio urbano se ha verificado esencialmente –al igual que en el periodo anterior– sobre la estructura urbana ya consolidada, aunque con un cambio interesante. En este caso ya no destaca tanto la evolución en los escalones jerárquicos, especialmente respecto a las grandes ciudades,⁴⁰ sino sobre todo la generalización de un fenómeno anteriormente observable solo en estas últimas: la conformación de áreas urbanas intermunicipales.

Su condición metropolitana es sin duda la que más singulariza la evolución reciente del sistema urbano español.⁴¹ El municipio ya no sirve como ámbito de referencia para el estudio de los fenómenos urbanos; ya no servía a principios de los ochenta en el caso de las grandes ciudades, y ha dejado también de servir en el caso de muchas otras, independientemente del tamaño de sus núcleos de referencia. Sin embargo, ello introduce una enorme dificultad metodológica en todo estudio al respecto: los criterios de delimitación de tales áreas metropolitanas.

En el caso español, las áreas metropolitanas han estado tradicionalmente ausentes de las estadísticas oficiales, y tampoco se ha consolidado su institucionalización, primando en todo caso las perspectivas sectoriales, vinculadas al urbanismo, al transporte o a determinados servicios urbanos, así como los recelos hacia ellas de las administraciones tanto locales como autonómicas (Navarro Gómez, 2009: 161-164; Lora-Tamayo Vallvé y Díez Canedo, 2012: 100). Tal y como resumen Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 204), «el territorio se ordenaba a través de esa aleatoria yuxtaposición de los planeamientos generales y de la superposición de políticas y planes sectoriales escasamente integrados».

No obstante, la clara emergencia del fenómeno metropolitano ha impulsado los estudios al respecto, desde los que ya en los años noventa llamaban la atención sobre la suburbanización en España (Monclús, 1998), hasta los que han afrontado sus manifestaciones más recientes (Font, 2007; Precedo Ledo, Míguez Iglesias y Orosa González, 2012). Asimismo, han surgido distintas propuestas para su delimitación, guiadas por criterios muy diversos –morfológicos, de densidad, institucionales, funcionales– cuya validez es, por otro lado, objeto de discusión (Roca Cladera, Moix Bergadà y Arellano Ramos, 2012).

³⁹ 31 833 739 personas sobre un total de 46 815 994 –68% del total–, según el Censo de 2011.

⁴⁰ Por ejemplo, mientras que entre 1960 y 1981 se duplicaron las ciudades con más de 250 000 habitantes –hasta sumar un total de quince–, entre 1981 y 2011 solo se ha sumado una –Alicante, que ya los rozaba antes–.

⁴¹ Conviene aclarar que se está empleando el adjetivo metropolitano –referido a las áreas urbanas– como sinónimo de intermunicipal –compuesto por más de un municipio–, más allá de cualquier otra consideración –como la cantidad de población–.

Atendiendo a este último aspecto, hay que destacar sin duda el «Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España», una iniciativa del Ministerio de Fomento que ha tratado de afrontar la delimitación del fenómeno metropolitano en el conjunto del país.⁴² Para ello, se parte de los municipios con más de 50 000 habitantes, a los que se suman, en su caso, otros municipios de su entorno que, como norma general, habrán de tener una población de al menos 1000 habitantes. De este modo, se han delimitado 86 ámbitos denominados como Grandes Áreas Urbanas, que abarcan un total de 752 municipios y que, en 2011, reunían a 32 millones de personas –dos tercios de la población del país–.⁴³

La utilización combinada de fuentes diversas –demografía, movilidad laboral, vivienda y urbanismo– matizada a su vez por criterios de las Comunidades Autónomas correspondientes da lugar a la crítica de que los criterios utilizados en la delimitación no sean uniformes ni queden en muchos casos claramente explicitados, siendo dependientes del «conocimiento local y reconocimiento administrativo formal» (Roca Cladera, Moix Bergadà y Arellano Ramos, 2012). No obstante, no es menos cierto que, dada la diversidad de situaciones que se engloban en esas 86 Grandes Áreas Urbanas –siquiera en términos de población–, la propia consideración local sobre su delimitación no deja de ser una referencia valiosa en cuanto refleja las condiciones contextuales de un fenómeno necesariamente poco homogéneo, como no son homogéneos los marcos territoriales en que se inserta –como se ha visto anteriormente–. En consecuencia, y dado que no es objeto de este texto contribuir a la definición de una metodología más precisa al respecto, se ha optado por asumir esta clasificación –valorando adicionalmente su condición abierta y su periódica actualización–.

Una representación solapada entre los municipios con más de 20 000 habitantes y las citadas 86 Grandes Áreas Urbanas ofrece una representación completa de lo urbano en España, permitiendo constatar tanto el avance del fenómeno metropolitano durante las últimas tres décadas como esa diversidad de situaciones en que se manifiesta y que, a su vez, reflejan los desequilibrios territoriales que se han comentado con anterioridad –se aprecia por ejemplo con mucha claridad la densidad urbana alcanzada por el litoral mediterráneo– (ver Figura 9, pág. 72).

Atendiendo a ambos criterios –población total y municipios que abarcan–, se puede plantear una jerarquía referida a estas Grandes Áreas Urbanas en cuyo nivel

⁴² Tras surgir en el año 2000, el Atlas ha adquirido actualmente un doble formato, como portal web –«Atlas Digital de las Áreas Urbanas», disponible en: <http://atlasau.fomento.gob.es>– y como publicación electrónica, ambos actualizados periódicamente.

⁴³ En concreto, según el Censo de 2011 registraban 32 003 475 habitantes: de nuevo, un 68% de la población española, idéntico porcentaje al correspondiente a los 394 municipios con más de 20 000 habitantes, lo cual no deja de ser una interesante coincidencia en la «cuantificación» de lo urbano en España. Complementariamente, el Atlas viene refiriéndose a otros dos niveles que define como Pequeñas Áreas Urbanas: las «ciudades entre 20 000 y 50 000 habitantes» y los «municipios urbanos entre 5000 y 20 000», y que corresponden a 124 y 198 municipios respectivamente, según la versión del Atlas aquí utilizada (2014).

superior destacan evidentemente Madrid y Barcelona, con una población total de 6 y 5 millones de personas respectivamente, y que cubren ámbitos de gran extensión – casi 2900 y casi 3300 km², respectivamente– y complejidad –52 y 165 municipios, muchos de ellos con más de 20 000, 50 000 o incluso con más de 100 000 habitantes–. Con una condición muy similar, aunque con mucha menos población –por encima en todo caso del millón de habitantes–, aparecen Valencia y Sevilla, cuyas áreas urbanas abarcan 45 y 24 municipios, respectivamente –de los que varios exceden también los 20 000 habitantes–.

En el extremo opuesto se sitúan las 31 áreas urbanas que no llegan a los 100 000 habitantes, caracterizadas por una estructura menos compleja –18 solo abarcan un municipio, y ninguna incluye más de seis– y con una distribución en la que priman las localizaciones en el interior peninsular –caso de 19 de ellas–. Entre ambas quedan las 51 áreas urbanas con entre los 100 000 y el millón de habitantes. De ellas, once superan el medio millón de habitantes, y otras nueve se sitúan entre esa cifra y los 250 000 habitantes. Se trata en ambos casos de áreas urbanas predominantemente costeras –catorce de veinte– y con cierta complejidad en cuanto a los municipios que abarcan –con una media de doce–. Por último, las 31 restantes –con entre 100 y 250 000 habitantes– presentan una distribución equilibrada entre el interior y la costa y abarcan una media inferior a los cinco municipios.⁴⁴

Teniendo presente la ubicación de estas 86 Grandes Áreas Urbanas tanto desde el punto de vista geográfico –en sus territorios– como dentro de esta jerarquía que se acaba de definir –a partir de su población y estructura de municipios–, resulta interesante observar la evolución de determinados indicadores en el periodo objeto de análisis, con el fin de detectar tendencias comunes. En primer lugar, la variación que ha experimentado su población –con un crecimiento conjunto del 31%, frente al 24% de la media nacional– confirma ese continuo avance de lo urbano que antes se mencionaba, así como el mayor dinamismo tanto del litoral mediterráneo –ya verificado a escala territorial– como de las áreas urbanas de menor tamaño (ver Figura 10, pág. 72).

Las grandes aglomeraciones han crecido levemente por encima de la media conjunta –Madrid y Sevilla– o incluso por debajo de la media nacional –Barcelona y Valencia–. En el caso de las áreas urbanas entre los 250 000 y el millón de habitantes, se aprecia con claridad la diferencia entre las que se ubican junto al litoral mediterráneo, con crecimientos ampliamente por encima de la media de las áreas

⁴⁴ Madrid y Barcelona aparte, los cortes fijados en un millón, medio millón y 250 000 habitantes son bastante claros en términos de población, ya que implican incrementos entre las áreas urbanas que marcan el cambio de grupo que se elevan respectivamente al 38% –de Málaga a Sevilla–, el 20% –de Santa Cruz de Tenerife-La Laguna a Granada– y el 28% –de Vitoria-Gasteiz a Castellón de la Plana–, siendo muy inferiores las medias de los sucesivos incrementos dentro de los grupos que definen dichos cortes: un 7,4% para los municipios entre medio millón y 250 000 habitantes y poco más del 7% para los que oscilan entre los 250 000 y los 100 000 habitantes. Este último corte no se evidencia en términos de población, pero sí en términos de complejidad del área urbana, ya que por debajo de esa cifra se generalizan rápidamente las áreas urbanas de un solo municipio –así como las no costeras–.

urbanas –varias llegan casi a duplicarla–, y las del interior peninsular y las costas atlántica y cantábrica, mayoritariamente por debajo de la media nacional –incluso con pérdidas de población, caso de Bilbao–. Por su parte, las áreas urbanas con menos de 250 000 habitantes han concentrado el mayor crecimiento –con un 50% de media–, correspondiendo también aquí los mayores porcentajes a las zonas insulares o de la costa mediterránea, donde varias áreas urbanas han duplicado, triplicado o incluso quintuplicado su población en este periodo, beneficiadas sin duda por el impulso del turismo.⁴⁵

La actividad constructiva residencial en estas mismas tres décadas, durante las que, de media, se ha construido algo más del 40% del parque de viviendas existente en 2011, es otro indicador que contribuye a definir este escenario (ver Figura 11, pág. 73).⁴⁶ Contrasta de nuevo la condición de las áreas urbanas de mayor tamaño, que se sitúan por debajo de ese porcentaje medio –claramente en el caso de Madrid, Barcelona y Valencia, justo en la media en el caso de Sevilla– con las de menor tamaño, muy mayoritariamente por encima –con un porcentaje medio de nuevas viviendas que rebasa el 50%–, mientras que las áreas urbanas de entre 250 000 y un millón de habitantes se mueven globalmente en el entorno de la media.

La práctica totalidad de las áreas urbanas en las que la población creció por encima de la media de estas se sitúan también por encima de ella en términos de actividad constructiva residencial, existiendo además una notable correspondencia entre ambas: los mayores crecimientos de población suelen coincidir con los mayores índices de actividad constructiva en los distintos contextos territoriales. Por el contrario, esta regla no se cumple en el caso de las áreas urbanas con crecimientos de población moderados –por debajo de la media conjunta–, ya que en muchas de ellas se observa una intensa actividad constructiva residencial –por encima de la media–, con una característica reiterada: suelen ubicarse en el interior peninsular.⁴⁷

Como complemento de lo anterior, también resulta conveniente observar los procesos de ocupación de suelo en este periodo (ver Figura 12, pág. 73). A escala nacional, el suelo artificial ha crecido casi un 52% entre 1987 y 2006 –algo más de un 47% atendiendo a las áreas urbanas–.⁴⁸ En este caso, se puede señalar en primer lugar una cierta contención en el consumo de suelo en las áreas urbanas más grandes: de las 24 que tienen más de 250 000 habitantes, siete ni siquiera superan la mitad de la media –las del litoral cantábrico y gallego, junto con Barcelona–, y solamente

⁴⁵ Por ejemplo, Torrevieja ha pasado de menos de 20 000 habitantes censados en 1981 a más de 100 000 en 2011, a los que se sumaría además la población estacional –no censada–.

⁴⁶ Según datos del Censo de Vivienda de ese año, el 43,2% de las viviendas existentes entonces en España y el 42,1% de las viviendas en el conjunto de las 86 áreas urbanas analizadas se habían construido entre 1981 y 2011, lo que implica un incremento muy superior al de la población en ese mismo periodo.

⁴⁷ Concretamente, entre las 34 áreas urbanas cuya población creció por debajo de la media –o incluso decreció–, 19 incrementaron su parque residencial por encima de la media, y de ellas doce se ubican en el interior peninsular, especialmente en Castilla y León.

⁴⁸ Según datos de *Corine Land Cover* en dichos años.

nueve la exceden –de forma, eso sí, considerable–, siendo además llamativo que entre estas últimas aparecen casi todas las que se ubican en el interior peninsular –Valladolid, Pamplona, Madrid y Zaragoza–.⁴⁹ Respecto a las áreas urbanas más pequeñas –con menos de 250 000 habitantes–, cabe mencionar un incremento conjunto de suelo artificial por encima de la media nacional, que ha sido especialmente intenso en las áreas urbanas del litoral mediterráneo andaluz y valenciano, así como en las ubicadas en el área de influencia de Madrid.

Con el análisis de estos tres indicadores básicos –variación de población, intensidad de actividad constructiva residencial y variación de suelo artificial– se puede dibujar un panorama preciso de la evolución del sistema urbano español en los últimos treinta años, siendo posible detectar determinadas tendencias vinculadas a la posición de cada área urbana, en términos tanto geográficos como dentro de la jerarquía urbana antes planteada.

Respecto a esto último, destaca el protagonismo de las áreas urbanas de menor tamaño –con menos de 250 000 habitantes–, caracterizadas por una condición metropolitana poco compleja –abarcan pocos municipios, muchas solamente uno– y por unas tasas relativas en los aspectos analizados que, en general, se sitúan por encima de la media –tanto nacional como del conjunto de áreas urbanas–. En la situación contraria se sitúan las áreas urbanas de mayores dimensiones tanto en términos de población como de municipios involucrados –Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla–, en las que se aprecian tasas relativas más moderadas, situadas habitualmente en la media o por debajo de ella. Entre ambas se sitúan las veinte áreas urbanas con entre 250 000 y un millón de habitantes, en las que sí se refleja ya con claridad el avance –hasta entonces inédito– del fenómeno metropolitano –abarcan una media de más de doce municipios– y cuyas tasas relativas presentan un comportamiento mucho más disperso, pero en buena medida vinculado a su posición geográfica.

A este respecto, se puede observar por ejemplo que las áreas urbanas en entornos costeros presentan en general una notable coherencia entre la variación de población, la del suelo artificial y la intensidad de la actividad constructiva residencial. Así, en las regiones atlánticas y cantábricas se observan crecimientos moderados de población –por debajo de la media– que se acompañan de un aumento de suelo artificial y de una actividad constructiva que se produce con similar intensidad.⁵⁰ Del mismo modo, en las zonas insulares y mediterráneas se verifican grandes crecimientos de población a los que corresponden una actividad constructiva residencial y una ocupación de suelo igualmente intensas –en general por encima de la media–.

⁴⁹ Constituyen la excepción Sevilla –con un 41,6%– y Córdoba –con un 33%–. Por el contrario, Valladolid y Pamplona han más que duplicado su suelo artificial –con un 112,9 y un 108,9%, respectivamente–. Asimismo, exceden la media Murcia –que la duplica con un 100,6%– y Granada –con un 57,8%–, situadas relativamente cerca de la costa, pero ubicadas en el interior.

⁵⁰ Constituye una excepción la más intensa actividad constructiva residencial registrada en las áreas urbanas de las costas gallegas y atlánticas andaluzas, a lo que sin duda contribuye la actividad turística.

Por el contrario, en el interior peninsular se aprecia de nuevo una condición muy dispar, si bien es posible detectar algunas tendencias. Por un lado, destaca la fuerza de centralidad de Madrid, que matiza la propia condición de la capital española en el marco de las áreas urbanas de mayor tamaño y que se proyecta a su vez en las áreas urbanas cercanas –en las que coinciden tasas elevadas en los tres factores analizados–. Por otro lado, no son raros los casos en los que el crecimiento de la población sigue una tendencia –por ejemplo, inferior a la media– y la actividad constructiva y la expansión urbana la contraria –por encima de la media–. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, Valladolid.

2. EL MARCO NORMATIVO: ESTABILIDAD POR INERCIA EN UN PERIODO DE CAMBIOS

En el periodo objeto de esta investigación, el marco normativo del urbanismo en España ha estado sometido a numerosos –casi continuos– cambios que han ido operando siempre sobre el sistema definido en la Ley del Suelo de 1956, introduciendo modificaciones –algunas de gran calado–, pero sin llegar a romper nunca la continuidad de un sistema que, como se verá a continuación, ha demostrado tener una enorme inercia, una gran resistencia a su transformación radical o eventual sustitución.

El primer episodio de esta historia reciente de la legislación urbanística española se remonta a la etapa final del periodo anterior, más concretamente a principios de los setenta, cuando, ante el devenir del desarrollo urbano y las continuas excepciones e incumplimientos respecto a lo concebido en 1956 –como ya se comentó anteriormente–, se abrió paso un debate en el que, frente al abandono del sistema que se había definido entonces, se impuso su revisión (Terán, 1971: 26).⁵¹

A este respecto, el III Plan de Desarrollo Económico y Social –aprobado en mayo de 1972– dedicaba un epígrafe al urbanismo –tan breve como elocuente– en el que, tras anotar el crecimiento desordenado de las ciudades y los precios especulativos del suelo, hacía recaer las causas en diversos aspectos referidos a los cuatro pilares de la Ley del Suelo de 1956 –el planeamiento urbanístico, el régimen del suelo, los sistemas de actuación y la gestión pública del urbanismo–, para concluir afirmando que:

[...] se hace absolutamente indispensable la definición de una nueva política urbanística que aproveche, entre otros aspectos, la experiencia adquirida durante los quince años de vigencia de la Ley del Suelo, y ofrezca un marco jurídico más acorde con las necesidades del presente y de un futuro razonable.⁵²

⁵¹ Se preguntaba entonces este autor –con responsabilidades en el Ministerio de la Vivienda–: «¿Es que debemos abandonar el camino iniciado antes de perfeccionarlo?».

⁵² El texto señala, respectivamente y entre otros, la desconexión del planeamiento físico con el sectorial y la compleja elaboración de los planes; la ineficacia en la redistribución de cargas; el excesivo protagonismo de los propietarios y el problemático recurso a la expropiación; y la descoordinación dentro de la administración central y entre esta y la local, junto a la falta de medios de la última. Cabe señalar que la conclusión citada que de ello se derivaba fue luego recogida –de forma literal– en la motivación del texto de reforma de la Ley del Suelo: BOE nº113 de 11 de mayo de 1972, pp. 8263-4; y BOE nº107 de 5 de mayo de 1975, p. 9428.

De hecho, ya se estaba elaborando entonces el texto para la reforma de dicha ley, cuyo proyecto llegó a las Cortes franquistas a finales de 1972 y que, tras su tramitación, concluyó pocos meses antes de la muerte de Franco con la *Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.⁵³

2. 1. La reforma de la Ley del Suelo de 1975 y la Constitución Española de 1978: reajuste y reglamentación del marco heredado y reordenación del marco competencial

El primer aspecto que resaltar de esta reforma es que se concibió, en efecto, como una operación introspectiva, que no busca soluciones en el derecho comparado, sino que plantea «respuestas deducidas de reflexiones sobre la aplicación de los instrumentos de planeamiento y de gestión» (Perales Madueño, 1996: 118-119). Básicamente, la reforma se construyó desde la dicotomía entre flexibilización y control: por un lado, se pretendía facilitar los procesos de urbanización —«acortar diferencias entre las profecías incumplibles y los procesos reales de producción de la ciudad por los agentes capaces de hacerlo»—; por otro lado, también se quería preservar el urbanismo como facultad pública —«no renunciar a una forma de ordenación global del desarrollo urbano»—, con las consiguientes condiciones impuestas a los propietarios (Terán, 1999: 259). La resolución práctica de esta doble intención quedó explicada en la motivación del articulado de la reforma como inclusión de medidas legales correctoras que no exigiesen «ni una modificación del marco institucional de la Administración ni de las líneas maestras de la vigente Ley del Suelo, en la que se integran las nuevas disposiciones».⁵⁴

En este sentido, la reforma preservó los cuatro pilares de la Ley del Suelo de 1956, pero introdujo correcciones en todos ellos. Respecto al planeamiento urbanístico, mantuvo el grueso de los instrumentos existentes y su estructuración jerárquica, pero incorporó otros nuevos —con fines de coordinación, simplificación o concertación—.⁵⁵ En lo tocante al estatuto jurídico del suelo, refinó tanto la clasificación —desglosando en dos categorías el suelo que pasa a denominarse urbanizable— como los derechos y deberes que otorga, incrementando los últimos.⁵⁶ Asimismo, corrigió los sistemas de actuación, pero sin restar protagonismo a la

⁵³ El proceso de redacción y aprobación de esta ley ha sido narrado con detalle por Emilio Larrodera López (1981: 9-12).

⁵⁴ BOE nº107 de 5 de mayo de 1975, p. 9428.

⁵⁵ Cabe citar la creación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (art. 8), de los Estudios de Detalle para facilitar el ajuste de ciertas determinaciones de los Planes Generales y Parciales (art. 10bis) y de los Programas de Actuación Urbanística —PAU— para el desarrollo del suelo urbanizable cuyo desarrollo no se programase en el Plan General correspondiente (art. 12). También se afinó la regulación del planeamiento especial, creándose la figura de los Planes Especiales de Reforma Interior —PERI— para posibilitar intervenciones de mejora en suelo urbano (art. 18bis).

⁵⁶ El suelo de reserva urbana pasa a denominarse urbanizable, y se divide en programado —a urbanizar según programa del propio Plan General correspondiente— y no programado —cuyo desarrollo exige la aprobación de un PAU— (art. 64). Asimismo, el suelo rústico pasa a denominarse no

iniciativa privada,⁵⁷ y buscó una mayor eficacia en la coordinación entre administraciones mediante la creación de nuevos organismos centrales, pero sin alterar sustancialmente el reparto de competencias con la administración local, que también conserva su protagonismo.⁵⁸

De ello resultó lo que algunos autores han denominado como una reforma «eclectica [...], muy realista y con un soporte intelectual y de conocimiento de los problemas muy apreciable» (Perales Madueño, 1996: 118), mientras que otros veían en las numerosas modificaciones introducidas una reforma que fue más allá de lo que reconocía, «una verdadera remodelación a fondo de todo el sistema de planeamiento a lo largo de todos y cada uno de sus escalones» que produjo «una alteración de la filosofía urbanística propia de la Ley del Suelo de 1956» concretada en «una pérdida de dirección pública del fenómeno urbanizador en favor de un nuevo equilibrio entre potestad pública-iniciativa privada» (Parejo Alfonso, 1979: 290-292).

Esta componente de flexibilización –muy bien resumida por estos autores en esta tensión entre realismo y alteración, entre eclecticismo y remodelación– tuvo su correlato –como antes se señaló– en una componente de control que se evidenció ya en el propio texto de la reforma,⁵⁹ pero que se expresó con mayor elocuencia en su desarrollo posterior. Frente a una Ley del Suelo de 1956 que, como destaca Francisco Perales Madueño (1996: 111), tuvo escaso desarrollo reglamentario, a la reforma de 1975 siguió, al cabo de un año, la aprobación de un texto refundido como mecanismo clarificador de la legislación completa resultante de aquella, y poco después del *Reglamento de Planeamiento*, el *Reglamento de Disciplina Urbanística* y el *Reglamento de Gestión Urbanística*.⁶⁰ Con ellos se definió un auténtico código urbanístico, en el que los instrumentos, técnicas y mecanismos de la renovada legislación adquieren un nivel de detalle desconocido hasta entonces, expresando esa voluntad de control antes señalada, como garantía del cumplimiento del interés público.⁶¹

urbanizable. A efectos de gestión, se regulan las cesiones de terrenos destinados a dotaciones y la asunción de los costes de urbanización por los propietarios, y se crea el mecanismo del aprovechamiento medio para la equidistribución de cargas y beneficios entre ellos. Se dispuso a la vez la cesión del 10% del mismo al Ayuntamiento respectivo (Art. 68), y se consolidó para ello el mecanismo de la reparcelación (art. 80).

⁵⁷ Desaparece el sistema de cesión de viales y se mantienen los sistemas de compensación, cooperación y expropiación (art. 106 y ss.).

⁵⁸ Se creó con este objetivo la Comisión Central de Urbanismo (art. 198), a la que se asigna un informe previo y preceptivo de los Planes Generales de los municipios con más de 50 000 habitantes (art. 199).

⁵⁹ Por ejemplo, destaca la notable inclusión de nuevos artículos regulatorios de la concesión de licencias o de las infracciones urbanísticas.

⁶⁰ Todos estos textos se aprobaron ya bajo reinado de Juan Carlos I –pero antes de aprobarse la Constitución–, mediante *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*; *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio*; *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio*; y *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto*.

⁶¹ Estos reglamentos constan respectivamente de 168, 94 y 227 artículos, lo que da idea del nivel de detalle alcanzado y de su importancia como culminación y parte sustancial de la reforma de 1975.

Como se ha dicho, la reforma de la legislación urbanística comenzó en la etapa final del franquismo, pero culminó ya en democracia, coincidiendo de hecho con la aprobación y entrada en vigor de la Constitución Española de 1978. Más allá de los efectos que la Transición tuvo en el urbanismo español –que serán objeto del siguiente capítulo–, y desde un punto de vista puramente normativo, el nuevo texto constitucional tuvo lógicamente incidencia en lo tocante a esta disciplina. Por un lado, se ha destacado que la Constitución vino a refrendar y dar continuidad a los principios básicos ya contenidos en la Ley del Suelo de 1956, concretamente la función social de la propiedad y la competencia pública en la materia (Fernández Rodríguez, 1989: 140).⁶²

Por otro lado, la nueva norma fundamental del Estado introdujo su descentralización política a través de la creación de las Comunidades Autónomas, entre cuyas competencias se reconoce la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Estas pasan por lo tanto a sustituir al Estado en esta materia, tanto desde el punto de vista legislativo como en la tutela administrativa. Sin embargo, el Estado mantiene competencias en aspectos con eventual incidencia en la ordenación territorial y urbanística, además de la potestad exclusiva respecto a la regulación de derechos básicos –como el de propiedad–, por lo que se define en realidad una suerte de régimen de competencias compartidas (Fernández Rodríguez, 1989: 143).⁶³

En consecuencia, nada más completar la reforma de la legislación urbanística, el Estado hubo de iniciar la transferencia de competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas. Este «condicionante no buscado» provocó que dicha transferencia no se acompañase de otra nueva reforma, sino que, «simplemente, se encomendó su ejecución a otra administración» (Menéndez Rexach, 1996: 128). Al mismo tiempo, el Estado llevó a cabo una reordenación de su actividad en este ámbito –que pasó a centrarse en la política de vivienda–, acompañada de una reestructuración interna. Así, ya en 1977 se había suprimido el Ministerio de la Vivienda, cuyas competencias pasaron al nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo –MOPU–, y en los años inmediatamente posteriores se hizo lo propio con los organismos que habían dependido de aquel. La compleción del nuevo marco competencial culminó con la nueva *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*,

⁶² El texto constitucional reconoce «el derecho a la propiedad privada y a la herencia», pero también que «la función social de estos derechos delimitará sus contenidos, de acuerdo con las leyes» (art. 33). Asimismo, reconoce el «derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», y para ello establece que los poderes públicos regularán «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», así como que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47).

⁶³ La ordenación del territorio, urbanismo y vivienda aparecen recogidas como competencia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas (art. 148), mientras que el Estado tiene competencia exclusiva tanto en la regulación de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales como en ciertas materias sectoriales con incidencia en la planificación espacial (art. 149) (Fernández Rodríguez, 1989: 142-3).

que ratificó la posición y autonomía de los municipios en materia urbanística (Fernández Rodríguez, 1989: 143), obligando al respecto al resto de niveles de la administración (Menéndez Rexach, 1996: 130).

A la hora de analizar el cambio derivado necesariamente de la asunción de las competencias en urbanismo por parte de las Comunidades Autónomas, el aspecto sin duda más relevante es que este se materializó en una aceptación casi total del marco estatal, es decir, en notable continuidad con él. Por un lado, muchas de ellas no impulsaron legislación propia, manteniéndose por lo tanto plenamente vigente la legislación estatal –que tenía por lo demás carácter supletorio–. Por otro lado, las Comunidades Autónomas que desde principios de los ochenta empezaron a aprobar sus propias leyes al respecto no introdujeron ninguna modificación sustancial. Ángel Menéndez Rexach (1996: 136) destaca en este sentido que:

[...] ninguna de las iniciativas adoptadas afectó al núcleo del estatuto de la propiedad ni puso en cuestión, en sus líneas maestras, el esquema de la [Ley del Suelo], que parecía generalmente aceptado, incluso en aspectos netamente «urbanísticos», sobre los que podía incidir el legislador autonómico sin vacilación alguna.

En la misma línea, Tomás-Ramón Fernández Rodríguez, (1989: 143) subraya la formación de:

[...] una legislación urbanística autonómica relativamente abundante, que, sin llegar a sustituir el núcleo básico del ordenamiento jurídico preconstitucional constituido por la Ley del Suelo, hasta ahora respetado, ha incidido de forma notable sobre la periferia del mismo, completando o corrigiendo, incluso, las determinaciones contenidas en la legislación heredada.⁶⁴

La siguiente etapa dentro de la evolución de la legislación urbanística en España comenzó en la segunda mitad de los años ochenta, en un contexto de reactivación económica –que se hizo notar con claridad en el sector de la construcción– durante el que se evidenció la incapacidad de la política de vivienda para dar respuesta a una situación de dificultad creciente en el acceso a la misma. El gobierno del Partido Socialista Obrero Español –PSOE, que había obtenido una abrumadora mayoría absoluta en las elecciones de 1982, revalidada en 1986 y 1989– decidió tomar la iniciativa al respecto, y propuso una nueva reforma de la Ley del Suelo (Menéndez Rexach, 1996: 136-137). Al igual que en etapas anteriores, la legislación urbanística se vuelve a identificar como una de las causas de esta situación insatisfactoria, proponiéndose como respuesta, una vez más, no la sustitución, sino la profundización en el desarrollo del marco vigente, lo cual se materializó en la *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*.

⁶⁴ Este autor señala que la legislación autonómica vino a desplegarse en tres ámbitos principales: la ordenación del territorio –no cubierta de facto por el Estado–, la disciplina urbanística –para dar soporte legal al reglamento estatal– y la «adaptación» de la Ley del Suelo al contexto regional.

2. 2. La reforma de la Ley del Suelo de 1990: un fallido intento de control como antesala de la definitiva asunción competencial por las Comunidades Autónomas

Básicamente, esta nueva reforma de la Ley del Suelo –que se produjo quince años después de la anterior– intervino sobre ese complejo equilibrio entre flexibilización y control en el que, como antes se señaló, se había movido la de 1975. En concreto, inclinó claramente la balanza hacia el segundo componente, lo que se tradujo en una suerte de «perfeccionamiento» del régimen de derechos y deberes de los propietarios que, tal y como indica la propia denominación de la ley, operó esencialmente sobre el régimen del suelo y sobre las valoraciones y que, en palabras de Javier García-Bellido García de Diego (1999: 18), llevó al sistema urbanístico español a «la plenitud y la cima de su singular excepcionalidad».⁶⁵

Tal y como señala Ángel Menéndez Rexach (1996: 137), a la sazón director del Instituto del Territorio y Urbanismo –ITUR– en aquel momento, la reforma pretendió «apurar las consecuencias de los principios del estatuto de la propiedad inmobiliaria vigentes desde 1956, para definirlo como un proceso de adquisición gradual de facultades que se vinculase al cumplimiento de los deberes legales correspondientes». Asimismo, planteó unos criterios de valoración del suelo acordes con lo anterior, tanto por «coherencia teórica» como por razones prácticas, «para evitar que la Administración tuviese que pagar un sobreprecio en las adquisiciones de suelo para el cumplimiento de sus fines, por vía amistosa o expropiatoria», aspecto a su vez vinculado al fomento de la formación de patrimonios municipales de suelo.

Atendiendo a la concreción de estos grandes objetivos, la reforma redefinió el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria mediante un mecanismo «cuasi concesional» (Perales Madueño, 1996: 123), basado en una adquisición sucesiva de derechos que se condiciona a la efectiva satisfacción de determinados deberes.⁶⁶ Entre estos últimos se sitúa el de equidistribución, una de las ya citadas singularidades del urbanismo español –que consolida derechos– y que, como una de las principales novedades de la reforma, adquiere si cabe mayor relevancia, al extenderse desde el suelo urbanizable al suelo urbano, «el gran reducto de la desigualdad» entre propietarios (Menéndez Rexach, 1996: 138).

⁶⁵ Luciano Parejo Alfonso (1996: 166) señala a este respecto que «el forzamiento de las posibilidades ínsitas en la noción de función social de la propiedad privada parece evidente; por lo que puede considerarse, con fundamento, que se ha cerrado el ciclo histórico de evolución del Derecho urbanístico sobre la clave singular acuñada en la fase inicial misma de esa evolución».

⁶⁶ La reforma define el derecho a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación (art. 11), cuya materialización se vincula, respectivamente, a la aprobación del planeamiento (art. 12-4); al cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados (art. 15-9); a la obtención de licencia (art. 20-4) y a la construcción en plazo del edificio correspondiente (art. 25-8). Asimismo, las valoraciones del suelo pasan a ligarse a esta misma lógica (art. 66 y ss.), de tal forma que el incumplimiento de deberes afecta a su vez a la valoración del suelo.

Para ello, se introducen como nuevas figuras las áreas de reparto de cargas y beneficios y las unidades de ejecución, orientadas al cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, y que se apoyan en nuevos mecanismos al respecto: el aprovechamiento tipo y las transferencias de aprovechamiento, requeridos para poder aplicar la equidistribución en el suelo urbano.⁶⁷ Al plantear esta «asimilación, en lo sustancial, del régimen del suelo urbano al del urbanizable programado», la reforma hizo prevalecer lo que se reconoce como «un criterio igualitario, más teórico que real» (Menéndez Rexach, 1996: 139), que, en todo caso, complicó muy notablemente la gestión urbanística,⁶⁸ sin que de ello pudiese derivarse –cuanto menos sin dudas razonables– una mejora efectiva y a corto plazo del suelo urbano, más allá de esa pretendida –y a la postre «teórica»– satisfacción universal del principio de equidistribución.⁶⁹ Finalmente, en lo tocante a los patrimonios municipales de suelo, se plantea la delimitación de reservas por parte de los Planes Generales –en suelo urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección– para su eventual constitución o ampliación.

Como en la ocasión anterior, la reforma ordenaba al Gobierno la elaboración de un texto refundido, cuyo objetivo era «mantener “codificado” el derecho estatal» y «eliminar incertidumbres», y que se aprovechó además para introducir «multitud de

⁶⁷ La delimitación de las áreas de reparto (art. 30) se deja en manos de la legislación urbanística –autonómica–, en cuyo defecto deben cubrir el suelo urbano –excluidos los sistemas generales–, el suelo urbanizable programado dentro del mismo plazo –junto con los sistemas generales adscritos– y cada ámbito en el que se desarrolle un PAU. Las unidades de ejecución (art. 31) se definen como subdivisión de las áreas de reparto, pudiendo ser discontinuas en suelo urbano, mientras que el aprovechamiento tipo (art. 32 y ss.) se define para cada área de reparto en función de una serie de reglas que, básicamente, consisten en dividir el aprovechamiento lucrativo total entre su superficie. Cabe destacar que la reforma prevé como susceptible de apropiación privada un 85% del aprovechamiento tipo de cada área de reparto (art. 37), frente a la cesión del 10% del aprovechamiento tipo que se regulaba en la reforma de 1975. Por su parte, el mecanismo de las transferencias de aprovechamiento (art. 44 y ss.) se regula en el marco de las actuaciones «asistemáticas» en suelo urbano –cuando no resultase posible delimitar unidades de ejecución– y exige acuerdos cruzados entre propietarios o entre estos y la Administración.

⁶⁸ La propia ley reconoce su complejidad al limitar la aplicación plena de los mecanismos de equidistribución en suelo urbano a los municipios con población superior a los 25 000 habitantes (Disposición Adicional Primera).

⁶⁹ Ángel Menéndez Rexach (1996: 139) apela también a un efecto «indirecto», afirmando que, dado que la aplicación del aprovechamiento tipo en suelo urbano consolidado solo se produce en el momento de sustitución de la edificación, ello constituía «un importante estímulo a la rehabilitación». En relación con esta cuestión, y refiriéndose a las actuaciones de conservación y rehabilitación que las administraciones venían fomentando mediante subvenciones, Tomás-Ramón Fernández Rodríguez (1989: 145) señalaba a finales de los ochenta «las limitaciones propias de la legislación en vigor», y más concretamente la falta de «técnicas adecuadas de gestión [...] lo que ha propiciado la “invención” de mecanismos *ad hoc* a través de los nuevos planes generales de legalidad muchas veces discutible», en referencia sin duda a las transferencias de aprovechamiento, un mecanismo que ya venía siendo empleado desde finales de los setenta en numerosos planes.

pequeñas –y no tan pequeñas– modificaciones» (Menéndez Rexach, 1996: 145-146). Esta tarea se satisfizo mediante el *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio*, que a su vez ordenó definir la vigencia de los cinco reglamentos de la Ley del Suelo, para lo que se aprobó a continuación el *Real Decreto 304/1993, de 23 de febrero*. Sin embargo, la viabilidad de este nuevo marco quedó rápidamente puesta en entredicho, ya que varias Comunidades Autónomas recurrieron la reforma ante el Tribunal Constitucional por invasión de competencias, al considerar, según casos, que determinados preceptos definidos como de aplicación básica o plena debían ser meramente supletorios de las correspondientes legislaciones autonómicas.

La resolución a este conflicto competencial se produjo a través de la *Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997, del Tribunal Constitucional*, que estimó los recursos y declaró inconstitucional el grueso de la reforma de 1990 y de su texto refundido. Entre otras cosas, el Tribunal Constitucional confirmó la imposibilidad de que el Estado aprobase cualquier tipo de legislación supletoria en la materia –si bien mantuvo la vigencia del texto refundido de 1976 y de sus reglamentos, preconstitucionales–, declaró que ningún principio básico fijado por el Estado podía prefigurar la técnica urbanística que lo concretase –lo que correspondía a las Comunidades Autónomas– y delimitó las competencias estatales únicamente en lo referido a las valoraciones –solo a efectos expropiatorios– y al régimen de responsabilidad (Baño León, 1999: 155-158).

En consecuencia, esta decisión del Tribunal Constitucional puso definitivamente la responsabilidad en materia urbanística en manos de las Comunidades Autónomas. De hecho, fueron varias las que, impulsadas por el conflicto competencial surgido con el Estado, decidieron ya desde principios de los noventa completar su propio marco normativo al respecto. Ángel Menéndez Rexach (1996: 146-147) destaca que estas nuevas leyes «rompen el corsé que las Comunidades Autónomas parecían haberse “autoimpuesto” [...] y abordan, sin limitación de materias, el conjunto de las cuestiones vinculadas a la actividad urbanística», por lo que «evidencian ya la plena asunción de sus competencias por las Comunidades Autónomas». Tras la sentencia del Tribunal Constitucional, esta actividad legislativa se extendió a las restantes, de tal forma que, a finales de esta década, esa asunción de competencias quedó completada. No obstante, hay que resaltar una vez más la inercia de la legislación estatal en tanto en cuanto siguió siendo la referencia para la legislación autonómica (Menéndez Rexach, 1996: 146), ya que, más allá de alguna innovación de índole esencialmente instrumental, los principios que han venido inspirando y reglando el urbanismo en España se mantuvieron incólumes.⁷⁰

⁷⁰ Javier García-Bellido García de Diego (1999: 19) destaca que la sentencia del Tribunal Constitucional «no ha hecho más que impeler a las Comunidades Autónomas a promulgar, de prisa y corriendo, sus propias leyes clonando la misma “madre de las Leyes del Suelo”, en un acto de reconstrucción freudiana de la madre, sin antecedentes en nuestro Derecho. Y ello mientras se toman tiempo para alterar o perfeccionar un poco aquí o un poquito acullá el texto base anterior,

Por otro lado, la reforma de la Ley de Suelo de 1990 también sufrió una llamativa contestación dentro del propio gobierno que la promovió, ya que el Ministerio de Economía y Hacienda hizo pública asunción de las conclusiones de un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia que, ya en 1993, denunció el intervencionismo extremo en la regulación urbanística española y reclamó su liberalización (Terán, 1999: 351).⁷¹ Esta tesis, que vinculaba un mercado de suelo más liberalizado con un abaratamiento de los precios de la vivienda —que seguían aumentando—, fue asumida tras las elecciones generales de 1996 por el nuevo gobierno del Partido Popular —PP, de centroderecha—. ⁷² De esta forma, apenas un mes antes de hacerse pública la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, ya se había aprobado la *Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales*,⁷³ que modificaba el texto refundido de 1992 para suprimir la distinción en categorías del suelo urbanizable, reducir la cesión de aprovechamiento y agilizar la tramitación del planeamiento: «se trata de introducir criterios de mercado, limitando o “flexibilizando” la extensión de la intervención pública sobre el territorio» (López de Lucio, 1997: 79).⁷⁴ Posteriormente, tras la decisión del Tribunal Constitucional, y manteniendo esta misma orientación, se aprobó una nueva reforma de la Ley del Suelo, concretada en la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*.

mostrando así que la inercia de los planes, rutinas y prácticas tradicionales ya probadas y en marcha, así como el peso cultural e ideológico del entero sistema heredado son demasiado potentes como para intentar buscarles otros padres más refinados y modernos».

⁷¹ Ante la polémica, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente —MOPTMA— ordenó la constitución de una Comisión de Expertos —con diversos representantes, también del Ministerio de Economía y Hacienda— de la que a finales de 1994 salieron unas recomendaciones. Frente a las posiciones liberalizadoras, una mayoría de los representantes defendió que «el problema del precio y de la disponibilidad de suelo urbanizado es fundamentalmente un problema de gestión» —a lo que cinco miembros querían añadir «y de normativa»— (Comisión de Expertos sobre Urbanismo, 1996: 191).

⁷² En las elecciones previas, celebradas en 1993, el PSOE había obtenido mayoría relativa, mientras que en las que se celebraron a continuación —en 2000—, el PP obtuvo mayoría absoluta.

⁷³ Cabe señalar que esta reforma legal arrancó como *Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales*.

⁷⁴ Esta ley —muy breve, con apenas diez artículos y disposiciones— suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado que se incorporó en la reforma de 1975 (art. 1), modificó las cesiones de aprovechamiento —suprimidas en suelo urbano consolidado y reducidas del 15 al 10% en actuaciones sistemáticas— (art. 2) y modificó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico en los Ayuntamientos —transfiriendo atribuciones del Pleno al Alcalde— (art. 4). Aparte, modificó la regulación de los Colegios Profesionales (art. 5), eliminando por ejemplo su competencia para establecer honorarios mínimos.

2. 3. La reforma de la Ley del Suelo de 1998: liberalización del suelo para una urbanización sin cortapisas

En este caso, y frente a la que la había precedido –que fue un ejercicio orientado al control–, esta nueva reforma inclinó claramente la balanza del lado de la flexibilización, prescindiendo de las principales novedades introducidas por aquella e incorporando otras propias, coincidentes esencialmente con lo ya adelantado en la ley aprobada el año anterior. En lo tocante al régimen del suelo se ratificó su clasificación en urbano, urbanizable –sin categorías– y no urbanizable, con la importante novedad de que el suelo urbanizable pasa a ser la clase residual, condición hasta entonces correspondiente al no urbanizable.⁷⁵ Asimismo, se ratificó el cambio introducido en el ejercicio de los derechos y deberes por los propietarios –prescindiendo de su obtención secuencial y reduciendo la cesión de aprovechamiento–.⁷⁶ El segundo gran aspecto de esta reforma se refiere a las valoraciones –el otro reducto restante de competencia estatal–, estableciéndose reglas de valoración diferentes para el suelo urbano, el no urbanizable y el urbanizable.⁷⁷ Finalmente, cabe añadir que se recuperaron una parte de los artículos del texto refundido de 1992, que quedó por lo demás definitivamente derogado.

Tal y como señalaba Luciano Parejo Alfonso (1997: 31) ya en la primera etapa de este proceso de reforma, esta supuso «un notable cambio respecto de la cultura urbanística establecida», sustentado en un posicionamiento ideológico de orientación liberalizadora que, en efecto, se sitúa en línea opuesta tanto del dirigismo primigenio de la Ley del Suelo de 1956 como del ejercicio de control que orientó las reformas de 1975 y –sobre todo– de 1990. Sin embargo, la reforma de 1997-8 no implicó el cambio de este sistema urbanístico heredado: «el texto legal publicado sigue basándose en los principios del urbanismo clásico español desde la Ley de 1956» (Baño León, 1999: 152).

De hecho, la efectividad pretendida, medida en términos de liberalización del suelo, de la principal novedad introducida –la condición residual del suelo urbanizable– habría de superar en último término –habida cuenta de la redacción final del

⁷⁵ Manteniendo el suelo urbano su definición tradicional, el suelo no urbanizable se definió como los terrenos «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» o «que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano» (art. 9).

⁷⁶ Se confirmó la vuelta al régimen tradicional del suelo urbano, con obligación de cesión solo en el caso del no consolidado, y limitada en cuanto al aprovechamiento a un máximo del 10% –idéntico porcentaje máximo que en el suelo urbanizable– (art. 14 y 18).

⁷⁷ Las valoraciones –a efectos expropiatorios– se hacen depender de la clase y situación del suelo (art. 25 y ss.). Respecto al urbanizable, tal condición se alcanzaba a través de su clasificación en el planeamiento general.

texto de 1998— tanto el primer filtro del poder legislativo autonómico como el segundo filtro del poder decisorio municipal respecto a su planeamiento: ambos disponían de amplias opciones con las que limitar —incluso ampliamente— la voluntad de la reforma de una radical ampliación del suelo urbanizable. Así, Francisco Perales Madueño (1999: 95) subraya que «la dirección está señalada por la Ley estatal, pero su mayor o menor efectividad dependerá de la legislación urbanística. De ningún modo es incompatible esta nueva dirección con políticas de ordenación y protección del territorio». Complementariamente, José María Baño León (1999: 153) apunta que «la ley abre un enorme campo de acción a los municipios, puesto que directamente remite al planeamiento general [...] la decisión sobre qué terrenos deben tener la condición de urbanizables».⁷⁸

En todo caso, la orientación que inspiró la Ley del Suelo salida de la reforma de 1998 fue asumida por muchas Comunidades Autónomas y municipios, que —como se comentará en el siguiente capítulo— sí optaron por hacerla efectiva.⁷⁹ La vigencia de esta ley coincidió de hecho con el periodo de mayor producción inmobiliaria de la historia reciente de España —la conocida «burbuja inmobiliaria»—, hasta que se llevó a cabo su sustitución. Esta fue impulsada por un nuevo cambio de gobierno tras las elecciones generales de 2004, que significaron la vuelta del PSOE al poder. En este caso, desde un posicionamiento ideológico contrario al anterior, se llevó a cabo, básicamente, una reversión completa de la reforma de 1998, expresada en la nueva *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*.

En primer lugar, la Ley del Suelo de 2007 incluyó un Título Preliminar en el que se expresó dicho posicionamiento, incorporando por vez primera en la legislación estatal el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como eje de las políticas públicas en esta materia (Fariña Tojo, 2007: 300), y retornando a través de

⁷⁸ Este autor señala que, en su redacción original, el proyecto de ley «partía de una concepción reglada del suelo urbanizable, lo que venía a ser revolucionario en nuestra tradición legislativa, en la que el suelo urbanizable siempre se ha configurado discrecionalmente por la Administración» (Baño León, 1999: 152). Sin embargo, como resultado de la tramitación parlamentaria, el texto final —al posibilitar la clasificación como no urbanizable de los terrenos que el planeamiento general «considere inadecuados para un desarrollo urbano»— devuelve esa potestad discrecional a la Administración —sobre la que, por otro lado, este autor expresa sus dudas de constitucionalidad por su condición «indeterminada»— (Baño León, 1999: 153). Fernando de Terán (1999: 352) apunta, en esta misma línea, que «se abre un nuevo capítulo en el que los Ayuntamientos, a través de los planes de ordenación [...] tienen nuevamente el protagonismo». Tiempo después, ese criterio de «inadecuación» fue suprimido a través del *Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes*, pero de resultados de su tramitación parlamentaria posterior fue vuelto a incorporar por la definitiva *Ley 10/2003, de 20 de mayo*, con la especificación de que dicha inadecuación fuese motivada «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» (art. 1).

⁷⁹ No obstante, algunas Comunidades Autónomas, como Castilla y León, matizaron mucho el concepto de «todo urbanizable» que emanaba de la legislación estatal a la hora de trasladarla a la legislación urbanística autonómica, aprobada al cabo de un año (Burriel de Orueta, 2008)

ello a la línea de control a la que ya se ha venido haciendo referencia.⁸⁰ Seguidamente, se llevó a cabo una nueva modificación del régimen del suelo que, por primera vez, prescinde del tradicional concepto urbanístico de clasificación para sustituirlo por el de «situación básica», en la que solo se contemplan dos opciones: suelo urbanizado –equivalente al suelo urbano– y suelo rural –que incluiría tanto el no urbanizable como el urbanizable, en tanto este último no complete su efectiva urbanización–.⁸¹ Este vino a ser el cambio fundamental de esta reforma –para ajustarse escrupulosamente a la competencia estatal (Baño León, 2007: 302)–,⁸² que repercutió a su vez en el régimen de valoraciones –del que se excluye la consideración de expectativas urbanísticas–.⁸³ Por último, cabe señalar la derogación íntegra de la ley de 1998 y el mandato al gobierno de elaboración de un texto que refundiese la nueva ley con los preceptos del texto de 1992 que se mantenían en vigor, lo cual se satisfizo mediante el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo*, en el que quedaba así recogida la legislación urbanística estatal.

En el año transcurrido entre la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 2007 y la de su texto refundido de 2008 se produjo el hundimiento del mercado inmobiliario español y el estallido de la crisis económica a nivel tanto internacional como nacional, que se agravaría en los meses posteriores. En este sentido, esta última reforma no tuvo –no pudo tener– ningún efecto sobre el ciclo urbano y urbanístico objeto de este texto. No obstante, sí vino a simbolizar su cierre, al menos en cuanto al ámbito normativo, representando el último hito de un periodo de treinta años marcado por continuas reformas de la ley en el nivel estatal y por el inicio y posterior materialización efectiva del traspaso de las competencias en urbanismo y ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas.

Un periodo marcado por constantes cambios que, sin embargo, contrastan con la notable inercia y estabilidad de un sistema urbanístico que, en líneas generales, ha mantenido intactos los principios y bases fundamentales que lo conformaron en

⁸⁰ En concreto, se señala que «las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible» (art. 2).

⁸¹ El suelo urbanizado se define como «el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población», mientras que dentro del suelo rural se contemplan tanto «el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización» como «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» (art. 12).

⁸² Este autor subraya la condición de «Ley de suelo no urbanística» de este texto: «de ahí la desaparición de la clasificación del suelo y la utilización de conceptos no urbanísticos», al ser esa reconocida como exclusiva competencia autonómica.

⁸³ En lo referente a la valoración en el suelo rural, se explicita que «en ninguno de los casos previstos [...] podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados» (art. 22).

1956. Tras la revisión y compleción de ese marco primigenio a través de una reforma de 1975 que se puede resumir desde la dicotomía entre flexibilidad y control, las que se sucedieron posteriormente a nivel estatal han ido oscilando alternativamente entre el primer componente –1997-8– y el segundo –1990 y 2007–, introduciendo modificaciones que –como se ha visto– no han alterado sustancialmente los fundamentos de un sistema que, del mismo modo, también han sido asumidos en las leyes autonómicas.

Unos fundamentos intrínsecamente ligados a un modelo urbano muy concreto, con una condición esencial: el carácter expansivo –facilitando el desarrollo de nuevas áreas urbanas–. Basta con señalar a este respecto que los elementos más característicos del sistema urbanístico español –clasificación del suelo, derechos y deberes de los propietarios, reparcelación– se orientan esencialmente, por un lado, a posibilitar la urbanización de nuevos fragmentos de ciudad y, por otro lado, al reparto de las cargas –y sobre todo de los beneficios– que estas operaciones de crecimiento urbano producen, tanto entre los propietarios del suelo como entre estos y la comunidad. Ambas cuestiones han estado asimismo claramente vinculadas a esa ya citada dicotomía entre flexibilidad y control, que no deja de ser la expresión de la dialéctica entre lo privado y lo público, intrínseca por lo demás a toda legislación.

3. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: UNA EVOLUCIÓN EN TRES TIEMPOS

Desde el inicio de los años ochenta y a lo largo de las siguientes tres décadas, el planeamiento urbanístico en España ha experimentado una evidente evolución, tanto desde el punto de vista puramente formal –motivada tanto por los sucesivos cambios legislativos que se acaban de señalar, como por los avances técnicos para su elaboración y producción– como en lo que respecta a sus contenidos, que son lo que resulta de interés en este caso. Haciendo la necesaria abstracción de los aspectos más vinculados a la realidad específica de cada ciudad o ámbito al que se refieren, es posible distinguir, a lo largo de todo este periodo, determinadas tendencias comunes –ampliamente compartidas– respecto a la orientación y principales líneas programáticas del planeamiento, lo cual permite plantear su lectura en etapas, y más concretamente definir tres tiempos –muy claramente reconocibles– en estas tres décadas.⁸⁴

3. 1. La generación de planes de los años ochenta: voluntad reformista volcada en la ciudad existente

La primera etapa comenzó con el inicio de la década de los ochenta, en relación directa con un cambio político de gran calado: la democratización de los Ayuntamientos a partir de las elecciones municipales del 3 de abril de 1979 –las primeras después de la dictadura, de la aprobación de la Constitución y de las primeras elecciones generales bajo vigencia de esta, celebradas un mes antes–. A escala nacional, la Unión de Centro Democrático –UCD, partido de centroderecha en el Gobierno– obtuvo el mayor número de votos, seguida muy de cerca por el PSOE y –ya a mucha mayor distancia– por el Partido Comunista de España –PCE–. Sin embargo, prácticamente todas las grandes ciudades del país pasaron a tener alcalde y gobiernos de izquierda, lo que marcó un claro punto de inflexión en los Ayuntamientos.

Por un lado, y frente a la tutela a la que les sometió el régimen franquista, los nuevos Ayuntamientos recuperaron –y reivindicaron– su autonomía y capacidad de decisión. Por otro lado, la coincidencia entre un gobierno nacional de centroderecha y

⁸⁴ Para ello, se hará referencia fundamentalmente al planeamiento general, sin que ello excluya, cuando resulta necesario, la mención o el comentario de otros tipos de instrumentos de planeamiento. Por otro lado, cabe señalar que esta división en tres etapas ya ha sido planteada –lógicamente con algunas diferencias– por otros autores, por ejemplo, Jordi Borja y Zaida Muxí (2004: 11-12).

unos Ayuntamientos –los más importantes– de izquierdas –que estrenaban en ellos responsabilidades de gobierno– convirtió a los últimos en actores políticos de primer orden, con consecuencias en todos los ámbitos de la política municipal, incluyendo el urbanismo. De hecho, tal y como señala Fernando de Terán (1999: 325), tras las elecciones municipales de 1979 «el tema urbanístico se convirtió en una de las piezas fundamentales de la política local». Empujando a los partidos políticos, que hicieron bandera de esta cuestión en la campaña electoral (Terán, 1999: 326), fue fundamental a este respecto el papel de las asociaciones vecinales, que habían desarrollado una intensa actividad reivindicativa en los años finales del franquismo y que ejercieron una enorme influencia en los nuevos Ayuntamientos democráticos, a los que vinieron a ceder el protagonismo que habían ejercido hasta entonces (Leira, 1989: 156; Terán, 1999: 326).

Inicialmente, la acción urbanística de las nuevas corporaciones se volcó en actuaciones puntuales destinadas a dar respuesta a problemas concretos y urgentes, pero enseguida dio paso a la modificación del planeamiento urbanístico heredado del periodo anterior (Terán, 1999: 326). En concreto, se produjo un proceso generalizado de revisión de los Planes Generales vigentes, tarea emprendida en un contexto de entusiasmo colectivo, ya que se veía en ello una oportunidad de contribuir –incluso– al cambio social, de tal forma que estos instrumentos de planeamiento fueron vistos desde un prisma netamente político (Leira, 1989: 159), y su revisión entendida como «nueva “constitución” urbanística de los municipios» (Quero Castanys, 1989: 147). Este impulso social contó evidentemente con la complicidad de los políticos de izquierdas que acababan de entrar en los Ayuntamientos y de las asociaciones vecinales, y también con la de una nueva generación de técnicos que se había formado en los años anteriores –en muchas ocasiones colaborando con ellos en sus reivindicaciones– y que asumió entonces esa tarea (Gigosos Pérez y Saravia Madrigal, 1993: 49).

Asimismo, la reforma de la Ley del Suelo de 1975 ofreció un marco legal renovado que, pese a haber sido muy contestado desde la izquierda en el momento de su aprobación, fue a la postre empleado, convirtiéndose así una ley franquista en el paradójico fundamento del urbanismo de la democracia: «fue tomando cuerpo su aceptación crítica no sólo en tanto marco desahogado para opciones urbanísticas de diferente signo, sino incluso como repertorio de instrumentos cuyas posibilidades de utilización al servicio de una política urbanística alternativa merecían ser exploradas» (Gago Dávila, 1989: 165). La reforma ofreció además una clara razón de oportunidad, ya que obligaba a revisar el planeamiento vigente, lo que además colocó a los planes en el centro de atención.⁸⁵

A la hora de determinar la orientación que habrían de tener los nuevos Planes Generales, fueron varios los factores que intervinieron. En primer lugar, existía una

⁸⁵ En concreto, su Disposición Transitoria Primera establecía un plazo de cuatro años para la revisión de los Planes Generales. Ante el incumplimiento generalizado, el gobierno aprobó el *Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana*, que fijaba una serie de normas transitorias en tanto en cuanto no se hiciese efectiva la revisión exigida.

percepción compartida acerca de los problemas que aquejaban entonces a las ciudades –falta de calidad ambiental, excesiva densidad, escasez de equipamientos y espacios libres públicos, etc.–, y por lo tanto también de la necesidad de una acción correctora al respecto, lo que, de hecho, ya había dado lugar a esa política de acciones puntuales antes citada –y que fue una constante en aquellos años–. En segundo lugar, también era ampliamente compartida la idea de que, en gran medida, esos problemas no eran sino la consecuencia del urbanismo que se había llevado a cabo hasta entonces (Terán, 1999: 326-327). De este modo, una de las claves del planeamiento de aquellos años reside en su condición de reacción frente al planeamiento anterior, que se puede verificar en distintos aspectos.

Uno de los que merece la pena destacar consistió en la desaparición de los distintos organismos de carácter metropolitano creados desde el Estado en el periodo anterior para la gestión del planeamiento urbanístico en las principales áreas urbanas del país. Tal y como comenta Ramón López de Lucio (1993: 241), «paradójicamente en España la crisis del planeamiento metropolitano coincide con la llegada del régimen democrático». Por un lado, fue decisiva al respecto la ya señalada reivindicación de la autonomía municipal, así como la confrontación entre los Ayuntamientos afectados y el Gobierno –dado su distinto signo político– (Leira, 1989: 159). Por otro lado, también intervinieron en este sentido las Comunidades Autónomas, que prescindieron de unos organismos heredados con los que habrían tenido que compartir sus recién adquiridas competencias en urbanismo y ordenación del territorio.

En consecuencia, desde principios de los ochenta se fue produciendo su extinción, a pesar de que –como ya se señaló anteriormente– el fenómeno metropolitano seguía y seguiría plenamente vigente, no ya solo en estas grandes áreas urbanas que habían dispuesto tanto de planeamiento metropolitano como de estos organismos para su gestión, sino emergiendo en torno a otras ciudades que, en algunos casos, también llegaron a disponer de planeamiento de ámbito comarcal –y del que también se prescindió entonces–.⁸⁶ Fruto de este especial contexto político, y justo cuando el fenómeno metropolitano se consolidaba definitivamente, se perdió así la oportunidad de repensar su planificación y –especialmente– su gobierno desde organismos «intermedios» específicamente destinados a este fin.⁸⁷

Esta reacción contra el planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal se encuadró por lo demás en la que, de forma general, se produjo contra el modelo de plan e incluso contra las propias técnicas urbanísticas que se extendieron desde finales de los sesenta: planes fuertemente expansivos –en esquemas de crecimiento direccional, en paralelo, etc.– apoyados en la clasificación de extensas superficies de

⁸⁶ Es el caso, por ejemplo, de Valladolid, tal y como se comentará con detalle en el capítulo 1 de la segunda parte.

⁸⁷ En el marco del reajuste competencial de aquel momento, se tendió a asumir el urbanismo como competencia básicamente municipal, aun controlada por unas Comunidades Autónomas que asumieron la competencia –y legislaron– en cuanto a ordenación del territorio (Menéndez Rejachs, 1996: 147). La escala intermedia quedó como se ha dicho vacía de contenido.

suelo para su urbanización y en grandes sistemas viarios, dirigidos prioritariamente a satisfacer al mercado inmobiliario (Quero Castanys, 1989: 148).⁸⁸ En consecuencia, en los nuevos Planes Generales se observará «una apuesta por la prudencia y la contención», en la que confluyeron, junto a dicha reacción frente al planeamiento anterior –y a su fallida promesa de contención de los precios de la vivienda–, «la apuesta por el control del desarrollo, la programación y por la crucial importancia concedida a la ciudad existente», así como «la influencia de las ideas de austeridad por entonces en boga» o «la radical desconfianza en una expansión urbana concebida –falazmente– como alternativa y en contraposición a una ciudad sin posible reparación» (Gago Dávila, 1989: 166-167).

De este modo, la orientación de los nuevos Planes Generales vino dada por la combinación entre factores de índole interna –la respuesta a los problemas heredados del periodo anterior y el rechazo de los fundamentos del planeamiento urbanístico al que se los achacó– y la asunción de referencias alternativas al urbanismo de raíz funcionalista dominante hasta entonces, y que se obtuvieron concretamente desde Italia. Por un lado, como ya se ha citado, ejerció entonces una enorme influencia el denominado urbanismo de la austeridad propuesto por el urbanista Giuseppe Campos Venuti (1981), fundado en el rechazo del despilfarro al que conduce el modelo urbano basado en la generación de rentas y en la apuesta, como alternativa, por la ciudad existente y la salvaguardia –pública, social, productiva, ambiental y programática– de los factores esenciales de la vida urbana. Por otro lado, partiendo de un punto de vista más vinculado a la arquitectura, también ejerció clara influencia la crítica al funcionalismo fundada en la obra de Aldo Rossi, de la que derivó una aproximación al planeamiento más preocupada por sus contenidos formales, por la atención a la realidad construida específica de cada ciudad: «el plan general, así, recupera la ordenación, y ello nos permite hablar otra vez de planes de ordenación, como proyectos de “arquitectura de la ciudad”» (Calvo, 1989: 97).⁸⁹

Sobre estas bases, la revisión del planeamiento general se extendió rápidamente por las ciudades españolas, constituyéndose en muchas ocasiones «Oficinas del Plan», específicamente destinadas a este fin y en las que colaboraron técnicos tanto municipales como externos (Quero Castanys, 1989: 147). Este proceso, generalizado

⁸⁸ Este autor señala que «los planes vigentes en el momento de constitución de los nuevos Ayuntamientos eran modelos muy degradados del pensamiento planificador metropolitano: generalmente, eran sumas de sistemas infraestructurales concebidos por cada administración competente, como única trama geométrica a la que luego se referían las clases jurídicas y económicas de suelo para el crecimiento expansivo. Eran instrumentos miserables que pretendían propiciar el acelerado crecimiento de las ciudades con que se manifestó el tardío acceso de España al desarrollo europeo y la radical transformación de su sistema de asentamientos».

⁸⁹ Añade este autor que «se abandona por tanto la idea de un modelo alternativo de ciudad basado en el cientifismo del Movimiento Moderno y sus reglas abstractas y universalizables. Los problemas urbanos que antes se expresaban en tasas y coeficientes de uso se resumen ahora en contenidos físicos concretos [...] La forma urbana y su espacio vuelven a ser objeto básico de este planeamiento».

en muy poco tiempo, de elaboración y aprobación de nuevos Planes Generales que pretendían romper con el periodo anterior, afrontando problemas en gran medida comunes y buscando apoyo para ello en referencias a la postre también compartidas les dio una gran coherencia disciplinar. Ello consiente, sin duda, su interpretación como una experiencia conjunta (Leira, 1989: 153), como «una nueva generación de planes» caracterizada, «en gran medida, por la reivindicación de la dimensión morfológica de la ciudad» (Terán, 1999: 332).⁹⁰

De entre todos ellos, el nuevo Plan General de Madrid –aprobado en 1985– acabó por convertirse en su máximo exponente. Fernando de Terán (1999: 335) destaca la «importancia de su contribución a la formación de ese modo de planeamiento característico de aquel momento», sobre todo con la introducción «de una nueva manera de plantear la articulación global de la ciudad», sobre la base de operaciones estructurales, «capaces de provocar por partes una organización intencionada del conjunto urbano». Un criterio –«compaginar ese morfologismo menor, con la disponibilidad de elementos estructurales generales» (Terán, 1999: 332)– que también se siguió en planes coetáneos de otras grandes ciudades, como Málaga o Sevilla, y que, «a partir de la inicial opción morfológica», condujo a «un tipo renovado de plan estratégico, más atento a los problemas de forma y estructura general de la ciudad, y redimido de su vieja y positivista condición de mera suma de opciones sectoriales» (Quero Castanys, 1989: 149-150).⁹¹

La lectura que más trascendencia ha alcanzado respecto a esta generación de planes es la que se elaboró en el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona –LUB–.⁹² Poniendo el foco en la cuestión morfológica, desde allí se propuso en 1984 la expresión «urbanismo urbano» para referirse a este periodo. En concreto, Manuel de Solá-Morales i Rubió y Josep Parcerisa i Bundó (1987: 49) señalan que:

[...] hay, en la experiencia española de los últimos diez años, elementos de tendencia hacia un urbanismo más urbano [...] Los nuevos planes generales, con sus limitaciones y defectos, han abierto brechas en el burocratismo anterior y han planteado

⁹⁰ Este autor señala cómo «la idea de estructura y la descomposición zonal funcional de los planes anteriores son sustituidas ahora por una fragmentación basada en el análisis histórico, morfológico y tipológico, tanto para el tratamiento recualificador de la ciudad existente, como para orientar y condicionar el carácter formal de las futuras transformaciones».

⁹¹ A este respecto, Luis Calvo (1989: 99) hace referencia a «dos líneas de aproximación: la globalizadora y estructural, que va desde el “todo a las partes”, y su contraria: la propuesta formal que desde las partes, explica, contrasta y verifica la imagen global [...] En definitiva, existe una relación dialéctica entre estructura y forma, entre estructura y ordenación».

⁹² Otra importante aportación del LUB al debate del momento fue la coordinación de la denominada «Colección Ciencia Urbanística», una serie de libros editada por Gustavo Gili en los años setenta que, junto a la actividad editorial de otros organismos públicos –entre los que venía destacando el Instituto de Estudios de Administración Local, IEAL– dio lugar a un momento ciertamente excepcional de publicación de textos sobre urbanismo en España.

nuevas fronteras al diseño urbano, y opciones más simples a las administradores y representantes públicos.

Sumando al análisis de casos ya citados –Madrid y Málaga– el de otras ciudades de tamaño medio como Salamanca, Valladolid,⁹³ Tarragona, La Coruña o Santa Cruz –junto a otras más pequeñas, que adquieren aquí el máximo protagonismo–, estos autores subrayan sus antecedentes compartidos, su atención a la materialidad de la ciudad, la asunción de lo heredado –aun como problema–, el cuidado en el detalle, su selectividad respecto a lo estratégico y el papel secundario de los grandes sistemas infraestructurales (Solá-Morales i Rubió y Parcerisa i Bundó, 1987: 48-49).

Asimismo, la cuestión de la gestión adquirió en estos Planes Generales una gran importancia, centrada en la necesidad de «obtener unas infraestructuras y dotaciones cuyo acumulado déficit se constata» y que sin embargo chocó con «unos insuficientes mecanismos de gestión, concebidos fundamentalmente para responder y aplicarse en situaciones de crecimiento urbano y apenas para hacer frente a la transformación interna de las ciudades» (Leira, 1989: 160).

Por un lado, ello condujo a negociaciones entre los Ayuntamientos y actores privados, a través de convenios «resueltos en muchos casos primando lo inmediato frente a las previsiones de futuro, lo que quebró en cierto modo la complicidad entre políticos y funcionarios municipales y los técnicos encargados de la elaboración de los planes» (Gago Dávila, 1989: 166). Por otro lado, habida cuenta de esa falta de mecanismos eficaces, se decidió en muchos casos «aumentar al máximo el suelo urbanizable frente al urbano, dadas las mayores exigencias de cesiones en aquel, y del suelo programado sobre el no programado como mejor garantía de la efectiva obtención de dichas cesiones» (Gago Dávila, 1989: 166). El componente expansivo –apoyado en las infraestructuras de transporte– siguió siendo, por lo tanto, fundamental.

En resumidas cuentas, el especial momento político y social que representó la Transición alumbró en el urbanismo una generación de Planes Generales bastante coherente, caracterizada, aunque sin renunciar al crecimiento, por su orientación específica a esa mejora reivindicada de la ciudad existente, afrontada a partir de intervenciones en las que se distingue tanto el enfoque morfológico en la ordenación como la atención prestada a los mecanismos que hiciesen posible su gestión y efectiva materialización.⁹⁴ Se concibieron con una enorme ambición –que trascendía incluso el ámbito puramente urbanístico– y, sin embargo, ese ímpetu se agotó con rapidez: no deja de ser llamativo que, apenas transcurridos unos pocos años –ni siquiera una década–, fuesen ya observados como una experiencia cerrada, como una generación

⁹³ El caso del Plan General de Valladolid –aprobado en 1984– será tratado en el capítulo 1 de la segunda parte, en el que se detallarán sus condiciones «generacionales».

⁹⁴ Pablo Gigoso Pérez y Manuel Saravia Madrigal (1993: 38) resumen esta «generación de planes» en dos cuestiones centrales: «su vinculación a las reivindicaciones populares de finales de los 70 y el cuidado diseño de la forma urbana que proponen: su legitimación política y su formalización técnica».

que se agotó casi tan rápidamente como se formó (Quero Castanys, 1989: 152; Leira, 1989: 153).⁹⁵

A ello contribuyó sin duda el cambio de contexto económico a partir de mediados de los años ochenta (Gago Dávila, 1989: 172), cuando, tras una década de crisis, el crecimiento de la economía se aceleró en los años siguientes, a lo que se unió el descenso de la inflación y también de la tasa de desempleo, que –tras alcanzar un pico en el primer trimestre de 1986– fue descendiendo en los años siguientes.⁹⁶ Ello se produjo en paralelo a importantes cambios en la política económica del país –impulsados desde el gobierno del PSOE, que había accedido al poder en 1982–, y en un contexto de reactivación del mercado inmobiliario y del crecimiento urbano, y dio paso a la segunda etapa en la que se puede dividir la evolución reciente del urbanismo español.

3. 2. Los años noventa: la relegación del urbanismo frente a los grandes proyectos urbanos

Esta segunda etapa se puede identificar, básicamente, con el cuestionamiento de la eficacia o utilidad –o incluso de la necesidad– del planeamiento urbanístico –al menos en su concepción tradicional–, al que contribuyeron factores de distinto origen. En primer lugar, existió ya tempranamente una cierta decepción respecto a los resultados reales de esa generación de planes de principios de la década, proporcional en este sentido a la ambición con que se plantearon, ya no solo en términos de ordenación (Calvo, 1989: 102), sino en su intento de ser «más que planes» (Leira, 1989: 162). Es interesante a este respecto la apreciación que hacen Ramón López de Lucio

⁹⁵ Damián Quero Castanys se refería entonces a estos planes como «una experiencia ya “cerrada” en el tiempo, propia de una conjunción temporal de anhelos de transformación social y estética, de un ímpetu que no sobrevivió a su estatalización», y Eduardo Leira señalaba que «tan solo escasos años después, al final de la década, los planes que –aunque en menor número– se siguen ahora produciendo empiezan a jugar un diferente papel; se acometen, caso de hacerlo, desde otras posiciones». Sancionaban en todo caso esa condición «generacional» que revistió a los Planes Generales de aquel momento, expresada de hecho en la propia publicación que recogía sus palabras (Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 1989), correspondiente a la exposición que, sobre esta etapa del urbanismo español –«10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989»– se celebró en Venecia en abril de 1989. En ella se expusieron, entre otros, los Planes Generales de Madrid, Salamanca, Gijón, Tarragona, Málaga, Valladolid y Sevilla.

⁹⁶ La tasa de crecimiento del PIB superó el 3% en 1987 y se situó ampliamente por encima del 4% hasta 1990. La inflación bajó del 10% a finales de 1984, y acabó la década moviéndose entre el 4% y el 7%, niveles inéditos desde principios de los años setenta. Por su parte, la tasa de desempleo tocó techo en el primer trimestre de 1986 con un 21,65%, y desde ahí fue descendiendo hasta situarse en el entorno del 16% a principios de los años noventa. Datos correspondientes a la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el Índice de Precios al Consumo y la Encuesta de Población Activa.

y Agustín Hernández Aja (1995: 22) al subrayar, más allá de la caracterización disciplinar de estos planes, la relevancia de su componente político.⁹⁷

En relación con ello, Eduardo Leira (1989: 162) apunta que «los planes se han gestionado, en general, con diferentes criterios a los que fueron concebidos, pese a la generalizada y específica atención prestada a la gestión», mientras que Jesús Gago Dávila (1989: 172) señala que la reactivación económica antes mencionada condujo a un cambio en el perfil de los actores inmobiliarios y económicos, en las relaciones de estos con la administración y en el propio proceder de la última –manifestado por ejemplo en el regreso al recurso al convenio–: síntomas todos ellos de «una alteración profunda, en gestación, de un modelo de planeamiento y gestión, que aunque formalmente en vigor, estaría entrando en una fase de crisis que puede conducir, quizá, a su liquidación definitiva». En efecto, visto con perspectiva, es cierto que se estaba gestando entonces la crisis del modelo de planeamiento y gestión instituido en los años ochenta, que se manifestó inicialmente en dos caminos diferentes, pero que, a la postre, contribuyeron igualmente a consolidarla.⁹⁸

Por un lado, se produjo una reacción de orden institucional, que pretendió solucionar lo que entendía como una crisis de gestión precisamente con más gestión, es decir, incidiendo, profundizando y haciendo más complejos –para ser, pretendidamente, más eficaces– sus mecanismos. Es la respuesta que se puede identificar con la ya comentada reforma de la Ley del Suelo de 1990, rápidamente cuestionada y finalmente fracasada –como ya se comentó–, pero que, mientras tanto, convirtió el planeamiento «en un enojoso ejercicio de contabilidad y de gestión, en el que sus contenidos propiamente urbanísticos pasan a segundo plano», materializando una «sustitución institucional del planeamiento por la gestión» (Roch Peña, 2001: 10).

Por otro lado, se produjo en paralelo una respuesta de orden disciplinar, elocuentemente definida por Ramón López de Lucio (1993: 243) como «el ensimismamiento en el “urbanismo urbano” como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial». A partir de la extendida querencia morfológica tan presente como ya se ha dicho en aquel momento, y abundando en sus referencias, críticas con el funcionalismo y con sus instrumentos –incluyendo aquí el propio concepto de plan urbanístico–, se propagó una suerte de repliegue disciplinar, «un explicable retorno hacia los seguros cauces de la estricta disciplinarietà arquitectónica y proyectual». Ello tuvo su máxima expresión en la contraposición entre plan y proyecto, que marcó el paso de la década de los ochenta a los noventa.

⁹⁷ Añaden, de hecho, que «este es un tema que, en nuestra opinión, olvidan con demasiada frecuencia los estudiosos que se quieren concentrar en los aspectos estrictamente disciplinares».

⁹⁸ León Calvo Mayoral (1995) plantea una evolución desde el inicial «paradigma de la austeridad» de la primera mitad de los años ochenta hacia el «paradigma de la desregulación» y el «paradigma estratégico» de su segunda mitad, cuyos fundamentos coinciden en buena medida con los aspectos que se van a tratar a continuación.

Según aducían sus defensores, los proyectos urbanos eran los únicos instrumentos verdaderamente capaces de conseguir una transformación efectiva de las ciudades, frente a un planeamiento urbanístico ahogado en sus propios procedimientos. Manuel de Solà-Morales (1987: 24) comentaba al respecto que «proyectar el lugar es, así, método principal de lo que estamos llamando proyectos urbanos», y tras glosar sus antecedentes, añadía que «tienen una voluntad operativa y pragmática, y una ética más profesional que ideológica, porque tienen también una gran desconfianza en los principios y demasiado aprecio por los finales».⁹⁹

En el caso de España, uno de los máximos defensores de esta aproximación puramente proyectual a los problemas urbanos fue Oriol Bohigas (1981: 24), que a principios de los ochenta afirmaba que «el urbanismo no es posible», denunciando la ineficacia tanto de su gestión como de sus propios contenidos.¹⁰⁰ Siendo entonces delegado de servicios en el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona – cargo que ocupó entre 1980 y 1984, cuando pasó a ser asesor del alcalde en la materia– impulsó un programa de talante reformista de intervención en varios barrios de la ciudad. Este se sustentaba en pequeñas acciones puntuales en las que se primaban los espacios públicos y las dotaciones (Monclús, 2003: 5-6). Acciones que, eso sí, se enmarcaban en un planteamiento más amplio y sistemático, que incluía la aprobación de varios PERI –con carácter proyectual– y que buscó a su vez acomodo en el Plan General Metropolitano de 1976, y en el contexto metropolitano del que este era expresión. Sin embargo, tal y como señala Fernando de Terán (1999: 339), «cuando en 1986 quedó Barcelona designada como sede de los Juegos Olímpicos de 1992, se produjo una notable alteración de la situación».

En concreto, esta lógica reformista basada en pequeñas actuaciones fue sustituida por un programa de enormes inversiones en grandes infraestructuras y proyectos urbanos «que se centra en la dimensión funcional y productiva de la ciudad» (Monclús, 2003: 6), y que se sustentó en gran medida en el apoyo financiero del Estado. Así, se intervino en la red de ferrocarril y metro, se completó un anillo viario de circunvalación con las rondas del Litoral y de Dalt –«de cuidado diseño e inserción en la ciudad»– y se crearon nuevas grandes áreas de centralidad –«estratégicamente distribuidas en la ciudad»– para acoger instalaciones deportivas y también culturales (Terán, 1999: 340).

⁹⁹ Existía en este sentido un rechazo al contenido político del urbanismo tan presente en la etapa anterior –como se ha visto–, al que se contraponía la pura técnica –ética– disciplinar. A este respecto, añadía este autor a modo de conclusión: «Como si no fuera una simpleza confiar en el talento a la hora de construir nuestras ciudades...».

¹⁰⁰ Afirmaba: «Un plan no sólo llega siempre tarde, sino que, cuando llega, sirve para muy poco o sirve para disfrazar especulaciones o para destruir iniciativas. Pero a menudo sirve también para destruir físicamente grandes zonas de la ciudad, gracias a no haber atendido a su auténtica capacidad de realización.»

Asimismo, la construcción de la Villa Olímpica fue de la mano de una intensa renovación del frente marítimo de la ciudad, hasta entonces destinado a usos portuarios e industriales. Más allá de la evidencia de lo extraordinario tanto del momento como muy especialmente de los medios –fundamentalmente económicos– sin los que esta profunda transformación habría resultado imposible, Oriol Bohigas (2004: 26) señala la continuidad en el método del proyecto urbano, con un cambio de escala y sin recurrir a modificar el planeamiento general.¹⁰¹

Sin embargo, se puede considerar que ese cambio de escala no fue inocuo, y que adoleció además de una débil visión de conjunto. A este respecto, Manuel de Torres i Capell (1994: 211-213) afirma que «el proyecto olímpico de Barcelona ha partido de una concepción muy simple de la estructura urbana» –reducida a un reparto homogéneo de los espacios olímpicos en los cuatro puntos cardinales–, a lo que añade las dudas sobre si dicho proyecto «tiene dimensión urbanística, o está diseñado al margen de todas las realidades y relaciones metropolitanas» –apuntando al respecto la limitación conceptual de sus propuestas de estructura, para las que se buscó justificación en el plan de vías de 1984 y la propuesta de áreas de nueva centralidad de 1988–. Por otro lado, en referencia al proyecto de la Villa Olímpica, comenta la ausencia de «reglas de composición intermedia», y apunta a este respecto que, tal vez, el resultado habría sido diferente de no haberse destruido todos los vestigios de arquitectura industrial del Poble Nou, donde se ubicó (Torres i Capell, 1994: 216-217).

Respecto a esto último, François Tomas (2000: 65) llama la atención sobre «la destrucción de todo un barrio funcionalmente mixto y socialmente popular, para abrir, al lado del parque de la Ciutadella, la trama del Eixample [...] sobre la playa y el mar». Y añade:

Al dar a Barcelona [...] una gran fachada marítima, la llamada operación de la Villa Olímpica contribuyó innegablemente a renovar su urbanismo y a confirmar su imagen de gran ciudad internacional, al elevado precio de ignorar la opinión de sus habitantes.

En este sentido, se puede observar cómo la lógica del proyecto urbano fue creciendo en autonomía, tanto compositiva –quebrándose al menos en cierta medida su articulación con el todo, en ausencia también de referencias de escala intermedia– como programática: tal y como comenta Fernando de Terán (1999: 340), «ese complejo programa de intervenciones físicas quedó englobado en el Plan Estratégico Económico y Social, aprobado en 1990», y cuyo primer objetivo «era explícito en cuanto a la intención de integrar la economía de la ciudad en el ámbito mundial, asegurando su competitividad para asegurar un desarrollo sostenible».

¹⁰¹ En concreto, comenta que «[...] todo ello se hacía simplemente con el método de la sucesión de proyectos urbanos, aunque a una escala mayor que la de los ensayos realizados en los años 80 en el zurcido, reutilización y reconstrucción de los barrios. Es decir, sin acudir al trámite de un nuevo Plan General o a la modificación del vigente».

El marco de referencia ya no se mide tanto en términos espaciales y de planificación urbanística –de carácter esencialmente espacial–, sino en términos económicos y de planificación estratégica –de carácter programático y justificativo–, con un punto de mira que ya no apunta tanto hacia adentro –fundamento del urbanismo reformista de los ochenta, también en Barcelona– como hacia afuera, hacia el posicionamiento de la ciudad en el contexto internacional (Monclús, 2003: 6). Joaquín Clusa (1999: 94) sintetiza esta tendencia cuando subraya, como puntos fuertes de la experiencia olímpica barcelonesa, «los efectos globales-culturales (“Barcelona en el mapa del mundo”); la transformación urbana por medio del proyecto infraestructural, el consenso entre las administraciones públicas y el *partnership* público-privado». Una suerte de nuevo método que fue adoptado entonces por otras muchas ciudades –impulsado por el éxito barcelonés–, siendo el otro caso sin duda más conocido y relevante el de Bilbao.

La capital vizcaína sufrió una situación de crisis en los años ochenta, a la que contribuyeron multitud de factores: el terrorismo de ETA –especialmente intenso en ese momento, y que sufrió todo el país–, la reconversión industrial –que afectó notablemente a la industria pesada vasca– o las graves inundaciones de agosto de 1983, que se cebaron especialmente con Bilbao y su casco viejo. Hacia finales de la década –precisamente cuando despegaba el proyecto olímpico de Barcelona–, el gobierno del País Vasco –con apoyo de la Diputación Foral de Vizcaya y de otros agentes tanto públicos como privados– decidió impulsar la reactivación económica de la ciudad.

De este modo, en mayo de 1991 se constituyó Bilbao Metròpoli-30 como asociación orientada a impulsar un plan estratégico para toda el área metropolitana bilbaína, que ya estaba entonces en elaboración y que se aprobó finalmente en marzo de 1992 como *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*, un concepto este último inequívocamente definido en el propio plan:

El Bilbao Metropolitano se define, a los efectos del Plan Estratégico, por la realidad económica y social que representa la concentración urbana del Bajo Nervión y los valles contiguos. De esta manera, el concepto de Área Metropolitana es más económico-social que territorial, refiriéndose esencialmente al papel que cumplen las metrópolis contemporáneas en relación a su entorno regional.¹⁰²

Se evidencia aquí con claridad ese cambio de modelo de planificación, de la urbanística a la estratégica, de lo espacial a lo económico, acompañado a su vez de nuevos organismos –expresivos de ese mismo cambio–. Si bien es cierto que no se renunció a los instrumentos tradicionales de planificación territorial, no lo es menos

¹⁰² *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano: fase I* (1992), p. 8. Disponible en el sitio web de Bilbao Metròpoli-30: <http://www.bm30.eus/fines-y-objetivos/planificacion-estrategica/plan-estrategico-de-revitalizacion/>

que estos adoptaron una posición secundaria, y subordinada en todo caso a los objetivos de esta planificación estratégica.¹⁰³

En lo tocante a sus propuestas concretas, muchas confluyeron en un único ámbito: los márgenes de la ría en la ciudad de Bilbao, más concretamente en la zona de Abandoibarra, donde convivían instalaciones industriales abandonadas, portuarias y ferroviarias. El Plan Estratégico la señaló como «zona de actuación prioritaria», destacando su «localización privilegiada, limitada en la actualidad por las barreras físicas que representan el ferrocarril y los usos portuarios».¹⁰⁴ Tomando como referencia operaciones similares en Madrid y la propia Barcelona,¹⁰⁵ se llegó a un acuerdo con el Estado para impulsar conjuntamente la transformación completa de todo ese ámbito, para cuya gestión se constituyó en noviembre de 1992 una sociedad anónima – Bilbao Ría 2000– participada a partes iguales por el Estado y por las instituciones vascas implicadas. Esta sociedad se convirtió en la administradora de todo este suelo, procediendo a su venta –una vez liberado de sus anteriores usos– con el objetivo de obtener el máximo beneficio posible –reinvirtiendo luego, en su caso, las plusvalías obtenidas– (Mas Serra, 2011: 45-46). Este proceso se iba plasmando en paralelo en el planeamiento urbanístico municipal, pero se guio mediante un instrumento de ordenación específico: el denominado *Master Plan* de Abandoibarra.¹⁰⁶

Finalmente, para conseguir revestir de proyección internacional a esta actuación –en ausencia de un acontecimiento como los Juegos Olímpicos–, las instituciones vascas ya se habían puesto en contacto con la Fundación Solomon R. Guggenheim, y en diciembre de 1991 ambas partes alcanzaron un acuerdo para ubicar uno de sus museos en Abandoibarra. Se conseguía así, como señala Alfonso Álvarez Mora (1999), la «definición de una “imagen de marca” como reclamo competitivo», ligada tanto al prestigio y reputación aportados por esta fundación como al

¹⁰³ La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco –aprobada en este contexto– incorporó la figura del Plan Territorial Parcial –PTP– para la ordenación de ámbitos supramunicipales, y en mayo de 1992 los Departamentos de Urbanismo del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Vizcaya suscribieron un convenio de cooperación para promover la redacción del PTP del Bilbao Metropolitano. Alfonso Álvarez Mora (1999: 175) subraya que el PTP «apenas aporta nada especial que no se haya planteado, previamente, en el Plan Estratégico. Sólo da forma a lo allí dispuesto».

¹⁰⁴ Añadía a continuación: «Sin embargo, gran parte del terreno permanece ocioso o infrutilizado, lo que permite la renovación inmediata de sus usos sin excesivas dificultades iniciales»: *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano: fase IV* (1992), p. 70.

¹⁰⁵ Se mencionan el Pasillo Verde Ferroviario de Madrid –operación gestionada por un consorcio urbanístico formado por RENFE y el Ayuntamiento de la capital– y el ya comentado proyecto olímpico de Barcelona: *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano: fase IV* (1992), p. 70.

¹⁰⁶ Para la redacción de este plan se convocó en 1993 un concurso internacional restringido al que se invitó a cinco equipos, resultando elegida en junio de ese mismo año la propuesta presentada por los estudios de César Pelli –arquitecto reconocido a nivel internacional–, Diana Balmori y Eugenio Aguinaga. Tras varias modificaciones, la ordenación final se aprobó en 1998, iniciándose entonces las obras de urbanización del ámbito.

carácter emblemático del nuevo museo, condición exigida al edificio que lo acogiese. Así, pocos meses después se otorgó el encargo del proyecto al conocido arquitecto americano Frank O. Gehry, y la nueva infraestructura cultural abrió sus puertas en octubre de 1997, siendo el propio edificio –dada su singular y sin duda muy acertada solución arquitectónica– un reclamo incluso más potente que las exposiciones que habría de acoger.

Dado su indiscutible éxito –medido en términos de relevancia internacional alcanzada–, el renovado Bilbao postindustrial acabó por definir en España –en combinación con la Barcelona olímpica– un nuevo modelo de planificación de tipo estratégico, cuya concreción espacial –reducidos a un rol secundario el planeamiento urbanístico y territorial tradicional– consistía fundamentalmente en «poner en valor» áreas abandonadas o en proceso de serlo, rentabilizando el suelo al máximo –a través de sociedades creadas *ad hoc* bajo régimen mercantil, no administrativo– por medio de artefactos arquitectónicos que contribuyesen a generar una imagen atractiva más volcada hacia lo turístico que hacia la productivo (Álvarez Mora, 1999: 175). El pretendido «modelo Barcelona» –nacido al calor de un acontecimiento internacional– tuvo sus epígonos –coetáneos– en Sevilla y Madrid –que en 1992 fueron respectivamente sede de la Exposición Universal y Ciudad Europea de la Cultura–, y luego quiso ser replicado en otras muchas ciudades tanto españolas como extranjeras, ignorando las condiciones únicas que lo hicieron posible: «sería erróneo, gratuito y confusionario presentarlo como un modelo perfecto, transferible e imitable» (Borja, 2011: 591).

En el caso de Bilbao, su éxito –fundado también en unas circunstancias excepcionales, incluso inesperadas– se condensó en el denominado «efecto Guggenheim» –el edificio singular como mecanismo de atracción esencialmente turística–. Muchas ciudades españolas intentaron también conseguir dicho efecto, generándose una verdadera obsesión por promover grandes equipamientos –normalmente culturales– firmados por arquitectos de renombre –que aportaban su «marca de prestigio»– y aprovechando en muchas ocasiones para promover la reconversión de zonas industriales. Sin embargo, tal y como señalan Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 163), «el “efecto Guggenheim” ocurrido en Bilbao no es trasladable a otras ciudades mediante la mera construcción de un edificio emblemático».

En este contexto de extensión de la planificación estratégica y de los grandes proyectos urbanos, y tal y como señala Juan Luis de las Rivas Sanz (1999: 139-140), el plan urbanístico –el Plan General– se fue reduciendo a «un instrumento administrativo de regulación de la actividad edificatoria y de control de los usos urbanos, un documento de carácter normativo cada vez más complejo y alejado de su vocación inicial y global de “dar forma” a lo urbano». A este respecto, apunta distintos factores –«la rapiña de los intereses económicos, el desastre físico de los nuevos fragmentos urbanos, la lentitud administrativa...»– que «han contribuido a cierto “des crédito” del plan general de ordenación como instrumento clave para la ciudad». De esta

forma, y en ausencia de reflexión sobre el plan entendido como instrumento de ordenación,¹⁰⁷ se siguió profundizando en su empleo como mecanismo de pura gestión de lo inmobiliario. De hecho, sobre estas bases, y a partir de la segunda mitad de los años noventa –de nuevo en un contexto de reactivación económica–,¹⁰⁸ se inició la tercera y última etapa de la evolución reciente del urbanismo español.

3. 3. El cambio de siglo: un urbanismo dominado por lo inmobiliario

Este último periodo del urbanismo en España vino a coincidir con la conocida «burbuja inmobiliaria», cuyo origen temporal se puede situar en el despegue económico que comenzó en 1997 –y en las reformas legales liberalizadoras de ese año, ya comentadas en el apartado anterior–, y que se fue cebando en los años posteriores hasta su explosión, que se produjo entre los años 2007 y 2008, en paralelo al inicio de una grave crisis económica tanto a nivel mundial como en España. Así, el número de viviendas libres terminadas rebasó en 1997 las 200 000 unidades –cota que no se superaba desde 1991–, y a partir de ahí comenzó un ascenso imparable: a base de incrementos anuales por encima del 20 o incluso del 30% en el cambio de siglo, ya en 1999 se rozaron las 300 000 viviendas terminadas, y en 2001 se superaron las 450 000. El crecimiento continuó –con tasas más moderadas– en los años siguientes, de tal forma que en 2004 se superó el medio millón de viviendas terminadas en un año, mientras que dos años después se rozaron las 600 000. En 2007 y 2008 todavía se registraron cifras similares, haciéndose evidente el desplome de la construcción

¹⁰⁷ Juan Luis de las Rivas Sanz (1999: 140) señala en este sentido que « las reformas legislativas no han planteado nunca una reflexión sobre cómo deben ser ordenadas nuestras ciudades, cuáles deben ser los objetivos cualitativos de esa ordenación o sobre si los instrumentos de ordenación existentes son los adecuados.»

¹⁰⁸ Tras la bonanza económica de la segunda mitad de los ochenta, las tasas de crecimiento del PIB cayeron por debajo del 3% con el inicio de los noventa, y en 1993 la economía española entró en recesión, mientras que la tasa de paro volvió a dispararse hasta alcanzar un pico del 24,55% en el primer trimestre de 1994. La situación empezó a mejorar en los años siguientes, y el crecimiento se aceleró a partir de mediados de 1997, con tasas de crecimiento del PIB que volvieron a rebasar el 4% y que incluso rozaron el 6% en el año 2000. Desde entonces se movieron entre el 3 y 4%, hasta su brusca caída en 2008, cuando la economía entró en recesión. Del mismo modo, la tasa de paro inició un descenso sostenido, cayendo por debajo del 15% en el cambio de siglo y del 10% en 2005, hasta alcanzar su mínimo en varias décadas –inferior al 8%– a mediados de 2007. También aquí la crisis económica se manifestó de forma brutal: un año después la tasa ya volvía a superar el 10%, y al cabo de otro año superaba el 17%. Por otro lado, es interesante hacer referencia a la evolución en este periodo del mercado hipotecario: cabe destacar que el Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios –IRPH– del conjunto de entidades –bancos y cajas de ahorro– cayó en 1996 por debajo del 10%, llegó al cambio de siglo en torno al 5% y llegó a situarse levemente por encima del 3% entre mediados de 2003 y mediados de 2006. Datos correspondientes a la Contabilidad Nacional Trimestral de España, la Encuesta de Población Activa y los Tipos de interés legales, del mercado hipotecario y del mercado financiero.

residencial en 2009 y 2010, cuando la cifra de viviendas terminadas –tras sendos descensos de casi el 40%– cayó a poco más de 200 000.¹⁰⁹

Esta desafortunada actividad inmobiliaria que se prolongó durante algo más de una década se hizo «con proyectos parciales, sin apenas control de lo que en la ciudad es estructurante» (Álvarez Mora, Castrillo, Rivas y Santos, 2011: 64), en la medida en que, culminando ese proceso de vaciamiento del planeamiento urbanístico de su función ordenadora que comenzó en el periodo anterior, la revisión de los Planes Generales –cuando se llevó a cabo– orbitó en torno a la clasificación de suelo con vistas a la expansión urbana: «frente a la clasificación de suelo urbanizable, todo lo demás resulta circunstancial [...] o residual» (Álvarez Mora, Castrillo, Rivas y Santos, 2011: 64).

En esta etapa –de una manera exacerbada– se manifestó la primacía de lo inmobiliario en el planeamiento urbanístico español: la citada atención al suelo urbanizable –puramente cuantitativa, al servicio del mercado– acaparó todo el interés de los distintos actores, tanto privados como públicos, que siguieron en este sentido la orientación planteada por las ya citadas reformas legislativas de finales de los noventa. Entre las causas de este «urbanismo de la especulación», Jordi Borja y Zaida Muxí (2004: 12) hacen referencia:

[...] a la debilidad de las estructuras políticas locales ante la fragmentación municipal de la ciudad metropolitana, al dinamismo del mercado acelerado por la calidad de la oferta urbana, a la expectativa del beneficio inmobiliario y a la falta de una política ambiciosa de vivienda pública o protegida.

Asimismo, señalan la falta de visión de conjunto y de perspectiva ordenadora: «las ciudades son abordadas por puntos, por parte consideradas “rentables” en términos exclusivamente mercantiles y financieros».

Partiendo de este marco general, es interesante referirse a la revisión del Plan General de Madrid, aprobada definitivamente en 1997 –justo al inicio de esta etapa– y en el que ya se apuntan las tendencias comentadas. Fernando de Terán (1999: 336) califica este plan de «correcto, ortodoxo, académico, rígido y poco innovador, que ha revisado al alza todas las determinaciones de su antecesor, con base en el despegue económico de la ciudad y en su papel de metrópolis europea competitiva»,¹¹⁰ y subraya la falta de coordinación a escala metropolitana: «vuelve a ser una pieza de irregular y caprichoso contorno en el que se quedan interrumpidas unas líneas que los municipios vecinos se han negado a veces a continuar».

¹⁰⁹ Datos del Ministerio de Fomento sobre número de viviendas libres terminadas.

¹¹⁰ Joaquín Leguina (2004: 74-75) –que fue presidente de la Comunidad de Madrid entre 1983 y 1995– señala dos aspectos que, a su juicio, marcan una diferencia con el Plan General de 1985: un modelo de ciudad a fragmentos, «del que sólo se percibe lo proyectado en la pequeña tesela que se tiene en cada momento entre los dedos», y «la prioridad otorgada a la forma frente al fondo».

Esta limitación es una consecuencia diferida de la reivindicación del municipio como ámbito de planificación y gobierno heredada del planeamiento de los años ochenta, que no podía sino chocar con la realidad tozuda de la metropolización. Tal y como señalan Ramón López de Lucio y Agustín Hernández Aja (1995: 21), ya a principios de los noventa se echaba en falta «la escasa preocupación territorial –la ciudad como área metropolitana o región urbana extendida– de unos planes en exceso encastillados en la recién recuperada autonomía municipal». Esta debilidad consustancial al planeamiento de ámbito municipal tampoco se pudo resolver satisfactoriamente mediante mecanismos de coordinación, lo que tuvo efectos dramáticos en los años posteriores.

En el caso del área urbana de Madrid, las necesidades de suelo –reales, en un contexto de crecimiento, demográfico y económico– quedaron sometidas al mercado, ya que la ausencia de mecanismos de control de escala metropolitana generó *de facto* un régimen oligopólico y un crecimiento periférico fragmentario y desarticulado.¹¹¹ A este respecto, Manuel Valenzuela Rubio (2010: 114) señala:

La discrecionalidad de que han disfrutado los ayuntamientos se ha manifestado especialmente nefasta a la hora de determinar sus respectivos techos demográficos y residenciales, quedando al albur de la voracidad urbanizadora de consistorios, promotores y propietarios de suelo durante los años del «boom» inmobiliario.

Para concluir este capítulo, y volviendo a una visión general, bastan unos pocos datos para entender la magnitud que alcanzaron las previsiones de expansión urbana en el final de este ciclo urbano de treinta años. En concreto, el planeamiento general en los municipios comprendidos dentro de las 86 Grandes Áreas Urbanas –a las que ya se ha hecho referencia en el capítulo 1– clasificaba en conjunto como suelo urbano alrededor de 400 000 ha, y como suelo urbanizable algo más de 320 000 ha, es decir, preveía una expansión en superficie por encima del 80%. Atendiendo al número de viviendas, las previsiones sumaban más de cuatro millones y medio, cifra que se puede comparar, por ejemplo, con las algo menos de 16 millones de viviendas que se registraban en estas Grandes Áreas Urbanas en 2011.¹¹²

¹¹¹ Este mismo fenómeno tuvo lugar en otras muchas áreas urbanas en un contexto de metropolización emergente, ciclo inmobiliario alcista y fracaso de los mecanismos de coordinación intermunicipal. El área urbana de Valladolid y sus directrices de ordenación territorial –elaboradas a mediados de los noventa– son un caso sin duda muy revelador, que se desarrollará con detalle en el capítulo 2 de la segunda parte.

¹¹² El planeamiento general vigente en 2013 en los 752 municipios incorporados dentro de alguna de estas 86 Grandes Áreas Urbanas clasificaba 356 380 ha como suelo urbano consolidado, 42 914 ha como suelo urbano no consolidado, 183 057 ha como suelo urbanizable delimitado y 137 985 ha como suelo urbanizable no delimitado. Atendiendo al suelo en áreas de nuevo desarrollo –no consolidado y urbanizable–, en ese mismo año se habían urbanizado –o estaban en proceso de urbanización– un total de 102 719 ha. Respecto al número de viviendas, estaban pre-

Se evidencia con rotundidad que el sistema urbanístico español –tanto en su marco legal como disciplinar– exacerbó su connatural condición expansiva para ponerse al servicio de un mercado inmobiliario –o más exactamente de un mercado del suelo (Álvarez Mora, Castrillo, Rivas y Santos, 2011: 65)– que satisfacía a la vez los intereses del sector bancario y de la propia Administración –y contó con la complicidad de ambas–.¹¹³ Los mecanismos de control –de ordenación espacial– de la expansión urbana se deformaron o no se implementaron, tanto a nivel municipal –la ciudad a fragmentos– como supramunicipal –ausencia de coordinación a escala metropolitana–. Tal y como resume Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 81), «la planificación burocrática, con su cada vez más incomprendible jerga técnica, parece que sólo ha sido capaz de servir y de alimentar la máquina de crecimiento del urbanismo del capital».

vistas 4 530 688, de las que en 2013 solo se había construido una cuarta parte –las viviendas pendientes ascendían a 3 352 941–. Datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento para Grandes Áreas Urbanas –sin datos para Cuenca, Ibiza y Sant Feliu de Guíxols–, obtenidos desde el «Atlas Digital de las Áreas Urbanas» con año de referencia 2013. El dato del parque residencial en 2011 –15 895 482 viviendas– procede del Censo de Viviendas de ese año.

¹¹³ Señalan estos autores que «la máquina de los huevos de oro para los agentes inmobiliarios no está en la producción y venta de viviendas o de otros espacios construidos; está en las transacciones de suelo vinculadas a su reclasificación urbanística. Se compra un suelo rústico y se vende como urbanizable. Y, en ello, colaboran administración local, banca, promotores... Ganan todos, y mucho más los intermediarios. A eso lo llaman algunos “crear” ciudad». Es imprescindible subrayar esta alianza entre múltiples agentes, en especial la banca –que multiplicaba sus activos– y la Administración –ávida de ingresos–, ya que ello provocó que el estallido de la «burbuja» generase un desastre económico de tal magnitud, en la medida en que no se circunscribía al sector inmobiliario, sino que había permeado una parte mucho mayor de la economía española –tanto en el sector privado como en el público–.

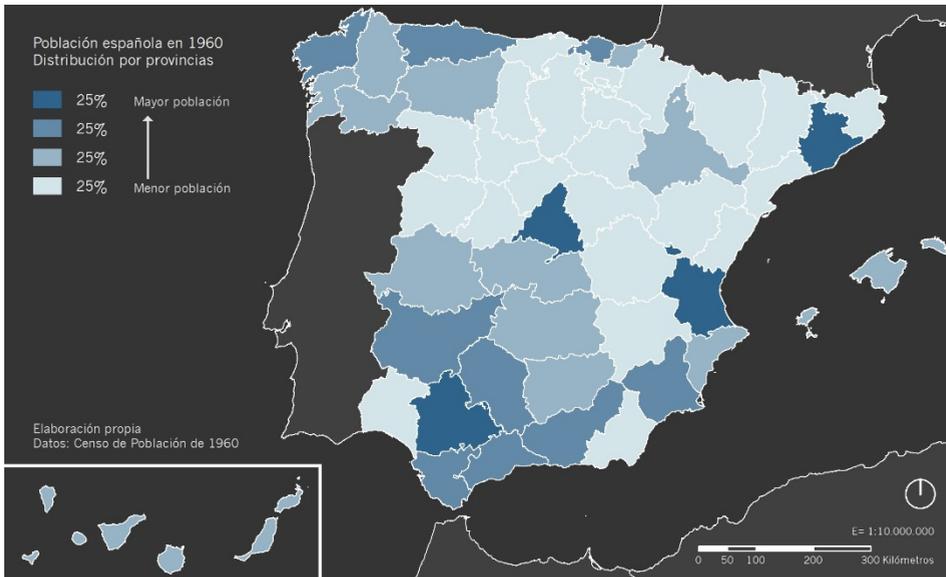


Figura 1. Población española en 1960. Distribución por provincias.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Población de 1960.

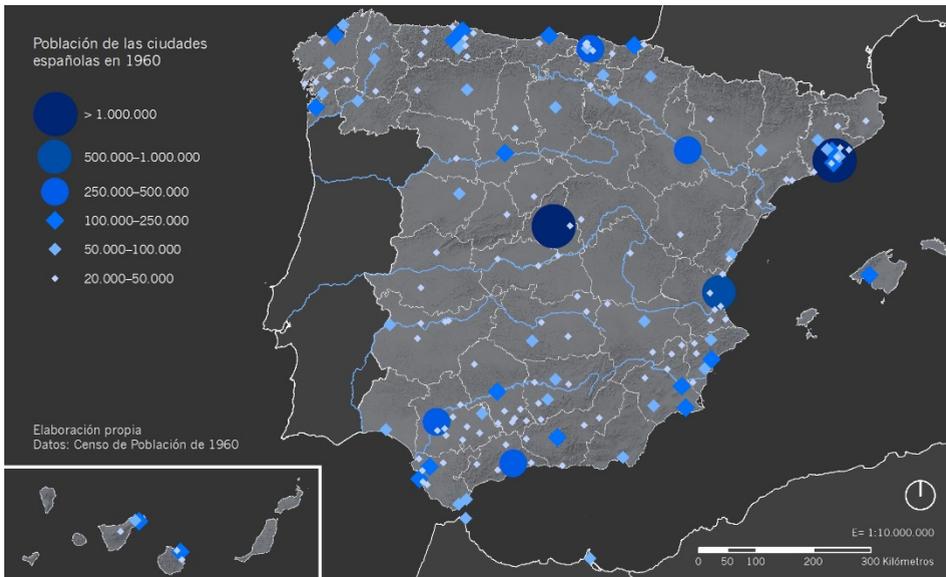


Figura 2. Población de las ciudades españolas en 1960.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Población de 1960.

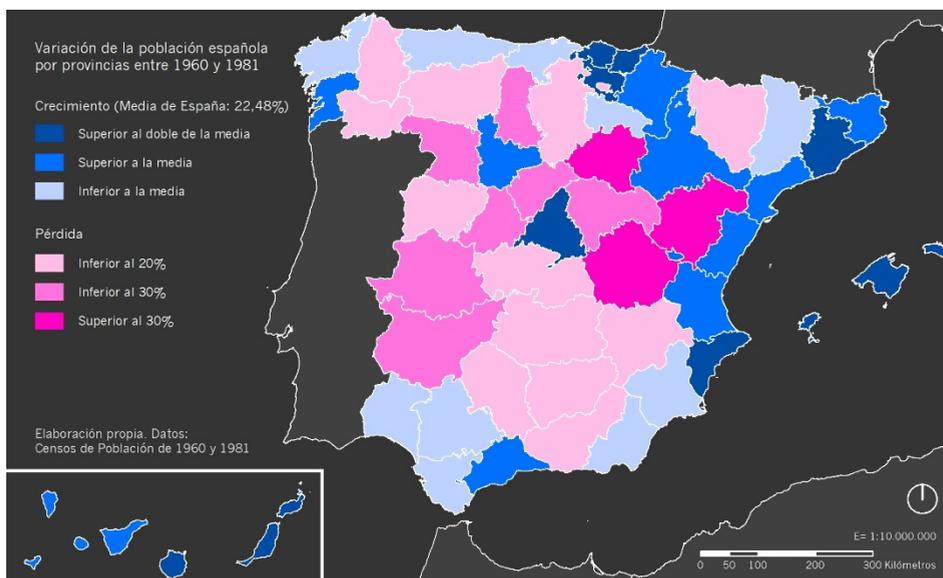


Figura 3. Variación de la población española por provincias entre 1960 y 1981.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censos de Población de 1960 y 1981.

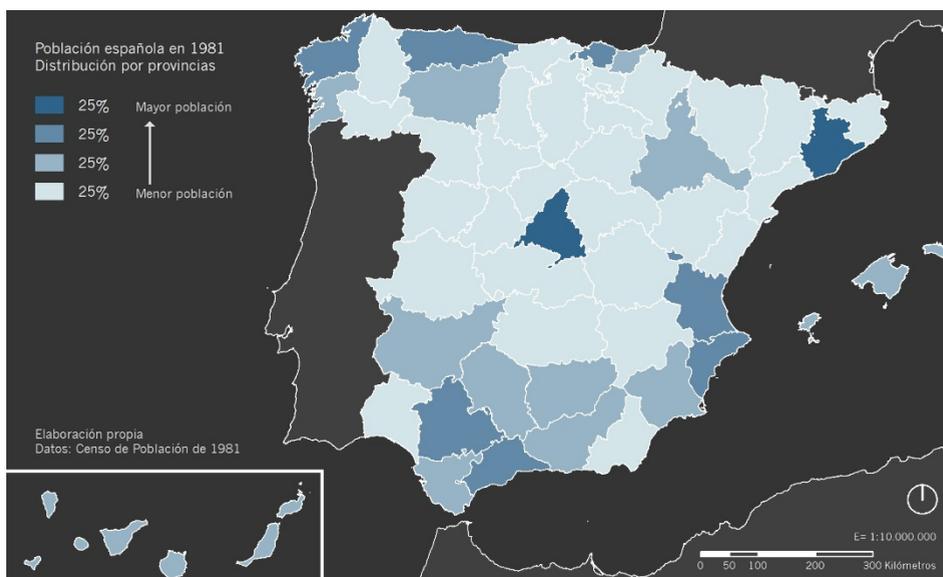


Figura 4. Población española en 1981. Distribución por provincias.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Población de 1981.

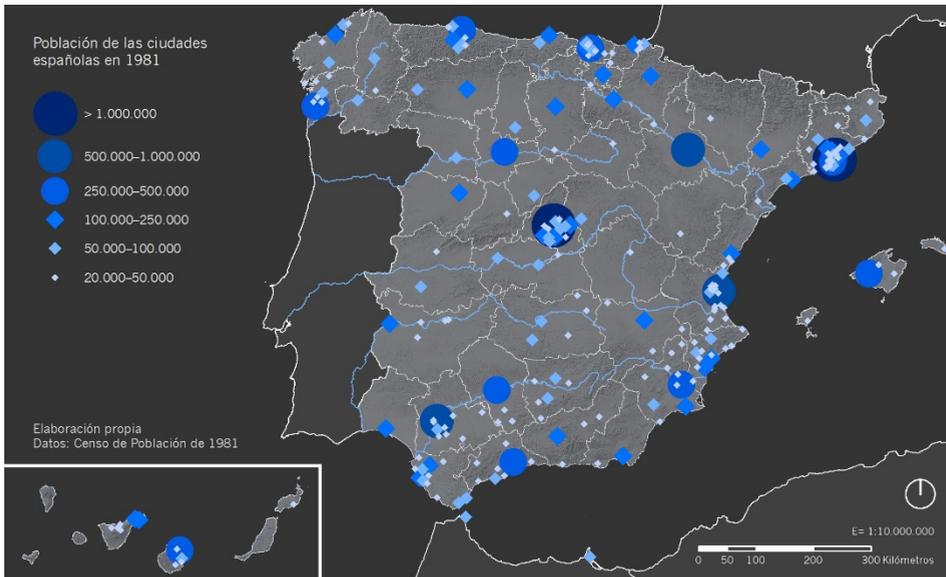


Figura 5. Población de las ciudades españolas en 1981.

Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Población de 1981.

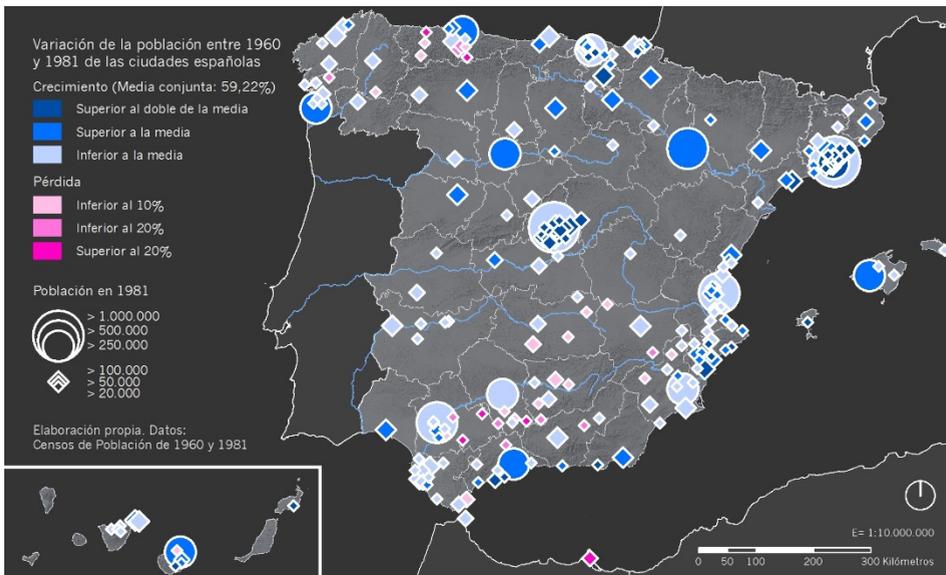


Figura 6. Variación de la población de las ciudades españolas entre 1960 y 1981.

Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censos de Población de 1960 y 1981.

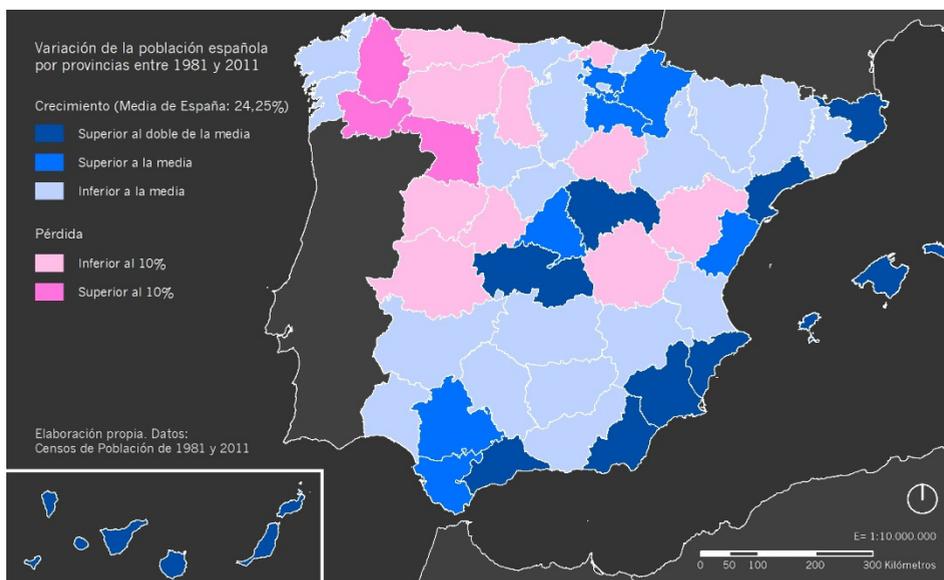


Figura 7. Variación de la población española por provincias entre 1981 y 2011.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censos de Población de 1981 y 2011.

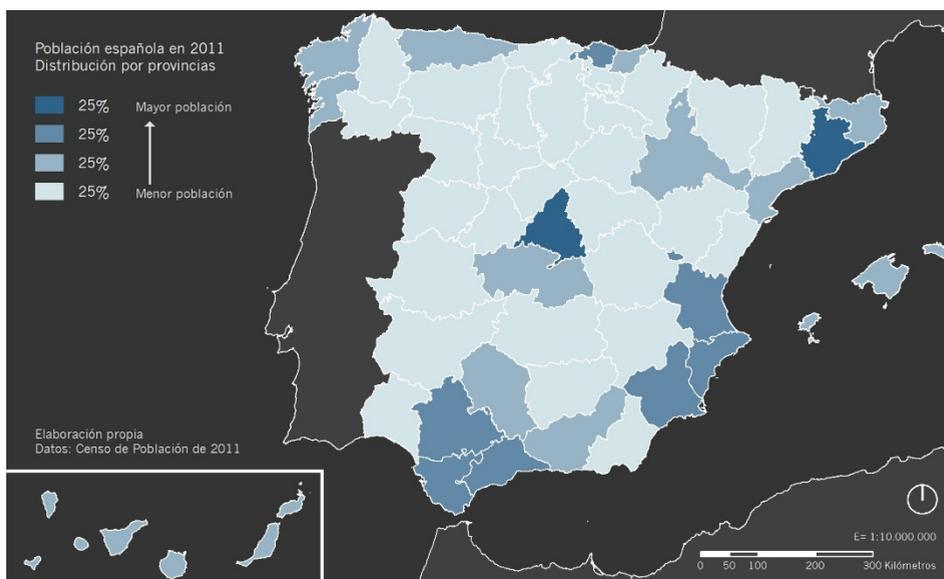


Figura 8. Población española en 2011. Distribución por provincias.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Población de 2011.

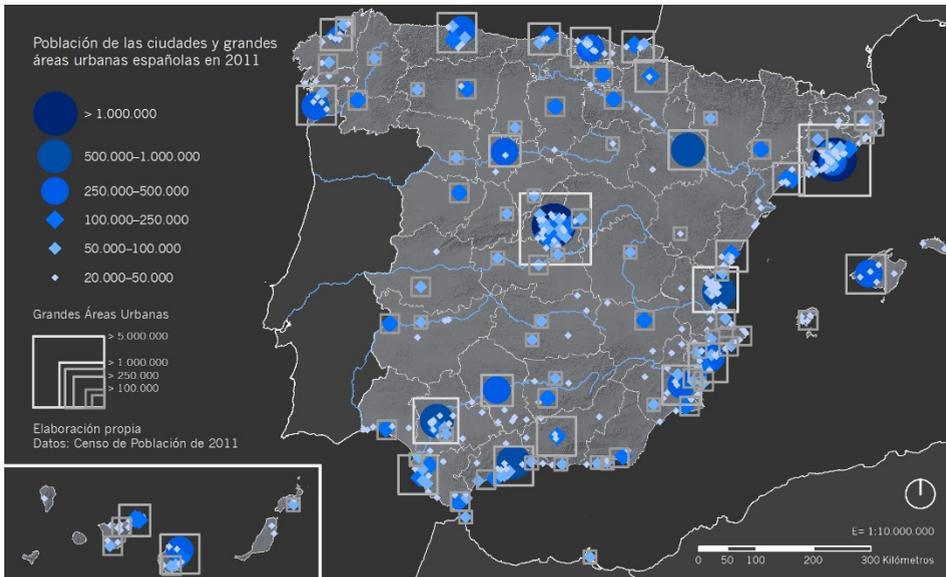


Figura 9. Población de las ciudades y grandes áreas urbanas españolas en 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Población de 2011.

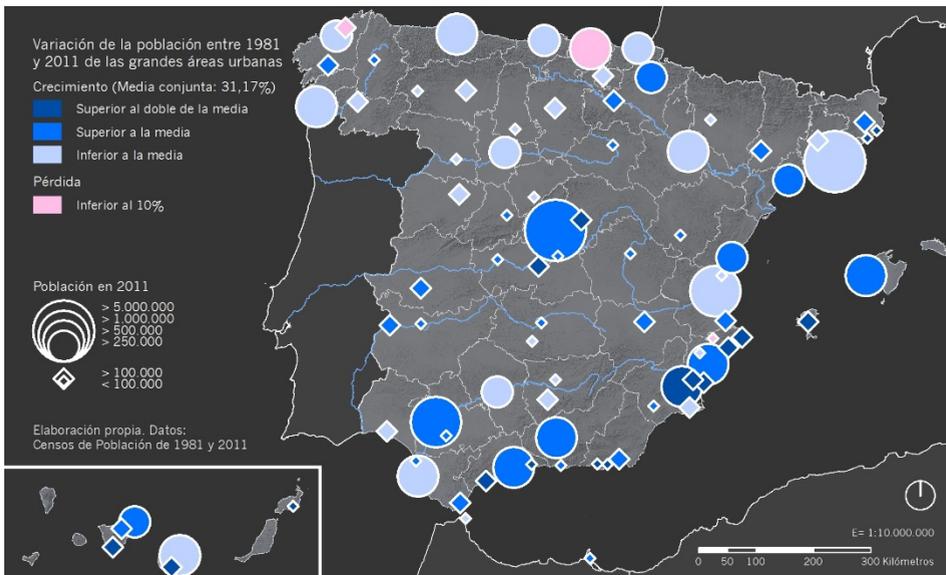


Figura 10. Variación de la población entre 1981 y 2011 de las grandes áreas urbanas.

Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censos de Población de 1981 y 2011.

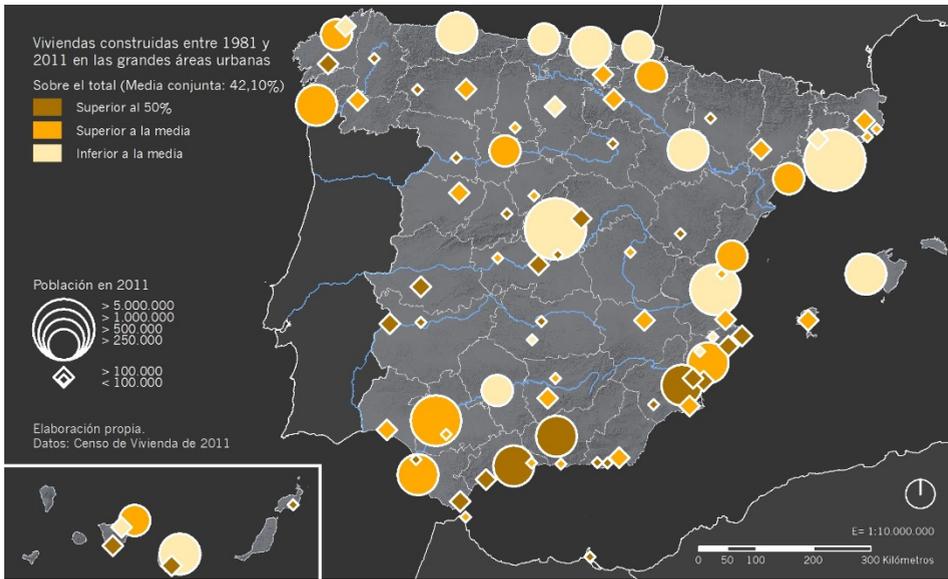


Figura 11. Viviendas construidas entre 1981 y 2011 en las grandes áreas urbanas.
Fuente: Elaboración propia. Datos: INE, Censo de Vivienda de 2011.

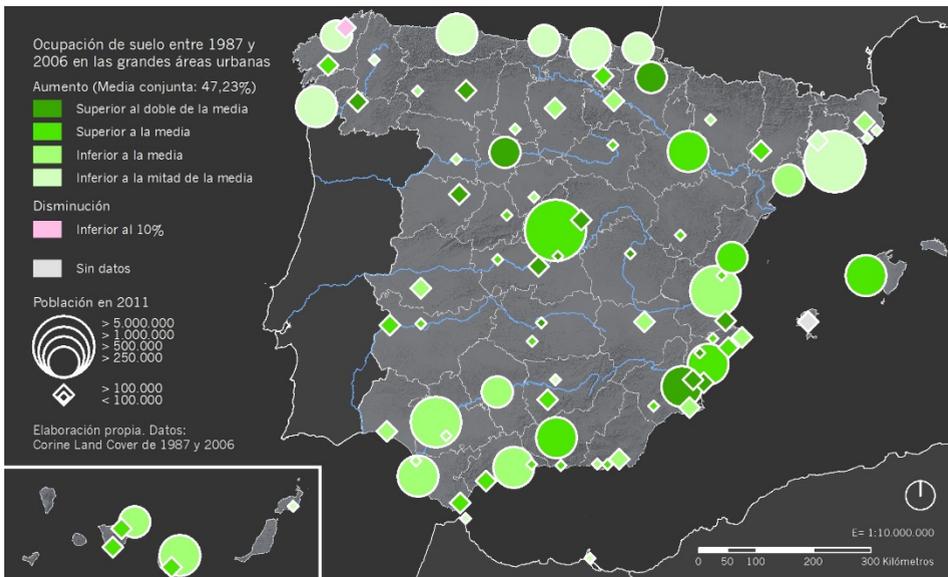


Figura 12. Ocupación de suelo entre 1987 y 2006 en las grandes áreas urbanas.
Fuente: Elaboración propia. Datos: Corine Land Cover de 1987 y 2006.

PARTE 2

MODELO URBANO Y CIUDAD CONSTRUIDA: VALLADOLID ENTRE 1979 Y 2012

Teniendo presente lo expuesto en la primera parte, cabe afirmar que Valladolid puede considerarse como caso paradigmático de la evolución durante las tres últimas décadas del sistema urbano y el marco urbanístico español.

Atendiendo en primer lugar a la evolución de la ciudad –y por extensión de su área urbana–, Valladolid se configuró como una de las principales ciudades españolas a raíz de su industrialización desde los años cincuenta. Gracias a sus favorables condiciones objetivas y con la ayuda de su declaración en 1964 como polo de desarrollo industrial, la ciudad escapó del declive que se extendió por los territorios de su entorno regional y se desarrolló económica y demográficamente: pasó de poco más de 150 000 habitantes en 1960 a 320 000 en 1981, periodo en el que la población activa empleada en la industria ascendió de algo menos del 25% a casi el 40% del total. A partir de entonces, en Valladolid se ha verificado con claridad la condición metropolitana que – como se señaló en el capítulo 1 de la primera parte– ha sido la principal característica del desarrollo de las grandes áreas urbanas españolas en las últimas tres décadas.

Los trece municipios que, junto con la capital, formaban en 1981 la comarca de Valladolid –según se recogía en su planeamiento urbanístico, que luego se comentará– solo reunían algo más de 20 000 habitantes –un 6,3% del total–. Al cabo de una década, la población de la ciudad apenas creció un 3% –hasta 330 000 habitantes–, mientras que su entorno lo hizo casi un 40% –hasta rozar los 30 000–, y con el paso de otros diez años –en 2001– la conformación de un área urbana intermunicipal –atendiendo a los fenómenos demográficos– era ya evidente: la ciudad había perdido población por primera vez en varias décadas –cayendo a 316 000 habitantes–, mientras que los 22 municipios que componían para entonces su entorno –de nuevo según el planeamiento urbanístico– reunían a más de 60 000 habitantes –el 16% de la población total y el doble que diez años atrás–.¹¹⁴

¹¹⁴ Conviene aclarar la divergencia que existe entre estos 23 municipios que fueron incorporados en el planeamiento supramunicipal –que se comentará en el capítulo 2 de esta parte– y lo contemplado en el «Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España» –referencia que se ha venido empleando–, en el que el área urbana de Valladolid se compone –ciudad incluida– de 17 municipios: Aldeamayor de San Martín, Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Cigales, La

En 2011, al final del periodo analizado, la ciudad registra de nuevo pérdida de población –situándose levemente por encima de los 310 000 habitantes–, mientras que la población de los municipios de su entorno rebasaba ya la barrera de los 100 000, constituyendo por lo tanto la cuarta parte del total. Por lo tanto, la evolución demográfica de Valladolid en estos treinta años –saldada en un crecimiento conjunto de la población del 18,5%– se puede pues identificar, como aspecto más destacado, con la clara configuración de un área urbana de carácter intermunicipal, cuyos más de 400 000 habitantes representan nada menos que la sexta parte de toda la población de Castilla y León.¹¹⁵

Junto a esta característica, en este periodo se detecta otra de igual relevancia: una intensa actividad constructiva residencial que ha corrido en paralelo a una más que notable expansión urbana. Entre 1981 y 2011 se han construido casi el 45% de las viviendas existentes en el área urbana vallisoletana en esa última fecha –un total de 93 648–, mientras que entre 1987 y 2006 la superficie urbana –artificial– ha pasado de menos de 4000 ha a rebasar las 8500.¹¹⁶ Por lo tanto, los procesos de urbanización han más que duplicado la superficie de la aglomeración vallisoletana en apenas veinte años, en la misma línea –aunque rebasando claramente– la media del conjunto de áreas urbanas españolas –que ascendió a un 47%–. De este modo, en Valladolid se ha verificado también con claridad otra de las condiciones más características del desarrollo urbano en España tanto en este periodo como en el anterior: su carácter expansivo, inherente a su vez al sistema urbanístico que lo enmarcó (ver Plano de síntesis 5.4, pág. 328).

Hay que destacar que en Valladolid también han tenido un claro reflejo los sucesivos cambios legales y las principales tendencias observables en el planeamiento urbanístico español. En los años inmediatamente anteriores al periodo analizado, Valladolid ya destacó como uno de los ejemplos más claros del planeamiento de aquel momento a través de su Plan General de Ordenación Comarcal –aprobado en 1970–, un exponente de los planes de ámbito supramunicipal y con modelos de ordenación de naturaleza direccional tan extendidos entonces.¹¹⁷ Posteriormente, a principios de los ochenta, el planeamiento vallisoletano también expresó las principales tendencias

Cistérniga, Fuensaldaña, Laguna de Duero, Renedo de Esgueva, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Viana de Cega, Villanubla, Villanueva de Duero y Zaratán, además de Valladolid. Quedan así fuera de esta última lista Castronuevo de Esgueva, Ciguñuela, Geria, Mucientes, La Pedraja de Portillo y Valdestillas, debido a su situación periférica respecto al conjunto y a su escaso tamaño: entre los seis no llegan a los 5000 habitantes –el 1,2% de la población total del área urbana–. No obstante, los procesos urbanísticos impulsados en algunos de ellos evidencian su participación de las lógicas del área urbana.

¹¹⁵ Todos los datos están referidos a los Censos de Población correspondientes a los años citados.

¹¹⁶ Datos correspondientes al Censo de Viviendas de 2011 y a *Corine Land Cover* de los años citados.

¹¹⁷ Refiriéndose a este periodo, Fernando de Terán (1982: 403) señala que «será el “crecimiento direccional” el que obtendrá los favores como modelo preferido de la Dirección General», y que «el plan general de Valladolid [...] será el más claro ejemplo de “planeamiento direccional”, que ha asimilado ya las conocidas propuestas de Doxiadis».

de aquel intenso periodo. El Plan General de Ordenación Urbana aprobado en 1984 aplicó el nuevo marco legal salido de la reforma de la Ley del Suelo de 1975 –y sus reglamentos–, y plasmó con elocuencia todas las características ya señaladas en el capítulo 3 de la primera parte: la disolución del planeamiento de ámbito supramunicipal, la atención a la mejora y dotación de la ciudad existente, el cuidado prestado a los contenidos de índole formal, el control del crecimiento urbano, etc., en un contexto que revistió al urbanismo de un protagonismo político. Prueba de esta condición canónica de aquel plan fue su reconocimiento oficial como tal,¹¹⁸ así como la atención que despertó entre algunos de los principales estudiosos del urbanismo, como Manuel de Solà-Morales.¹¹⁹

Más adelante, a principios de los años noventa, también se reflejó claramente en Valladolid el impulso tanto del planeamiento estratégico como de los grandes proyectos urbanos diseñados sobre antiguas áreas abandonadas, que tuvieron sin duda en Bilbao –y también en la Barcelona olímpica– su expresión paradigmática. Al igual que hizo el Gobierno Vasco con el *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano* –que recuperó la agenda supramunicipal y orientó la transformación de los antiguos espacios ferroviarios e industriales junto a la ría donde luego se instaló el museo Guggenheim–, la Junta de Castilla y León impulsó un estudio de índole estratégica para la capital castellana. Este se resumió en un documento de síntesis titulado *Valladolid en la encrucijada* (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993) en el que, de igual manera, se ponía el foco tanto en la necesidad de una coordinación del planeamiento urbanístico entre la ciudad y los municipios de su entorno como en la oportunidad de transformación de ciertos espacios que justo entonces estaban perdiendo el uso industrial, ferroviario y militar que habían venido acogiendo y que podían reconvertirse en una nueva área de centralidad.

Por otro lado, en lo que a la legislación urbanística se refiere, hay que destacar que Valladolid fue una de las pocas grandes ciudades españolas que revisó su Plan General para adaptarlo tanto a la reforma de la Ley del Suelo de 1990 como al texto refundido aprobado en 1992, completando además el proceso antes de que se produjese la sentencia del Tribunal Constitucional que en marzo de 1997 anuló ambos en gran medida. En consecuencia, se puede observar la aplicación sin ningún condicionante o conocimiento de su anulación de todos los nuevos mecanismos de gestión

¹¹⁸ El Plan General de Valladolid de 1984 fue reconocido con un accésit en el Premio Nacional de Urbanismo de 1983 –otorgado al Plan General de Madrid–, y ya se ha mencionado su inclusión en la exposición «10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989», y en la publicación homónima (Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 1989: 81-84).

¹¹⁹ Este autor dedicó a Valladolid un artículo que fue portada del primer número de *UR: revista de urbanismo* (Solà-Morales, 1985), editada por el LUB, y también la incluyó entre las ciudades cuyo planeamiento fue objeto del estudio que condujo a la definición del «urbanismo urbano» (Solà-Morales i Rubió y Parcerisa i Bundó, 1987), que a la postre acabó por dar nombre a toda aquella generación de planes –según se comentó en el capítulo 3 de la primera parte–.

que orientaron aquella reforma, así como los efectos de carácter «burocratizador» que tuvieron en dicha revisión.

Asimismo, Valladolid jugó un papel protagonista en su región en el despliegue de la legislación autonómica en materia urbanística y de ordenación del territorio, que se generalizó a finales de los años noventa en toda España. La Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León –LOTCyL, aprobada en 1998– se configuró en parte desde los trabajos de definición de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno –DOTVAENT–, un instrumento de ordenación de ámbito supra-municipal –enfrentado así a uno de los fenómenos clave de este periodo– que se orientó desde una voluntad protectora y de coordinación. Vigente desde 2001 –durante los años de mayor actividad inmobiliaria en el área urbana vallisoletana–, su interés y carácter innovador ha sido reconocido internacionalmente.¹²⁰

En ese mismo periodo, Valladolid –y la mayor parte de los municipios de su entorno– adaptaron con rapidez su planeamiento general a la Ley de Urbanismo de Castilla y León –LUCyL, aprobada en 1999–, que se atuvo a su vez a los postulados de la reforma de la Ley del Suelo de 1998.¹²¹ En consecuencia, este marco estuvo plenamente vigente durante los primeros años del siglo XXI, caracterizados –como en toda España– por una intensa expansión urbana y producción inmobiliaria. Basta con mencionar que la superficie artificial en el área urbana de Valladolid creció casi un 30% en solo seis años –pasó de poco más de 6600 ha en 2000 a las antes citadas 8500 ha en 2006–, mientras que las viviendas construidas entre 2001 y 2010 rozaron las 50 000.¹²² En paralelo, hay que subrayar que en Valladolid también se desarrollaron entonces importantes procesos de transformación interna, vinculados a su vez a la construcción de esa «imagen de marca» pretendida desde los años noventa, y que tuvieron su máximo exponente en el proyecto de soterramiento del ferrocarril –cuya vertiente urbanística vino avalada por el conocido arquitecto británico Richard Rogers–.

Por lo tanto, se puede observar que en Valladolid se han manifestado con claridad todos los procesos urbanos y tendencias urbanísticas que se reseñaron en la primera parte, concretados en instrumentos de planeamiento con un perfil muy representativo y que, incluso, han sido reconocidos nacional e internacionalmente como tales. En consecuencia, Valladolid –su área urbana– constituye un caso de gran interés desde el que profundizar en todos esos fenómenos urbanos y procesos urbanísticos, a lo cual se dedica esta segunda parte.

¹²⁰ Las DOTVAENT fueron galardonadas en 2002 con el Gran Premio Europeo de Urbanismo, otorgado en su 4ª edición por el Consejo Europeo de Urbanistas –ECTP-CEU–, dentro de la categoría de planes de ámbito general.

¹²¹ En el caso de la ciudad, el nuevo Plan General adaptado se aprobó en 2003 –en plena burbuja inmobiliaria–, asumiendo plenamente la orientación liberalizadora de la reforma de 1998 y favoreciendo un urbanismo expansivo fuera de toda medida –que le enfrentó a las DOTVAENT–.

¹²² Datos extraídos de *Corine Land Cover* y la Dirección General del Catastro. Cabe añadir que ello se produjo en el marco de un mercado que se alimentó de la competencia entre municipios, que pusieron a su disposición más de 9000 ha de suelo urbanizable –según datos del Ministerio de Fomento–.

1. LOS AÑOS OCHENTA: LA ILUSIÓN DE UNA CIUDAD COMPACTA

Al igual que el resto de las ciudades españolas, Valladolid inició la década de los ochenta culminando su particular proceso de transición a la democracia, que había sido bastante convulso en el Ayuntamiento, a cuyo frente se sucedieron nada menos que cuatro alcaldes hasta la celebración de las elecciones municipales del 3 de abril de 1979.¹²³ En ellas, el PSOE obtuvo la mayoría relativa, y tras pactar con el PCE, el socialista Tomás Rodríguez Bolaños fue elegido nuevo alcalde de Valladolid.¹²⁴

Comenzó entonces una nueva etapa que «cambió la línea de gestión dentro del Ayuntamiento y provocó una auténtica ruptura con el pasado inmediato» (Encinas Rodríguez, 2016: 146). Para entender esta ruptura, hay que referirse a ese contexto convulso de los años anteriores, en los que la acción y la política mantenidas desde la corporación municipal fueron ampliamente contestadas en la ciudad, con un gran protagonismo al respecto de las asociaciones de vecinos, que situaron precisamente en el urbanismo uno de sus principales puntos de atención: «En 1970-1976, los ciudadanos se erigieron a fin de cuentas en sujetos políticos, organizándose en asociaciones de barrio para resolver algunos problemas de origen urbanístico, tan graves como concretos: infraestructuras, medio ambiente, espacios públicos, equipamientos –sobre todo educativos– y vivienda» (Castrillo Romón y Santos y Ganges, 2008: 56-57). De hecho, cabe resaltar que no solo se protestó a raíz de los efectos en los barrios de la política urbanística que se había venido manteniendo, sino que la propia actividad urbanística como tal –los proyectos de aprobación de planes con los que se pretendía perpetuar dicha política– motivó algunas de las principales manifestaciones que vivió la ciudad durante la Transición (Gonzalo Morell, 2013: 179-212).

Tras el acceso de la izquierda al poder municipal, «las organizaciones de vecinos pasaron de la denuncia de los problemas de los barrios a la formulación de propuestas de transformación, ejerciendo así una influencia directa y decisiva sobre la acción

¹²³ Concretamente, fueron Julio Hernández Díez –marzo de 1974 a febrero de 1976–, Francisco Fernández Santamaría –febrero de 1976 a enero de 1978–, Manuel Vidal García –enero de 1978 a febrero de 1979– y Francisco Bravo Revuelta –febrero a abril de 1979–.

¹²⁴ En Valladolid, el PSOE obtuvo casi el 40% de los votos y 13 concejales, seguido por la UCD –28% y 9 concejales– y el PCE –13% y 4 concejales–, mientras que la Candidatura Independiente del exalcalde Manuel Vidal obtuvo 2 concejales y Coalición Democrática –de partidos de centro y derecha– obtuvo un edil.

municipal» (Castrillo Romón y Santos y Ganges, 2008: 58).¹²⁵ Contando de antemano con la evidente complicidad de estos partidos –muchos de sus miembros procedían de hecho de las asociaciones vecinales–, se generó por lo tanto un claro clima de cambio de modelo urbano, entendido como cambio en la manera de gestionar la política urbanística y de planificar el futuro crecimiento y transformación de la ciudad. Este contexto político-social claramente favorable a una transformación en el urbanismo y en el proyecto de ciudad se sirvió a su vez del proceso de cambio que el propio urbanismo –desde el punto de vista disciplinar– estaba experimentando a escala nacional, tanto en su marco normativo como disciplinar, tal y como ya se ha comentado con anterioridad.

La confluencia de todos estos factores –cambio político, social y en todo aquello que soporta los procesos de urbanización y de transformación de la ciudad– permite por lo tanto afirmar que este periodo representó para Valladolid –como para otras muchas ciudades– el origen de un nuevo concepto de ciudad, cargado de expectativas y en todo caso rompiendo con el modelo urbano anterior, que en este caso concreto fue muy bien caracterizado por Manuel de Solà-Morales (1985: 2) en su perfil urbanístico-espacial como «la constante reforma de crecer sobre sí misma», cifrada en «la incapacidad entre su pretensión de crecer y su falta de referencias para ello». Haciéndose eco precisamente de esta expresión, Alfonso Álvarez Mora (2005: 233) sitúa también en este periodo «un cambio en el modelo de desarrollo urbano», consistente en romper con esa «tradición» de la «constante reforma de crecer sobre sí misma».¹²⁶

En consecuencia, entre finales de los años setenta y principios de los ochenta se configuró en Valladolid un nuevo modo de ver la ciudad y su urbanismo, vinculado a su vez a un nuevo modelo espacial cuyo proceso de formación y primera evolución serán objeto de los siguientes apartados.

1. 1. El Plan General de 1984: en los orígenes de un nuevo modelo urbano

Desde 1970, el principal instrumento urbanístico en Valladolid era el denominado *Plan General de Ordenación Comarcal de Valladolid* (ver Figura 13, pág. 119),¹²⁷ que hacía las veces de figura de planeamiento general tanto de la ciudad como de

¹²⁵ Esta cita y la anterior han sido traducida por el autor desde el original en francés.

¹²⁶ Añade a este respecto que «de la tradicional forma de crecimiento continua [...] vamos a pasar a otro modelo en el que es la “autonomía espacial”, medida en clave de “nueva ciudad”, aunque sólo en términos residenciales-suburbanos, la que domina el proceso de producción de suelo» (Álvarez Mora, 2005: 237).

¹²⁷ Este Plan fue redactado por la empresa Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura SA bajo dirección del arquitecto Javier de Mesones –de ahí su habitual denominación como «Plan Mesones»–, y el Ayuntamiento de Valladolid dio su aprobación el 30 de diciembre de 1969, tras lo cual el expediente pasó al Ministerio de la Vivienda, que lo aprobó definitivamente el 30 de junio de 1970.

otros trece municipios de su entorno.¹²⁸ Este plan representó el paroxismo del ya citado modelo de reforma interior, a la vez que la génesis de uno nuevo basado en la expansión (Fernández-Maroto, 2014: 120). Por un lado, fomentó la exacerbación de los procesos de derribo y sustitución en el casco urbano,¹²⁹ y por otro lado planteó una exagerada expansión urbana –superando incluso los límites del municipio de Valladolid– que se formulaba desde una solución formal paradigmática del «crecimiento direccional» en boga en aquel momento (Figueroa Salas, 2000: 53), y desde unas previsiones de desarrollo demográfico y urbano desacreditadas por la crisis económica que estallaría poco después.¹³⁰

El descrédito anticipado del urbanismo que este plan representaba a ojos de los ciudadanos y de los partidos que accedieron al poder municipal en 1979, así como el mandato legal de proceder a su revisión –cuyos pasos previos estaban ya en marcha–¹³¹ hizo que la elaboración de un nuevo Plan General que sustituyera al de 1970 se convirtiese en la mejor manera de canalizar un consolidado y amplio deseo de cambio, iniciando su materialización. Apenas unas pocas semanas después de las elecciones municipales de 1979 fue aprobado el documento que regiría el concurso para la redacción de la revisión y adaptación del planeamiento general de los catorce municipios incluidos en el plan de 1970.¹³² Cabe resaltar que dicho documento viene encabezado por una «declaración de principios» que es muy reveladora de los presupuestos desde los que se planteaba dicha revisión. Así, se citan «los grandes

¹²⁸ Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, La Cistérniga, Fuensaldaña, Laguna de Duero, Renedo de Esgueva, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Viana de Cega, Villanubla y Zaratán.

¹²⁹ El Plan asignó un aprovechamiento máximo de 12 m³/m² a todo el casco urbano existente, lo que en combinación con la asunción «provisional» de las Ordenanzas entonces en vigor –aprobadas en 1945 y nunca sustituidas– y en ausencia de mecanismos efectivos y voluntad de control agravó la destrucción sobre todo del centro histórico de la ciudad.

¹³⁰ La expansión propuesta se formalizó en una retícula de «unidades autosuficientes» ubicadas al sur de la ciudad y dimensionadas para 20 000 habitantes, a las que se unían otras zonas de expansión residencial al oeste del río y para uso industrial hacia el este de la ciudad. El Plan preveía para Valladolid, que tenía alrededor de 235 000 habitantes según el Censo de Población de 1970, un total de 550 000 habitantes en 1993 y de 780 000 en 2003.

¹³¹ El Ayuntamiento ya se había dirigido en julio de 1978 al MOPU para solicitar la redacción de un proyecto de revisión y adaptación del Plan a la nueva ley, a lo que este respondió aprobando en diciembre de ese año una subvención para tal fin, acompañada de un documento con la declaración de principios, bases y pliego de condiciones para la revisión. Estos expedientes administrativos se pueden consultar en: AMVA, C 29973-1.

¹³² Tras enmendar el borrador previo, el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid –que asumió el liderazgo y coordinación del proceso de revisión– aprobó la declaración de principios, bases y pliego de condiciones del concurso en julio de 1979, que fueron seguidamente validadas por el resto de los ayuntamientos afectados y por la Dirección General de Urbanismo. El concurso –al que se presentaron siete propuestas– se resolvió entre enero y febrero de 1980, y el contrato con el equipo ganador se firmó en marzo de 1980. Los expedientes correspondientes se pueden consultar en: AMVA, C 29973-1.

cambios sociales, económicos y políticos que se han producido desde la aprobación del Plan», se apuntan ya algunos problemas concretos como «la excesiva densificación de determinadas zonas y la falta de desarrollo de otras» o la «la falta de previsión de dotaciones a nivel de ciudad como de los núcleos urbanos y rurales» y se explicitan tres objetivos muy claros. Aparte de la adecuación a la legislación vigente, se plantean dos necesidades: «buscar un equilibrio en el desarrollo de los diversos núcleos urbanos» y «adecuar los usos del suelo [...] a las necesidades sentidas por la población».¹³³

Densificación, carencia de dotaciones y desequilibrio se resaltan ya aquí como los principales asuntos a resolver, al tiempo que se incide en la población como sujeto emergente de atención en la programación del plan. La redacción de la revisión recayó en un equipo liderado por el arquitecto Bernardo Ynzenga Acha junto con el abogado José Gimeno García-Lomas, y se desarrolló en dos fases, administrativa y también conceptualmente bien diferenciadas. En efecto, cabe distinguir una primera fase que incluye el trabajo de análisis y diagnóstico y las primeras tentativas de ordenación –contenidas en los documentos de avance–, que se realizaron tanto para la ciudad de Valladolid como para su comarca –los otros trece municipios englobados en el Plan de 1970–. Después, la segunda fase –conducente al documento finalmente aprobado– se corresponde con la definición de ese nuevo modelo urbano centrado ya en exclusiva en la ciudad de Valladolid, tras aprobarse la «descomarcalización» del plan.¹³⁴

1. 1. 1. Un detallado análisis para un certero diagnóstico de la realidad urbana y urbanística vallisoletana

La inicialmente denominada *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca* comenzó pues con un trabajo de análisis y diagnóstico que destaca tanto por su amplitud y detalle –se trata de uno de los mayores y mejores estudios sobre Valladolid que se hayan elaborado nunca–,¹³⁵ como por el

¹³³ Redacción-*Revisión y adaptación de los planes generales de ordenación de Arroyo de la Encomienda [...] y Zaratán. Declaración de principios* (1979), pp. 1-2.

¹³⁴ Los catorce municipios englobados en el Plan de 1970 solicitaron en enero de 1981 al MOPU la desagregación de todos ellos de este instrumento supramunicipal de planeamiento. Mediante *Orden de 16 de julio de 1981*, el MOPU autorizó dicha desagregación y la formulación independiente del planeamiento municipal correspondiente a cada municipio, aunque exigió que previamente el Ayuntamiento de Valladolid elaborase y presentase un avance que contuviese un esquema de estructura general y orgánica del territorio, así como criterios para la coordinación y armonización de los diferentes planeamientos municipales. Este documento, elaborado por el mismo equipo redactor, fue aprobado en julio de 1982 por el Consejo General de Castilla y León –ente preautonómico que había asumido las competencias en materia de urbanismo hasta entonces ejercidas por el MOPU–. Los expedientes administrativos relativos a este proceso se pueden consultar en: AMVA, C 29973-1.

¹³⁵ En total se elaboraron 31 documentos de trabajo: los 17 primeros se entregaron entre junio y septiembre de 1980 y los 14 restantes en mayo de 1981, junto con los documentos de avance –

rigor con el que quiso confirmar los problemas –ya puestos sobre la mesa– que constituían a la vez los principales retos para la revisión. Al igual que ocurrió en otras muchas ciudades españolas en aquel momento, la revisión partió de la refutación del modelo de desarrollo urbano hasta entonces vigente, que había dado lugar a una realidad urbana que era percibida por la gran mayoría de la población –y por el gobierno municipal– como cargada de problemas graves y apremiantes.

El equipo redactor asumió desde el primer momento este presupuesto, y se legitimó para darle respuesta. El borrador de criterios para la revisión, que fue uno de los primeros documentos que se elaboró –escueto pero muy revelador, y firmado directamente por Bernardo Ynzenga–, comienza diciendo que «tanto en su conjunto como en la singularidad de cada uno de los municipios que la integran, la comarca de Valladolid se enfrenta, hoy, a problemas cuyas causas hay que buscarlas en la forma en que se ha producido su crecimiento y su evolución urbana reciente». El discurso es claro, comenzando con la crítica: «la ciudad se densifica en oleadas sucesivas sobre sí misma», «se segrega social y funcionalmente», «se descapitaliza en lo público a expensas de lo privado». Después, se señala al planeamiento anterior como culpable: «el Plan no supuso una revisión crítica del proceso [...] Por el contrario, lo legitimó, lo reforzó, e hizo más difícil aún la solución de los problemas»; «la práctica urbanística de los últimos años ha creado una imagen de desprestigio del planeamiento y tolerancia, cuando no abierta complacencia, frente a su incumplimiento». Por último, se define la salida: «La revisión del Plan es necesaria. Pero no cualquier tipo de revisión», así como el principio básico que para guiarla: «debe suponer un marco que permita recuperar para los residentes, y no solo para la actuación inmobiliaria, el protagonismo de la vida urbana».¹³⁶

El siguiente paso consistió en convertir en cifras los problemas ya apuntados, pero dada la minuciosidad con la que se llevó a cabo esta tarea, únicamente se hará referencia a continuación a una selección de dichos datos, representativos de las principales conclusiones alcanzadas. Respecto a la densificación, el análisis realizado por Luis Vicente García Merino y Juan Ignacio Zumárraga Zunzunegui sobre la edificación y los usos del suelo señalaba que el 50% de las viviendas de la ciudad se ubicaban en ámbitos con densidades superiores a las 100 viviendas por hectárea –y casi la mitad de estas, por encima de las 150–, alcanzándose incluso en algunas zonas densidades por encima de las 300 o incluso las 400 viviendas por hectárea, «niveles que difícilmente se encuentran en el resto de las ciudades españolas».¹³⁷

En lo referente a las dotaciones, el diagnóstico realizado por Constanza Tobío e Ignacio Duque constata que la situación había mejorado en el ámbito educativo y

memoria, criterios de normativa urbanística y ordenanzas, esquema comarcal y planos de información y ordenación–.

¹³⁶ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº5: criterios y objetivos para la revisión del plan. 1º borrador* (1980), pp. 1-6.

¹³⁷ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº23: análisis de edificación y usos del suelo en Valladolid capital* (1981), p. 48.

sanitario gracias a las importantes inversiones realizadas en los años inmediatamente anteriores, pero la situación era dramática respecto al resto. Por ejemplo, se destacaba que la ciudad «sólo cuenta con un 9% de la superficie que debía tener dedicada a espacios libres de uso público a nivel de sector, y sólo cuenta con un 15% de la superficie exigible de parques urbanos y zonas verdes de sistema general, de acuerdo con la Ley del Suelo».¹³⁸ Asimismo, cabe resaltar la comprobación de la importante destrucción sufrida por el patrimonio arquitectónico de la ciudad: el estudio al respecto realizado por Alicia González Díez e Ignacio Represa Bermejo señala, por ejemplo, que de los cincuenta palacios renacentistas que en su día fueron censados por J. J. Martín González solo se conservaban ya 23, y muchos de ellos en muy mal estado.¹³⁹ Como primera gran conclusión de estos trabajos previos se constata pues una realidad urbana apremiante, que bien puede resumirse como la de una ciudad densa, mal dotada y despojada de su memoria.

Por lo tanto, se necesitaba con urgencia una alternativa que, eso sí, habría de tener muy en cuenta la segunda gran conclusión: un sistema inmobiliario en evolución y en compás de espera. A este respecto, el análisis realizado por Felipe Guerra García, Fernando Roch Peña y Luis González Tamarit acerca de la promoción inmobiliaria y el mercado del suelo subraya que «el cambio del modelo de construcción de la ciudad» –«el paso del crecimiento intensivo al extensivo», «de la renovación-reconstrucción a la promoción periférica moderna»– se traduce «en una transformación del mercado que al pasar de la forma concurrencial a la monopolista o controlada atraviesa en la actualidad una crisis de silencio».¹⁴⁰

Los tradicionales promotores-propietarios locales –muchos de ellos poco profesionalizados y centrados en las operaciones en la ciudad existente– estaban evolucionando hacia un número mucho menor, pero con un mayor control de un mercado que empieza a abrirse al capital foráneo y se orienta a la promoción de nuevos desarrollos en la periferia más valorada de la ciudad, donde estos actores habían ido tomando posición –comprando suelo y perfilando sus proyectos– de cara al nuevo ciclo urbano. Todo ello sin renunciar a seguir emprendiendo operaciones centrales –ya más cualificadas– y desatendiendo por otro lado una parte importante de demanda –la correspondiente a la población más desfavorecida–, es decir, sancionando el modelo de segregación socio-espacial.¹⁴¹ Alfonso Álvarez Mora (2005: 231) incide en esta cuestión cuando, comentando precisamente este informe, señala la apertura de «un

¹³⁸ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº25: diagnóstico de equipamientos* (1981), p. 141.

¹³⁹ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº26: propuesta de catalogación de edificios para Valladolid capital* (1981), p. 3.

¹⁴⁰ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº27: análisis de la promoción inmobiliaria y del mercado del suelo* (1981), p. xii.

¹⁴¹ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº27: análisis de la promoción inmobiliaria y del mercado del suelo* (1981), pp. 138-140.

proceso diferente por lo que se refiere a la manera de entender y de proceder a la construcción inmobiliaria de la ciudad». Proceso que sin duda apunta a la expansión en la periferia como eje principal.

Estas dos conclusiones fundamentales derivadas de los trabajos previos adquirieron sentido en los documentos de avance desde una perspectiva integradora que se puede identificar con la voluntad de abrir un proceso de reequilibrio del sistema urbano. Ello se plantea por el equipo redactor como la convergencia entre la ciudad existente y una nueva ciudad –fruto de la expansión que se intuye como dominante en el futuro– que no se rechaza, pero que debe legitimarse mediante su contribución a la mejora de esa realidad urbana, en un proceso conducido –controlado y guiado– desde el Ayuntamiento a través del nuevo plan. Ello se evidencia en los tres objetivos generales que establece la memoria del avance: «elevar los niveles de bienestar urbano, aumentando el nivel de bienes y servicios recibidos por sus residentes», «atender a las necesidades de crecimiento pero planteándolas con un enfoque solidario en el que la solución de los problemas existentes y el atendimento a la población residente se aborden en pie de igualdad e incluso en ocasiones con carácter prioritario» y «posibilitar un modelo de gestión, realista y más equitativo, que permita al Ayuntamiento ejercer con claridad, eficacia y capacidad de control efectivo sus responsabilidades frente a la actuación urbana».¹⁴² En definitiva, el «Estado de bienestar» en su vertiente urbana que, por fin –con retraso–, podía llegar a Valladolid.

También resulta interesante apuntar ya dos cuestiones que cobrarán relevancia en el modelo final alcanzado que se comentará a continuación. En primer lugar, hay que subrayar cómo se describe el procedimiento conducente a la ordenación propuesta: «proceder de dentro hacia fuera», «proceder de las partes al todo», «unir los esquemas resultantes para integrarlos entre sí en una ordenación de conjunto» o «conjugar un diseño realizado “de abajo a arriba” con consideraciones generales de conjunto». Se evidencia tanto la autonomía de cada fragmento urbano –cada barrio estudiado y ordenado para satisfacer sus necesidades– como la tensión con el resto –resolver problemas de zonas colindantes– y con el conjunto –una organización global coherente–.¹⁴³ Del mismo modo, esta lógica caracteriza también el tratamiento del esquema comarcal, cuyo documento de avance se presenta no como «decisión previa que haya de sobreimponerse a la ordenación de cada término municipal», sino como «intento de articular y reflejar la voluntad expresa de cada uno de los Ayuntamientos antes aglutinados en un único plan general».¹⁴⁴ Esta nueva composición de elementos se traduce, desde el punto de vista de la ciudad, en una propuesta de articulación en dos tiempos: el corto-medio plazo, que se identifica con «los problemas de la ciudad»,

¹⁴² *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Memoria del avance* (1981), p. 14.

¹⁴³ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Memoria del avance* (1981), p. 20.

¹⁴⁴ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Esquema comarcal: avance* (1981), p. i.

y el largo plazo, en el que ya entrarían en juego las relaciones entre Valladolid y los municipios de su entorno, definidas «germinalmente».¹⁴⁵

1. 1. 2. Una propuesta de expansión radioconcéntrica para la mejora de la ciudad existente y el control del crecimiento urbano

Una vez presentados los documentos de avance comenzó lo que ya se ha definido como la segunda fase de la revisión del plan, reconvertida tras la «descomarcalización» en *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid* y que culminó con su aprobación definitiva a principios de 1984 (ver Plano de síntesis 5.1, pág. 325).¹⁴⁶ En un artículo publicado apenas un año antes de hacerse cargo de esta revisión, Bernardo Ynzenga situaba el planeamiento urbano en un contexto de cambio e incertidumbre, expuesto a retos de complejidad creciente que coincidían además con lo que él consideraba una crisis tanto del propio planeamiento como del modelo urbano dominante. Sin embargo, reivindicaba la necesidad de planeamiento, «porque la existencia de un plan y el evitar su incumplimiento constituyen, todavía, los mejores mecanismos de defensa de la ciudad contra la actuación indiscriminada y la agresión sistemática», y caracteriza ese planeamiento necesario como una garantía, fijando su horizonte en el gobierno de lo urbano: «mecanismos que se apoyen más en la decisión de los órganos políticos gestores de la vida local y menos en el contenido formal de un plan». Mientras tanto, y para evitar los errores del pasado reciente, señala que «las circunstancias aconsejan desarrollar un planeamiento caudal de cara a lo nuevo, y corrector y evitador de males mayores de cara a lo heredado» (Ynzenga, 1979: 14-15).

¹⁴⁵ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Memoria del avance* (1981), p. 19.

¹⁴⁶ Tras la exposición pública del avance, que se desarrolló entre junio y agosto de 1981 –aprobándose entre medias la citada «descomarcalización»–, la aprobación inicial de la revisión se produjo un año después, en octubre de 1982, y tras un segundo periodo de exposición pública, el documento fue aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento en julio de 1983. El expediente pasó a continuación a la por entonces recién constituida Junta de Castilla y León, encargada de la aprobación definitiva de los Planes Generales. De este modo, fue la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio la que emitió el 31 de enero de 1984 la orden de aprobación definitiva de la revisión, que se publicó en el BOCyL el 13 de febrero. Sin embargo, se habían introducido una serie de modificaciones y correcciones en el documento que había aprobado el Ayuntamiento, cuestión esgrimida en varios recursos presentados contra dicha orden y que acabó por provocar su anulación por el Tribunal Supremo cuatro años después. En consecuencia, fue necesario someter a información pública el documento con las modificaciones, y proceder después de nuevo a su aprobación tanto por parte del Ayuntamiento como de la Junta de Castilla y León, cuya Consejería de Fomento emitió la nueva orden de aprobación definitiva el 14 de julio de 1988. Los expedientes administrativos relativos a este proceso se pueden consultar en: AMVA, C 29973-1, C 37231-1, C 37232-1, C 37233-1 y C 37233-2.

Estas reflexiones entroncan directamente con la propuesta espacial y programática que bajo su liderazgo se planteó para Valladolid en el Plan General de 1984.¹⁴⁷ Un plan concebido efectivamente como corrección de la ciudad y el planeamiento general heredados, y desde una voluntad evidente de controlar el crecimiento urbano futuro: resolver los problemas que con tanta minuciosidad se habían analizado y diagnosticado –y asumido por lo tanto como principal reto de la revisión– y cuanto menos evitar su reproducción en el futuro. Se apostó para ello por lo que se puede resumir como una propuesta de expansión radioconcéntrica (ver Figura 14, pág. 119), un tipo de esquema cuyas características conceptuales transmiten una clara sintonía con los presupuestos metodológicos de la revisión.

En primer lugar, se trata de un modelo claramente monocéntrico, que sitúa a la ciudad existente como centro, no solo espacialmente, como es evidente, sino programática y se podría decir que también políticamente. Los vecinos de la ciudad –sus problemas y reivindicaciones– son la prioridad, y su Ayuntamiento –el poder político municipal democráticamente elegido– es el encargado de gobernar el cambio urbano. Frente al anterior esquema comarcal, correspondiente a una realidad institucionalmente inexistente, trasluce una reivindicación del municipio no ya desde un mero punto de vista administrativo, sino político, de asunción y defensa de su liderazgo en la gestión del urbanismo desde lo local, liberado también de las tutelas externas.¹⁴⁸

En segundo lugar, se trata de un esquema que –conceptualmente– es isótropo, es decir, un modelo evidente de equilibrio espacial. Frente a una ciudad que había consolidado el vector suroeste para su crecimiento residencial privilegiado –alejado de las periferias obreras del noreste– y frente a un planeamiento general previo que había asumido y reforzado ese vector –al igual que los promotores inmobiliarios locales–, se defiende ahora una expansión en mancha de aceite en torno a lo ya existente. Se plantea así un crecimiento socialmente inclusivo y espacialmente equilibrado, que contribuya primero a la mejora de la ciudad existente y se expanda después de una manera controlada, sin poner en riesgo el equilibrio global.

En tercer y último lugar, se trata de un modelo concebido desde dentro hacia afuera, compuesto a base de piezas que en sucesivos anillos se van añadiendo a las

¹⁴⁷ Aunque la revisión fuese dirigida desde un equipo externo al Ayuntamiento, no se puede obviar el seguimiento de los trabajos por parte del por entonces recién creado Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística, desgajado de la sección de Arquitectura y al que se incorporaron nuevos técnicos.

¹⁴⁸ Cabe señalar que el ya comentado proceso de «descomarcalización» surgió precisamente de este contexto. Cuando el Ayuntamiento de Valladolid, como encargado de la revisión, acordó en octubre de 1980 la primera suspensión cautelar de licencias, determinados agentes –como los promotores inmobiliarios– cuestionaron su competencia para hacerlo, ya que entendían que correspondía a la Diputación Provincial, salvo orden ministerial expresa. Ello motivó que el Ayuntamiento de la ciudad, con el apoyo de los alcaldes de los otros trece municipios afectados, dirigiese la ya señalada consulta al MOPU que condujo a la disolución del ámbito supramunicipal de planeamiento y, por lo tanto, a la plena asunción por parte de todos los municipios de sus competencias en lo tocante al planeamiento general.

previamente existentes para ir construyendo, expandiendo y completando paulatinamente el todo. Un planteamiento que coincide plenamente con la aproximación metodológica a la que se ha hecho referencia con anterioridad, y que afirmaba la necesidad de conciliar la obligada atención a cada fragmento –cada barrio existente o proyectado y sus necesidades específicas– con su inserción en un esquema global viable. En este sentido, resulta interesante hacer un recorrido por los distintos elementos que van componiendo la propuesta del Plan General de 1984, para después terminar con el comentario y crítica del modelo globalmente considerado.

Como se acaba de señalar, este plan gravita espacial y programáticamente en torno a la ciudad existente. Las claves de la ordenación propuesta para ella derivan por un lado de la necesidad de dar respuesta a los principales problemas detectados en sus diferentes tejidos, y por otro lado de la reacción frente al tratamiento homogéneo e indiferenciado que para ellos había planteado el Plan General anterior. Apoyándose en el profundo conocimiento de la realidad urbana obtenido por medio de los trabajos previos de análisis y diagnóstico, que se reivindican como fuente clave del planeamiento propuesto,¹⁴⁹ el Plan General de 1984 acometió la ordenación de todo el suelo urbano desde una estrecha vinculación con el medio edificado existente.

Por un lado, las condiciones de edificación se regulan mediante ordenanzas de carácter morfo-tipológico, es decir, comprendiendo y ordenando el suelo urbano a través de su división en zonas en función de las características particulares de los distintos tejidos de la ciudad, del tipo de edificios que los componen y de sus procesos históricos de formación. Por otro lado, el régimen de usos se regula de forma autónoma con respecto a las condiciones de edificación, actuando por parcelas o grupos de parcelas, en función también de las características de cada edificio y de la parte de la ciudad en que se ubica.

Este criterio de doble entrada –edificación y usos– permite combinar aproximaciones restrictivas con otras de mayor flexibilidad, siguiendo una lógica de compensación mutua. Así, las condiciones de edificación son en general restrictivas, por su finalidad fundamental de poner fin a uno de los principales problemas detectados: la densificación de los tejidos existentes. Aplicando mecanismos diferentes en cada zona de ordenanza –como el recurso generalizado a la limitación de alturas–, se llega en todos los casos a edificabilidades equivalentes como mucho a las existentes, y casi siempre inferiores.

En el caso particular del centro histórico, se ha señalado que la densificación se combinó con otro proceso dañino: la destrucción del patrimonio arquitectónico, por lo que aquí se emplea como mecanismo adicional la catalogación masiva de los edificios conservados y la delimitación –como zona de ordenanza específica– de deter-

¹⁴⁹ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984)*, p. 260.

minados conjuntos para su preservación como tales, buscando en todo caso la desincentivación de los derribos.¹⁵⁰ Frente a ello, el régimen de usos adquiere, especialmente en el centro histórico, el citado papel compensatorio. Aun señalándose la necesidad de frenar la terciarización ya detectada, la atribución de usos en el centro histórico facilita amplias compatibilidades con usos no residenciales.¹⁵¹ Se plantea de hecho que «la necesidad de apoyar la rehabilitación de los edificios catalogados con mayor rigor encuentra un aliado en la autorización para los mismos de una gama de usos mucho más amplia que la habitual en edificios de características comunes».¹⁵²

Finalmente, el otro gran problema que había que enfrentar en el suelo urbano era la escasez de dotaciones y, en general, de calidad urbana en muchos de los tejidos existentes. Tras señalar las dificultades que entraña el recurso a la figura de los sistemas generales o procedimientos como la reparcelación discontinua para la obtención de suelo dotacional en tejidos existentes, el Plan General de 1984 propuso como principal estrategia a este respecto las denominadas «Áreas de Intervención», intersticios y espacios de oportunidad en el suelo urbano –en terrenos de titularidad tanto pública como, mayoritariamente, privada– que se diseñaron específicamente tanto para proveer espacios libres y dotacionales como para contribuir a esa mejora de la calidad urbana: «a estas áreas se las atribuye sobre todo una trascendencia y responsabilidad en la mejora de la calidad estética y ambiental de la ciudad, hasta el punto de poder calificarlas como “unidades de diseño” con prioridad a su conceptualización como unidades de gestión».¹⁵³

Es necesario insistir en esta cuestión, que la normativa del plan subraya –«no tienen el carácter de unidades de gestión»– y clarifica en cuanto al procedimiento a respetar: «el documento de diseño o planeamiento que para cada una se establece no es fraccionable en unidades o ámbitos menores, si bien se puede descomponer el Área de Intervención en más de una Unidad de Actuación a efectos de su gestión ulterior».¹⁵⁴ Asimismo, se incluyó en el documento un fichero con la ordenación pormenorizada de los 112 ámbitos que se definieron.

Las áreas de intervención constituyen sin lugar a duda una de las grandes apuestas del Plan General de 1984. De hecho, se puede señalar como prueba de este carácter prioritario que la ejecución de 71 de ellas –casi dos tercios de las 112 previstas en total– se incluyó en el programa de actuación del Plan, exigiéndose en la mayoría de los casos que el promotor que correspondiese –ya fuese un agente público o privado– elaborase el planeamiento requerido en un plazo máximo de dos años. Además, en

¹⁵⁰ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984), p. 270.*

¹⁵¹ Gran cantidad de parcelas son calificadas con el uso «Residencial terciario», en el que el uso básico «Vivienda familiar» puede quedar reducido a solo el 15% de la superficie construida.

¹⁵² *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984), p. 273.*

¹⁵³ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984), p. 280.*

¹⁵⁴ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Normas II (1984), p. 133.*

quince áreas se designó como agente responsable al propio Ayuntamiento, lo que implicaba una inversión estimada en 1021 millones de pesetas –nada menos que la cuarta parte de toda la inversión municipal programada por el Plan–. Este cuidado programa de mejora urbana puede calificarse también por lo tanto como muy optimista. En primer lugar, por depender en buena medida de la voluntad de agentes privados para ponerlo en marcha –o de la acción municipal para incentivarlos al respecto– y, en segundo lugar, por las importantes inversiones exigidas a los agentes públicos, incluyendo al propio Ayuntamiento.¹⁵⁵

Esta cuestión sirve de enlace con el otro gran componente de la propuesta espacial del Plan General de 1984: los anillos de expansión periférica, ya que entre el suelo urbanizable y las actuaciones en el suelo urbano se establece una clara ligazón programática que comienza con estos aspectos económicos. Según se destacó anteriormente, la reforma de la Ley del Suelo de 1975 había establecido que los sectores de suelo urbanizable debían ceder de forma obligatoria y gratuita el 10% del aprovechamiento medio al Ayuntamiento, cesión que se produciría en forma de solares, que pasarían por lo tanto a ser bienes públicos, pero enajenables. Haciendo referencia a esta cuestión, el Plan General de 1984 optó por traducir esos terrenos en «capital derivado del planeamiento»,¹⁵⁶ y lo contabilizó como ingreso a destinar a las inversiones municipales que habían sido previstas por el propio plan.

De esta forma, estimó que por esta vía se obtendrían en los dos cuatrienios programados casi 820 millones de pesetas, equivalentes a un 20% del presupuesto requerido para que el Ayuntamiento ejecutase las inversiones que el plan le asignaba.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Además de la ejecución de esas áreas de intervención, también se incluyeron en el programa otras actuaciones puntuales en suelo urbano, como el acondicionamiento de calles y parques, de tal forma que la inversión municipal total en este capítulo se estimó en 1623 millones de pesetas. Si a ello se suma la contribución del Ayuntamiento en los capítulos de infraestructuras viarias y servicios básicos y de equipamientos, en buena medida destinados a los barrios existentes, resulta una inversión municipal global de 4006 millones de pesetas para los dos cuatrienios –ocho años– programados. Para calibrar la magnitud de la cifra, el presupuesto anual total del Ayuntamiento a principios de los años ochenta se movía en torno a los 4500 millones de pesetas –equivalentes a unos 120 millones de euros actuales, teniendo en cuenta la inflación acumulada–, de los que alrededor de un 20-25% se cubrían con créditos. La inversión total estimada por el Plan rozaba los 23 700 millones de pesetas –equivalentes hoy a más de 600 millones de euros–, de los que la mayor parte se asignaron, en función de sus competencias, a la Administración Central o autonómica –cuya contribución era imprescindible para cumplir el objetivo de equipar la ciudad–: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Programa de actuación y estudio económico-financiero* (1984), p. 56.

¹⁵⁶ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Programa de actuación y estudio económico-financiero* (1984), p. 57.

¹⁵⁷ El peso relativo de esta fuente de ingresos en el cómputo total no es homogéneo en ambos cuatrienios, sino que es mucho mayor en el primero, durante el que se preveían precisamente el mayor número de actuaciones en el suelo urbano. Así, procedentes del 10% del aprovechamiento medio se estimaron unos ingresos de 664,1 millones de pesetas en el primer cuatrienio –casi el

Se puede pues observar que estos ingresos son los que permiten «cuadrar» el presupuesto municipal de inversiones exigidas por el plan –en su mayor parte destinadas al suelo urbano–, o lo que es lo mismo: la ejecución del suelo urbanizable programado por el plan era una necesidad para poder ejecutar conforme a lo previsto las mejoras propuestas en los tejidos existentes.

Una vez comentada esta suerte de relación «contable» entre el suelo urbano y el urbanizable, se puede hacer lo propio con la que se produce en términos espaciales, que en último término es la que da pie a resumir el Plan General de 1984 como propuesta de expansión radioconcéntrica. Sin embargo, para poder llegar a esta configuración espacial fue necesario integrar en primer lugar dos condicionantes de gran peso heredados del periodo anterior: el esquema de la red arterial y los proyectos de planes parciales.

La red arterial era el proyecto de sistema viario en torno a la ciudad, aprobada en 1972 en sintonía con las directrices del planeamiento comarcal entonces recién aprobado. Sin embargo, en 1976 se inició un proceso de rediseño y redimensionamiento –como consecuencia del cambio en la situación económica– mediante un Estudio especial de planeamiento, presentado en junio de 1978.¹⁵⁸ En consecuencia, ya desde las primeras fases de la revisión del plan se entablaron negociaciones con la Dirección General de Carreteras para que la red arterial se adaptase al nuevo esquema territorial que se estaba empezando a perfilar.¹⁵⁹ Por otro lado, ya se ha señalado anteriormente que los promotores inmobiliarios locales –anticipando el nuevo ciclo urbano– habían ido tomando posición en la periferia, por medio de la adquisición de suelo y la elaboración de numerosos proyectos de planes parciales –fundamentalmente al oeste y al sur de la ciudad– que en algunos casos ya se habían aprobado definitivamente antes de iniciarse la revisión. Por lo tanto, también se entablaron negociaciones a este respecto, con el fin de definir la situación de todos estos proyectos en el nuevo planeamiento general de la ciudad.

A partir de aquí, tanto la red arterial como los proyectos de planes parciales se reorientaron con un doble objetivo: vincularlos a la mejora de los barrios periféricos existentes y generar un esquema espacial predispuesto a un cierto control de la expansión urbana futura. Así, el Plan General de 1984 propuso finalmente un sistema de doble ronda, interior y exterior, acompañado por lo que pueden definirse como sendos anillos de suelo urbanizable.

30% del presupuesto necesario estimado–, y de 153,7 millones en el segundo: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Programa de actuación y estudio económico-financiero* (1984), p. 59.

¹⁵⁸ Este estudio se puede consultar en: AMVA, C 9567-1 y 9568-2.

¹⁵⁹ Tomando como referencia las primeras tentativas de ordenación a escala territorial contenidas en el avance y el documento elaborado para la «descomarcalización», el Ayuntamiento se hizo cargo de estas negociaciones, que fructificaron en la firma de un acuerdo al respecto en julio de 1982, que se incorporó como anexo en los criterios municipales para la revisión, aprobados dos meses después y que se pueden consultar en: AMVA, C 14492-2.

La ronda interior consiste en un arco –cuyo centro coincidiría aproximadamente con el límite sur del centro histórico– que recorre toda la periferia norte, este y sur de la ciudad y que discurre junto a los barrios allí existentes, «ya que debe aunar la condición de vía de alta capacidad de evacuación de tránsito intra e interurbano con la de vía de remate de ciertas partes urbanas».¹⁶⁰ En efecto, esta vía pretendía canalizar el tráfico periférico para evitar su paso por el centro de la ciudad –con graves problemas de congestión– y al mismo tiempo compacta la mancha urbana, definiendo un primer anillo de suelo urbanizable –casi todo incorporado en los cuatrienios programados– que se adosa a los tejidos existentes y colmata el espacio entre estos y la propia ronda. Se incluyen además en él varios sistemas generales que pretenden definir un corredor dotacional a lo largo de la antigua carretera de circunvalación, para contribuir a solventar los graves déficits a este respecto que sufría el este de la ciudad.¹⁶¹

Por su parte, la ronda exterior se configura en realidad como la composición de tres fragmentos. Así, la ronda exterior oeste se plantea como autovía de circunvalación que canalizase el tráfico exterior de paso correspondiente a la N-620 –parte del itinerario europeo E-80–, que en aquel momento se veía obligado a atravesar la ciudad por las avenidas de Salamanca y Burgos, que soportaban una enorme intensidad de tráfico. A esta ronda se conectaba el arco de la ronda interior y, también, el arco definido por las rondas exterior sur y exterior este.

Esta distinción no es baladí ya que, en su trazado sur, la ronda exterior discurre casi paralela a la interior, definiendo un segundo anillo de suelo urbanizable –mayoritariamente programado– que prácticamente colmata el espacio entre ambas, que era donde se concentraban los principales proyectos de planes parciales objeto de las ya citadas negociaciones, y que la ronda exterior trata de alguna forma de ceñir o contener: «dar salida a ciertas propuestas generadas en ese sector por la promoción inmobiliaria, al amparo de las expectativas contenidas en el Plan de 1970» y «evitar que el crecimiento hacia la zona sur supere en cualquier caso el cinturón dotacional previsto».

Por el contrario, la ronda exterior este se va separando progresivamente de la ciudad conforme busca de nuevo el entronque con la ronda exterior oeste, y el anillo de suelo urbanizable se descompone rápidamente, incorporando únicamente algunos sectores y áreas –fuera de programa– que en ciertos casos incluso saltan el límite de la ronda exterior y que se concentran en torno a algunas vías de entrada y salida de la

¹⁶⁰ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984)*, p. 265.

¹⁶¹ La antigua carretera de circunvalación –actual paseo Juan Carlos I– marcaba el límite oriental de Delicias y Pajarillos Bajos, dos de los barrios obreros más poblados de la ciudad y que mayores carencias dotacionales presentaban. El Plan pretendía dar continuidad a los terrenos dotacionales de Canterac, una gran finca ubicada frente a Delicias que fue cedida al municipio a principios de los años setenta gracias a la iniciativa vecinal y que desde entonces se utilizó para acondicionar un gran parque y como ubicación para equipamientos básicos: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984)*, pp. 266-267.

ciudad, como las carreteras de Segovia, Soria, Renedo o –al oeste– Fuensaldaña, «donde se estima más conveniente dirigir el crecimiento a largo plazo de la ciudad».¹⁶²

De esta forma, el sistema de rondas –con sus radios vinculados a las grandes vías de acceso a la ciudad– y el suelo urbanizable que articula completan la propuesta de expansión radioconcéntrica. Sobre su carácter expansivo caben pocas dudas, ya que la superficie de suelo clasificada como urbanizable equivalía a la superficie del suelo urbano, previéndose por lo tanto una duplicación de la extensión de la ciudad –de perfil residencial– que conllevaría a su vez un incremento superior al 50% en el número de viviendas y de habitantes.¹⁶³ Estas previsiones se someten sin embargo a una lógica de control y contención a través de un esquema radioconcéntrico definido fundamentalmente por la variable espacial en su expresión estructural –las rondas como cinturones para ceñir una expansión que arranca de lo ya existente–, pero en el que también intervienen la variable programática –pauta urbanística y temporal de crecimiento «desde dentro hacia afuera»– y la variable espacial en su expresión arquitectónica y de diseño urbano: las densidades máximas admitidas descienden paulatinamente desde el centro de la ciudad hacia las nuevas periferias previstas a medio y largo plazo.¹⁶⁴

Llegados a este punto, es necesario cerrar el círculo y terminar este apartado dedicado al Plan General de 1984 confrontando la propuesta espacial y programática que se acaba de describir con sus presupuestos conceptuales, que se han comentado justo antes. Ello permite detectar los puntos críticos que jugarán un papel fundamental en su despliegue posterior –que se irá describiendo junto con la evolución paralela de la ciudad en lo que resta de este capítulo y en los siguientes–.

1. 1. 3. La ilusión de una ciudad compacta: monocentrismo, isotropismo y articulación entre el todo y las partes

Como primer elemento, hay que destacar la apuesta clara del Plan por un modelo territorial monocéntrico. Carlo Aymonino (1981: 173) subraya que los modelos radioconcéntricos asumen una pauta de crecimiento basada en un único centro político-

¹⁶² *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II* (1984), p. 267.

¹⁶³ El Plan General de 1984 clasificó 2443 ha de suelo urbanizable –incluyendo el suelo programado, el no programado y los sistemas generales no adscritos–, una superficie ligeramente superior a la que ocupaba el suelo urbano –2380 ha–. Respecto de las aproximadamente 90 000 viviendas y los 320 000 habitantes con que contaba la ciudad a principios de los años ochenta, calculó a medio plazo una capacidad de 97 000 viviendas en suelo urbano –con 339 500 habitantes– a la que se añadirían casi 50 000 viviendas en el suelo urbanizable –y otros 175 000 habitantes–, dibujando por lo tanto un horizonte cercano a las 150 000 viviendas y por encima del medio millón de habitantes: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II* (1984), pp. 300-323.

¹⁶⁴ Las densidades máximas de referencia son de 4 m²/m² en el centro histórico y las periferias consolidadas, de 2 m²/m² en los suburbios de baja densidad y el suelo urbanizable programado y de 0,75-0,50 m²/m² en el suelo urbanizable no programado.

administrativo, un aspecto que como ya se ha dicho casaba con la voluntad expresa de reivindicación del municipio como ámbito de decisión, y que de hecho se llevó hasta sus últimas consecuencias. A este respecto, es interesante referirse al modelo territorial que se incluyó en el documento elaborado para proceder a la ya citada «descomarcalización», en el que se dibuja un horizonte a largo plazo consistente en la expansión –se podría decir que *ad infinitum*– del esquema radioconcéntrico ya anticipado entonces para la ciudad, que mantenía su condición de centro indiscutible de la comarca.¹⁶⁵

Negando la posibilidad de un modelo espacial descentralizado (Álvarez Mora, 2005: 221), se optó por lo que Manuel de Solà-Morales (1985: 10) define como «una respuesta fundamentalmente conservadora que atiende a interpretar una estructura futura del gran sistema urbano exactamente en la misma base –hay que suponer reforzada– de lo que era la estructura de periferia comarcal inmediata». Cabe en efecto cuestionar una opción tendente a generar un modelo sin duda congestivo y que vuelve a asignar un papel subordinado a los municipios del entorno de la ciudad, quizá no tan evidente como en el planeamiento comarcal anterior, sino que adquiere más bien el carácter de cuestión esbozada que, como se señalaba anteriormente, correspondía a un largo plazo en el que la ciudad no estaba en aquel momento interesada.

El segundo aspecto que hay que considerar es el carácter conceptualmente isótropo del modelo radioconcéntrico, ya que este queda matizado en la propuesta final definida, especialmente debido a la ordenación propuesta para el suelo ubicado más allá de la ronda interior. Al margen de la singularidad evidente de la ronda exterior oeste como eje territorial de comunicación, el tratamiento diferenciado que se da a la ronda exterior sur frente a la ronda exterior este –primando en definitiva los intereses inmobiliarios preexistentes– introducía ya de inicio notables dosis de incertidumbre: reconociendo la inercia sur del crecimiento residencial, el modelo quiere oponerse a ella, pero al mismo tiempo no deja de asumirla y vehicularla en parte –lo posible frente a lo deseable–.

Manuel de Solà-Morales (1985: 11) subraya esta cuestión: tras apuntar que son dos elementos longitudinales –el río y el ferrocarril– los que han configurado la extensión moderna de la ciudad, señala que «frente a la fuerza de esta estructura morfológica [...] la alternativa del Plan se dibuja indecisa». Considera además que «los

¹⁶⁵ El modelo preveía a medio plazo que Valladolid alcanzaría las 118 000 viviendas, frente a las 20 000 del resto de municipios –menos del 15% del total–, así como la absorción o pre-integración en el continuo urbano de los núcleos más próximos a la ciudad –Laguna, Arroyo, Zaratán y La Cistèrniga–. Para el largo plazo, plantea una serie de áreas de nuevo asentamiento en las laderas junto a la ronda exterior oeste –cinco áreas y 13 500 viviendas, desde Zaratán a Simancas–, a lo largo de la ronda exterior este –tres áreas y 7500 viviendas– y en el corredor La Cistèrniga-Tudela de Duero –cuatro áreas y 6000 viviendas–, de las que solo estas últimas rompen tímidamente el esquema radioconcéntrico en torno a la ciudad. Se alcanzarían así en total 165 000 viviendas, con una población estimada en 665 000 habitantes: *Esquema de ordenación de Valladolid y comarca* (1982), pp. 90-101.

costes de imponer al territorio esta forma conceptual aparentemente correcta [...] parecen aquí altos», y plantea que «quizá una estructura mixta que combinase el radioconcentrismo de la escala interior de la primera ciudad y el esquema longitudinal tangente de la segunda expansión, hubiera dado lugar a modelos más complejos de organización urbana».

En último lugar, el tercer elemento –sin duda fundamental– es la tensión entre la estructura global y los fragmentos que la componen. Según se citó anteriormente, el Plan General de 1984 asumió una lógica compositiva consistente en «proceder de las partes al todo», lo que inevitablemente se traslada a la materialización de la propuesta. A este respecto, Manuel de Solà-Morales (1985: 11) señala que «ese sistema viario aparentemente unitario y envolvente de zonas ya edificadas, zonas de inmediata edificación y zonas que aunque calificadas ya puede imaginarse que tardarán mucho en ser ocupadas, lleva, en una imagen perspectiva, automáticamente, a un programa de ejecución fragmentaria».

El control del fragmento como categoría espacial y programática se revela por lo tanto como clave, en la medida en que de ello depende la viabilidad de todo el modelo propuesto. Carlo Aymonino (1981: 173-174) destaca precisamente en este sentido la tendencia de los esquemas radioconcéntricos a generar «los típicos mecanismos especulativos de carácter “pendular”», es decir, a traducirse en un crecimiento «discontinuo a saltos» (Álvarez Mora, 2005: 237), frente a la expansión en mancha de aceite que el plan reivindica como posible.

Considerando conjuntamente estos tres aspectos, y teniendo en cuenta el contexto en el que se elaboró, se puede afirmar que la apuesta del Plan General de 1984 por el modelo radioconcéntrico responde en último término a la asunción de un sistema que Carlo Aymonino (1981: 174) identifica con la ciudad compacta, y que de la mano de Bernardo Secchi (2004) se puede entender, visto con perspectiva, como afirmación de un proyecto ideal de «ciudad moderna» –caracterizada por la continuidad– y de postergación –tácita en cualquier caso– del tiempo de la «ciudad contemporánea» –vinculada a la idea de fragmento–.

El Plan General de 1984 quiso transmitir la ilusión por conseguir una ciudad compacta en la que Valladolid pudiese reconocer ese proyecto de ciudad moderna que se le había negado en las décadas precedentes –no solo en su vertiente espacial, sino también en la social–, y ello se afirmó con rotundidad, desde la impronta de un modelo radioconcéntrico sometido como se acaba de decir a diversas incertidumbres –y también a ciertas contradicciones–, pero que, en cualquier caso, marcaría ya toda la evolución posterior de la ciudad (Rivas Sanz, 2008: 288), tal y como se irá viendo a continuación.

1. 2. El compromiso con la ciudad existente: despliegue de un ambicioso programa reformista desde el urbanismo

Al principio de este capítulo se ha hecho referencia a la amplia movilización vecinal que experimentó Valladolid en los años de la Transición para denunciar y exigir soluciones a los graves problemas que sufrían muchos barrios de la ciudad en materia de infraestructuras, equipamientos, espacios públicos, etc., así como las expectativas que suscitó el acceso al poder municipal de unos partidos de izquierda que durante la campaña electoral habían situado precisamente esta cuestión como prioritaria (Encinas Rodríguez, 2016: 133-134). Señalado anteriormente como culpable, el urbanismo pasó entonces a convertirse en una herramienta fundamental en manos del nuevo gobierno municipal para hacer realidad el compromiso asumido de cambio de modelo urbano y de mejora de la calidad de vida en los barrios. Así, en el apartado anterior ya se ha comentado cómo en pocas semanas se puso en marcha el proceso que condujo a la aprobación del Plan General de 1984, un instrumento imprescindible a este respecto y que asumió a su vez ese compromiso municipal con la ciudad existente.

Sin embargo, la revisión del planeamiento general exigía unos procedimientos que, aunque se resolvieron con bastante presteza –habida cuenta de la complejidad de la tarea y de las dificultades sobrevenidas– eran excesivamente dilatados en el tiempo de cara a dar respuesta tanto a la acuciante necesidad sentida por los vecinos de los barrios como a determinados proyectos urbanísticos heredados del periodo anterior que podían afectarles y que, como ya se ha señalado, exigían entablar negociaciones con sus promotores para buscar precisamente su encaje en el nuevo modelo urbano que se pretendía impulsar. En consecuencia, a la vez que puso en marcha la revisión del Plan General, el gobierno municipal desplegó rápidamente su actuación en los barrios en dos grandes frentes.

En primer lugar, se aprobó un plan o programa de inversiones para los años 1980, 1981 y 1982 que en gran medida estaba destinado a empezar a enjugar los déficits de los barrios de la periferia obrera de la ciudad. Dotado inicialmente con 500 millones de pesetas, según se fue ejecutando se fue incrementando también el presupuesto, que alcanzó finalmente 2780 millones, al margen de las partidas correspondientes a los presupuestos ordinarios de esos años. Dentro de estas inversiones se incluyeron por un lado mejoras en lo ya existente, tales como obras de urbanización de calles –pavimentación, alcantarillado, suministro de agua y de electricidad, etc.–, obras de acondicionamiento de parques y jardines y obras de ampliación y mejora de equipamientos –como los grupos escolares–, entre otros.

Por otro lado, también se destinaron grandes sumas de dinero a la adquisición de suelo y a la construcción de edificios para usos dotacionales. A modo de ejemplos se puede citar la compra de unos terrenos del seminario menor –propiedad del Arzobispado en el barrio de la Rondilla– y su inmediata cesión al ministerio de Educación de cara a la construcción de un nuevo colegio –el León Felipe–, o la construcción en las Delicias de la que sería «la primera experiencia de descentralización municipal»,

es decir, el primer equipamiento integrado de barrio de la ciudad: la Casa de la Cultura, inaugurada en 1983 y a la que se uniría también un polideportivo.¹⁶⁶

En segundo lugar, hay que resaltar el recurso de nuevo al planeamiento urbanístico como medio para conseguir los fines perseguidos de mejora de la calidad de vida en los barrios. Complementando a la revisión del Plan General y en coordinación con esta –aspecto fundamental–, se utilizaron distintos instrumentos de entre los contemplados en la legislación urbanística. En un primer momento, la atención se centró en aquellos proyectos que tenían una incidencia directa en algunos barrios obreros de la ciudad.

1. 2. 1. La Victoria, Ribera de Castilla y Arca Real: negociaciones al servicio de la dotación de los barrios obreros

El plan parcial La Victoria se había delimitado sobre unos terrenos colindantes con el barrio homónimo –al noroeste de la ciudad–, que habían acabado en su gran mayoría en manos de una empresa constructora madrileña, señal de ese desembarco al que ya se ha hecho referencia –todavía tímido– de capital foráneo en la promoción inmobiliaria local. Se trataba de un plan parcial de dimensiones modestas con respecto a otros proyectos que se comentarán más adelante, aprobado inicialmente por el Ayuntamiento en diciembre de 1979 con una previsión de 1700 viviendas. A partir de esa base, se llevó a cabo una negociación con el promotor que resultó un año después en una disminución del número de viviendas a 1375 y en el incremento de la cesión del aprovechamiento medio del 10% obligatorio a un 16% –traducida en suelo para edificar 220 viviendas– y del suelo para dotaciones en más de 50 000 m² sobre los mínimos marcados por la ley, ubicando este último en las zonas más cercanas al barrio de La Victoria para así paliar sus carencias en este aspecto.

No obstante, el ejemplo más representativo a este respecto es sin duda el plan parcial Ribera de Castilla, correspondiente a los últimos terrenos vacantes del populoso barrio de La Rondilla, que pertenecían en este caso a un grupo de promotores-constructores locales. Desde 1972, estos habían perseguido la aprobación de un plan parcial que les permitiese la edificación de varios cientos de viviendas en un barrio que concentraba ya los mayores problemas de densificación y falta de suelo dotacional de toda la ciudad, aspiraciones que chocaron frontalmente con las de los vecinos

¹⁶⁶ Valeriano Sánchez Martín –concejal delegado de vías y obras– anunciaba la construcción de esta dotación en los terrenos municipales de Canterac durante el transcurso de una visita a varias obras en marcha en distintos barrios de la ciudad, en compañía entre otros del alcalde, Tomás Rodríguez Bolaños, que comentaba que «no queremos dar a esto un carácter triunfalista ni mucho menos, sino informar de que se están realizando en barrios humildes y en zonas que lo necesitaban unas obras urgentes». Todas estas declaraciones aparecen recogidas en: *El Norte de Castilla*, 17 de julio de 1981. Para una información adicional sobre este programa de inversiones, ver: *El Norte de Castilla*, 8 de junio de 1980, 23 de julio de 1981 y 24 de diciembre de 1981.

del barrio, cada vez más movilizados para mejorar sus condiciones de vida (Ruiz Varona, 2013).

El conflicto alcanzó su punto culminante en 1978, con un tumultuoso pleno en el Ayuntamiento a finales de mayo –convocado prácticamente en secreto para aprobar varios proyectos urbanísticos polémicos, incluido este– al que siguió pocos días después una manifestación masiva por el centro de la ciudad –bajo el lema «La Ribera es nuestra»– en la que los vecinos exigieron que esos terrenos se destinasen exclusivamente a usos dotacionales para el barrio (Gonzalo Morell, 2011). La situación dio un giro radical tras el acceso al poder del nuevo gobierno municipal, que de nuevo inició un proceso de negociación con los promotores que culminó en diciembre de 1980, acordándose una amplia reducción del número de viviendas y el destino público de casi el 90% del suelo del ámbito (ver Figura 15, pág. 120).¹⁶⁷

Habida cuenta de la coincidencia con sus objetivos, el documento de avance de la revisión del Plan General ya asumió íntegramente estos dos acuerdos, y propuso además aplicar una lógica idéntica respecto al plan parcial Soto de Medinilla,¹⁶⁸ una iniciativa de otro conocido promotor local en este caso junto a Barrio España y la ribera del río.¹⁶⁹ Del mismo modo, la revisión del Plan General también fue vehiculando otras negociaciones, referidas esta vez a pequeños ámbitos vacantes de suelo urbano donde algunos promotores locales habían querido llevar a cabo operaciones de densificación residencial muy similares a las que se acaban de describir, empleando en este caso para ello otro instrumento urbanístico diferente: el Estudio de Detalle.¹⁷⁰

¹⁶⁷ El nuevo plan parcial –redactado por la Oficina de Planeamiento municipal y aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento en noviembre de 1981 y definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo al mes siguiente– concedía a los promotores la construcción de 500 viviendas –frente a las más de 2000 de las primeras propuestas– y preveía la reserva de gran cantidad de suelo para equipamientos y sobre todo para espacios libres, entre los que hay que destacar los ubicados junto a la ribera del Pisuerga: *Plan Parcial de Ordenación de Ribera de Castilla: Memoria* (1981), pp. 1-3.

¹⁶⁸ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Memoria del avance* (1981), p. 81.

¹⁶⁹ Promovido por Antonio Samaniego Lobón, este plan parcial –que ya había sido aprobado definitivamente en 1979– contemplaba la construcción de 818 viviendas en el límite norte de este suburbio, uno de los más degradados de la ciudad. Finalmente, también en esta ocasión se consiguió reformularlo, reduciendo el número de viviendas a 619 y ampliando su delimitación para obtener suelo de uso dotacional junto al barrio, en una banda junto al río Pisuerga. Quedó así incorporado en el Plan General de 1984 como sector de suelo urbanizable programado para el primer cuatrienio, aunque no inició su desarrollo hasta finales de los años ochenta y con unos objetivos totalmente diferentes, como habrá ocasión de comprobar más adelante.

¹⁷⁰ Esta figura, incorporada por la reforma de la Ley del Suelo de 1975 –ver nota 55–, estaba orientada a completar o reajustar –con limitaciones– las determinaciones de ordenación previamente establecidas por otro instrumento, como un Plan General o un plan parcial. Sin embargo, hasta

Cabe mencionar a este respecto el caso de unos terrenos vacantes ubicados junto al barrio de las Delicias, colindantes con los cuarteles de Caballería y Artillería de la carretera de Madrid –actual paseo del Arco de Ladrillo–. Las empresas locales Argales SA y Arca Real SA habían presentado en 1978 sendos Estudios de Detalle con el fin de construir, en dos zonas diferentes, en torno a 500 viviendas en total, lo que generó una movilización vecinal similar a la ya comentada del barrio de La Rondilla, incluyendo también una masiva concentración de protesta en junio de ese año.

Al igual que en los casos anteriores, el nuevo gobierno municipal paralizó ambos expedientes e inició negociaciones con los promotores, que culminaron en 1982. Dadas las características y ubicación de los terrenos y las necesidades del barrio, todo el suelo pasó finalmente a conformar una de las áreas de intervención –la número 59– que se estaban diseñando entonces dentro de la revisión del Plan General, que prescribió su desarrollo mediante un PERI cuyos objetivos eran la «mejora de la calidad ambiental», la «descongestión del tejido urbano» y la «obtención de suelo para equipamientos públicos y espacios libres». Para ello, toda la edificación residencial se concentraba en uno de los dos ámbitos, con el fin de liberar completamente el otro para destinarlo usos dotacionales.¹⁷¹ Una vez aprobado el Plan General, el PERI se tramitó con rapidez, y en pocos años el barrio de las Delicias pudo disfrutar de un nuevo gran parque.¹⁷²

Todos los casos que se han comentado hasta ahora tienen en común su condición de proyectos heredados que fueron modificados y luego integrados en el nuevo Plan General una vez que las negociaciones –lideradas desde el Ayuntamiento– garantizaron la coherencia entre aquellos y este, así como su contribución al programa de mejora de la periferia de la ciudad que el propio Plan General ambicionaba. Sin embargo, con una perspectiva ya no reactiva, sino propositiva, durante la revisión del Plan General también se planteó que un despliegue efectivo de dicho programa aconsejaba recurrir a instrumentos urbanísticos que, desde la coherencia de objetivos con el Plan General, aportasen un diagnóstico y unas medidas de actuación más detalladas, sirviendo de intermediación para la consecución de sus objetivos de mejora en ciertas partes de la ciudad existente caracterizadas por una situación especialmente compleja.

el cambio en el gobierno municipal fue profusamente utilizada por numerosos promotores locales para tratar de dar salida a operaciones inmobiliarias en el interior o en los bordes de tejidos consolidados.

¹⁷¹ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Áreas de intervención* (1984), nº59.

¹⁷² EL PERI fue aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento en junio de 1985 y definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo en septiembre de ese mismo año. El número de viviendas quedó limitado a 402 –incluyendo el compromiso de ceder un local de 800 m² para equipamiento social–, y se delimitó una parcela dotacional de casi 4 ha sobre la que se acondicionó el actual parque de la Paz, que fue inaugurado en mayo de 1988.

1. 2. 2. Los PERI: el gran programa urbanístico para la periferia más necesitada

El documento de avance de la revisión presentado en mayo de 1981 apuntaba expresamente a unos tejidos como los más necesitados de atención: los barrios de «viviendas molineras»,¹⁷³ que no sufrían los problemas de densificación de otras partes de la periferia, pero padecían una absoluta carencia de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos elementales, por lo que se proponía recurrir a la ya mencionada figura de los PERI, que «mediante gestión municipal deseable, remodelarán elementos parciales de los mismos».¹⁷⁴ Esta propuesta fue asumida desde el principio por el gobierno municipal, que estimó conveniente iniciar la elaboración de estos PERI de forma paralela a la propia revisión del Plan General. Así, en mayo de 1982 ya se había formado en el propio Ayuntamiento un equipo de trabajo –dirigido por el arquitecto Carlos de la Guardia– al que se le encargó la redacción de cinco PERI para otros tantos barrios de la ciudad: España –al norte–, Belén-Pilarica y Pajarillos Altos-Las Flores –al este– y La Farola y San Adrián-Las Villas –al sur–.

Como primer paso, se elaboró una especie de documento marco, muy sucinto, pero enormemente revelador, del que se pueden destacar dos aspectos. Por un lado, se plantean los objetivos fundamentales de estos planes: «1º) Mantener la morfología y tipología existente readecuándola»; «2º) Obtener suelo para equipamiento y zonas libres», tanto por ordenación de zonas libres o con usos obsoletos como por remodelación de zonas construidas degradadas o en ruinas; «3º) Mejorar la integración del barrio con el resto de la ciudad», a través de una red viaria principal integrada, por ubicación estratégica de los equipamientos y eliminando barreras físicas y virtuales; «4º) Mejoras de la calidad ambiental»; «5º) Mantenimiento de la población residente»; y «6º) Aportar mejoras en la administración/gestión del barrio».

En segundo lugar, este documento también indica cuáles habrían de ser las formas de actuación para aplicar este programa –actuaciones individualizadas mediante licencia directa o por polígonos/unidades de actuación– y, lo que es más importante, la intervención municipal necesaria: directa –obras de urbanización y similares que no se repercutirían en los residentes–, de gestión y promoción de unidades de actuación –recurriendo si es imprescindible a convenios, expropiaciones, realojos, etc.–, de impulso de unidades de actuación –facilitar su desarrollo por convenios con el sector privado– y de control de la actuación –tramitación ágil y flexible–.¹⁷⁵

¹⁷³ Estos barrios eran suburbios de baja densidad que habían ido surgiendo y creciendo en la periferia norte, este y sur de la ciudad durante los años sesenta y setenta al margen de cualquier planeamiento. Su elemento más característico era la denominada «vivienda molinera», tipo unifamiliar de una o como máximo dos plantas habitualmente autoconstruido en parcelas de menor frente que fondo y dotadas de patio trasero. Las características y procesos de formación de estos suburbios fueron bien descritos por Jesús García Fernández (1974: 97-101).

¹⁷⁴ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Memoria del avance* (1981), p. 80.

¹⁷⁵ *Avance de propuesta de los PERI* (1982), pp. 4-8. Documento disponible en: AMVA, C 10951-1.

Destaca la claridad con que este documento plantea un ambicioso programa de reforma y mejora urbana desde el urbanismo, al mismo tiempo que subraya su dimensión de gestión o de gobierno, es decir, la imprescindible implicación del Ayuntamiento como responsable último de su ejecución, lo que incluye, también, una acción sobre la iniciativa privada no siempre sencilla pero necesaria de cara a desarrollar las actuaciones que se propusiesen. Pocas semanas después, en julio de 1982, se presentó un documento que incluía un diagnóstico completo de cada ámbito,¹⁷⁶ y en el mes de octubre ya se habían redactado los avances de propuesta de cada uno de los cinco PERI previstos, que fueron sometidos a exposición pública a la vez que la propia revisión del Plan General, cuya aprobación inicial se produjo en ese mismo mes de octubre.

En ese momento, los trabajos relativos a estos cinco PERI quedaron en suspenso, en espera de que concluyese la revisión del Plan General, que debía articular su inclusión en el propio documento y regular sus condiciones básicas. En este sentido, el Plan General asignó a todos estos barrios de baja densidad una zona de ordenanza específica orientada a mantener sus condiciones morfo-tipológicas, limitando edificabilidades, alturas y fondos máximos, y al mismo tiempo vehiculó su mejora a través de las ya citadas áreas de intervención. Se señala que «una parte de estas áreas de intervención está formada por barrios periféricos con necesidad de ser tratados con nivel de planes especiales dada la mayor dificultad que puede existir para su intervención en ellos», y se orienta dicha intervención indicando que «no existe una dificultad especial en cuanto a la regulación tipológica de la edificación, que debe ajustarse lo más posible a las características de la actual» –y que se resuelve mediante la normativa–, por lo que «los planes especiales, sin perjuicio de sus necesarias ordenanzas estéticas y constructivas, deben tratar sobre todo la ubicación, diseño y gestión de los espacios dotacionales propios de cada ámbito».¹⁷⁷

De este modo, el Plan General delimitó las áreas de intervención 4, 14, 70, 74 y 92 en correspondencia con los ámbitos de San Adrián-Las Villas, La Farola, Barrio España, Belén-Pilarica y Pajarillos Altos-Las Flores, respectivamente. Asimismo, con la misma lógica y exigencia de desarrollo mediante PERI, delimitó adicionalmente las áreas de intervención 6, 19, 21, 84 y 96, correspondientes a tejidos de idénticas características: La Marquesa-Barco de San Vicente –al noroeste–, El Torreón –al sur–, Parva de la Ría –al noroeste–, Mesones de Puente Duero –al este– y Buenos Aires –al sureste–.¹⁷⁸ Por otro lado, cabe recordar que ya anteriormente se ha indicado

¹⁷⁶ *Diagnóstico y avance de propuesta de los PERI (1982)*, disponible en: AMVA, C 10951-2.

¹⁷⁷ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984)*, p. 280.

¹⁷⁸ Las fichas correspondientes se limitan a enunciar una pequeña serie de objetivos generales comunes y, en su caso, otros específicos de cada ámbito, indicando para todos ellos como uso global el residencial preferente y limitando la edificabilidad a un máximo de entre 1 y 1,25 m²/m² aplicado sobre la superficie total: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Áreas de intervención (1984)*, nº4, 6, 14, 19, 21, 70, 74, 84, 92 y 96.

la prioridad que el Plan General otorgaba al desarrollo de estas actuaciones dentro de su Programa de Actuación, en el que, evidentemente, estos diez ámbitos tenían peso específico.¹⁷⁹

Una vez que la revisión del Plan General quedó definitivamente aprobada y entró en vigor a principios de 1984, se reanudó la redacción de los cinco PERI que habían quedado en suspenso –aunque con un equipo de trabajo diferente–, de tal forma que todos ellos quedaron definitivamente aprobados justo dos años después, tal y como se había previsto en el Plan General (ver Figura 16, pág. 120). Asimismo, se puso en marcha la redacción de los otros cinco PERI adicionales, cuya aprobación se retrasó algo más, aunque no en exceso.¹⁸⁰ Resulta imposible entrar en profundidad en el contenido de todos estos planes –tampoco es el objeto de esta investigación–, pero sí merece la pena destacar dos aspectos que, además, expresan su total sintonía con el Plan General del que derivan.

En primer lugar, sobresale el esfuerzo de análisis de la realidad urbana, y específicamente de la realidad construida de los barrios. Al reanudarse el proceso de redacción de los citados cinco PERI en 1984, y como complemento de lo ya realizado anteriormente, se llevó a cabo un estudio de cada parcela de los barrios correspondientes, por medio de unas fichas en las que se describen las características de la edificación –elementos tipológicos, estado de conservación, instalaciones, etc.–, de la población –familias– y de la estructura de la propiedad –registro de propietarios y regímenes de tenencia–. También se aportaron estudios socioeconómicos, tipológicos –análisis de la casa molinera y sus variantes– y de las necesidades de rehabilitación y de las vías para su financiación.¹⁸¹

¹⁷⁹ El Programa contemplaba que los diez PERI se aprobasen en un plazo de dos años, y que la ejecución de sus medidas se produjese dentro de los dos cuatrienios programados. En este sentido, se señalaba al Ayuntamiento como agente responsable, estimándose una inversión municipal total de 788 millones de pesetas, lo que representa el 75% del presupuesto municipal destinado a las áreas de intervención y prácticamente la mitad de todo el dinero a invertir por el Ayuntamiento en las actuaciones programadas en suelo urbano. No obstante, repartida en el periodo de ejecución de ocho años, la inversión equivaldría a poco más de un 2% del presupuesto municipal anual, tomando como referencia el de principios de los ochenta: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Programa de actuación y estudio económico-financiero* (1984), pp. 20-22.

¹⁸⁰ La aprobación inicial de los cinco PERI previstos de antemano se produjo entre febrero y mayo de 1985, la provisional entre julio y octubre de ese año y la definitiva por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento en sesión de 16 de enero de 1986. Los PERI de La Maruquesa-Barco de San Vicente, El Torreón y Parva de la Ría también fueron coordinados desde el Ayuntamiento, y quedaron definitivamente aprobados el 30 de julio de 1987, solo año y medio después de lo previsto, mientras que el de Mesones de Puente Duero se aprobó definitivamente el 5 de noviembre de ese año. Por el contrario, el PERI del barrio de Buenos Aires –que se encargó a un equipo externo– no se aprobó definitivamente hasta junio de 1990.

¹⁸¹ El foco de estos PERI apunta fundamentalmente a los espacios y dotaciones públicas, mientras que más allá de los ámbitos a remodelar, el medio edificado se entiende básicamente desde una lógica de conservación tipológica mediante la normativa. En este sentido, hay que señalar que las

En segundo lugar, hay que subrayar que los contenidos propositivos –que se apoyan en esos minuciosos estudios previos– mantienen la coherencia con esos seis objetivos fundamentales formulados al principio de todo el proceso, delimitando unidades de actuación –ámbitos de transformación equivalentes a las áreas de intervención del Plan General– como la principal herramienta para conseguir aquellos: la ordenación se subordina a los objetivos, buscando la máxima eficacia en la ubicación y delimitación de las actuaciones –áreas mayoritariamente vacantes–, y la gestión se subordina a la ordenación, buscando también la máxima eficiencia en la consecución de esta –gradación de los sistemas de actuación y facilitación de reparcelaciones–.

Se completó así el despliegue de ese ambicioso programa reformista desde el urbanismo al que se hizo referencia al principio, y que bien se puede calificar de modélico. Los diferentes instrumentos urbanísticos se redactaron de forma coordinada, garantizando la coherencia de objetivos y propuestas y respetando el principio jerárquico –acción en cascada–. Todo el proceso se va fundando en un diagnóstico muy bien informado, que da lugar a un planeamiento estrechamente vinculado y comprometido con la realidad urbana que quiere ordenar para transformarla en el corto plazo –con ambición, pero dentro de márgenes razonables– y siendo consciente a este respecto de las repercusiones que van más allá de lo físico –la mejora en la calidad de vida–.

Asimismo, la gestión se plantea no como fin en sí mismo, sino como un medio de mejora efectiva de la ciudad existente, por lo que adquiere en ese sentido una dimensión más bien de gobierno: el programa de actuación de los PERI es en el fondo político –se integra en una política municipal muy clara de actuación en los barrios–, y desde el primer momento se señala que el Ayuntamiento –como impulsor– es quien debe liderar y garantizar su ejecución, aplicando los diversos mecanismos que tiene a su disposición, desde la imprescindible inversión económica hasta la negociación y el acuerdo con el resto de agentes.

1. 2. 3. El fracaso del avance del PECH como primer síntoma de cambio en la política urbanística municipal

Antes de concluir este apartado, es imprescindible hacer referencia a otro Plan Especial que, *a priori*, habría que enmarcar en este programa de reforma urbana que se acaba de comentar, pero cuyas importantes especificidades –y el devenir de su tramitación– aconsejan un comentario aparte: el Plan Especial del Casco Histórico –PECH–. La conveniencia de redactar un Plan Especial para el centro histórico de la ciudad –cuya deteriorada situación se ha descrito anteriormente– ya se estimó por el Ayuntamiento durante la fase inicial de la revisión del Plan General. De hecho, se

opciones de acción directa en las viviendas quedan en segundo plano, reducidas a estos estudios complementarios para la rehabilitación que apelan a la posible financiación estatal, debido también a que su condición unifamiliar había favorecido la actuación progresiva de mejora por parte de sus propietarios –en la medida de sus casi siempre limitadas posibilidades–.

solicitó al propio Bernardo Ynzenga que redactase una propuesta al respecto, que sirvió además como argumento para la primera suspensión cautelar de licencias con motivo de la revisión, acordada en octubre de 1980. En ese borrador, Bernardo Ynzenga insiste fundamentalmente en dos ideas: el conocimiento pormenorizado de la realidad urbana del centro histórico en sus múltiples dimensiones –la construida, la social, etc.– y el estudio –también detallado y vinculado a ellas– de la gestión posterior, definiendo tanto el despliegue de las determinaciones del Plan General como las actuaciones que sean responsabilidad del Ayuntamiento.¹⁸²

Sin embargo, este encargo no llegó a materializarse, lo cual ya introduce una importante diferencia con respecto a los PERI de los barrios –que se fueron redactando a la vez que la revisión del Plan General– y expresa inevitablemente un cierto orden de prioridades por parte del Ayuntamiento. No obstante, la redacción del PECH quedaría claramente señalada como tarea pendiente por el Plan General. Este prescribió un «periodo de convalecencia» para el centro histórico,¹⁸³ expresión enormemente reveladora de lo que se puede definir como una respuesta conservadora – en todos los sentidos– sustentada en dos medidas que ya se citaron en el apartado anterior: la definición de condiciones de edificación restrictivas y la catalogación masiva –y por lo tanto necesariamente poco matizada– para desincentivar o impedir los derribos y sustituciones que se habían venido sucediendo de forma sistemática hasta en el periodo anterior. Víctor Pérez Eguíluz (2015: 273) subraya la centralidad del catálogo como recurso de protección, y su sujeción a criterios, sobre todo, de antigüedad.

Estas medidas, como se dijo, se compensaron en parte con una mayor flexibilidad en el régimen de usos. No obstante, esta respuesta adquiere en realidad un carácter de aplazamiento del problema –o más bien de su solución–, ya que la normativa aplicable al centro histórico viene a plantearse como una especie de régimen transitorio hasta la redacción de un Plan Especial –o de varios, por zonas– con fines de conservación y rehabilitación. De esta manera se satisfaría la necesidad ya apuntada de un conocimiento pormenorizado de este ámbito orientado no ya solo a la conservación, sino a una actuación efectiva sobre los bienes conservados que permitiese superar esa fase de «convalecencia».

¹⁸² La *Propuesta de realización del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Histórico de Valladolid*, remitida por Bernardo Ynzenga al Ayuntamiento en junio de 1980, plantea como objetivos la protección –«identificación y regulación pormenorizada de los tipos de obra, usos, etc. permitido o no en un patrimonio singularizado»– y la reforma interior –«matizar y detallar problemas de edificabilidad, usos pormenorizados, condiciones de volumen y formas de gestión»–, así como «identificar y normar, en lo que corresponda, inversiones u obras a realizar por el sector público». Para ello, propone que el Plan Especial se delimite sobre un ámbito de 172 ha, y la redacción del documento en un plazo de trece meses, en coordinación con la revisión del Plan General que se le acababa de adjudicar apenas seis meses antes. Este documento se puede consultar en: AMVA, C 8524-4.

¹⁸³ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II* (1984), p. 269.

Finalmente, pocos meses después de la aprobación del Plan General, el Ayuntamiento tomó la decisión de hacer efectivo el mandato de aquel, y en julio de 1985 firmó un convenio con la Universidad de Valladolid por el que se encargó la redacción del PECH a un equipo del Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, bajo dirección del arquitecto José María García-Pablos Ripoll.¹⁸⁴

Este presentó al cabo de un mes la metodología y plan de trabajo, en un documento con carácter de pre-diagnóstico del que merece la pena destacar tres aspectos. En primer lugar, se define con claridad –y en línea con las tentativas anteriores– qué tipo de plan se pretende realizar, «reforzando el carácter de Plan de Intervención (que ya el Plan General le asigna) y extendiendo las políticas de protección más allá de la mera conservación de los edificios a la población y actividades en ellos alojadas». En este sentido, se apunta a un método iterativo –no lineal– que combina desde el inicio lo analítico con lo propositivo. Finalmente, se señala que el alcance real del plan quedaría definido en el momento de la presentación del avance, definido como «documento estratégico que permita fijar la política municipal en relación al casco y, en consecuencia, el tipo de plan a desarrollar, entre la intervención o el mero control».¹⁸⁵ Siguiendo estos planteamientos, durante los meses siguientes se elaboraron varios documentos que sustentaron ese avance del plan, que fue entregado en menos de un año, en mayo de 1986.¹⁸⁶

El documento de avance aporta en primer lugar una síntesis del diagnóstico derivado de los trabajos previos, cuya minuciosidad e interés los ubican en la misma línea de los que sirvieron de base a los PERI de los barrios o al propio Plan General. El diagnóstico se articula en torno a doce ejes temáticos, y se puede resumir en una conclusión principal: el centro histórico se encontraba en un compás de espera, y su evolución posterior dependería de las decisiones que se fuesen a adoptar en aquel momento.

Tras la convulsa década anterior, en los años ochenta se detectaba una estabilización de la población –pero en progresivo envejecimiento–, un notable número de viviendas que no cumplían las mínimas condiciones de habitabilidad –muchas aun

¹⁸⁴ Los otros miembros destacados del equipo fueron el catedrático Alfonso Álvarez Mora –responsable como tal del encargo– y el profesor José Ignacio Casar Pinazo.

¹⁸⁵ El documento insiste en la necesidad de ir más allá de un plan de protección o del ajuste y desarrollo normativo del Plan General para habilitar actuaciones públicas que resuelvan los problemas más graves y sirvan también de impulso y ejemplo para la actuación del sector privado, desde una lógica de rehabilitación de la edificación y mejora de los espacios públicos que reconoce el valor de la forma urbana y del tipo arquitectónico y reivindica como método el ensayo formal y proyectual: *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 1ª Etapa: metodología y plan de trabajo* (1985), pp. 2, 11-12, 64.

¹⁸⁶ En octubre de 1985 se entregaron nueve documentos –*Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 2ª Etapa: estudios y análisis preliminares*–, y en abril de 1986 se entregaron siete documentos adicionales vinculados directamente al documento de avance –*Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 3ª Etapa: avance de plan*–.

así catalogadas, y casi todas alquiladas a población de bajos recursos económicos— y la casi paralización de la promoción inmobiliaria —setenta solares en espera—. A partir de aquí, y salvo que se tomasen medidas al respecto, se señalaba que todo apuntaba a un lento pero irreversible proceso en el que los usos residenciales serían sustituidos por usos terciarios, algo que ya se estaba produciendo en algunas zonas —como el entorno de la plaza Mayor— y que se debía a las dificultades para emprender operaciones de rehabilitación —por motivos diversos, pero fundamentalmente económicos—, además de que la propia normativa del plan si no facilitaría, cuanto menos no impediría este proceso —tal y como ya se ha señalado—.

Partiendo de este diagnóstico, el avance del plan enuncia tres grandes objetivos: evitar la segregación social y funcional del casco —complejidad funcional y mezcla de usos y clases sociales—, poner el centro al servicio de todos los ciudadanos —potenciar sus funciones dotacionales de nivel ciudad— y mejorar la calidad y las condiciones ambientales y de habitabilidad del conjunto del casco —recuperar para su uso tanto la vivienda antigua como los edificios monumentales—. Asimismo, se señala que la consecución de estos objetivos debe apoyarse en tres principios estratégicos: mayor protagonismo público, priorización de la actuación en la ciudad consolidada frente al favorecimiento de la creación de nuevas periferias y la austeridad urbana como base de dicha actuación.¹⁸⁷

Seguidamente, el plan desarrolla sus contenidos más propositivos articulándolos en tres grandes apartados. En primer lugar, se define una propuesta de intervención pública, que atendería al transporte y los espacios libres, a los edificios y conjuntos monumentales y a la rehabilitación de la vivienda.¹⁸⁸ A continuación, se plantean las bases para la propuesta normativa, que se centran en la reformulación de los criterios de catalogación; en la definición, regulación y asignación de categorías de intervención y en la delimitación y gestión de áreas de intervención (ver Figura 17, pág. 121).¹⁸⁹ Finalmente, también se plantea una propuesta de rehabili-

¹⁸⁷ *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 3ª Etapa: avance de plan. Apartado III: objetivos y propuesta de intervención pública* (1986), pp. 2-4.

¹⁸⁸ En ella se plantean medidas como la reestructuración de la red viaria del casco —con dos rondillas de circunvalación—, el incremento del espacio destinado a los peatones y al transporte público o la creación de aparcamientos disuasorios en el entorno del casco; un programa de compra y restauración de edificios monumentales deteriorados o infrautilizados y su destino a usos dotacionales; la definición de una serie de áreas sobre las que se plantean tentativas proyectuales que orienten su resolución posterior mediante proyectos específicos; y una política de rehabilitación que involucre a todas las administraciones e incluya medidas normativas —ordenanza municipal de rehabilitación—, ejecutivas —política de vivienda— y de gestión —creación de un órgano gestor específico—: *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 3ª Etapa: avance de plan. Apartado III: objetivos y propuesta de intervención pública* (1986), pp. 16-84.

¹⁸⁹ La propuesta plantea una reformulación del catálogo desde la protección a la intervención, por lo que amplía los criterios para tener en cuenta más allá del valor arquitectónico o estético del

tación integrada para la plaza Mayor, entendiendo el carácter simbólico de este espacio, tanto desde el punto de vista urbano como atendiendo a su condición deseada de proyecto piloto.¹⁹⁰

Este avance del PECH puede considerarse como el producto destilado –más perfecto– del programa de reforma desde el urbanismo que se inició con el Plan General y siguió con los PERI de los barrios. Se propone nuevamente un Plan Especial coherente con el Plan General del que deriva y apoyado en un diagnóstico minucioso de una realidad urbana que se comprende en sus múltiples dimensiones –material, social, cultural, etc.– y para la que se plantea una actuación integrada: un planeamiento espacial de calidad –que reivindica la atención a lo formal, a lo arquitectónico– y una gestión que adquiere carácter de política urbana, pública e integral –que trasciende lo urbanístico para apelar también a lo social, a lo cultural, etc.–, y que se apoyó para ello en referencias entonces innovadoras.¹⁹¹ En este sentido, también se aprecian aquí los mayores grados de ambición: se pide al Ayuntamiento un gran esfuerzo de inversión, pero muy especialmente de gestión, que convirtiese de hecho al centro histórico en el máximo protagonista de la política municipal.

Al final, después de ser expuesta al público entre octubre y noviembre de 1986, esta propuesta languideció durante los siguientes meses –y años–, y nunca se llevaría a la práctica.¹⁹² Como bien se había dicho, el avance fue efectivamente el momento clave, y acabó en fracaso. Por un lado, es cierto que el planteamiento del avance era maximalista, y exigía al Ayuntamiento un compromiso para el que, seguramente, no contaba entonces con los suficientes medios económicos y humanos, habida cuenta

edificio en cuestión: estado de conservación, tipología y capacidad funcional, localización urbanística y uso. Seguidamente, se propone establecer unas categorías de intervención –consolidación, restauración, rehabilitación, reestructuración parcial, sustitución parcial y reconstrucción– que son a su vez asignadas parcela a parcela a todos los edificios monumentales y a 400 edificios residenciales tradicionales del casco, en ocasiones incluso distinguiendo entre partes de un mismo edificio. Finalmente, también se definen tres tipos de áreas singulares orientadas al impulso de la intervención: áreas de rehabilitación preferente –a efectos de beneficiarse del *Real Decreto 2329/1983*, que vino a iniciar de forma articulada las actuaciones públicas de rehabilitación en España–, unidades de proyecto y gestión pública y unidades de proyecto privado y gestión pública. Todas ellas serían gestionadas desde una Oficina Municipal de Rehabilitación que se propone crear, adscrita al órgano municipal que asuma la política de vivienda: *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 3ª Etapa: avance de plan. Apartado IV: bases para una propuesta normativa* (1986), pp. 2-55.

¹⁹⁰ *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid. 3ª Etapa: avance de plan. Apartado V: la plaza Mayor: bases para una propuesta de rehabilitación integrada* (1986).

¹⁹¹ Por ejemplo, la propuesta de recuperación de los grandes contenedores históricos para su uso dotacional remite directamente al Plan General de la ciudad italiana de Bolonia que se presentó en 1985 y que daba continuidad a una reconocida política de salvaguardia de su centro histórico.

¹⁹² Tras entregarse un informe sobre el proceso de participación pública en febrero de 1987, los trabajos quedaron paralizados. Después de un intento fallido en 1990, la redacción del PECH no se retomó definitivamente hasta 1992, con otro equipo y desde unos presupuestos muy diferentes, como se verá en el siguiente capítulo.

de los múltiples frentes abiertos en la política urbanística municipal. Por otro lado, no es menos cierto que se trataba tan solo del avance, cuyo eventual desarrollo habría podido permitir modular determinadas propuestas o plantear su despliegue paulatino –partiendo de las prioridades establecidas en el diagnóstico, muy amplio y riguroso–.

Por lo tanto, más que en el propio documento, hay que cifrar la causa de su fracaso en el cambio de política urbana cuya primera víctima fue precisamente este avance del PECH –su fracaso es a la vez su símbolo–. Como se ha dicho, el documento fijaba dos condiciones fundamentales para poder llevar a cabo sus propuestas: el protagonismo público y la prioridad de la actuación en la ciudad consolidada frente a la creación de nuevas periferias. Pues bien, ambas cosas estaban ya claramente en cuestión en aquel momento, y no ya desde otros agentes, sino desde el propio Ayuntamiento. Por un lado, se excluyó de raíz toda opción de intervención municipal directa en el centro histórico, ni siquiera mediante acciones piloto –ofrecidas en el propio avance y que habrían permitido elaborar un juicio fundado sobre la viabilidad de sus planteamientos–. Por otro lado, ya se estaba gestando entonces una operación de gran calibre que iba a concitar toda la atención del Ayuntamiento en los siguientes años, y que tenía por objeto un ámbito de nuevo desarrollo en la periferia.

En definitiva, es posible que este avance del PECH se mostrase excesivamente optimista –adelantado en el tiempo– en algunos de sus planteamientos, al defender por ejemplo la idea de rehabilitación integrada en una ciudad que venía de un contexto de sustitución indiscriminada, y que esta ambición contribuyese a que la redacción del PECH se detuviese de plano, pero lo más decisivo fue que llegó ya demasiado tarde: el periodo de la reforma urbana tocaba entonces a su fin, por diversos motivos que se detallarán en el siguiente capítulo.

1. 3. El crecimiento en compás de espera: la lenta digestión de los planes parciales heredados

Anteriormente se ha destacado que en la propuesta espacial y programática del Plan General de 1984 conviven la mejora de la ciudad existente –el fin– con la expansión periférica –el medio–. Además de los mecanismos específicos destinados a los barrios –como las áreas de intervención o los PERI que se han comentado en el apartado anterior–, se contaba con que el desarrollo –controlado– del suelo urbanizable iba a permitir la obtención tanto de suelo –sistemas generales, y también locales– como de recursos económicos –mediante las cesiones obligatorias de aprovechamiento– para destinar respectivamente a la ubicación de nuevas dotaciones públicas y a la financiación tanto de estas como de las diversas actuaciones programadas en el medio urbano. En consecuencia, la consecución conforme a lo previsto de los objetivos de mejora de la ciudad existente requería a su vez el cumplimiento de las previsiones de desarrollo del suelo urbanizable –enmarcadas en lo que ya se ha definido con claridad como un modelo urbano expansivo–.

A este respecto, también se ha señalado que durante el proceso de redacción del Plan General de 1984 fue necesario entablar negociaciones con los promotores inmobiliarios locales para definir la situación de los numerosos proyectos de planes parciales que estos habían presentado en los años inmediatamente anteriores, y que en algunos casos ya habían sido aprobados definitivamente. En este sentido, se ha subrayado que el isotropismo del modelo espacial y del programa del Plan General se rompió precisamente para –sin renunciar a intentar controlar la expansión– acomodar esos intereses inmobiliarios preexistentes, ya que de ello dependía la viabilidad del desarrollo requerido del suelo urbanizable, al menos en el futuro más o menos inmediato. Así, el Plan General de 1984 optó por privilegiar la zona suroeste de la ciudad, asumiendo de una u otra forma los planes parciales ya en ejecución, aprobados o sencillamente esbozados que allí se concentraban.

Por un lado, como se dijo, esta decisión satisfacía en gran medida los intereses inmobiliarios y ponía en riesgo la viabilidad del pretendido modelo espacial radioconcéntrico, ya que seguía incidiendo en la directriz lineal de expansión que los promotores locales habían asumido en función del crecimiento de la ciudad en los años inmediatamente anteriores.¹⁹³ Por otro lado, ello permitiría que el desarrollo del suelo urbanizable no se demorase y que por lo tanto se cumpliesen las previsiones de obtención de suelo dotacional y de recursos económicos y que, al mismo tiempo, también se dispusiese con rapidez de suelo apto para edificar con el que poder cubrir la demanda de vivienda nueva prevista a corto plazo.

Entrando con mayor detalle en esta última cuestión, ya en las primeras etapas de la redacción del Plan General de 1984 se consideró que buena parte de la demanda de vivienda nueva estimada tanto durante la propia revisión como en los años inmediatamente posteriores tendría que cubrirse en los planes parciales ya en ejecución o a punto de estarlo –con aprobación definitiva–, dada la necesidad de reducir notablemente y de inmediato –o incluso detener– la construcción en la mayoría de los tejidos existentes.¹⁹⁴

En este sentido, la atención se centró en primer lugar en los planes parciales de tramitación más antigua –anterior a 1975–, que ya estaban urbanizados y con parcelas disponibles para edificar: Huerta del Rey –primera y segunda fase– y Arturo Eyries.

¹⁹³ El impulso municipal a operaciones como la ocupación de la denominada Huerta del Rey –hacia el oeste, al otro lado del río Pisuerga– o el acondicionamiento del paseo de Zorrilla –hacia el sur– consolidaron ya en los años sesenta una directriz suroeste para la expansión urbana alejada de la periferia de carácter obrero –concentrada al norte y al este de la ciudad, al otro lado del ferrocarril– y a la que los promotores inmobiliarios pretendían dar continuidad, proyectando nuevos barrios destinados a la cada vez más numerosa clase media local.

¹⁹⁴ En concreto, se propuso garantizar 3765 viviendas durante la revisión y otras 3765 viviendas en el periodo inicial tras su aprobación, estimándose que en suelo urbano solo se podrían cubrir en torno a 500-700 viviendas anuales, cifra que descontaba las previsibles suspensiones cautelares de licencias y que por lo tanto habría de incrementarse tras aprobarse el plan: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Documento de trabajo nº2: propuesta de actuación y política de suelo durante la revisión del plan (1980)*, pp. 22 y 31.

Estos dos barrios, ubicados al oeste del río Pisuerga –cubriendo el tramo de ribera frente al centro histórico y desde ahí hacia el sur–, eran polígonos residenciales de promoción pública, gestionados desde el MOPU. Aunque Arturo Eyries y la primera fase de Huerta del Rey prácticamente habían agotado ya su capacidad, la segunda fase de este último barrio ultimaba entonces su urbanización, por lo que se consideró como un ámbito idóneo para cubrir las necesidades más inmediatas de vivienda.

Adicionalmente, y aunque se esperaba entablar negociaciones con sus promotores –en este caso privados– también se contó con la posible aportación de otros planes parciales que habían sido aprobados definitivamente después de 1975 y que iban a empezar entonces su ejecución: Sadeco, Insonusa y Parquesol, todos ellos situados también en emplazamientos en el sur y el oeste de la ciudad. Mientras que los dos primeros eran densos pero de reducidas dimensiones,¹⁹⁵ Parquesol era una mastodónica iniciativa que –aun ya aprobada– estaba sometida a muchas incertidumbres sobre su desarrollo –más adelante se comentará en profundidad–. Finalmente, en lo que se refería a las necesidades de suelo a corto plazo para uso industrial, estas quedaban muy bien cubiertas con otro polígono de promoción pública, el de San Cristóbal, una vez agotada la capacidad de su antecesor, el de Argales.¹⁹⁶

1. 3. 1. El peso del suelo urbanizable heredado en el Plan General de 1984

Todos estos planes parciales quedaron excluidos de la suspensión de licencias que se aprobó en octubre de 1980 –y que se renovó un año después–,¹⁹⁷ y fueron directamente asumidos una vez aprobado el Plan General de 1984, aunque con distinto tratamiento. Huerta del Rey –primera y segunda fase–, Arturo Eyries, Argales y San Cristóbal quedaron ya incorporados en el suelo urbano, aunque se prescribió la redacción de un proyecto de urbanización para cada ámbito que guiase la ejecución de las infraestructuras pendientes y resolviese algunos problemas menores.¹⁹⁸

¹⁹⁵ El plan parcial Sadeco –por la empresa promotora– o del Matadero –por su ubicación junto a este, en el barrio de la Rubia– fue aprobado en 1979, con capacidad para unas 500 viviendas sobre 5 ha de suelo. Por su parte, el plan parcial Insonusa –de nuevo por su promotora– o Caño Morante fue aprobado en 1978 y ordenaba unos terrenos –11 ha– colindantes con la segunda fase de Huerta del Rey. Con capacidad para algo más de 800 viviendas, compartía con esta y con el anterior el modelo de edificación abierta consistente en torres de gran altura.

¹⁹⁶ Estos dos polígonos industriales fueron de nuevo iniciativas respectivas de la Gerencia de Urbanización y el INUR. El polígono de Argales –cuyo plan parcial se aprobó en 1962– estaba casi ocupado en su totalidad a principios de los setenta, mientras que el de San Cristóbal –ubicado al sureste de la ciudad y cuyo plan parcial se había aprobado en 1973– acababa entonces de ser urbanizado y ofrecía en torno a 150 ha de parcelas para uso industrial.

¹⁹⁷ Anteriormente se ha señalado que las suspensiones de licencias afectaron a buena parte de los tejidos existentes, como el centro histórico. Los expedientes administrativos de ambas se pueden consultar en: AMVA, C 6137-1 y C 6172-1.

¹⁹⁸ Se delimitaron para ello las áreas de intervención 3 –proyecto de urbanización de Arturo Eyries–, 9 –proyecto de urbanización de Huerta del Rey, 1ª Fase–, 13 –Estudio de Detalle

Por su parte, los planes parciales de Sadeco, Insonusa y Parquesol mantuvieron su condición de suelo urbanizable con planeamiento en vigor y una parte mayor o menor de sus determinaciones iniciales, en función de las negociaciones llevadas a cabo con el Ayuntamiento.¹⁹⁹ A ellos se añadieron a su vez los planes parciales ya comentados en el apartado anterior y sujetos también a negociaciones: La Victoria y Ribera de Castilla. De esta forma, el Plan General de 1984 asumió cinco planes parciales con capacidad para casi 15 000 viviendas —un 80% correspondientes a Parquesol—, que se integraron en el conjunto —mucho más amplio— del suelo urbanizable, que incluía otras 15 000 viviendas en los sectores programados en el primer cuatrienio, 6700 en los sectores programados en el segundo cuatrienio y en torno a 13 300 en el suelo urbanizable no programado, es decir, alrededor de 50 000 viviendas en total.

A la hora de delimitar y programar todo este suelo urbanizable se dio continuidad a la lógica que llevó a asumir los planes parciales que se acaban de citar, de tal forma que se priorizaron los sectores definidos a partir de proyectos previos —casi todos de nuevo en el sur y el oeste de la ciudad—, presentados también entre 1975 y 1980 pero que, al contrario que aquellos, no habían llegado a completar su tramitación, lo que ofreció un margen mayor en las negociaciones al respecto. En general, se puede decir que los promotores inmobiliarios aceptaron importantes reducciones en la extensión y número de viviendas de sus iniciativas, que a cambio —una vez redimensionadas— quedaron integradas —y priorizadas— en el Plan General. Por su parte, el Ayuntamiento conseguía la adaptación de esos proyectos al nuevo modelo espacial que patrocinaba, y se aseguraba la disponibilidad tanto de vivienda nueva como de suelo dotacional y de recursos económicos para cubrir las necesidades iniciales previstas, a cambio eso sí de adaptar la programación del crecimiento de la ciudad —al menos a corto plazo— a esos intereses inmobiliarios preexistentes.

Así, al oeste de la ciudad, los amplios terrenos propiedad de la Diputación Provincial entre Parquesol y Huerta del Rey —y para urbanización había esbozado un proyecto— pasaron a conformar el sector de Villa del Prado, y el suelo al norte del plan parcial Arturo Eyries, entre Parquesol y el río —para el que ya se había llegado a aprobar un plan parcial en 1978—, se convirtieron en el sector de

para la zona deportiva de Arturo Eyries—, 45 —proyecto de urbanización del polígono industrial de Argales—, 109 —proyecto de urbanización de Huerta del Rey, 2ª Fase— y 110 —proyecto de urbanización del polígono industrial de San Cristóbal—.

¹⁹⁹ En el caso del plan parcial Sadeco, el promotor acordó con el Ayuntamiento reducir el número de viviendas a 400 y ampliar su superficie con algo menos de 2 ha para acondicionar como espacio libre público —y que sustituirían a la cesión del 10% del aprovechamiento—. Este acuerdo se confirmó mediante una modificación del plan parcial aprobada en 1982. En el caso del plan parcial Insonusa, el Plan General de 1984 prescribió su modificación para ajustar su cuarta etapa de ejecución y el trazado de unos viales, modificación que no se aprobó —con ciertos cambios respecto a lo previsto entonces— hasta 1990. Respecto a Parquesol, se tratará su caso con mayor detenimiento a continuación.

El Palero. Tras ajustar sus dimensiones, ambos quedaron asignados al primer cuatrienio. Por otro lado, las expectativas existentes sobre unos terrenos ubicados en el noroeste del municipio –bastante alejados del núcleo urbano– también quedaron recogidas por el Plan General como un área de asentamiento dentro del suelo urbanizable no programado.²⁰⁰ Sin embargo, era en el sur de la ciudad, entre el ferrocarril y el río, donde se habían concentrado las mayores expectativas de crecimiento, a través de los planes parciales de Parque Alameda, Nueva Villa, Chomón y Covaresa, ya bastante definidos y que sumaban nada menos que 25 000 viviendas. Los dos primeros pasaron a convertirse –con una delimitación similar– en los sectores de La Alameda y Paula López, asignados respectivamente al primer y el segundo cuatrienio. Covaresa fue ampliamente reducido en extensión y número de viviendas, pero quedó asignado al primer cuatrienio, mientras que Chomón fue disgregado en dos sectores –Camino Viejo de Simancas y carretera del Pinar– que quedaron finalmente fuera de programación.

En conjunto, todos estos proyectos previos readaptados e incorporados representaban más de 9000 viviendas solo en el primer cuatrienio, que sumadas a las 15 000 viviendas de los planes parciales asumidos da como resultado que nada menos que la mitad de todas las nuevas viviendas previstas por el Plan General de 1984 en el suelo urbanizable procedía directamente de proyectos heredados del periodo anterior, situados en la zona oeste y sur de la ciudad y cuya ejecución se programaba de forma prioritaria, a corto plazo. Por el contrario, los sectores de suelo urbanizable más directamente vinculados a los objetivos de mejora de la ciudad existente y sobre todo de reequilibrio de la estructura urbana –situados al norte y al este de la ciudad– tuvieron que asumir una posición subordinada respecto de aquellos. En el primer cuatrienio solo se incorporaron cinco sectores en el norte de la ciudad con capacidad para poco más de 3000 viviendas –un 20% del total del cuatrienio– mientras que todos los sectores del este –con capacidad para 4200 viviendas– quedaron asignados al segundo cuatrienio. Estas cifras dan claramente la medida del notable condicionamiento que el planeamiento heredado supuso en el nuevo modelo urbano definido por el Plan General de 1984, y más concretamente en la programación de su despliegue inicial.

Por lo tanto, resulta muy interesante analizar precisamente este despliegue inicial de los planes parciales asumidos y sectores de suelo urbanizable, tanto durante el proceso de redacción del Plan General como en los años inmediatamente posteriores.

²⁰⁰ Este caso –unos terrenos junto a la carretera de Fuensaldaña donde la sociedad Piedras Negras y la cooperativa San Cristóbal habían presentado sendos proyectos de plan parcial– es sin duda la mejor prueba de que, finalmente, todas las expectativas inmobiliarias generadas en el periodo anterior tuvieron una u otra salida dentro del Plan General de 1984, con los riesgos que esta opción representaba.

1. 3. 2. La lógica del intercambio en las negociaciones entre el Ayuntamiento y los promotores inmobiliarios: Parquesol y Covaresa

Comenzando por el periodo coincidente con la propia revisión del Plan General, la segunda fase de Huerta del Rey asumió con rapidez el papel protagonista previsto. Con las obras de urbanización apenas completadas (ver Figura 18, pág. 121), el proceso para la edificación del barrio comenzó en 1979, y en 1983 ya se habían concedido licencias para construir más de 2000 viviendas –el plan parcial preveía un máximo de 3650–. Además, cabe resaltar que la ocupación del barrio se pudo vincular a la satisfacción de las necesidades de vivienda no solo de las clases medias, sino también de las clases populares: las parcelas que eran propiedad del MOPU –la mayoría– solo podían destinarse a su promoción directa o a su venta a entidades de interés público. De esta forma, se fueron combinando las promociones públicas de vivienda social –464 viviendas en licencias concedidas hasta 1983– con las promociones gestionadas por cooperativas de diverso carácter.²⁰¹

Al mismo tiempo que empezaba a construirse en la segunda fase de Huerta del Rey comenzaron también las negociaciones en torno al que en su momento fue uno de los planes parciales de mayores dimensiones de toda España: Parquesol. El promotor y constructor local Antonio Alfonso había ido adquiriendo grandes cantidades de suelo en un cerro situado al suroeste de la ciudad, y en 1974 lanzó oficialmente su proyecto: constituyó la empresa Parquesol Residencial SA como promotora de un plan parcial delimitado sobre casi 280 ha y que preveía la construcción de casi 12 000 viviendas para unos 47 000 habitantes –una verdadera *new town*, en terminología urbanística–. Tras una rápida tramitación, consiguió su aprobación definitiva en marzo de 1977, dando inicio a una nueva etapa en la promoción inmobiliaria vallisoletana.²⁰²

²⁰¹ El plan parcial de la segunda fase de Huerta del Rey se delimitó fundamentalmente sobre terrenos expropiados, pero también incluyó un pequeño sector de suelo no expropiado sobre el que posteriormente actuaron dos cooperativas. Del resto de parcelas resultantes, un lote fue asignado a una inmobiliaria –La Perla– a la que correspondía el derecho a un pago pendiente por la expropiación de una parte de los terrenos. De forma paralela, el Patronato y la Delegación Provincial del MOPU prácticamente cerraron también la ocupación del barrio de Arturo Eyries con sendas promociones de 98 y 64 viviendas, iniciadas respectivamente en 1981 y 1982. En ese mismo periodo, doce cooperativas iniciaron sus promociones en la segunda fase de Huerta del Rey –1350 viviendas en total–, a las que se sumó la citada inmobiliaria La Perla con dos promociones de 140 viviendas cada una. Asimismo, en terrenos anejos, la ocupación del plan parcial Insonusa comenzó entre 1982 y 1983 con tres promociones de 48 viviendas cada una, dos de ellas impulsadas también por una cooperativa.

²⁰² Antonio Alfonso Gómez es quizá la principal figura en la promoción vallisoletana de los años sesenta y setenta, símbolo de toda una época en el desarrollo urbano de la ciudad y motor a su vez del inicio de otra. Tras iniciar su actividad como un pequeño constructor, en los años sesenta hizo su fortuna con promociones de vivienda subvencionada en diversos barrios obreros de la ciudad: a través de distintas empresas construyó casi 3000 viviendas entre 1960 y 1969, alcanzando una posición relevante en la ciudad –por ejemplo, fue presidente del Real Valladolid CF entre 1967 y 1970–. Todo el

A la hora de enfrentarse a este proyecto, y ante las dudas sobre la capacidad real de la promotora para llevarlo a cabo conforme a lo legalmente exigido, el nuevo gobierno municipal centró las negociaciones en dos cuestiones: la ejecución de las obras de urbanización como paso previo a la concesión de las licencias para edificar, y el incremento del suelo destinado a espacios libres, equipamientos y otros usos públicos. El primer acuerdo se alcanzó en septiembre de 1979, y se tradujo en un notable incremento en la previsión de superficies de cesiones y destinadas a usos públicos.²⁰³ Asimismo, Antonio Alfonso se comprometió a aportar 300 de los 500 millones de pesetas en que se presupuestó el nuevo estadio municipal de fútbol, cuya construcción estaba prevista con motivo del Mundial y que se decidió ubicar junto al barrio, dentro de los terrenos anejos propiedad de la Diputación Provincial.

A cambio, el Ayuntamiento concedió durante 1980 las primeras licencias de construcción –para un total de 464 viviendas–, y Parquesol eludió –como ya se ha dicho– la suspensión de licencias derivada de la revisión del Plan General, lo que le situó una posición prácticamente monopolística respecto al resto de operadores privados. En julio de 1980 se aprobó además una primera modificación del plan parcial para facilitar la construcción de un hipermercado –el primero de la ciudad– justo enfrente del nuevo estadio. El proyecto se presentó ese mismo mes, y las obras se ejecutaron con rapidez, ya que el hipermercado –Continente– abrió sus puertas en diciembre de 1981. Por el contrario, las obras de urbanización en el barrio empezaron a acumular retrasos.

Durante 1981 se concedieron licencias para otras 512 viviendas, todas ellas en parcelas vendidas por Parquesol a otras promotoras o a cooperativas –señal de dificultades que se revelarían poco después–, y el avance del nuevo Plan General puso sobre la mesa un importante reajuste del plan parcial, especialmente en las fases programadas a largo plazo. Mientras la concesión de licencias proseguía a buen ritmo – en 1982 se alcanzó un pico de 839 viviendas, de nuevo en parcelas vendidas por la

capital obtenido con estas operaciones le permitió adquirir grandes cantidades de suelo en el denominado cerro de la Gallinera –situado en la periferia suroeste de la ciudad, lejos del núcleo urbano– a través de su empresa Actividades Residenciales SA –ARESA–, germen de Parquesol Residencial SA, que daría nombre al nuevo barrio. Una vez que acumuló la cantidad de suelo necesaria, en 1973 encargó la redacción de un plan parcial para esos terrenos al equipo del arquitecto Javier de Mesones, que, como ya se comentó, apenas cinco años antes se había encargado a su vez de redactar el Plan General de Ordenación Comarcal, marco imprescindible de un proyecto para el que Antonio Alfonso consiguió un aval personal del Banco de Bilbao por valor de más de 1200 millones de pesetas, y que se benefició sin duda de una tramitación exprés –tres años desde que se presentó hasta que se aprobó definitivamente por el Ministerio de la Vivienda–.

²⁰³ El plan parcial preveía en su redacción inicial la cesión de 38,4 ha de suelo y de 584 223 m³ de edificabilidad, mientras que otras 45,4 ha destinadas a usos dotacionales –que excedían el mínimo obligatorio– tendrían que ser expropiadas por el Ayuntamiento. En el acuerdo firmado el 6 de septiembre de 1979 se estipuló la cesión de 83 ha de suelo y de 210 223 m³ de edificabilidad, y el destino de otras 30 ha de suelo a usos públicos. El expediente se puede consultar en: AMVA, C 29659-2.

empresa–, las negociaciones avanzaron, culminando con un acuerdo definitivo alcanzado en enero de 1983. Se empezó a tramitar entonces la consiguiente modificación del plan parcial, pero en los meses siguientes se produjeron dos hechos relevantes. Por un lado, la modificación quedó paralizada en espera de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General –que ya la recogía en gran medida–.²⁰⁴ Por otro lado, en medio de dificultades y retrasos, Antonio Alfonso perdió el control de la empresa que había fundado, y Parquesol pasó a ser dirigida por Marcos Fernández.²⁰⁵

A la vez que negociaba con Parquesol, el Ayuntamiento también hizo lo propio con el resto de los promotores locales que habían reaccionado a esta iniciativa con otros proyectos de similar ambición. De entre todos ellos hay que destacar el caso del plan parcial Covaresa, que es el acrónimo de Constructores Vallisoletanos Reunidos SA, una sociedad constituida en marzo de 1976 por un grupo de promotores y constructores locales que habían venido actuando fundamentalmente en el centro histórico y que decidieron unirse para tratar de dar la réplica a Antonio Alfonso, liderados en este caso por Pedro García del Pozo. Así, en los meses siguientes empezaron a comprar numerosas fincas al sur de la ciudad (ver Figura 19, pág. 122), incluyendo la del antiguo Colegio de la Asunción –adquirida junto con sus edificios a la orden religiosa homónima en febrero de 1978 por 94 millones de pesetas (Calderón Calderón y García Cuesta, 2014: 103-104)–, y en 1979 presentaron su proyecto de plan parcial, de similares dimensiones a Parquesol –220 ha y casi 12 500 viviendas–, pero aún más alejado que este del núcleo urbano, al situarse entre medias los amplios terrenos de la granja Minaya, propiedad del industrial local –también poeta– José María Luelmo Soto, que en 1978 decidió presentar también su propio proyecto de plan parcial para esos terrenos, bajo la denominación de Parque Alameda.

En 1981, el avance de la revisión del Plan General planteó reunir estos y otros proyectos aledaños en un único sector redimensionado, pero el Ayuntamiento optó por otra solución que marcaría a la postre el desarrollo de la ciudad a corto y también

²⁰⁴ La modificación del plan parcial –que al final no lo alteró sustancialmente– incluía un cambio en la adscripción de parcelas a la primera fase del barrio, la ejecución de un vial de conexión con el puente de Arturo Eyries –para solventar la mala comunicación con la ciudad– y también la exclusión del plan parcial de un pequeño ámbito que pertenecía al municipio de Zaratán. Esto último obligó a que fuese la Diputación Provincial la que la aprobase provisionalmente en julio de 1983, pero en noviembre la Comisión Provincial de Urbanismo dictaminó que, al estar ya recogida dentro de la revisión del Plan General, era necesario esperar a la aprobación definitiva de este. El expediente administrativo se puede consultar en: AMVA, C 29661-1.

²⁰⁵ Este empresario de origen leonés no solo consiguió sacar adelante el plan parcial, sino que a la postre se hizo con la propiedad mayoritaria de la empresa y la convirtió en un grupo inmobiliario de escala nacional. Asimismo, al igual que Antonio Alfonso en su día, fue presidente del Real Valladolid CF, desde 1992 y hasta su muerte en 1998. Sus hijos tomaron entonces su relevo, hasta que en enero de 2007 –pocos meses antes del estallido de la burbuja inmobiliaria– vendieron su 51% de las acciones de Parquesol –cuyos activos se valoraban entonces en casi 500 millones de euros– al Grupo San José, que acabó absorbiéndola dos años más tarde. Treinta y cinco años después de su nacimiento desapareció así una empresa cuya trayectoria resume sin duda muy bien la evolución de la promoción inmobiliaria española en ese mismo periodo.

a medio plazo: en noviembre de 1982 adquirió por 480 millones de pesetas la propiedad de José María Luelmo, convirtiéndose en un actor clave en la zona más atractiva para el sector inmobiliario local y reforzando su poder negociador. Los primeros resultados no se hicieron esperar: ante la posibilidad de conseguir el traslado a Valladolid de la recién creada Junta de Castilla y León –el preautonómico Consejo General se había ubicado en Burgos–, y tras evaluar otras alternativas, el Ayuntamiento ofreció un pacto a Covaresa: la cesión de los edificios del antiguo Colegio de la Asunción para ofrecerlos como sede del gobierno autonómico a cambio de «ralentizar» el proyecto de Parque Alameda (Martínez, 2013: 99-100).

El acuerdo se hizo público el 8 de agosto de 1983 (Calderón Calderón y García Cuesta, 2014: 105), con beneficio sin duda para ambas partes: el Ayuntamiento ganó para la ciudad la capitalidad –informal– de la Comunidad Autónoma, y Covaresa vio alejarse –al menos por un tiempo– a un fuerte competidor para un proyecto ya de por sí recortado en sus dimensiones por el Plan General de 1984 –al igual que ocurrió con los planes parciales colindantes de Nueva Villa y Chomón, como ya se ha señalado anteriormente–.

Hay que destacar que, antes de adquirir la granja Minaya, el Ayuntamiento ya disponía de otro paquete de suelo de similar valor estratégico en el sur de la ciudad: el de Juan de Austria, correspondiente al antiguo estadio municipal de fútbol, antes ubicado junto al paseo de Zorrilla y que, como ya se ha dicho, se trasladó junto a Parquesol cuando Valladolid fue escogida como una de las sedes del Mundial de 1982. En mayo de 1981, el avance de la revisión del Plan General había propuesto destinar esos terrenos a usos dotacionales públicos, pero enseguida se hizo evidente un interés distinto por parte del Ayuntamiento, que quería un desarrollo rápido de ese suelo que le permitiese además financiar los posibles nuevos equipamientos a ubicar allí. Así, se decidió delimitar un ámbito de actuación –que incluía otros terrenos privados colindantes y también vacantes– sobre el que el Ayuntamiento empezó a redactar un PERI en 1982 que ya preveía usos no dotacionales, tanto residenciales como de tipo comercial.

Finalmente, el Plan General de 1984 incorporó este ámbito como Área de Intervención 11, recortando la previsión de usos residenciales pero manteniendo inalterada la de usos terciarios y planteando también la construcción de un nuevo puente sobre el Pisuerga que conectase el paseo de Zorrilla con Parquesol.²⁰⁶ Complementariamente, el propio Bernardo Ynzenga redactó un informe preliminar sobre este ámbito –presentado en febrero de 1984– que planteaba cuatro posibles alternativas, entre ellas la que ya se discutía abiertamente en la ciudad: el

²⁰⁶ El Plan General de 1984 suprimió la inclusión del vial de conexión con el puente de Arturo Eyries, ya que la mejora de la comunicación del nuevo barrio con la ciudad quedó vinculada a la operación que habría de realizarse en los terrenos de Juan de Austria: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Áreas de intervención* (1984), nº11.

desembarco de El Corte Inglés –uno de los mayores grupos de distribución a través de grandes almacenes de España–.

Tan solo dos meses después, el Ayuntamiento abrió una convocatoria pública de ofertas, y en diciembre de ese mismo año el Pleno del Ayuntamiento escogió finalmente la presentada por El Corte Inglés, que reportó a las arcas municipales –descontando gastos de urbanización– unos ingresos de 200 millones de pesetas.²⁰⁷ A partir de aquí, la redacción del PERI Juan de Austria se completó con rapidez –se aprobó precisamente en enero de 1986, a la vez que los PERI de los barrios– (ver Figura 20, pág. 122), de tal forma que el nuevo centro comercial abrió sus puertas en febrero de 1988, mientras que en mayo de 1990 quedó inaugurado el nuevo puente sobre el Pisuerga que conectaba directamente con el barrio de Parquesol.²⁰⁸

Se puede pues observar que el Ayuntamiento hizo suya la lógica de los promotores inmobiliarios, asumiendo la zona suroeste de la ciudad como ámbito para la expansión urbana a corto e incluso a medio plazo –poniendo en entredicho el reequilibrio de la ciudad por el este– y utilizando como argumentos fundamentales de negociación la propiedad del suelo y la construcción de infraestructuras que viabilizasen su desarrollo y también, llegado el caso, el puro intercambio de favores. Así, todos estos procesos negociadores en torno al planeamiento heredado introdujeron un sesgo en la acción municipal frente al impulso social inicial.

Las consecuencias de este sesgo no tardarían en hacerse evidentes, empezando por la propia revisión del Plan General, que fue modulando en todos los casos sus planteamientos iniciales, yendo a remolque y adaptándose a unos acuerdos de los que Parquesol fue sin duda el mayor exponente –la operación en Juan de Austria es evidentemente inseparable del plan parcial– y también el que quedó en mejor posición de salida al concluir la fase negociadora con la aprobación definitiva del Plan General de 1984.

Durante los años de la revisión, la actividad constructiva se alimentó de la inercia del periodo anterior y de la frenética puesta en marcha –por motivos diferentes– de los planes parciales de la segunda fase de Huerta del Rey y de Parquesol: aportaron respectivamente 1927 y 1815 de las 8879 viviendas para las que se concedió licencia entre 1979 y 1982 –más del 40% de una media anual superior a las 2000 viviendas–, cifras que responden también sin duda al protagonismo de las cooperativas, un tipo especial de promoción –en cuanto «garantizada»– que ocultó en parte el menor dinamismo de los promotores profesionales.

Sin embargo, la situación cambió radicalmente en los años siguientes: en el siguiente cuatrienio –1983 a 1986– la concesión de licencias cayó más de un 50%,

²⁰⁷ Los dos principales contendientes fueron El Corte Inglés –que ofreció 611,5 millones de pesetas, 450 en metálico– y la Asociación Vallisoletana de Comerciantes –AVADECO–, opuesta desde el principio a la construcción de un centro comercial y que ofreció 552,2 millones de pesetas. Los gastos de urbanización y de construcción del puente rozaban los 700 millones de pesetas. Los expedientes administrativos a este respecto se pueden consultar en: AMVA, C 22188-1.

²⁰⁸ El PERI se puede consultar en: PLAU, id. 279671.

hasta 3337 viviendas –por debajo de 1000 anuales, situación inédita en la ciudad desde 1960–. Ello se debió a una coyuntura económica poco favorable –efecto retardado en el sector inmobiliario de la grave crisis económica de finales de los setenta– y en parte también a los problemas experimentados por estos dos nuevos barrios (ver Plano de síntesis 5.5, pág. 329).

En lo que respecta a Huerta del Rey, la Junta de Castilla y León tomó el relevo del MOPU en la promoción de viviendas sociales, pero la acumulación de este tipo de promociones en tan poco tiempo –junto al descuido y la falta de acabado apropiado de las obras de urbanización– generó un gran malestar entre los vecinos –se habló de «guetización» del barrio–, y la Junta acabó anulando sendas promociones –de 64 y 28 viviendas en 1985 y 1986.²⁰⁹ En el caso de Parquesol, los problemas de la empresa dejaron casi paralizado el plan parcial: en comparación con los años anteriores, la concesión de licencias se desplomó en 1983 –214 viviendas–, y aunque repuntó en 1984 –413 viviendas– volvió a descender en 1985 –193 viviendas– y el Ayuntamiento la paralizó totalmente en 1986, en espera de que se llevasen a cabo las obras de urbanización pendientes y se aprobase la modificación pactada del plan parcial, lo que no se produjo hasta diciembre de ese año.²¹⁰

Por su parte, el reformulado plan parcial de Covaresa –adaptado al sector delimitado por el Plan General de 1984– no se aprobó hasta julio de 1986.²¹¹ Evidentemente, no se planteó siquiera ninguna otra iniciativa aparte de estas –ya en marcha en el periodo anterior–, lo que puso en cuestión las previsiones del Plan General respecto al suelo urbanizable y lo que de ello se derivaba: con el crecimiento previsto por el plan en compás de espera se dificultaban el reequilibrio de la estructura urbana y las operaciones de mejora de la ciudad existente, vinculadas a un modelo expansivo pensado para alimentarse a sí mismo, pero cuya digestión de los planes parciales heredados estaba siendo más lenta de lo esperado.

²⁰⁹ La actividad constructiva quedó paralizada del todo en 1988, cuando la Junta de Castilla y León decidió encargar la redacción de un PERI con el objetivo fundamental de reubicar las viviendas pendientes de construcción –se redujeron en 702 las previstas en el plan parcial– y así mejorar el sistema local de espacios libres públicos, en línea por otro lado con lo planteado por el propio Plan General de 1984 –Área de Intervención 109–. El PERI se aprobó definitivamente en junio de 1992, procediéndose a continuación a ejecutar las correspondientes obras de urbanización, de modo que la construcción de viviendas no se retomó hasta 1996.

²¹⁰ Se aprobó entonces una modificación circunscrita únicamente a la primera fase del barrio –la ya consolidada–, que introdujo cambios respecto a lo aprobado en 1983 en lo tocante a aprovechamientos, cesiones y también tipologías edificatorias, menos abiertas que las iniciales.

²¹¹ El plan parcial –con una previsión de 2899 viviendas– quedó delimitado al norte por los sectores 25 y 26 –La Alameda y Paula López–, al sur por la ronda exterior, al oeste por la Cañada Real de Puente Duero y al este por el ferrocarril. La ordenación se articula en torno a la carretera del Pinar –prolongación de la carretera de Rueda– que, procedente del barrio de la Rubia, marcaba el límite entre los sectores 25 y 26 y a continuación atravesaba el plan parcial de norte a sur, dividiéndolo por la mitad. Este eje concentra los usos no residenciales –incluyendo la sede de la Junta de Castilla y León–.

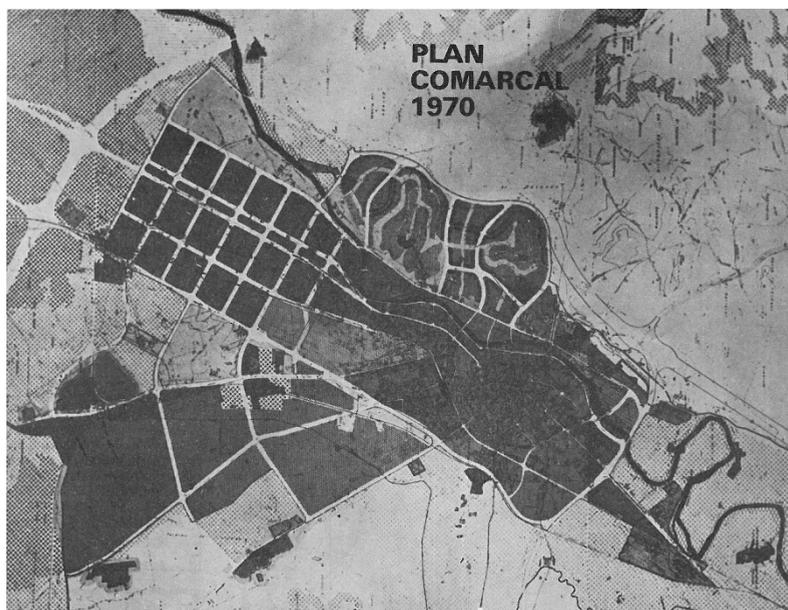


Figura 13. Plan General de Ordenación Comarcal de Valladolid (1970). Plano General.
Fuente: AMVA, FA C 17-1.

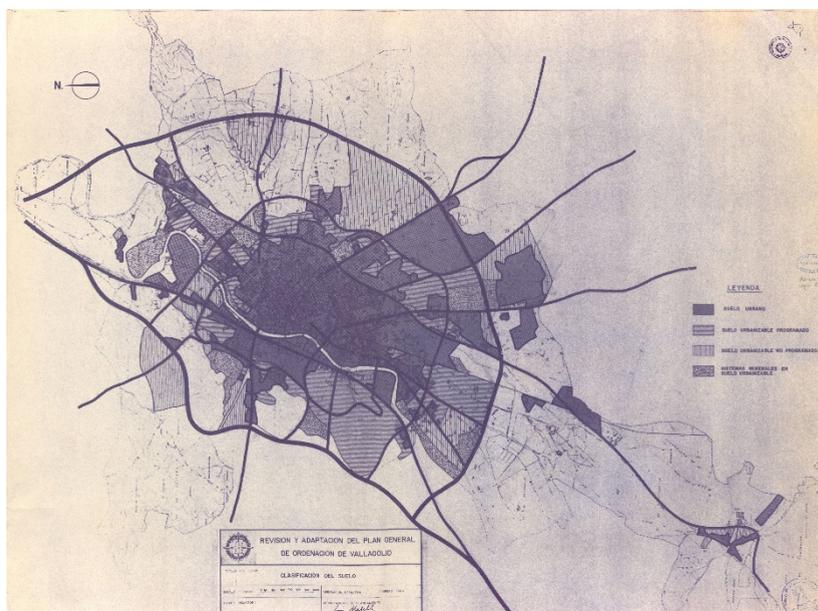


Figura 14. Plan General de 1984. Plano de clasificación del suelo.
Fuente: AMVA, PL 4381.



Figura 15. Terrenos del plan parcial Ribera de Castilla, junto al barrio de La Rondilla. A la izquierda, parque Ribera de Castilla ya acondicionado. Fuente: AMVA, AM 8-50.

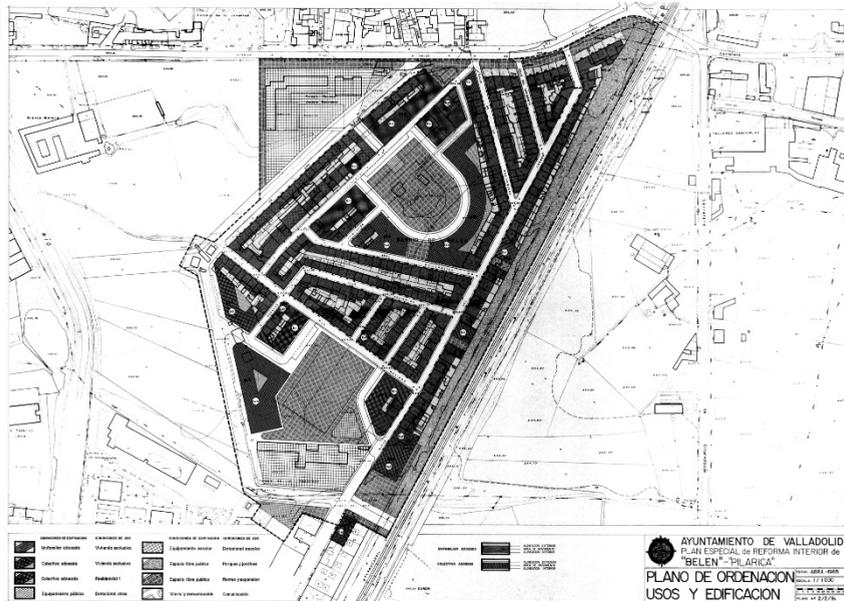


Figura 16. Plano de ordenación de usos y edificación del PERI de Barrio Belén. Fuente: Documento de aprobación inicial (1982), AIUU.



Figura 17. Plan Especial del Casco Histórico. Etapa 3. Propuesta de asignación de categorías de intervención. Plano IV.1, hoja 15-11. Fuente: Apartado IV, AIUU.

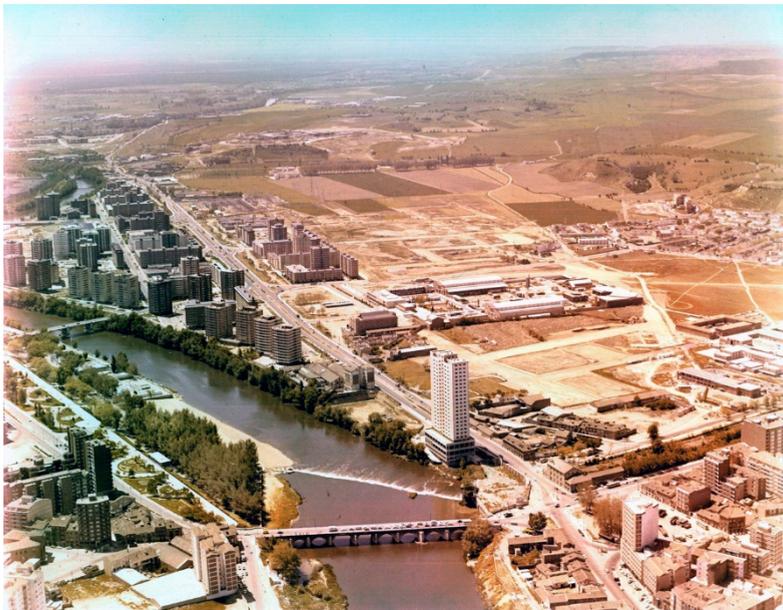


Figura 18. Obras de urbanización de la segunda fase de Huerta del Rey. Fuente: AMVA, UA 127.



Figura 19. Vista de los terrenos al sur de la ciudad. En primer plano, Colegio de la Asunción, adquirido por Covaresa. Fuente: AMVA, AM 8-30.

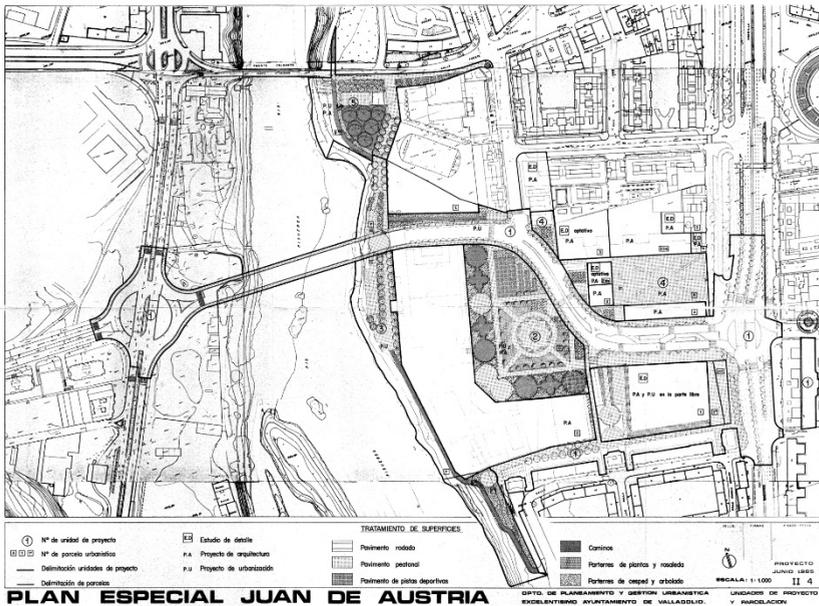


Figura 20. PERI Juan de Austria. Plano de unidades de proyecto y parcelación. Destaca la conexión entre la avenida de Salamanca y el paseo de Zorrilla. Fuente: PLAU, id. 279671.

2. LOS AÑOS NOVENTA: LA PÉRDIDA DEL PULSO REFORMISTA

Desde su acceso al poder en 1979 y a lo largo de la primera mitad de los años ochenta, el gobierno municipal encabezado por Tomás Rodríguez Bolaños puso en marcha – tal y como se ha visto en el capítulo anterior– un ambicioso programa reformista en el que el urbanismo jugó un papel fundamental, simbolizado por el Plan General de 1984. Durante la redacción de este documento se recondujeron los proyectos de expansión urbana heredados del periodo anterior –con limitaciones y mediante negociaciones– hacia un nuevo modelo urbano que, aunque mantenía el carácter netamente expansivo, entendía dicha expansión desde una voluntad de control y de equilibrio y sobre todo como un medio con el que conseguir un fin prioritario: la mejora de la ciudad existente. En este sentido, una vez aprobado el nuevo Plan General se acabó de desplegar todo un programa de reforma urbana que, como ya se ha visto, tuvo en los PERI de los barrios su punta de lanza y a su vez el colofón a la que probablemente haya sido una de las etapas más intensas de la historia de la ciudad en cuanto al urbanismo se refiere.

A partir de aquí, una vez aprobados los distintos instrumentos urbanísticos, también correspondía al Ayuntamiento el liderazgo del siguiente paso: ponerlos en funcionamiento y llevar a la práctica sus determinaciones. Sin embargo, lo cierto es que a lo largo de la segunda mitad de los años ochenta se fue evidenciando la pérdida del pulso reformista que tantos frutos había dado en los años inmediatamente anteriores. Se podría decir que la complejidad de aquella tarea y los esfuerzos que sin duda hubo que dedicarle agotaron de alguna forma las fuerzas del Ayuntamiento, pero seguramente sea más acertado vincular lo que se puede considerar un cambio de etapa a un contexto nacional de cambio en la situación económica – tras una década de crisis–,²¹² así como al cambio en la situación política en el Ayuntamiento de Valladolid.

2. 1. Un nuevo enfoque en la política urbanística municipal

En las elecciones municipales celebradas en 1987 el PSOE recibió un notable castigo, ya que perdió la mayoría absoluta, que incluso quedó fuera también del alcance del conjunto de la izquierda, lo que puso en claro riesgo la reelección de Rodríguez Bolaños como alcalde. Evidentemente, estos resultados cambiaron el panorama político

²¹² Ver nota 96.

y la dinámica del gobierno municipal, que quedó en minoría en las distintas comisiones —órganos de gestión de la actividad cotidiana— y estuvo siempre amenazado por una posible moción de censura (Encinas Rodríguez, 2016: 165-168).²¹³ En este sentido, la combinación de un ciclo económico alcista con un gobierno municipal castigado en las elecciones y que afrontaba el futuro en una posición de debilidad permite entender —sin perder tampoco de vista otros factores— el cambio de orientación de la política urbanística que se empezó a vislumbrar a partir de aquel momento y que se irá describiendo a continuación.²¹⁴

2. 1. 1. La renuncia municipal al impulso de las áreas de intervención en el suelo urbano

En primer lugar, es muy revelador lo que —como ya se ha comentado— ocurrió con el avance del PECH. Entre octubre y noviembre de 1986, pocos meses antes de las elecciones, se había expuesto al público un documento que recogía el testigo de las medidas que se habían propuesto para los barrios, e incluso añadía un punto más de ambición, proponiendo una política municipal volcada en la rehabilitación del centro histórico, una cuestión que el PSOE incluyó de hecho en su oferta electoral (Encinas Rodríguez, 2016: 141). Sin embargo, después de las elecciones aquella propuesta quedó en papel mojado; es más, en 1987 se produjo un repentino y más que notable repunte en la concesión de licencias de construcción en el centro histórico que se prolongó en los tres años siguientes y la hizo, de hecho, inviable.²¹⁵

²¹³ En las elecciones municipales de mayo de 1983 los vallisoletanos respaldaron ampliamente las reformas emprendidas por el gobierno municipal, ya que el PSOE rozó casi el 60% de los votos, obteniendo una abrumadora mayoría absoluta de 18 concejales —de lejos su mejor resultado hasta la fecha en unas elecciones municipales— mientras que la Coalición Popular —de partidos de derecha y centro— obtuvo algo más del 30% de los votos y 10 concejales y el PCE el 5% y un solo concejal. Sin embargo, solo cuatro años después la situación dio un vuelco total: en las elecciones municipales de junio de 1987 el PSOE perdió casi 30 000 votos y se quedó con un 36% y 12 concejales, que sumados al único concejal obtenido por Izquierda Unida —IU, 6% de los votos— no llegaban a la mayoría absoluta de 15 concejales, que sí estaba al alcance de los partidos de derecha —AP, 29% y 9 concejales— y de centro —Centro Democrático y Social, CDS, 24% y 7 concejales—. No obstante, la falta de acuerdo entre estos últimos permitió *in extremis* la reelección de Rodríguez Bolaños, al haber sido el PSOE el partido más votado. En función de estos resultados, AP y CDS dispusieron de tres concejales cada uno en las seis comisiones municipales que se formaron, por cuatro del PSOE y uno de IU. En cuanto a las presidencias, tres correspondieron al PSOE, una al CDS y dos a AP, entre ellas la de Urbanismo e Infraestructuras.

²¹⁴ Cabe añadir que la política urbanística fue de hecho una de las dianas electorales de los partidos de la oposición durante la campaña de 1987: AP incluyó entre sus promesas electorales la revisión del Plan General, y criticó con dureza la gestión del PSOE en esta materia, acusándole de provocar un aumento tanto del desempleo en el sector como de los precios de la vivienda (Encinas Rodríguez, 2016: 142).

²¹⁵ Las 433 viviendas para las que se solicitaron licencias en el ámbito propuesto para el PECH en 1987 casi duplicaban las 230 viviendas del año anterior y triplicaban las 148 de 1985. La inercia se

No obstante, resulta aún más interesante observar lo que ocurrió en los barrios, que tal y como se destacó en el capítulo anterior se habían situado como el eje de la política municipal. A este respecto, cabe recordar que el Plan General de 1984 incorporó 117 áreas de intervención como una de sus principales propuestas para contribuir a la mejora de la calidad urbana en los tejidos de la periferia existente.²¹⁶

De ellas, 71 planteaban actuaciones de reordenación de pequeños ámbitos dentro de los barrios existentes que afectaban a terrenos mayoritariamente de propiedad privada y cuya tramitación urbanística consistía –con variaciones según cada caso– en la concreción de la ordenación detallada –mediante Estudio de Detalle, aunque no siempre se requería– seguida de la aprobación de los correspondientes proyectos de actuación –reparcelación o compensación– y de urbanización. Cuando las áreas de intervención se extinguieron como tales en 1996 como consecuencia de la actualización del Plan General –lo que se comentará más adelante,– solamente 28 –el 40%– habían completado dicha tramitación –otras doce se habían quedado en algún punto intermedio–, lo que se tradujo a su vez en la concesión de 43 licencias para la construcción de un total de 1329 viviendas.

Aparte, otras 25 áreas de intervención contemplaban actuaciones en ámbitos mucho mayores y más complejos, por lo que fijaban las condiciones básicas para la posterior redacción de un PERI que definiese tanto las determinaciones de ordenación detallada como las necesarias intervenciones en dichos ámbitos. En este caso, únicamente tres de estos PERI quedaron sin aprobar, habiéndose añadido además otros dos para los que inicialmente se había previsto una tramitación diferente.²¹⁷ Hay que tener en cuenta que prácticamente todos fueron de iniciativa pública, incluyéndose aquí los ya citados PERI de los barrios, cuya redacción –en un plazo máximo de dos años– fue asignada al Ayuntamiento por el Plan General, así como su ejecución posterior, con una inversión programada en casi 900 millones de pesetas.²¹⁸ Además de este esfuerzo inversor, los PERI también implicaban un esfuerzo en términos

mantuvo –con una media de 175 viviendas anuales– hasta 1990, precisamente cuando se reactivó la redacción del PECH. Al año siguiente las licencias concedidas cayeron por debajo de las 100 viviendas, nivel que ya no se superó en toda la década, con mínimos en varios años que apenas superaron las 20 viviendas.

²¹⁶ El Plan General de 1984 incluía inicialmente 112 áreas de intervención, pero posteriormente – como consecuencia de modificaciones puntuales del mismo– se eliminaron 2 y se añadieron 7, hasta alcanzar por lo tanto un total de 117. De ellas, 100 tenían asignado un uso residencial –y eran las más directamente vinculadas por tanto a los barrios–, 13 industrial, 2 terciario y otras 2 dotacional.

²¹⁷ Se trata del ya mencionado PERI para la segunda fase de Huerta del Rey –el Plan General solo había previsto un proyecto de urbanización– y el de la plaza del Ejército –área de intervención 40, a la que asignó inicialmente un Estudio de Detalle–. Ambos se pueden consultar en: PLAU, id. 288092 y 279623.

²¹⁸ Además de los PERI ya comentados –ver nota 180–, entre junio y diciembre de 1993 se aprobaron los PERI de la Cañada de Puente Duero, La Overuela y el Núcleo de Puente Duero, de características similares y correspondientes a las áreas de intervención 125B, 126 y 127 –incorporadas mediante modificación puntual del Plan General–.

de gestión, puesto que buena parte de la carga propositiva y transformadora de estos planes recaía en las unidades de actuación que delimitaron, que tal y como se dijo en el capítulo anterior no eran sino el equivalente a las áreas de intervención del Plan General. En consecuencia, estas unidades ya sí que implicaban en muchas ocasiones a propietarios privados –en ámbitos además que solían ser de mayor complejidad– y requerían una tramitación y ejecución posterior que –más allá del sistema de actuación asignado– suponía –requería– cierta implicación municipal al respecto.

En concreto, los quince PERI que se redactaron desde el Ayuntamiento para otros tantos barrios definieron un total de 179 unidades de actuación, y si se toma la misma fecha de referencia que antes –finales de 1996–, únicamente 26 habían completado su tramitación –el 15%–, mientras que 39 estaban en trámite y el resto –114, casi dos tercios– no la habían iniciado. Si se ciñe el análisis a los nueve PERI aprobados en 1986 y 1987 –en torno a diez años en vigor– las cifras no cambian sustancialmente: de un total de 115 unidades de actuación, la tramitación estaba completa en 20 –el 17%–, en marcha en otras siete y sin iniciar en las 88 unidades restantes –más del 75%–. Dentro del ámbito de estos quince PERI –tanto en unidades de actuación como fuera de ellas– se concedieron en ese periodo 307 licencias para la construcción de 1477 viviendas, mientras que en los ocho PERI restantes –excluyendo la segunda fase de Huerta del Rey– se concedieron 21 licencias para construir 1136 viviendas.²¹⁹

A la luz de estos datos se puede extraer una conclusión fundamental: básicamente se llevaron a cabo las intervenciones más atractivas desde el punto de vista inmobiliario, es decir, aquellas con una tramitación urbanística más sencilla –por afectar por ejemplo a suelo vacante y de un único propietario– o que aun teniendo mayor grado de dificultad –como los ámbitos ordenados mediante PERI– se traducían en promociones inmobiliarias optimizadas en términos tanto de tramitación –licencias– como de coste-beneficio.

En el caso de las áreas de intervención ordenadas directamente por el Plan General o que solo requerían Estudio de Detalle, se observa una media superior a las treinta viviendas por licencia, que en el caso de los PERI que no afectaban a los barrios se eleva por encima de las cincuenta viviendas por licencia. Se trata pues en ambos casos de crecimientos interiores intensos materializados a través de promociones –mayoritariamente privadas– cuyo número de viviendas es equivalente a las de los nuevos desarrollos en la periferia, pero con una dificultad de tramitación y una repercusión en cuanto a costes –urbanización– mucho menores. En este sentido, hay que ponderar el grado de ejecución de las primeras –el 40%– como una cifra en realidad nada desdeñable, teniendo en cuenta lo que ocurrió durante el mismo periodo en el caso de los planes parciales –como se verá más adelante –, y mucho más en el caso

²¹⁹ Se incluyen aquí los PERI correspondientes a las áreas de intervención 7 –Hemalosa, aprobado en 1986 y modificado en 1991–, 11 –Juan de Austria, 1986–, 40 –plaza del Ejército, 1990–, 41.1 –Arco de Ladrillo 1, 1985–, 41.2 –Arco de Ladrillo 2, 1992–, 59 –Vegafría, 1985–, 90 –Puente la Reina, 1984– y 112 –Antigua Cárcel, 1991–.

de los segundos, en los que a finales de 1996 el número de viviendas previstas ya se había materializado o estaba próximo a alcanzarse, salvo en los PERI que se habían aprobado más recientemente .

Frente al atractivo inmobiliario de estos crecimientos interiores intensivos, las áreas de intervención que implicaban mayor complejidad de tramitación –numerosos propietarios incluidos, necesidad de realojos, etc.– y que se traducían en promociones de pequeñas dimensiones –menos de cinco viviendas por licencia de media en los PERI de los barrios– se saldaron con un claro fracaso, especialmente rotundo en el caso de las unidades de actuación que antes se han reseñado. A este respecto, y teniendo presente la finalidad pública de estas intervenciones –mejorar la trama urbana, obtener suelo para usos públicos, etc.–, la falta de iniciativa municipal para fomentar, apoyar o en su caso asumir su ejecución se revela aquí como el factor fundamental.

A la hora de intervenir en los barrios –tanto en los incluidos en los PERI como en el resto– se primaron las actuaciones directas de inversión en creación y sobre todo en mejora de infraestructuras –viario, servicios urbanos, equipamientos, etc.–, que fueron especialmente intensas a principios de los años ochenta –tal y como se comentó en el capítulo anterior– y que se mantuvieron posteriormente, en cantidades si no iguales, sí bastante notables, cercanas por ejemplo a lo programado por el Plan General de 1984.²²⁰ Por el contrario, ese otro tipo de actuaciones, puramente urbanísticas –y que exigían una gestión sin duda compleja–, no se consideraron una prioridad –las cifras de las unidades de actuación en los PERI son más que elocuentes–, lo que cuestionaba la viabilidad de un planteamiento que, tal y como ya se señaló cuando se concibió –y después se pudo comprobar–, no se podía llevar a la práctica sin una clara implicación del Ayuntamiento al respecto.

2. 1. 2. El cambio de rumbo en la acción urbanística municipal en los barrios: de la intervención al control, de la dotación a la compensación

Profundizando en esta cuestión, hay que resaltar que lo ocurrido con estas áreas de intervención no fue sino una manifestación más del cambio de orientación en la política urbanística del Ayuntamiento al que se hizo referencia al principio de este capítulo, y que se evidenció con claridad a partir de 1987 –cuando el PSOE perdió su mayoría absoluta–. En los años anteriores se había actuado desde una lógica reformista, que incidía en la mejora de lo existente: se trataba por un lado de emplear los

²²⁰ En el capítulo anterior se señaló que el Plan General de 1984 asignó al Ayuntamiento una inversión de 1623 millones de pesetas en actuaciones en el suelo urbano. Al iniciarse la revisión de este documento en 1992 (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 32 y 34), constaba una inversión en los barrios de la ciudad durante los dos cuatrienios programados de 225 millones en obras de asfaltado y de 1500 millones en obras de urbanización –descontando en ambos casos el efecto de la inflación–, a los que habría que añadir otras inversiones en alumbrado, parques y jardines, etc., cantidades por lo tanto equivalentes o incluso superiores a las estimadas, si bien es cierto que no se ejecutaron conforme al programa previsto.

instrumentos urbanísticos para obtener suelo para usos públicos de carácter local dentro de los barrios, y por otro lado de invertir en la mejora de las infraestructuras existentes –reurbanización de calles, mejora de redes de servicios urbanos, acondicionamiento de parques, etc.–. Todo ello, de mano de un Ayuntamiento –incluidos sus técnicos– implicado activamente en este programa de intervenciones.

Por el contrario, desde finales de los años ochenta se aprecia un claro cambio de rumbo, en el que el Ayuntamiento renunció a ese rol activo. Por un lado, la gestión de los instrumentos urbanísticos se redujo a una lógica de mero control –pasivo–. Por otro lado, se pasó a primar la inversión no en la mejora, sino en la creación de nuevas infraestructuras, que además trascienden el servicio local a los vecinos para abordar una escala mucho mayor, y se financian en muchos casos con fondos ajenos al Ayuntamiento, ya sean públicos o privados.

En este contexto, frente a la lógica anterior de actuar en los barrios y para los barrios, se fue virando hacia una lógica equivalente en apariencia, pero muy diferente en el fondo, consistente en actuar junto a los barrios –la ubicación como compensación– para satisfacer necesidades que cada vez iban siendo más ajenas –o cuanto menos colaterales– a los vecinos del entorno. No deja de ser llamativo cómo en esa tercera legislatura municipal –1987 a 1991– se acumulan gran cantidad de ejemplos en este sentido.

Esta lógica compensatoria tiene su origen en los planteamientos de reequilibrio urbano incorporados por el Plan General de 1984, y que se aplicaron también a los grandes equipamientos urbanos, buscando un reparto homogéneo por toda la ciudad que beneficiase especialmente a las zonas hasta entonces más ignoradas –periferia norte y este–. Así, el Ayuntamiento adquirió por ejemplo suelo junto a la carretera de Renedo –en un enclave al este de la ciudad– con la idea de situar allí el nuevo estadio municipal de fútbol, aunque las negociaciones con Parquesol –como ya se ha comentado– determinaron que su construcción se produjese finalmente junto a ese barrio, al oeste de la ciudad. Se utilizaron para ello unos terrenos propiedad de la Diputación Provincial que, en principio, iban a destinarse a la Universidad de Valladolid (Martínez, 2013: 118), que necesitaba nuevos edificios para los que, finalmente, y siguiendo esa lógica de reparto, se asignaron una serie de ubicaciones en el noreste de la ciudad.

Las necesidades de expansión de la Universidad a más corto plazo quedaron cubiertas con una parcela de 5 ha situada al oeste de barrio Belén, en la que ya en 1985 se inauguró el llamado Campus Esgueva, formado por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y la ETS de Ingenieros Industriales. Ese nuevo emplazamiento universitario quedaba separado del conjunto preexistente formado por la Facultad de Ciencias, la Facultad de Medicina y el Hospital Clínico Universitario por la vetusta Prisión Provincial –que cerró en 1985–, unas naves de la empresa IBENSA y unos terrenos propiedad del ministerio de Defensa. El Plan General de 1984 incorporó todo ese suelo en sendas áreas de intervención –76 y 112– a desarrollar mediante PERI, y determinó para la última que al menos un 25% del suelo se destinase a campus universitario. Finalmente, ambas se desarrollaron de forma conjunta y mediante un único

PERI que se aprobó en mayo de 1991 y que, prescindiendo de incorporar usos residenciales, combinó las dotaciones universitarias –Escuela Universitaria de Estudios Empresariales y Facultad de Filosofía y Letras, inauguradas en 1994 y 1999– con las de tipo local al servicio de los vecinos del entorno: el edificio principal de la antigua cárcel se reconvirtió en centro cívico, y también se acondicionó un parque junto al Esgueva.

Adicionalmente, como reserva para uso universitario a más largo plazo, el Plan General de 1984 había clasificado como sistema general otro ámbito más alejado, ubicado al norte de barrio Belén y limitado por el trazado de la nueva ronda interior: la denominada Finca de los Ingleses –que fue cedida a la Universidad de Valladolid–. La ordenación de este ámbito se produjo sin embargo en paralelo a la del anterior, mediante el Plan Especial de la Finca de los Ingleses, que la propia Universidad empezó a redactar en 1990 y que se aprobó definitivamente en julio de 1992.²²¹ Prescindiendo del viario indicativo propuesto por el Plan General –que buscaba la conexión con el entorno–,²²² el Plan Especial planteó un conjunto edificado «volcado hacia su interior, introvertido y separado de las vías de acceso» (Saravia, 1997: 41), con una solución arquitectónica en forma de claustro lineal que apostó por aislarse totalmente de los colindantes barrios de San Pedro Regalado y Belén.

La incorporación sobre la marcha de un edificio para apartamentos universitarios rompió la rotundidad del esquema, pero no solventó ese aislamiento del entorno, incrementado además por la decisión de elevar la rasante para alojar un aparcamiento en semisótano. Del mismo modo, el amplio espacio libre que rodea a los edificios, para el que se previó un tratamiento arbolado que nunca se hizo realidad, tampoco ha sido capaz de concitar el uso esperado. Mientras que en el campus Esgueva sí se consiguió una buena integración de las nuevas sedes universitarias en la trama urbana y su combinación con dotaciones locales, el luego denominado Campus Miguel Delibes es un claro ejemplo de urbanismo «autista»: un gran conjunto dotacional con unos muy limitados efectos positivos en los barrios de su entorno en comparación con el tipo de actuaciones que los PERI planteaban.

Este aspecto se aprecia aún con más claridad en otro caso: el de PRYCA y Barrio España, derivado de la extensión de esta estrategia de los grandes conjuntos dotacionales –públicos– a los comerciales –privados–. Así, ante el interés de esta empresa por instalarse en la ciudad –como ya había hecho Continente, y después El Corte Inglés–, y pese a que el PERI de Barrio España estaba apenas recién aprobado, el Ayuntamiento cambió esa estrategia reformista por esta otra de «hacer visible» el norte de la ciudad (Martínez, 2013: 118-119), y negoció insistentemente con PRYCA

²²¹ La Universidad encargó la redacción del Plan Especial a un equipo liderado por el arquitecto y profesor de urbanismo Manuel Saravia Madrigal.

²²² El Plan General proponía respetar la traza de la antigua carretera de circunvalación, que proseguía al sur hacia Pilarica y al norte hacia el cementerio del Carmen, y prolongar dentro del futuro campus la calle que delimitaba por el sur el barrio de San Pedro Regalado y conectaba con el límite norte de Barrio España.

para que se ubicara en el sector de suelo urbanizable colindante con el barrio –Sector 37, Soto de Medinilla–.

Contaba para ello con el argumento de que la ejecución de la ronda interior diseñada por el Plan General de 1984 había comenzado precisamente por su tramo norte, facilitando las imprescindibles condiciones de accesibilidad rodada.²²³ Lo que evidentemente el Plan General no había previsto era la construcción de un centro comercial en ese suelo –pensado para uso fundamentalmente residencial–, por lo que una vez que PRYCA aceptó esa ubicación fue necesario llevar a cabo una modificación puntual del mismo como paso previo a la aprobación del plan parcial correspondiente.²²⁴ Sí se mantuvo la previsión de que el desarrollo de este sector se acompañase de la obtención de suelo dotacional– sistemas local y general– junto a la ribera del Pisuega, a lo que se añadió, como carga «atípica», el compromiso de PRYCA de hacerse cargo de la urbanización de los sistemas generales obtenidos así como de la construcción de los accesos al centro comercial y de un puente sobre el río Esgueva que comunicase el sector con el barrio de La Rondilla –lo que redundaba en todo caso en su propio beneficio–.

De esta forma, fruto nuevamente de negociaciones *ad hoc* –luego trasladadas al planeamiento–, el Ayuntamiento aprovechó el desembarco de PRYCA en la ciudad para desatascar una operación similar a la que se había llevado a cabo años antes con el plan parcial Ribera de Castilla: obtención de nuevo suelo dotacional periférico, que, en aquel caso, respondía a las circunstancias de un barrio –La Rondilla– absolutamente densificado. Aunque no se puede despreciar el efecto positivo de este reequipamiento para Barrio España, lo que sus muy diferentes características requerían –y así lo señaló el Plan General de 1984– era fundamentalmente una intervención profunda e integral dentro de su propio tejido, en los términos precisamente que planteaba el PERI, que se saldó sin embargo con un rotundo fracaso: de las 22 unidades de actuación que incluía, solo una llegaría a tramitarse.

Se aprecia aquí de nuevo la ya comentada inhibición del Ayuntamiento, tanto en lo tocante a la gestión como –aquí también– a la inversión. Tras desentenderse del PERI, y frente a un plan parcial Ribera de Castilla arduamente negociado y redactado desde el propio Ayuntamiento, en el caso de Soto de Medinilla se aprovechó la oportunidad de trasladar el esfuerzo de gestión y también de inversión a un operador privado, que desarrolla el planeamiento y asume los costes de la urbanización. Cabe

²²³ La ejecución de las rondas interior norte y este y exterior sur quedó incorporada al programa de actuaciones en el medio urbano del Plan General de Carreteras 1984-1991, con una inversión prevista de 9000 millones de pesetas (Dirección General de Carreteras, 1994: 98). Las obras comenzaron por la ronda interior norte, tramo de 2 km. que entró en servicio el 31 de diciembre de 1988 tras una inversión de 1050 millones de pesetas (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 31).

²²⁴ La modificación puntual del Plan General se aprobó definitivamente, en diciembre de 1990, y a ello siguió la redacción del plan parcial correspondiente, que se aprobó definitivamente en diciembre de 1992. Finalmente, el nuevo centro comercial abrió sus puertas en octubre de 1995.

aquí preguntarse por qué no se derivó también parte de ese esfuerzo a dar cumplimiento a los objetivos del PERI.

De hecho, cuando pocos años después se intervino finalmente dentro del barrio, fue gracias de nuevo a financiación externa –procedente en este caso de un programa europeo–, pero que se destinó a actuaciones que pudiesen gestionarse de manera directa: reurbanización de calles, acondicionamiento de las riberas del Pisuegra y del Esgueva y mejoras en algunas viviendas. Una notable inyección económica que, en ausencia de un enfoque más ambicioso, tampoco recondujo realmente la dinámica negativa que el barrio arrastra desde sus orígenes.²²⁵ Por el contrario, la operación de acondicionamiento de las riberas de los ríos sí debe ser destacada, ya que se dio continuidad al parque Ribera de Castilla –inaugurado pocos años antes– y se generó un parque de ribera continuo y de notable calidad.

2. 1. 3. El ferrocarril y la ciudad: la confirmación del declive del enfoque reformista

No obstante, el caso que mejor simboliza este cambio de rumbo que se viene describiendo, teniendo además en cuenta la repercusión que acabaría teniendo en la ciudad, es sin duda el del ferrocarril. Ya durante la revisión del Plan General, varias asociaciones de vecinos de los barrios colindantes con esta infraestructura habían señalado los efectos negativos que a su juicio conllevaba su convivencia cotidiana con ella.²²⁶ El Plan General de 1984 recogió estas inquietudes, proponiendo una doble estrategia: a largo plazo, abrió la puerta a un posible desvío del ferrocarril, esbozando un posible trazado paralelo a la nueva ronda exterior, mientras que a corto plazo defendió una intervención de tipo reformista, con medidas como la creación y mejora de pasos a desnivel o la elaboración de un Plan Especial o proyecto para el tratamiento urbano de los márgenes del ferrocarril a su paso por la ciudad, que contemplase también cruces peatonales.²²⁷

El Ayuntamiento ya venía trabajando con RENFE en esta línea posibilista,²²⁸ que se vio reforzada cuando, contando con la colaboración de ambos y recogiendo la

²²⁵ Se trata de la iniciativa comunitaria URBAN, desarrollada entre 1994 y 1999 y cuyo objetivo era la reactivación de áreas urbanas con problemas de tipo ambiental, económico y social, persiguiendo un entonces innovador enfoque integrado. En el caso de España, las primeras 17 actuaciones acogidas a esta iniciativa se aprobaron en julio de 1995, incluyendo la propuesta por Valladolid para Barrio España y el colindante San Pedro Regalado.

²²⁶ Fue entonces, de la mano de las asociaciones vecinales de Pajarillos o Pilarica, cuando por primera vez se planteó en la ciudad el soterramiento del ferrocarril como solución, una opción que acabaría resurgiendo con fuerza no muchos años después.

²²⁷ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Memoria II (1984)*, pp. 296-297.

²²⁸ Por ejemplo, ambos habían acordado en octubre de 1982 la ejecución de un nuevo paso subterráneo para vehículos entre las calles Casasola y Villabáñez, que se terminó en junio de 1987 tras una inversión de 165 millones de pesetas. El expediente se puede consultar en: AMVA, C 29519-1.

propuesta del Plan General, la Junta de Castilla y León –a través de las Consejerías de Obras Públicas y Ordenación del Territorio y de Transportes, Turismo y Comercio– lanzó en mayo de 1985 un concurso de ideas para la recuperación de los bordes urbanos del ferrocarril en la ciudad. El fallo se produjo en octubre de ese año y concedió el primer premio a la propuesta presentada por el arquitecto Eduardo González Fraile, que en noviembre de 1986 entregó el proyecto de una intervención piloto junto al barrio de Pilarica, obra presupuestada en veinte millones de pesetas y que fue contratada por la Junta al mes siguiente. No obstante, la actuación quedó paralizada en espera de que el Ayuntamiento firmase un convenio al respecto con RENFE, y no se reactivó hasta finales de 1988 –tras la firma del convenio en abril y con un presupuesto complementario de doce millones de pesetas–. Apenas un año después, en febrero de 1990, el Ayuntamiento adjudicó a González Fraile la redacción de otro proyecto, en este caso destinado a un tramo colindante con el barrio de las Delicias.²²⁹

Sin embargo, no se fue más allá, porque ya entonces se estaba gestando un radical cambio de estrategia que se evidenció cuando pocos meses después, en enero de 1991, el Pleno del Ayuntamiento aprobó que se firmase un convenio con RENFE que –obviando las actuaciones que se habían venido impulsando– planteaba como objetivo la «resolución de la problemática urbanístico-ferroviaria de la ciudad de Valladolid» y que fue suscrito por ambas partes en mayo de ese año. Este acuerdo se sustanció en el encargo a INECO –consultora vinculada a RENFE– de un estudio de alternativas para la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid,²³⁰ que fue entregado en diciembre de 1992 y que, respetando el trazado existente, puso sobre la mesa tres opciones: mantenimiento en superficie con tratamiento de bordes, soterramiento o elevación mediante viaducto, que se podían combinar con la ejecución de un bypass para el tráfico de mercancías por el este de la ciudad –propuesta del Plan General de 1984– y con el desmantelamiento de la estación y el trazado urbano del ferrocarril Valladolid-Ariza.

Es decir, se prescindió de un plan ya en marcha –basado en la mejora de lo existente– para abrir la puerta a una intervención mastodóntica que entre sus premisas –fuese cual fuese la opción escogida– incluía la inversión, aun en el mejor de los casos,²³¹ de varios miles de millones de pesetas para la construcción de nuevas infraestructuras. Entre ellas se incluía el traslado del Taller Central de Reparaciones –20 ha junto a la estación de Campo Grande, en pleno centro de la ciudad, y en pleno

²²⁹ Los distintos expedientes derivados del concurso se pueden consultar en: AMVA, C 9343-5.

²³⁰ Cabe señalar que RENFE ya había encargado previamente sendos informes, entregados en julio de 1989 y abril de 1990, que analizaban respectivamente posibles alternativas de actuación de la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid y el soterramiento de la estación de Campo Grande. Este nuevo estudio se presupuestó en 80 millones de pesetas, que fueron asumidos a partes iguales por RENFE y el Ayuntamiento. Los expedientes al respecto se pueden consultar en: AMVA, C 4095-2.

²³¹ El tamaño de la operación hacía realmente difícil evaluar con precisión los costes que podría llegar a alcanzar su ejecución.

funcionamiento—, para desarrollar en ese suelo una operación urbanística cuyas plusvalías eran la aportación de RENFE a la actuación, ya que el resto del dinero debía ser aportado por el Ayuntamiento o por otros organismos públicos con los que este llegase a un acuerdo al respecto.²³²

Así, en apenas unos años se pasó de un plan reformista, que articulaba pequeñas actuaciones que buscaban mejorar las condiciones de los barrios en su relación con el ferrocarril, a un proyecto urbano desmesurado, basado en la inflación infraestructural y financiera y en el que la vertiente urbanística se degrada a mero medio de obtención de recursos económicos. Se consolidaba entonces una política urbanística que había saltado de escala: espacial —del barrio a la ciudad—, proyectual —de la pequeña intervención de mejora al gran proyecto urbano— y, también, de valores: se pasó de la primacía del retorno social directo de la inversión pública a un retorno mucho más difuso, que empezó entonces a medirse en términos de imagen y de «prestigio urbano», a través de operaciones en áreas de redescubierta o inducida centralidad.

2. 2. La reactivación de la expansión por el sur: de Parque Alameda a los municipios del entorno

De forma paralela al cambio de rumbo de la política urbanística municipal en lo que respecta a la ciudad existente, y respondiendo también en parte a la mejor coyuntura económica —que influyó en aquel cambio—, en este mismo periodo se empezó a reactivar el suelo urbanizable, tras la atonía que, como se señalaba en el capítulo anterior, había caracterizado a los años centrales de la década de los ochenta. El proceso comenzó de la mano de los planes parciales que habían sido asumidos por el Plan General de 1984, y que ya habían completado su tramitación e iniciado las obras de urbanización. Así, entre 1986 y 1988 comenzó a edificarse en el sector de Sadeco, y se reactivó también la ocupación del sector de Insonusa.²³³ No obstante, el mayor protagonismo a este respecto correspondió, como no podía ser de otra forma, al plan parcial Parquesol.

²³² La solución más barata —tratamiento de borde sin bypass— representaba un coste estimado de 23 553,5 millones de pesetas, y unos ingresos por liberación de terrenos —descontando los gastos vinculados— de 6130,6 millones de pesetas, es decir, un saldo negativo superior a 17 000 millones de pesetas, mientras que la solución más cara —soterramiento con bypass— se disparaba hasta los 45 645,9 millones de pesetas de coste, con ingresos estimados en 8533 millones —saldo negativo de nada menos que 37 000 millones de pesetas, el doble de todo el presupuesto anual del Ayuntamiento en aquel momento—. El estudio de INECO, junto con la propuesta de modificaciones a introducir al respecto en el Plan General de la ciudad, que se empezaba a actualizar entonces, puede consultarse en: AMVA, C 20478-1.

²³³ En el caso de Sadeco se concedieron licencias de construcción para 257 viviendas —el plan parcial preveía 400—, y en el de Insonusa se hizo lo propio para otras 310 viviendas —hasta entonces se habían edificado 288 de las 830 viviendas previstas—.

Una vez superados los problemas de la propia sociedad y tras aprobarse en 1986 la modificación del plan parcial correspondiente a la primera fase –donde se había llegado a paralizar la concesión de licencias–, entre 1987 y 1989 se produjo una más que notable reactivación de la actividad constructiva, ya que se concedieron licencias para más de 2300 viviendas, es decir, casi las mismas que en todo el periodo anterior. Asimismo, en junio de 1989 se aprobó otra modificación –pendiente– referida en este caso a la segunda fase del barrio, con el objetivo de llevar a cabo la adaptación definitiva del plan parcial al Plan General de 1984 y proseguir con su urbanización.²³⁴

Tras iniciarse en los planes parciales heredados, la reactivación del suelo urbanizable se hizo también extensiva a los sectores programados por el Plan General (ver Plano de síntesis 5.6, pág. 330). En el capítulo anterior se señaló que el plan parcial de Covaresa –proyecto también heredado, pero luego redefinido– se había aprobado finalmente en julio de 1986, lo que dio paso a las obras de urbanización y a la concesión de las primeras licencias, que se solicitaron con ambición: 233 viviendas en 1988 y 455 viviendas en 1989, casi la cuarta parte del total previsto en solo dos años. Al mismo tiempo, también se tramitó el primer plan parcial genuinamente derivado del Plan General de 1984: el del sector 7 –San Adrián-Sur–, un ámbito de modestas dimensiones –10 ha– ubicado en la zona sur de la ciudad –entre los barrios de San Adrián y Las Villas– y que fue promovido por la sociedad cooperativa Valparaíso 2.²³⁵ Ordenado como crecimiento residencial a base de viviendas unifamiliares y con voluntad de autonomía –y cuestionando la eficacia de la lógica de equilibrio entre nuevos barrios y nuevas dotaciones públicas–, el plan parcial se tramitó y ejecutó con notable rapidez.²³⁶

De esta forma, el número de viviendas para las que se solicitó licencia de construcción volvió a rebasar en 1987 las 2000 –situación que no se producía desde 1982–, cifra que se incrementó ligeramente al año siguiente y que alcanzó un pico en 1989, cuando se superaron las 2600. En todos esos años, más de la mitad de las viviendas correspondieron a suelo urbanizable. Sin embargo, esta remontada tenía como se ha dicho una fuerte componente coyuntural –la concesión de licencias cayó notablemente en 1990 y 1991, cuando apenas se superaron las 1200 viviendas–, y no resolvió los problemas de la promoción inmobiliaria local para materializar el ambicioso crecimiento previsto por el Plan General de 1984.

²³⁴ A través de esta modificación se reajustaron por ejemplo los límites del plan parcial –para excluir los terrenos correspondientes al municipio de Zaratán y adaptarse a los viales circundantes–, se adaptaron las cesiones para dotaciones a las exigencias legales –cubriendo también los déficits de la primera fase– y se modificaron las condiciones de la edificación, sustituyendo definitivamente los modelos abiertos por esquemas de manzana cerrada y dando un mayor protagonismo a la vivienda unifamiliar.

²³⁵ Anteriormente, la sociedad cooperativa Valparaíso había promovido 96 viviendas en una parcela de la segunda fase de Huerta del Rey.

²³⁶ El plan parcial se aprobó en mayo de 1988, y en 1989 ya se solicitó la licencia para la construcción de las 160 viviendas unifamiliares previstas, aun cuando el Plan General de 1984 admitía hasta 344. Ello facilitaba reducir las cesiones para equipamiento público dentro de un modelo residencial fundado más bien en el protagonismo del equipamiento privado –jardín particular, club social–.

Exceptuando Parquesol, que tras solucionar su grave crisis emergía como empresa promotora incluso a escala nacional y había encauzado definitivamente el desarrollo de su enorme plan parcial –concentrando la mayor parte de las licencias de construcción del suelo urbanizable–, el resto de los promotores –entre los que seguía siendo importante la presencia del modelo cooperativista– continuaban ciñéndose a operaciones muy controladas en su ubicación, dimensiones e inversiones requeridas –Sadeco, Insonusa, San Adrián-Sur– o se enfrentaban a grandes dificultades al acometer promociones más ambiciosas, como fue el caso de Covaresa: en 1990 solo se concedieron licencias para 173 viviendas –un 60% menos que en el año anterior, nivel mantenido en los años siguientes–, ya que las ventas se estaban produciendo a un ritmo más lento del esperado, debido en buena medida al completo aislamiento de este sector con respecto al resto de la ciudad. Ello le restaba atractivo frente a su competidor directo –Parquesol– o frente a alternativas que apostaban totalmente por el modelo de la vivienda unifamiliar –caso de San Adrián-Sur, o de muchos municipios en el entorno de la ciudad–.

Se puede pues observar que el desarrollo del suelo urbanizable previsto en el Plan General de 1984, que ya iba bastante retrasado con respecto a la programación correspondiente, se producía en efecto con mucha lentitud,²³⁷ debido a la renuencia de la promoción inmobiliaria local a asumir las exigencias de las operaciones de cierta dimensión en la periferia –históricamente verificada en Valladolid– que ni siquiera de la mano de una mejor coyuntura económica se conseguía superar.

En este contexto se encuentra sin duda la clave para entender que el cambio en la política urbanística municipal con respecto a la ciudad existente que antes se comentaba tenía en el suelo urbanizable la otra cara de la misma moneda: ante la inacción de los promotores privados, el Ayuntamiento decidió hacerse responsable de liderar e impulsar la expansión urbana en el sur de la ciudad. Tras haber encauzado el barrio de Parquesol –la operación de Juan de Austria jugó un papel fundamental al respecto–, el Ayuntamiento acudió de nuevo en apoyo de los promotores inmobiliarios locales, por medio de una política procíclica no ya solo en lo económico –reforzando un ciclo inmobiliario que iniciaba un recorrido alcista–, sino también en lo espacial, al impulsar el desarrollo de la parte de la ciudad más atractiva para la iniciativa privada, en detrimento de la periferia este, donde la actuación municipal en cuanto al desarrollo de suelo urbanizable sí tendría sentido en términos de reequilibrio urbano –objetivo fundamental del Plan General de 1984–.

De este modo, esta política urbanística expansiva, dominada por la lógica económica y que sustituyó al enfoque reformista inicial,²³⁸ dejó de lado la compleja gestión de las intervenciones en la periferia existente y se volcó en impulsar la nueva

²³⁷ Poco más de 2000 viviendas en licencias concedidas en suelo urbanizable en el cuatrienio 1984-1987, para el que el Plan General de 1984 había programado la ejecución –mínima– de unas 15 000.

²³⁸ En parte, las bases de este cambio ya se fueron sentando en el periodo anterior, cuando las negociaciones con los promotores condicionaron la revisión del Plan General.

periferia sur de la ciudad, empleando para ello un amplio arsenal urbanístico y financiero –el más potente empleado hasta entonces por el Ayuntamiento– que como ahora se verá tuvo su hilo conductor en el proyecto de Parque Alameda, durmiente desde 1982 y que empezó entonces a ponerse en marcha.

2. 2. 1. La operación municipal de Parque Alameda: el impulso del sur para las clases medias

Esta operación municipal iba sin embargo mucho más allá del desarrollo de este plan parcial, ya que precisamente por su interés en impulsar el crecimiento de toda la zona sur tenía que resolver en primer lugar las infraestructuras viarias imprescindibles para hacerlo viable. A este respecto, el Plan General de 1984 había programado en esta zona una serie de actuaciones de mejora y ampliación de tres vías existentes de sentido norte-sur: el Camino Viejo de Simancas, la Cañada Real de Puente Duero y la carretera del Pinar o de Rueda –para comunicar mejor esa zona con el centro urbano–, así como la construcción de dos nuevas vías en sentido este-oeste: la ronda interior sur y una vía en posición intermedia entre esta y la ronda exterior –esta última marcaba el límite para la expansión urbana–.

Evidentemente, la nueva ronda interior concentraba la mayor parte del esfuerzo inversor: para el tramo comprendido entre la carretera de Madrid y la avenida de Salamanca –que incluía sendos puentes, sobre el ferrocarril y el río Pisuerga– el Plan General había estimado una inversión –para obtención de suelo y ejecución de las obras– de 534,9 millones de pesetas, de los que 366,7 millones –casi el 70%– estaban asignados al Ayuntamiento, mientras que el resto debían obtenerse a través de cesiones procedentes del suelo urbanizable.²³⁹ En relación con ello, y dado que –como ya se ha señalado– el Plan General de 1984 preveía que el desarrollo del suelo urbanizable se produjese a corto plazo sobre todo en el sur de la ciudad, también previó que la ejecución de ese tramo de la ronda interior quedase casi completada durante el primer cuatrienio –ambos se necesitaban mutuamente–.

Por su parte, las actuaciones previstas en el resto de vías antes citadas añadía otros 202 millones de pesetas de inversión, de los que el Ayuntamiento asumiría la cuarta parte, quedando asignado de nuevo el resto al suelo urbanizable, con una programación temporal similar: la obtención del suelo y la mitad de las obras debían resolverse en el primer cuatrienio, completándose la ejecución de las restantes en el segundo.²⁴⁰ En total, casi 737 millones de pesetas de inversión prevista solo en infraestructura viaria básica, a lo que además había que añadir la compleja solución de un

²³⁹ *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Programa de actuación y estudio económico-financiero* (1984), pp. 91-92 y 102-103.

²⁴⁰ El Plan General de 1984 propuso la ampliación del Camino Viejo de Simancas, la mejora de algunos tramos de la Cañada Real de Puente Duero y la carretera de Rueda y la construcción de una vía transversal nueva a medio camino entre las rondas interior y exterior: *Revisión y adaptación*

problema no menor: la presencia de asentamientos de viviendas molineras en ambos márgenes de la Cañada Real de Puente Duero, entre el final del paseo de Zorrilla – junto al barrio de La Rubia– y el sector de Covaresa, que interrumpían la traza de numerosas conexiones viarias previstas –incluyendo la de la ronda interior– y que impedían de facto la prolongación del paseo como eje estructurante de la expansión urbana hacia el sur, un papel que ya había desempeñado con anterioridad y que el Plan General de 1984 mantenía, por lo que desde un principio había planteado la necesidad de liberar la Cañada y realojar a la población de dichas viviendas en los sectores de suelo urbanizable colindantes.²⁴¹ Además, cuando a partir de mediados de 1985 el Instituto para la Conservación de la Naturaleza –ICONA– empezó a enajenar las parcelas ilegalmente ocupadas en su día a sus habitantes, la solución no hizo sino complicarse aún más.²⁴²

En consecuencia, cuando el Ayuntamiento puso en marcha su actuación en esta zona decidió encargar al mismo equipo no solo la redacción del plan parcial de Parque Alameda –sector 24 del Plan General–, sino también la realización de un estudio previo que analizase tanto la opción de liberación y realojo para la Cañada Real como otras posibles alternativas, valorando en cada caso sus posibles repercusiones.²⁴³ Este trabajo constató las pésimas condiciones de habitabilidad de las viviendas, así como la complicada situación socioeconómica de buena parte de las familias que allí vivían, entre las que abundaban los parados y jubilados. Asimismo, señaló que el proceso de enajenación llevado a cabo por el ICONA unido a la puesta en marcha del proyecto municipal de Parque Alameda había disparado las pretensiones –incluso especulativas– de sus habitantes, por lo que asumía que el proceso de realojo –insoslayable, e inevitable al menos en una parte de la barriada– no sería ni sencillo ni barato de ejecutar. Por otro lado, es interesante que la situación del plan parcial Covaresa –en aquel momento a punto de aprobarse definitivamente– también se incluyó como factor para tener en cuenta.

del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido: Programa de actuación y estudio económico-financiero (1984), pp. 97 y 100.

²⁴¹ Ya desde la fase de avance se planteó la prolongación del paseo de Zorrilla a lo largo de la traza de la Cañada y hasta su encuentro con la ronda exterior: *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca. Memoria del avance (1981), p. 80.*

²⁴² El ICONA fue un organismo adscrito al Ministerio de Agricultura entre cuyas competencias se incluía la gestión de las vías pecuarias, hasta su cesión a las Comunidades Autónomas. La enajenación de las parcelas ocupadas en la Cañada Real de Puente Duero se realizó por un precio unitario de 500 pesetas/m², y en apenas un año se había aplicado ya al 30% de la superficie potencialmente afectada.

²⁴³ El denominado *Estudio de Soluciones Alternativas al Tratamiento Urbanístico de la Cañada de Puente Duero*, terminado en junio de 1986, fue encargado al estudio madrileño de Leira & Asociados y realizado por un equipo formado por el propio Eduardo Leira Sánchez junto con José María García-Pablos Ripoll y Jesús Gago Dávila –ambos implicados entonces en el avance del PECH–.

A partir de aquí, el estudio puso sobre la mesa dos alternativas, siendo la primera de ellas la que se derivaba del Plan General, es decir, la completa liberación de la Cañada y la prolongación del paseo de Zorrilla hacia el sur «como gran vía salón», que asumiría un doble papel de conexión viaria y eje de actividad y a su vez revalorizaría los terrenos colindantes, lo que por otro lado facilitaría económicamente el proceso de realojo –que en este caso afectaría a todas las viviendas–. Frente a esta opción se situaría el mantenimiento del barrio –con remodelaciones puntuales–, cuya consideración se achaca al proceso de enajenación puesto en marcha por el ICONA y que invalidaría las previsiones de eliminación total del Plan General, apuntándose además que, previsiblemente, ello no evitaría que las edificaciones del barrio acabasen renovándose de todas formas, forzando en mayor o menor medida la salida de sus habitantes.

No obstante, para esta última alternativa se proponen en realidad dos variantes muy diferentes. La primera consistiría en mantener el grueso de la edificación existente, eliminando únicamente las viviendas afectadas por la ronda interior sur y por otras conexiones viarias transversales u operaciones de incorporación de dotaciones –a gestionar mediante un PERI–, de tal forma que el paseo de Zorrilla apenas podría cumplir su función de conexión viaria, mientras que el papel de eje de actividad de la zona debería ser asumido por otra u otras vías, como la carretera de Rueda o el Camino Viejo de Simancas –y que no podrían satisfacer adecuadamente–. Por su parte, la segunda se plantea en realidad como una opción intermedia entre las dos anteriores: consistiría en que la prolongación del paseo de Zorrilla –como eje viario y también de actividad– se quebrase en su traza al llegar al cruce con la ronda interior, abandonando la directriz de la Cañada –que desde allí mantendría la edificación existente– para atravesar diagonalmente el sector de Parque Alameda y enlazar con la carretera de Rueda en el punto en el que esta penetra en el sector de Covaresa, en el que cumple esa misma función.²⁴⁴

Una vez descritas las posibles soluciones, el estudio realizó también una estimación de los costes, considerando como premisa que estos deberían coincidir idealmente con los derivados de canjear cada vivienda demolida por una nueva de promoción pública, aspecto que condujo a su vez a apelar a la implicación al respecto de la Junta de Castilla y León, de tal forma que el Ayuntamiento haría frente a las indemnizaciones y aportaría el suelo necesario –en Parque Alameda– para que la Junta se hiciese cargo de la construcción de las viviendas –cuyo pago subvencionaría en parte–. Así, según la opción escogida, el Ayuntamiento debería hacer frente a unas indemnizaciones de entre 16 y 46 millones de pesetas y a unas cesiones de suelo a la Junta por valor de entre 91 y 275 millones de pesetas, mientras que esta tendría que invertir –computando el suelo cedido– entre 333 y 1050 millones de pesetas en la construcción de las viviendas, de los que con el tiempo recuperaría una parte.²⁴⁵

²⁴⁴ *Estudio de Soluciones Alternativas al Tratamiento Urbanístico de la Cañada de Puente Duero* (1986), pp. 95-123.

²⁴⁵ *Estudio de Soluciones Alternativas al Tratamiento Urbanístico de la Cañada de Puente Duero* (1986), pp. 130-150.

Finalmente, tal y como todo apuntaba, el Ayuntamiento optó por la solución intermedia. Más allá de la reducción a la mitad de los costes de la operación inicialmente prevista, esta alternativa era sin duda la más interesante para Parque Alameda, ya que la prolongación del paseo de Zorrilla a través del sector –y no por un límite– mejoraba sus condiciones de accesibilidad y facilitaba disponer de un eje articulador –viario y representativo–, aunque su traza diagonal complicase el resto de la ordenación. Por otro lado, la contención en el consumo de suelo para solventar los realojos de la Cañada –carga asumida de antemano– evitaba un excesivo condicionamiento para un sector cuyo contenido social se pensaba muy diferente al de esta. Por motivos similares, esta solución era también la idónea para la ordenación prevista en Covaresa, ya que permitía la conexión directa de su eje principal –la carretera de Rueda– con la ciudad a través de la prolongación desviada del paseo de Zorrilla, al igual que la de los elementos urbanos vinculados a aquel –cabe recordar la presencia de la sede de la Junta de Castilla y León–.

En términos de estructura urbana, aunque esta opción modificaba la red prevista en el Plan General para la zona sur de la ciudad, ello no suponía en realidad ninguna alteración grave. Es cierto que, como ya se ha señalado, el Plan General de 1984 había otorgado a la Cañada Real –como prolongación del paseo de Zorrilla– un papel estructurador de la expansión urbana en la zona sur. Sin embargo, la clave está en que ese papel estructurador se circunscribía fundamentalmente a su función como conexión viaria y respondía más bien a su posición dentro de la trama que a su cualidad como eje. Por su posición relativa, la Cañada Real y el Camino Viejo de Simancas permitían una sectorización homogénea del suelo urbanizable del sur de la ciudad entre el río y el ferrocarril, y por eso se emplearon para marcar los límites de los sectores, y no para convertirlos en ejes de referencia –verdaderamente articuladores o estructurantes– de su ordenación, para la que se ofrecía una gran autonomía a cada sector.

Con respecto a la movilidad urbana, y en coherencia con lo anterior, ni el prolongado paseo de Zorrilla ni tampoco el Camino Viejo de Simancas desempeñaban un papel que no fuera el de conectar esos sectores con el centro urbano, una condición que el desvío que se proponía no alteraba. Por eso el Plan General no había marcado la prolongación de ninguna de estas dos vías más allá de la ronda exterior: los principales flujos de tráfico desde el sur correspondían a la avenida de Salamanca y la carretera de Madrid, y de hecho es la carretera del Pinar la única a la que se otorgaba un papel a este respecto, aunque limitado al ámbito comarcal y vehiculado además a través de la carretera de las Arcas Reales. Esta articulación de la estructura urbana del sur de la ciudad está por lo demás vinculada a un planteamiento muy claro por parte del Plan General –ya comentado en el capítulo anterior– de hacer descender la densidad desde el centro hacia la periferia: todos los sectores de esta zona incorporan importantes porcentajes de vivienda unifamiliar –entre el 25 y el 50%– y límites estrictos en cuanto a la altura de la edificación –un máximo de cuatro plantas–, de tal

forma que, en consecuencia, la prolongación del paseo de Zorrilla perdía rápidamente su densidad urbana al llegar a esta zona, hasta morir en la ronda exterior.

Así pues, la opción escogida va más allá del problema de vialidad que se planteaba en realidad desde Plan General de 1984 con respecto a la prolongación del paseo de Zorrilla –capacidad y conexiones transversales–, sino que incide en su papel como eje representativo y de actividad –alterando en cierta medida el planteamiento del Plan General–, precisamente porque el verdadero objetivo es otro: mejorar el atractivo de Parque Alameda y de Covaresa para las clases medias vallisoletanas a quienes estaban dirigidos, aplicando la solución que ya se estaba poniendo en marcha con eficacia en Parquesol: mejorar las condiciones de accesibilidad de ambos sectores desde el centro urbano, vinculándolos al eje que tradicionalmente había conducido el crecimiento de mayor calidad urbana de la ciudad –de ahí la decisión de recuperarlo como eje verdaderamente articulador, que atravesase Parque Alameda– y resolviendo el problema de la Cañada de la manera más efectiva para dicho fin –sancionando su condición segregada–.²⁴⁶

Desde este punto de vista, lo que sí resulta incongruente en esta decisión es que no se acompañase de una revisión de las densidades edificatorias previstas: prolongar el paseo de Zorrilla no ya solo como eje de conexión viaria, sino como eje representativo y de actividad –de centralidad– requería prolongar su densidad urbana –tanto edificatoria como en usos no residenciales–, algo que difícilmente podría conseguirse con limitaciones tan estrictas como las que se habían asignado a ambos sectores –por ejemplo, en cuanto a las alturas máximas–. Bien es cierto que una revisión en profundidad habría puesto definitivamente en cuestión un objetivo clave del Plan General de 1984 como era el control de las tensiones de crecimiento en el sur de la ciudad, pero una solución intermedia –como la que el propio desvío del paseo de Zorrilla ya representaba– habría sido sin duda posible.

Una vez tomada esta decisión prosiguió por lo tanto la redacción del plan parcial de Parque Alameda, conforme a las nuevas previsiones y a los condicionantes del propio ámbito, y que fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento en marzo de 1991 (ver Figura 21, pág. 192).²⁴⁷ De este modo, la malla viaria se organiza en un primer nivel en torno a cuatro vías principales: la prolongación del paseo de Zorrilla –que concentra la edificación colectiva y los usos comerciales–, la carretera de Rueda –ampliada y que define el límite oriental del sector–, la Cañada Real –en el límite opuesto y con una solución con carácter de autonomía– y la ronda interior –a cuyo

²⁴⁶ El estudio ya adelantaba una solución a este respecto: trazar sendas vías a ambos lados de las viviendas molineras de la Cañada, dejando entre medias una pequeña banda para destinarla a las viviendas que habrían de cubrir los realojos, concentrando por lo tanto toda esa población en un borde del nuevo barrio. Se habla incluso de un «“colchón” o banda de transición hacia zonas residenciales orientadas a cubrir déficits de demanda de mayor solvencia»: *Estudio de Soluciones Alternativas al Tratamiento Urbanístico de la Cañada de Puente Duero* (1986), p. 110.

²⁴⁷ El plan parcial fue redactado por el estudio madrileño Four-4, formado por los ya citados José María García-Pablos Ripoll y Jesús Gago Dávila, para entonces desvinculado de los trabajos del PECH.

norte se ubicaron sendas parcelas de uso comercial y dotacional—. En un segundo nivel, el viario de carácter local busca la conexión con los sectores colindantes, mientras que una malla de recorridos peatonales y espacios públicos recoge las principales preexistencias del ámbito: el edificio principal de la antigua granja —un pequeño palacete, residencia de José María Luelmo—, otras tres viviendas unifamiliares anejas —también conservadas—, el recorrido de un antiguo canal de riego y algunos otros elementos de carácter agropecuario —silos—, así como arbolado.

En conjunto, se consiguió una ordenación de gran calidad en cuanto a su diseño —probablemente el mejor plan parcial que se ha redactado en Valladolid—, aunque perjudicada por esa falta de densidad antes comentada: finalmente se contempló un total de 2109 viviendas —605 en soluciones unifamiliares—, lo que arroja una densidad —excluyendo el ámbito al norte de la ronda interior— de apenas 50 viviendas/ha. Siguiendo con algunas cifras de interés, merece la pena mencionar que se preveían unos gastos de urbanización de 2000 millones de pesetas —que tenían que ser satisfechos en su mayor parte por el Ayuntamiento—, si bien se estimó que la venta de las viviendas podría traducirse en más de 17 000 millones.

No obstante, el plan parcial de Parque Alameda constituía solamente una de las tres patas de la operación municipal prevista, que también incluía el proyecto y ejecución de la ronda interior sur —fundamental en términos de movilidad para toda la zona— y, como consecuencia de la decisión adoptada sobre la Cañada Real, un PERI que ordenase los procesos de derribo y realojo previstos y que regulase las condiciones de las viviendas no afectadas por estos. Comenzando por este último, su redacción comenzó ya en 1987, en paralelo a la tramitación de una modificación del Plan General —aprobada definitivamente en julio de 1988— que lo incorporó como nueva Área de Intervención —la 125B—.

Aunque el estudio previo no había definido con claridad esta solución, el PERI optó —en línea con la lógica antes señalada— por derribar no solo las viviendas afectadas por conexiones viarias, sino también todas las que se ubicaban al norte de la ronda interior —que serían sustituidas por pequeños bloques de vivienda colectiva—,²⁴⁸ con el fin de liberar todo el tramo del paseo de Zorrilla que tenía que conectar Parque Alameda con los jardines de La Rubia y el centro urbano.²⁴⁹ Respecto a las viviendas no afectadas por derribos, se mantenían sus principales características tipológicas.

De forma paralela, el Ayuntamiento acometió también la redacción del denominado Plan Especial de Comunicaciones de la Ronda Interior Sur, para definir el trazado de esta infraestructura, cuyo cruce con el paseo de Zorrilla implicaba también el derribo de varias viviendas. En concreto, el PERI de la Cañada de Puente Duero afectaba a 78 parcelas —en 35 unidades de gestión— y requería el realojo de 53 familias, mientras que la ronda interior sur afectaba a 23 parcelas y requería el realojo de

²⁴⁸ Con 14 m de lado y seis plantas de altura, se adolece aquí de nuevo de falta de densidad.

²⁴⁹ El uso ferial que se venía haciendo de una parte de los jardines de la Rubia se trasladó a un nuevo espacio acondicionado a tal efecto junto al estadio municipal de fútbol.

otras quince familias. En total, ambas operaciones exigían la expropiación de cincuenta parcelas y el realojo de 221 personas.²⁵⁰

Finalmente, el PERI de la Cañada de Puente Duero se aprobó en diciembre de 1993, estimando unos costes de 800 millones de pesetas en urbanización y de 170 millones en expropiaciones y realojos. Con respecto a esto último, se firmó finalmente un convenio con la Junta de Castilla y León por el que esta asumía la construcción de las viviendas necesarias en el suelo cedido por el Ayuntamiento en Parque Alameda al efecto. Asimismo, ambas administraciones acordaron también que, una vez expropiado el suelo, la Junta se hiciese cargo de las obras de los algo más de 4 km. de la ronda interior sur, presupuestadas entonces en alrededor de 8800 millones de pesetas.

Por otro lado, es importante mencionar que, con el fin de gestionar las parcelas de Parque Alameda de la manera que le resultase más eficaz, el Ayuntamiento decidió constituir en 1993 la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid –VIVA–, que pasó a hacerse cargo del patrimonio municipal de suelo y de ejecutar la política de vivienda del Ayuntamiento. De esta forma, una vez definido el amplio instrumental urbanístico, financiero y de gestión con el que hacer frente a la operación prevista en el sur de la ciudad –las inversiones sumaban varios miles de millones de pesetas–, esta comenzó finalmente en julio de 1994 con el inicio de las obras de urbanización de Parque Alameda, a las que se unieron también las de la Cañada Real y la ronda interior sur.

Evidentemente, tal y como se preveía, el lanzamiento de esta actuación pública masiva de dotación de infraestructuras y de promoción de un nuevo barrio –diseñado en términos de operación de prestigio– provocó un inmediato efecto dinamizador de todo el suelo urbanizable de la zona. A los ya citados proyectos de Covaresa y San Adrián-Sur –aprobados respectivamente en 1986 y 1988– se unieron en poco tiempo otros tres más. El primero fue el del sector 26 –Paula López–, programado para el segundo cuatrienio y que estaba delimitado por los planes parciales de Parque Alameda –al oeste– y Covaresa –al sur– y por el ferrocarril –al este–: se aprobó en diciembre de 1991 con una previsión de 950 viviendas –406 unifamiliares–.²⁵¹

Apenas unos pocos meses después, en mayo de 1992, se aprobó el plan parcial del sector 23 –Las Villas-Norte–, correspondiente al primer cuatrienio y que incorporaba un crecimiento residencial de 470 viviendas al oeste de Parque Alameda –al otro lado de la Cañada Real, casi la mitad unifamiliares– y, sobre todo, un centro comercial con 35 000 m² de edificabilidad junto al cruce del paseo de Zorrilla y la nueva ronda interior.²⁵² Por su parte, en noviembre de 1994 se aprobó el plan parcial

²⁵⁰ *Estudio de afectados por el nudo ronda interior sur y unidades de gestión PERI Cañada de Puente Duero* (1992), p. 1.

²⁵¹ Este sector tomó su nombre de la propietaria original de los terrenos, que fueron adquiridos por los promotores locales Arcadio y Manuel San José Galván para la promoción del plan parcial.

²⁵² El plan parcial fue promovido por Diseños Urbanos SA –DIURSA–, una promotora-constructora local que había actuado por ejemplo en el sector de Insonusa.

del sector 6 –Camino Viejo de Simancas–, ubicado entre esta vía y el río Pisuerga y que por estar incluido dentro del suelo urbanizable no programado exigió la aprobación previa –en agosto de ese mismo año– del correspondiente PAU. En este caso, consistía en un enorme conjunto –bautizado como Santa Ana– de 426 viviendas unifamiliares.²⁵³

Adicionalmente, aunque se situase en una ubicación algo diferente –en el sector suroeste de la ciudad en todo caso–, también hay que incluir en este listado el plan parcial del sector 22 –El Palero–, que vino a completar el espacio vacante entre el río Pisuerga y los barrios de Arturo Eyries y Parquesol. Beneficiándose en este caso de la nueva conexión entre este último y el centro urbano –el puente Juan de Austria se inauguró en mayo de 1990–, el plan parcial se aprobó en septiembre de 1992 con una previsión de 359 viviendas y un edificio icónico en ciernes: el Museo de la Ciencia.²⁵⁴

Pese a su diversidad, los promotores privados representados en estos cuatro sectores confirman sin embargo un mismo modo de actuación –endémico en Valladolid, como se ha dicho– que siempre va precedido de una importante inversión pública que resuelve las necesidades de infraestructura y de conexión con el resto de la ciudad. Ni siquiera se hace el esfuerzo de, al menos, producir espacios urbanos de calidad: frente a Parque Alameda, estos cuatro planes parciales plantean ordenaciones anodinas, que en el caso de Santa Ana se reduce a una burda lotificación de suelo.

Finalmente, el barrio de Parque Alameda se inauguró el 13 de junio de 1997 con un gran evento, durante el que se entregaron 212 viviendas sociales promovidas por la Junta de Castilla y León, que estaba ultimando otra promoción de 64 viviendas para los relojos de la Cañada Real. La ocupación del barrio fue realmente febril: hasta 1998 ya se habían concedido licencias para la construcción de 1855 viviendas –casi el 90% del total previsto–, de las que 617 –alrededor de un tercio– correspondían a viviendas sujetas a algún régimen de protección gestionadas por VIVA.²⁵⁵

²⁵³ Este proyecto fue promovido por la familia Álvarez Mezquíriz –entre las más adineradas de España–, que poseía más del 80% de los terrenos. Al igual que en San Adrián-Sur, se redujeron las viviendas –de un máximo de 642 a 426– para «permitir el funcionamiento de la unidad con un aceptable nivel de autosuficiencia dotacional», reduciéndose los espacios públicos al mínimo, y en posición residual.

²⁵⁴ Este plan parcial, promovido por la empresa local HIMOVISA –propiedad de Carlos Villa García y dueña casi total de los terrenos– incluía como cesión dotacional las ruinas de lo que había sido la fábrica de harinas de El Palero, que el Ayuntamiento decidió ya en 1993 recuperar como Museo de la Ciencia. Inaugurado en mayo de 2003, este museo es otro ejemplo de esa política proclive a los grandes proyectos urbanos simbólicos a la que se hizo referencia al final del apartado anterior.

²⁵⁵ La política municipal de vivienda es otro factor que añadir al análisis de Parque Alameda. Desde mediados de los ochenta, las viviendas con algún tipo de protección se habían reducido considerablemente, y cayeron a mínimos a principios de los noventa –representaron solo un 1% y un 4% de las viviendas para las que se solicitó licencia en 1990 y 1991, respectivamente–. Ello contribuyó sin duda a un aumento constante de los precios de la vivienda en la ciudad, que impulsó en este sentido los desplazamientos de población a municipios limítrofes. La creación de VIVA trató de hacer también frente a este fenómeno: en 1995 y 1996 los porcentajes de vivienda protegida

Al mismo tiempo se realizaron las obras de la ronda interior sur, que concluyeron con la inauguración el 13 de mayo de 1999 del denominado puente de Hispanoamérica sobre el río Pisuerga. Respecto a los tres planes parciales colindantes antes citados, su ocupación comenzó a partir de 1997, año en el que se concedió la licencia para la construcción del centro comercial previsto en Las Villas-Norte, que bajo el nombre de Vallsur –y apoyado por el grupo vasco Eroski– fue inaugurado el 14 de septiembre de 1998. La estrategia municipal de impulsar el crecimiento de la ciudad hacia el sur resultó sin duda según lo esperado (ver Figura 22, pág. 192).

2. 2. 2. El incipiente despegue residencial de los municipios al sur de la ciudad

Aunque antes se ha señalado que esta decisión del Ayuntamiento de la ciudad buscaba apoyar y reactivar la promoción inmobiliaria local, la causa última de este interés hay que buscarla, sin duda, más allá de los límites del término municipal. A principios de los años ochenta –en 1981–, Valladolid contaba con 320 293 habitantes, mientras que los otros trece municipios entonces integrados junto con la capital en el Plan General de Ordenación Comarcal sumaban 21 477, es decir, poco más del 6% del total.²⁵⁶ Cinco años después, en 1986, la población de la ciudad había crecido poco más de un 2%, mientras que la del resto de municipios lo hizo nada menos que un 17,5%.

Sin embargo, el dato más interesante es que este crecimiento no fue en absoluto homogéneo: mientras que varios municipios apenas crecieron –algunos incluso perdieron población–, casi el 90% de esos nuevos habitantes correspondieron a Arroyo de la Encomienda, Laguna de Duero y Simancas, que en esos cinco años incrementaron su población en un 54, un 40 y un 22% respectivamente. Es decir, este notable crecimiento demográfico se concentró precisamente en los tres municipios limítrofes con Valladolid en el cuadrante suroeste, que era el ámbito tradicional del crecimiento de calidad de la ciudad, allí donde siempre se concentraron las mayores expectativas inmobiliarias –entonces en cierto modo bloqueadas– y donde, precisamente entonces, el Ayuntamiento decidió intervenir. Es difícil pensar que la decisiva contribución municipal al relanzamiento de Parquesol y de los sectores de suelo urbanizable del sur de la ciudad no respondiese a una suerte de reacción frente a un incipiente fenómeno de desplazamiento de la población desde la ciudad hacia los municipios del entorno que no haría sino acelerarse en los años siguientes.

sobre el total para el que se solicitó licencia subieron de golpe por encima del 30%, gracias en buena medida a sus promociones en Parque Alameda. En este sentido, no deja de ser llamativo –contradictorio– que un barrio para clases medias concentrase este incremento en la vivienda protegida: la subvención a la vivienda era un instrumento para evitar que la población se marchase al entorno de la ciudad en busca de mejores precios.

²⁵⁶ Cabe recordar que se trata de Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, La Cistérniga, Fuensaldaña, Laguna de Duero, Renedo de Esgueva, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Viana de Cega, Villanubla y Zaratán.

En 1991, con Parquesol recuperando los índices de construcción de principios de los ochenta y el sur de la ciudad en plena ebullición urbanizadora, Valladolid contaba con 330 700 habitantes, solo un 3% más que diez años antes, mientras que la población de estos trece municipios de su entorno se había disparado con un crecimiento superior al 30%, hasta casi rozar los 30 000 habitantes. Además, este fenómeno se apreciaba ya en todo el sur: en esos diez años, la población de Laguna de Duero creció casi un 60%, tasa similar a la de La Cistérniga –que disparó su población desde 1986–, seguidos de cerca por Arroyo –casi un 50%– y después por Simancas, Boecillo y Viana de Cega –en torno al 30%–.

No obstante, los datos son aún más reveladores cinco años después: en 1996, cuando empezaba a construirse en los nuevos planes parciales del sur, la ciudad de Valladolid sumaba 319 805 habitantes, es decir, había perdido población por primera vez en 150 años, situándose en niveles de quince años atrás. Para entonces, los restantes municipios ya contaban un total de 37 000 habitantes, casi un 73% más que en 1981 –La Cistérniga, Arroyo, Laguna de Duero y Simancas los habían más que duplicado–, lo que representaba ya más del 10% de la población total del área urbana, que había descendido ligeramente desde 1991, es decir, el flujo de población desde la ciudad hacia los municipios del entorno se había consolidado con claridad.

Los datos de construcción de viviendas en este periodo son también interesantes: en los quince años transcurridos entre 1981 y 1996 se construyeron en Valladolid 27 815 viviendas en 1577 unidades –parcelas– catastrales –17,6 viviendas por parcela–, mientras que en los 13 municipios de su entorno se construyeron 7879 viviendas en 4735 parcelas –1,7 viviendas por parcela–, es decir, un total de 35 694 viviendas, de las que casi la cuarta parte se construyeron fuera de la ciudad, y de estas, el 75% se construyeron en cinco municipios: Laguna de Duero aportó 2748 viviendas –35%–, Tudela de Duero 1125 viviendas –14%–, Simancas 870 viviendas –11%–, La Cistérniga 733 viviendas –9%– y Arroyo 492 viviendas –6%–, para lo que todos ellos recurrieron también a la aprobación de instrumentos urbanísticos al respecto –planes parciales–. A la luz de estos datos, y más concretamente de la media de viviendas por parcela, se observa, como era esperable, un claro predominio de la vivienda unifamiliar en la producción inmobiliaria del entorno de la ciudad, pero un análisis más detallado de esos cinco municipios más dinámicos permite sacar conclusiones más ajustadas.

Así, casi dos tercios de las viviendas construidas en Laguna de Duero –1763– corresponden a promociones plurifamiliares –en 100 parcelas con división horizontal–, que se combinaron con 985 viviendas unifamiliares con una superficie construida media de 203 m², lo que responde a la consolidación de un núcleo que alcanzaba ya densidad urbana –14 234 habitantes en 1996– pero en el que la vivienda unifamiliar tenía un peso mucho más elevado que en Valladolid.²⁵⁷ En el caso de

²⁵⁷ Laguna de Duero dio inicio a este proceso inmobiliario en los municipios del entorno de Valladolid a través de un plan parcial, el de Torrelago –gestado desde finales de los sesenta, pero aprobado en 1978–, que «convirtió a Laguna de Duero en el núcleo primero de la aglomeración» (García

Tudela de Duero, las 45 promociones plurifamiliares representan el 45% del total –498 viviendas–, lo que en combinación con un crecimiento moderado de la población –un 26% entre 1981 y 1996– responde al perfil de una cabecera comarcal con un desarrollo más autónomo respecto a la ciudad.²⁵⁸

Simancas representa por el contrario el perfil opuesto: el 84% de las viviendas construidas en este periodo –729– fueron unifamiliares, con una superficie media elevada, de 256 m², lo que responde al perfil de un núcleo alimentado con población de perfil socioeconómico medio-alto procedente de la ciudad.²⁵⁹ La Cistérniga empezó por su parte a cubrir otro tipo de demanda: se construyeron 280 viviendas en promociones plurifamiliares de 125 m² de superficie media y 453 viviendas unifamiliares de solo 182 m² de superficie media, es decir, se trata un núcleo que fundamentalmente a partir de 1986 –su población se multiplicó por más de dos en los diez años siguientes– empezó a competir con Valladolid en la atracción de población de perfil socioeconómico medio o medio-bajo.²⁶⁰ Finalmente, en el caso de Arroyo presenta un perfil mixto: las viviendas se repartieron casi a partes iguales entre plurifamiliares –232– y unifamiliares –260–, con superficies medias de 148 y 229 m², es decir, a medio camino entre los dos municipios anteriores.²⁶¹

Fernández, 2000: 260). Posteriormente se produciría la aprobación del Plan General del municipio –en junio de 1985– y de otros tres planes parciales más, que consolidaron este papel: El Prado o Prado Boyal –promovido por el propio Ayuntamiento en terrenos de su propiedad, aprobado en abril de 1984 y modificado en enero de 1989– y La Tomatera y Camino de las Lobas –aprobados en julio de 1986 y diciembre de 1989 y promovidos por Manuel San José Galván–. Estos tres planes parciales –y la modificación del primero– se pueden consultar, por orden cronológico, en: PLAU, id. 279888, 279886, 279883 y 279885.

²⁵⁸ En el caso de Tudela de Duero cabe mencionar la aprobación de su Plan General en febrero de 1985, así como los planes parciales de El Bosque I y II, aprobados en octubre de 1980 –modificado en abril de 1987– y julio de 1987. Ambos se pueden consultar en: PLAU, id. 279595 y 279594.

²⁵⁹ Tras aprobar sus normas subsidiarias de planeamiento municipal en marzo de 1986 –que fueron redactadas por Bernardo Ynzenga–, Simancas aprobó nada menos que siete planes parciales en los diez años siguientes, que desarrollaban programas de vivienda unifamiliar en distintas ubicaciones, pero sobre todo junto a la margen izquierda del Pisuerga. Salvo uno, se pueden consultar en: PLAU, id. 279450, 279557, 279556, 279552, 279551 y 279550.

²⁶⁰ La Cistérniga aprobó en agosto de 1984 su Plan General y en marzo y abril de 1986 el plan parcial Las Eras –que daba continuidad al plan parcial La Solana, aprobado en febrero de 1980– y el PERI San Cristóbal. Estos tres planes –que sumaban más de 850 viviendas en un municipio que apenas superaba los 1000 habitantes en 1986– se pueden consultar en: PLAU, id. 279854, 279853 y 279481.

²⁶¹ Tras aprobarse en marzo de 1987 las normas subsidiarias de planeamiento del municipio, y mientras se producía la transformación del antiguo suburbio de La Flecha –ubicado junto al límite del término municipal de Valladolid– en octubre de 1988 se aprobó el plan parcial Monasterio del Prado, que preveía la construcción de 185 viviendas y de casi 15 000 m² de uso industrial –a la postre traducidos en el primer hipermercado PRYCA de Valladolid, que abrió sus puertas en 1993, antes del que se inauguró más tarde junto a Barrio España, como ya se comentó–. Mientras tanto, y tras una sentencia del Tribunal Supremo que obligó a modificar las normas de 1987, en mayo de 1991 se aprobó el plan parcial de La Vega, con nada menos que 1030 viviendas –casi el mismo

Estos datos confirman por lo tanto las estadísticas demográficas: los municipios más cercanos a la ciudad por su límite sur se habían convertido con rapidez en polos de atracción de población procedente de la ciudad. La vivienda unifamiliar constituía sin duda su punto fuerte,²⁶² cubriendo una demanda que no se estaba satisfaciendo en la ciudad, pero de los datos de construcción de vivienda se desprende que la oferta se diversificó con rapidez: las 4843 viviendas construidas en los cuatro municipios limítrofes con la ciudad por el sur se repartían a partes iguales entre plurifamiliares y unifamiliares, y se cubría ya todo el espectro de la demanda, desde la más solvente, que buscaba vivienda unifamiliar de gran tamaño –Simancas–, hasta la que buscaba vivienda más modesta y a precios más competitivos que en la ciudad –Laguna de Duero, La Cistérniga–, pasando por todas las situaciones intermedias. Emergía así un entorno casi exclusivamente destinado a la vivienda y, por lo tanto, muy dependiente de la ciudad, donde la única iniciativa no residencial relevante en este periodo fue el Parque Tecnológico de Boecillo –también al sur de la ciudad–.

En consecuencia, cobra todo el sentido desde su lógica –cuestionable en todo caso– que el Ayuntamiento de Valladolid se lanzase a combatir esa competencia en su mismo ámbito de actuación –el sur de la ciudad– y con una oferta igualmente diversificada pero que –al igual que esta– quería dar protagonismo a la vivienda unifamiliar: Parque Alameda y su mezcla de tipologías y de viviendas sociales, protegidas y libres es en este sentido absolutamente paradigmático. No obstante, tal y como se verá en el próximo capítulo, esta política no hizo sino estimular todavía más este fenómeno.

Mientras tanto, en el resto de la ciudad, el suelo urbanizable seguía en la misma situación de atonía, con la única excepción de unos pocos proyectos heredados de principios de los ochenta o vinculados a usos no residenciales muy específicos (ver Plano de síntesis 5.7, pág. 331). Es el caso, por un lado, de los ya citados planes parciales de Ribera de Castilla –entre 1995 y 1996 se promovieron las 300 viviendas que restaban por construir–,²⁶³ La Victoria –en 1992 se concedieron las primeras licencias de construcción en un sector que llevaba diez años paralizado– y Soto de Medinilla –vinculado al ya comentado desembarco de PRYCA en la ciudad–.²⁶⁴

Asimismo, a ellos hay que añadir dos planes parciales en suelo urbanizable no programado que exigieron la aprobación previa de un PAU: Fuente Berrocal, un macroproyecto de viviendas unifamiliares al noroeste de la ciudad –que ya estaba en

número de habitantes que tenía Arroyo cuando se redactó–. Ambos planes parciales se pueden consultar en: PLAU, id. 279155 y 279154.

²⁶² Se produjo entonces una auténtica eclosión del suburbio residencial basado en la vivienda unifamiliar, un modelo que había llegado a España en los años setenta.

²⁶³ Tras construirse las primeras 100 viviendas, el plan parcial fue modificado en 1986 y en 1993, reduciéndose las 400 que restaban a solo 300. Los solares correspondientes, adquiridos después por el Ayuntamiento, fueron enajenados por VIVA para la promoción de viviendas en régimen de cooperativa.

²⁶⁴ Tras la apertura del centro comercial en 1995, las primeras licencias para la construcción de viviendas se concedieron al año siguiente.

gestación antes de la aprobación del Plan General—,²⁶⁵ e Industrial Cabildo-Sur —sector 15 del Plan General—, ubicado junto a la avenida de Burgos y que fue promovido por el Ayuntamiento para trasladar allí el mercado central de abastos de la ciudad.²⁶⁶

Por el contrario, no llegó a aprobarse ningún plan parcial en el suelo urbanizable ubicado al este de la ciudad, lastrado sin duda por la concentración de todas las expectativas inmobiliarias en la zona sur y, también, por la lentitud en la ejecución de la ronda interior este por parte del Ministerio de Obras Públicas: programada para el primer cuatrienio, no se inauguró hasta el 15 de mayo de 1995 —lastrada a su vez por la falta de desarrollo del suelo urbanizable, que debía contribuir a la adquisición de una parte del suelo—.

En definitiva, entre finales de los ochenta y principios de los noventa se produjo la consolidación como alternativa residencial —basada en precios más baratos— de varios municipios del entorno de la ciudad, especialmente hacia el sur, a lo que el Ayuntamiento de Valladolid respondió con un claro giro en su política urbanística. Dejando de lado su prioridad inicial de intervenir en la periferia obrera heredada de los años sesenta, pasó a centrarse en apoyar la consolidación de la nueva periferia de clase media configurada desde finales de los setenta —Parquesol y Covaresa—. Para ello, recurrió a una potente inversión en infraestructuras y a una nueva política municipal de vivienda —orientada también a las clases medias— que se articuló en torno al proyecto de Parque Alameda, cuyo buen diseño se revelaría, con el tiempo, como una excepción creativa en el panorama local.

2. 3. El Plan General de 1996: la burocratización del suelo urbano

Pocos meses después de la aprobación del plan parcial de Parque Alameda, y mientras comenzaba la febril actividad urbanística e inmobiliaria que se acaba de describir, el Ayuntamiento de Valladolid puso en marcha —en octubre de 1992— el proceso de actualización del Plan General. Ya se habían cumplido ocho años desde la aprobación

²⁶⁵ Los terrenos de Fuente Berrocal se ubicaban más allá de la ronda oeste, que fue inaugurada como tramo de la A-62 —autovía de Castilla— el 16 de marzo de 1993. Correspondían concretamente a una parte de un área de asentamiento —suelo urbanizable no programado y no sectorizado— incorporada como ya se dijo por el Plan General de 1984 a ambos lados de la carretera de Fuensaldaña para dar salida a sendos proyectos presentados a finales de los setenta. El PAU —el primero de los tres que se aprobaron en la ciudad y que se gestionó por concurso, adjudicado en diciembre de 1990— fue promovido por una cooperativa y aprobado en julio de 1993, y el plan parcial en septiembre de ese mismo año, incluyendo 524 viviendas unifamiliares.

²⁶⁶ El Ayuntamiento firmó en julio de 1990 un convenio con la Junta de Castilla y León para la ejecución de este sector, incorporando tanto el nuevo mercado central —ubicado desde 1969 en el barrio de Pajarillos Bajos, donde generaba grandes problemas de tráfico— como un área logística. El Ayuntamiento se hizo cargo de la expropiación de los terrenos afectados y de la formulación del PAU, que se aprobó en mayo de 1995. Dos meses después se hizo lo propio con el plan parcial correspondiente, y el nuevo Mercado Central —MERCAOLID— fue inaugurado en julio de 1997. Con esta intervención se consolidó el perfil no residencial de esa zona en el norte de la ciudad.

del Plan General de 1984, por lo que, una vez transcurridos los dos cuatrienios programados, era necesario proceder a la revisión del programa de actuación. Por otro lado, en 1990 se había llevado a cabo la reforma de la Ley del Suelo, que establecía la incorporación de algunas de sus principales novedades en el momento en que correspondiese la primera revisión de los programas de actuación de los Planes Generales afectados, y que además fijaba un plazo de tres años para la adaptación de estos al nuevo texto legal resultante de la reforma.

El Ayuntamiento recurrió de nuevo a la Universidad de Valladolid, con la que en febrero de 1993 firmó un convenio para llevar a cabo dicha actualización del Plan General, de tal forma que los trabajos quedaron a cargo de un equipo mixto formado tanto por un grupo de la Universidad como por técnicos del Ayuntamiento, encabezados respectivamente por los arquitectos Manuel Saravia Madrigal y Pablo Gigosos Pérez.²⁶⁷ Al igual que con el Plan General de 1984, se comentará en primer lugar – con detenimiento– el documento de avance, donde ya aparecen muy desarrollados los principales planteamientos –e incluso los contenidos– de la actualización, y posteriormente se analizará su traslación al documento aprobado definitivamente.

Así, la denominada *Actualización del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid: revisión del programa de actuación y adaptación a la Ley del Suelo de 1992* se inició con la elaboración de un análisis y diagnóstico, que se plantearon en términos de balance del Plan General de 1984 y de estudio de los requerimientos y oportunidades que se derivaban de la reforma de la Ley del Suelo. A ambos siguieron una serie de propuestas –bastante concretas– clasificadas en dos grandes grupos, que constituían el avance en sí. Toda esta documentación, mucho más reducida en extensión y detalle que la que precedió al Plan General de 1984, se elaboró con notable rapidez: el análisis y diagnóstico y las propuestas se entregaron respectivamente el 6 y el 20 de julio de 1993, y su exposición pública comenzó apenas un mes después, prolongándose hasta el final de septiembre de ese año.²⁶⁸

Comenzando por el análisis, ya se ha señalado que el balance del Plan General de 1984 fue uno de sus contenidos fundamentales, lo que implicaba en primer lugar

²⁶⁷ Manuel Saravia era profesor de urbanismo en la Universidad –para la que acababa de redactar el ya comentado Plan Especial de la Finca de los Ingleses–, mientras que Pablo Gigosos Pérez ejercía como arquitecto en el Ayuntamiento –redactó por ejemplo el PERI de San Nicolás, aprobado en 1989 para una parte del centro histórico y que anticipó el ya citado cambio de rumbo de la política municipal en dicho ámbito–. Ambos asumieron la coordinación del equipo y redactaron los principales documentos de la actualización.

²⁶⁸ El documento de avance quedó constituido por tres capítulos: el primero incorporaba el análisis y diagnóstico, y el segundo y tercero los dos grupos de propuestas. Se acompañó de cinco volúmenes anexos –que contenían diversos dictámenes, informes, una encuesta y esquemas gráficos usados como base de trabajo– y una serie de 95 hojas del plano de la ciudad –empleadas para esbozar propuestas–. Además, el Ayuntamiento editó en noviembre de 1993 el documento de avance en formato de libro –el sexto volumen dentro de una colección sobre temas de urbanismo iniciada en 1990–, al que se recurrirá para citar en adelante (Ayuntamiento de Valladolid, 1993).

un estudio cuantitativo del cumplimiento del programa en sus tres vertientes fundamentales: suelo urbanizable, suelo urbano y equipamientos. Respecto a los dos primeros, ya se ha comentado con detalle en el apartado anterior que tanto en el suelo urbanizable –sectores– como en el suelo urbano –áreas de intervención– las previsiones quedaron lejos de lo realmente ejecutado: el desarrollo del suelo urbanizable despegó en el sur de la ciudad –como se había estimado–, pero apenas se inició en el resto, y, de igual forma, solo se pusieron en marcha alrededor de la mitad de las áreas de intervención y demás actuaciones previstas en suelo urbano.

En cuanto a los equipamientos –a obtener en ambas clases de suelo–, el balance es similar: las cifras que se plantearon como objetivos no se alcanzaron en muchos casos, y tampoco se siguió la programación prevista. Por otro lado, también se reseñaron las 38 modificaciones puntuales del Plan General –muchas de iniciativa municipal– que se habían ido aprobando: buena parte de ellas introdujeron medidas de flexibilización, relativas por ejemplo a la descatalogación de edificios, la modificación de las condiciones de algunas áreas de intervención o la modificación de la normativa para facilitar la construcción de aparcamientos, adelantando algunos contenidos que se verán a continuación.

Además de este análisis de tipo cuantitativo, también se llevó a cabo otro de tipo cualitativo, muy elocuente y con diversos contenidos. Por ejemplo, se realizó una encuesta entre la población de la ciudad, los profesionales –arquitectos y aparejadores– y los promotores, en la que se constató una satisfacción bastante amplia con la evolución urbanística de la ciudad en los años anteriores y, en general, con la política urbanística del Ayuntamiento –una complacencia significativa–. No obstante, afloran también algunos juicios negativos: los promotores califican el papel del Ayuntamiento como excesivamente intervencionista; los profesionales censuran especialmente –por muy conservacionista– la situación en el centro histórico –«se conserva cualquier cosa»– y la población apunta al tráfico –y a los aparcamientos– como el problema cotidiano más sentido en los barrios.²⁶⁹ Este último aspecto había venido suscitando muchos debates, y casi monopolizó las mociones que los distintos grupos políticos aprobaron como aportación a la actualización del Plan General en un pleno celebrado en marzo de 1993.

También se solicitó la opinión de algunas asociaciones o entidades, entre las que destacan algunas opiniones muy críticas con el planeamiento general en vigor –en gran medida previsibles, por otro lado–. Por ejemplo, la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana tacha el Plan General de 1984 de «documento voluntarista, profundamente alejado de la realidad económica, social y financiera de nuestra ciudad» y lo acusa de ser «excesivamente rígido, con múltiples exigencias [...], que han hecho imposible su puesta en marcha».²⁷⁰ Plantea en este sentido una flexibilización, que incida en aspectos

²⁶⁹ *Síntesis y conclusiones del estudio sobre la percepción de la normativa urbanística de Valladolid (Población general, profesionales, promotores)* (1993). Disponible en: AMVA, C 29920-1.

²⁷⁰ Cabe señalar que entre 1984 y 1992 se concedieron 759 licencias para la construcción de 13 637 viviendas, por lo que no parece que el planeamiento dificultase sobremanera la actividad inmobiliaria privada –otros factores, ya comentados, tuvieron mucho más peso–.

como las alturas permitidas en el suelo urbanizable, las alineaciones, el número de viviendas mínimo exigido o la autorización de la construcción de viviendas unifamiliares en suelos no programados o no urbanizables para evitar su fuga a otros municipios.

El Colegio de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria coincide en esta opinión y plantea medidas en el mismo sentido: aumento de edificabilidades y alturas máximas permitidas, flexibilidad de usos en el casco histórico y, respecto a las áreas de intervención, denuncia de las dificultades de gestión por el número de propietarios afectados y su «excesivo tamaño», sugiriendo «agilizar al máximo su tramitación». En esta misma línea, la Asociación Vallisoletana de Constructores y la Cámara Oficial de Comercio e Industria hablan de un plan «determinista» y «dirigista» y con una normativa demasiado compleja, y proponen algunas medidas como incrementar el suelo clasificado –dejando lo más abierto posible su uso– o simplificar al máximo la gestión en suelo urbano: plantean eliminar la mayor cantidad de áreas de intervención y unidades de actuación que sea posible, así como «la subdivisión de aquellas áreas cuyo desarrollo sea necesario» (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 90-92).

En lo que respecta a los propios técnicos municipales, resulta cuanto menos llamativa alguna coincidencia en el análisis con los agentes arriba citados: desde el Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística del Ayuntamiento señalan por ejemplo la inviabilidad de numerosas áreas de intervención por el número de propietarios, las condiciones de diseño o –también se dice– la falta de rentabilidad. Por su parte, los distintos directores de Área se ponen de acuerdo en reclamar «reducir al mínimo la programación» y «suprimir de la normativa del plan general las regulaciones propias de cada servicio que no incidan en aspectos estructurales» (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 74-80).

A este respecto, merece la pena hacer referencia a un documento elaborado cuatro años antes, en el momento en el que, en principio, correspondía la primera revisión del programa al cumplirse el primer cuatrienio de su ejecución, porque curiosamente –por lo prematuro del balance– ya aparecen allí reflejadas algunas de estas críticas. Se denunciaba por ejemplo el determinismo acusado del plan en cuanto a la pormenorización de las actuaciones que debían acometerse en suelo urbano –y se sugiere recoger únicamente «las grandes intervenciones»–, y también se señalan «las grandes dificultades de gestión que han presentado las áreas de intervención».²⁷¹ Se aprecia por lo tanto una notable coincidencia en esa necesidad

²⁷¹ El documento recomendaba finalmente mantener las previsiones y prorrogar cuatro años los plazos previstos en el programa, alegando que el contexto demográfico, económico y de planeamiento habían impedido su despliegue conforme a lo previsto. No obstante, esta revisión del programa quedó finalmente paralizada, ya que la anulación de la aprobación definitiva del Plan General de 1984 por el Tribunal Supremo –como ya se comentó en el capítulo anterior– y la repetición de dicha aprobación en 1988 llevó a que finalmente se optara por considerar un reinicio del programa en ese año. El expediente se puede consultar en: AMVA, C 37235-9.

de aligerar o simplificar el Plan General, tanto en su aspecto normativo como programático.²⁷²

De forma complementaria a estos análisis, también se realizaron una serie de previsiones demográficas y económicas que orientasen la revisión del programa. A este respecto, es interesante destacar dos aspectos. En cuanto a la demografía, y partiendo del Censo de 1991, se realizaron los cálculos sin contabilizar los movimientos migratorios –aun reconociéndose su importancia–, por lo que se estimó que tanto la ciudad de Valladolid como el área urbana en su conjunto alcanzarían su pico de población en 2001 –con 333 450 y 367 027 habitantes–,²⁷³ iniciándose entonces un descenso que dejaría la población en 2016 por debajo de la registrada 25 años atrás, tanto en la ciudad como en el conjunto del área urbana –con 316 906 y 349 885 habitantes–, mientras que, respecto a la economía, se consideró que en el periodo 1997-2001 la tasa de crecimiento sería inferior a la del periodo 1986-1990 –previsión que acabaría revelándose como errónea–. Por otro lado, también se estimó la inversión municipal potencial para el cuatrienio 1994-1997 en 22 000 millones de pesetas, de los que casi un tercio –6600 millones– deberían obtenerse con la enajenación de solares y derechos con uso lucrativo obtenidos por la ejecución del planeamiento (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 42-60).

Finalmente, ya se ha señalado que también se analizaron los requerimientos y oportunidades que para la actualización del Plan General suponía la por entonces reciente reforma de la Ley del Suelo, y en este sentido se estudiaron tres novedades: la determinación del aprovechamiento tipo y el diseño de las áreas de reparto –abierta en el caso del suelo urbano, donde se podían delimitar varias o una sola, opción que se apunta como discutible–,²⁷⁴ la definición de áreas de adquisición municipal preferente –ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, que se recomendó circunscribir a viviendas de promoción pública y a suelos de titularidad pública que se fuesen a enajenar– y la determinación de porcentajes de vivienda pública o protegida –que se aprecia solo para el suelo urbanizable–.

²⁷² Se explicita aquí la ya señalada evolución de la acción urbanística municipal en los años anteriores hacia una gestión cada vez menos ambiciosa y exigente, de perfil burocrático y reducida al mero control.

²⁷³ Además de los trece municipios –ya citados en el apartado anterior– que estuvieron integrados en el Plan General de Ordenación Comarcal, se incluyeron en ella Castronuevo de Esgueva –al este–, Cigales –al norte– y Villanueva de Duero –al sur–.

²⁷⁴ Los técnicos municipales Rosario Escaño y Luis Ángel Lavín, que elaboraron este apartado, sobre el que también constan informes de sus colegas Carlos Balmori y Daniel López-San Vicente –señal sin duda de la relevancia que se le daba desde el Ayuntamiento–, afirman que «la delimitación de un único área [sic] de reparto en suelo urbano puede suponer un trato discriminatorio al considerar de manera idéntica hechos desiguales» (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 12).

2. 3. 1. El diagnóstico: la necesidad de una imagen

Junto a estos análisis, Manuel Saravia y Pablo Gigoso firman un diagnóstico elaborado al mismo tiempo –en un proceso de apenas cinco meses– y que se articuló, en primer lugar, por campos temáticos. Respecto a los municipios del entorno, plantean la importancia de preservar un «pasillo rústico» entre la ciudad y los crecimientos del sur, así como de «recuperar el espíritu del esquema comarcal» para buscar acuerdos entre municipios que eviten las disfuncionalidades e incluso la lógica de competencia detectada en algunos aspectos –como el gran comercio o los asentamientos industriales–.

En lo tocante a los equipamientos y los espacios libres, destacan que se han solventado buena parte de los déficits detectados en su día y, en relación con ello, achacan al Plan General haber primado en su día la lógica de la dotación –explotando todas las posibles ubicaciones–, pero sin sistematización de la ordenación ni lógica estructurante, que ahora proponen convertir en prioritaria (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 103).²⁷⁵

Un diagnóstico que hacen extensivo a la ordenación de las centralidades, donde también aprecian una falta de sistematización que obligó a recurrir a modificaciones, por ejemplo, para ubicar los centros comerciales. A este respecto, apuntan nuevos ámbitos –espacios industriales y militares abandonados–, nuevos temas –capitalidad, universidad, gran comercio, oficinas, ocio–, nuevos modelos –espacio central, eje, centro integrado– y lugares –reequilibrio de los cuatro puntos cardinales de la ciudad– (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 106).

En lo relativo a la movilidad, señalan que, una vez encauzadas las rondas interiores, se requiere «un plan de tráfico que aborde de forma decidida una revisión del modelo actual», priorizando los recorridos peatonales, ciclistas y de transporte público, reduciendo el espacio destinado al vehículo privado y reconsiderando en esta línea la política de aparcamientos (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 110).

Resulta especialmente interesante, por la relación directa que guardan con algunos de los análisis antes comentados, las conclusiones relativas a la gestión del Plan General (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 114-115). Respecto al suelo urbanizable, y más concretamente en cuanto a la cesión del 10% del aprovechamiento, apuntan que se está evolucionando de la «solución fácil de la indemnización económica» hacia la cesión efectiva de edificabilidad, «que es el camino a seguir para que el Ayuntamiento cuente con patrimonio de suelo».²⁷⁶ En lo tocante al suelo urbano, afirman que las áreas de intervención a desarrollar mediante Estudio de Detalle «con-

²⁷⁵ Ciertamente, la lógica de la dotación fue consustancial al Plan General de 1984, en cuanto justificaba las previsiones de expansión urbana contempladas por sus efectos positivos en los barrios existentes.

²⁷⁶ No obstante, no parece que el destino de ese patrimonio no fuese en buena medida su venta posterior, con los riesgos ya señalados de convertir al Ayuntamiento en un operador inmobiliario.

llevaban unas bajas edificabilidades y exigencias de urbanización que suponían agravios comparativos con lo propuesto sobre el tejido inmediato colindante», y respecto a los PERI, que «han forzado excesivamente las cosas, al pretender obtener urbanizaciones a cambio de edificabilidades realmente anecdóticas en algunos casos».

Refiriéndose a estos últimos, añaden además que «muchas de las unidades de actuación de estos PERI se planteaban mediante cooperación, y el Ayuntamiento ha carecido de la capacidad de gestión adecuada para ello», una afirmación que resulta muy llamativa y elocuente, y mucho más en unión a otras similares: por ejemplo, en referencia al centro histórico, se habla de los conflictos surgidos de la mala interpretación de la normativa «por cuestiones poco definidas o que, llanamente, se han ignorado», y también se señala que el mecanismo de obtención de sistemas generales no se ha llegado a poner en práctica por no estar contemplado en los planes parciales asumidos y porque «otros planes parciales nuevos se las han ingeniado para resolver la aportación [...] en sí mismos». De ello se deduce, cuanto menos, una gestión municipal muy ineficaz, que no solo se desentendió de aspectos fundamentales que el Plan General de 1984 había reservado al Ayuntamiento precisamente por su relevancia y complejidad –como los PERI–, sino que, además, fue claramente mejorable en materia de control y disciplina –para beneficio de los promotores inmobiliarios–.²⁷⁷

Finalmente, a partir de estas ideas, se propone un diagnóstico general muy breve que plantea dos grandes conclusiones: la procedencia de mantener la estructura urbana general y orgánica y la necesidad de una imagen. Asumiendo la necesidad de «“dejar durar” los planes urbanísticos», se afirma que «es factible y deseable mantener, en sus líneas clave, la estructura general y orgánica del plan vigente, y en este sentido las actuaciones que ahora se prevean deberán tender a reforzar los elementos no realizados [...], y por otra a corregir aquellas propuestas que están distorsionando el desarrollo óptimo del modelo».

Se apunta a este respecto que «algunos de los objetivos del plan se contradecían parcialmente con su propia ordenación» –citándose la cuestión de los planes parciales asumidos–, lo que habría obligado a modificaciones que «al no contar, por lo general, con criterios suficientemente claros para defender su oportunidad, han tendido a apoyarse en la estructura del plan, presentándose como meros retoques»,²⁷⁸ por lo que se

²⁷⁷ También se reseñan otros incumplimientos, como el crecimiento de las urbanizaciones y ocupaciones ilegales –sin que se aplicasen las sanciones correspondientes–, y aunque se afirma que instrumentos como la cédula urbanística han contribuido a ponerles fin, se está dibujando un panorama de absoluto desinterés –o incluso desidia– por parte del Ayuntamiento –de los técnicos municipales– en garantizar el cumplimiento de sus propias normas.

²⁷⁸ Aquí se hace referencia al ya comentado desvío del paseo de Zorrilla en Parque Alameda, afirmando que «incluso en este caso lo que se ha llevado a cabo ha sido apoyar un eje alternativo (la carretera de Rueda) que el plan enfatizaba de hecho, dada su prolongación natural hacia el pinar al contrario de lo que ocurría con la cañada de Puente Duero»: una lectura cuanto menos discutible de la estructura general y orgánica del Plan General de 1984 –como ya se señaló en el apartado anterior–.

destaca «la necesidad de explicitar y hacer hincapié en la importancia de los elementos estructurales de este plan».

Descendiendo a una menor escala, se habla de «desajustes entre el tipo de operaciones previstas y el cómo se desarrollaban desde el plan», y se afirma que «en muchos casos se ha pecado excesivo apriorismo a la hora de concretar soluciones sobre aspectos no estructurales» y que en consecuencia se requiere «una pormenorización de forma diferente entre lo que son las opciones de diseño clave del plan y su desarrollo posterior». Finalmente, se señala que la gestión del Plan General «ha estado lastrada por la complejidad y excesiva lentitud de casi todos los procesos», aun ponderándose como apreciable el grado de cumplimiento del programa en comparación con los Planes Generales precedentes o los de otras ciudades españolas (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 117-118).²⁷⁹

Este diagnóstico sitúa por lo tanto la cuestión estructural como el eje articulador de la actualización del Plan General, con dos derivaciones: por un lado, la propuesta estructural del Plan General de 1984 –entendida como dotación– requiere su refuerzo en términos de forma –entendida como imagen–; por otro lado, los aspectos considerados no estructurales deben redefinirse desde una lógica de simplificación y agilización de su posterior gestión –lo formal se resolvería aquí en ese segundo momento–. Aparece pues de nuevo esta preocupación por la construcción de la imagen de la ciudad –a la que ya se ha hecho referencia en este capítulo–, resuelta desde una noción de lo estructural que parece definir cierta frontera entre la definición programática y muchas de sus materializaciones concretas.

2. 3. 2. Forma y norma: una aproximación dual en las propuestas del avance

Esta doble derivada se aprecia en la propia formulación del avance, en el que se plantean 18 propuestas agrupándolas en dos paquetes muy diferentes: por un lado, las relativas a «la forma general de la ciudad» –«propuestas de carácter morfológico, estructural o geométrico, pertenecientes al mundo de lo visible»–; por otro lado, ajustes de la normativa y adaptación a la nueva Ley del Suelo –«instrumentales, derivadas o, en rigor, no propiamente urbanísticas»– (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 119).

Dentro del primer grupo se comienza con sendos apartados referidos a los tejidos residenciales e industriales. Partiendo de la asunción de los criterios cuantitativos fundamentales del Plan General de 1984 –suelo clasificado, carga de sistemas generales, edificabilidades y densidades máximas–, la flexibilización de la vivienda, tipológica y de usos se sitúa como hilo conductor de los planteamientos esbozados –amplias posibilidades tipológicas en planes parciales, simplificación de la regulación de los patios–. Asimismo, se hace referencia al viario –diversidad de vías–, al espacio

²⁷⁹ Ya se ha comentado anteriormente, en referencia por ejemplo a aspectos concretos como las áreas de intervención de iniciativa privada, que su grado de ejecución no fue en absoluto desdeñable.

público –recuperar su peso en los planes parciales– y a la mejora ambiental y en dotaciones de los tejidos industriales.

Seguidamente, cuatro apartados se dedican a los grandes sistemas e infraestructuras urbanas. Por ejemplo, se proponen cinco grandes sistemas de espacios libres: las fincas agrícolas del sur –parque equipado que marque una separación con Simancas y Laguna de Duero–; las redes de cañadas, canales y acequias; los grandes elementos paisajísticos –río, pinar, cerros y laderas–; y los paseos arbolados y el tejido verde difuso. En lo que respecta a las centralidades, se proponen tres ejes de centralidad: el paseo de Zorrilla, la antigua carretera de circunvalación –paseo Juan Carlos I, corredor dotacional propuesto por el Plan General de 1984– y la avenida de Salamanca, un eje emergente que, combinado con Isabel la Católica y San Quirce, quiere vincularse a la Junta de Castilla y León –se proponen la academia de caballería y el palacio real como sedes para el parlamento y el gobierno autonómicos–. Ello se combina con la propuesta de dos nuevos equipamientos urbanos –hospital, a ubicar en el este, y auditorio, junto a la estación de trenes o al oeste– y de cuatro centros integrados de equipamiento en los cuatro puntos cardinales de la ciudad –se señala la oportunidad de aprovechar el mercado central de abastos y el matadero municipal por su cese de actividad–, junto con la apertura de una reflexión sobre las áreas obsoletas en términos de centralidad.

Con respecto al sistema viario, el grueso de las propuestas se centra en la construcción de una red peatonal y ciclista en distintos itinerarios, también para conectar la ciudad con el campo, y se toma claro partido en la cuestión del ferrocarril, rechazando la opción del soterramiento entonces en discusión y reivindicando su mantenimiento en superficie, con construcción de pasos generosos y tratamiento de los bordes, en línea con el concurso que se convocó para este fin. Finalmente, tras el apartado destinado a las infraestructuras técnicas, las últimas propuestas de este primer grupo se dedican a la cuestión comarcal. A este respecto, el grueso de las medidas se centra en la reconsideración de la red viaria, que reconvierta la ronda exterior este en una vía de comunicación intercomarcal, combinada con el refuerzo de la carretera de las Maricas –CL-600, denominada como ronda super sur– y con la preservación de la ronda oeste del proceso urbanizador (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 121-159).

Seguidamente, el segundo grupo de propuestas inciden básicamente en modificaciones de la normativa vigente –condiciones de edificación y usos, y regulación específica de cada clase de suelo–, en la incorporación de las novedades de la reforma de la Ley del Suelo y en la definición de criterios de programación. Dejando al margen multitud de aspectos menores, aparecen aquí algunas cuestiones con una enorme relevancia. Se pretende en primer lugar una notable simplificación de la normativa del Plan General, eliminando lo que se consideran contenidos superfluos, declaraciones de principios o aspectos ajenos, tratados en normativa superior o correspondientes a desarrollos posteriores.

Esta voluntad de simplificación se hace extensiva también a las condiciones generales de edificación –cambios en el cálculo de la edificabilidad– y de usos –reducción de su número–, a las categorías de protección del suelo no urbanizable y a la regulación del suelo urbanizable, donde se mantienen las condiciones de densidad, con baja más cuatro plantas de altura máxima –que luego aumentaría a cinco, por acuerdo del Ayuntamiento–,²⁸⁰ y se propone eliminar la zonificación interna y reducir las condiciones de ordenación a lo esencial. Asimismo, la simplificación también afectó al suelo urbano, donde se esboza lo que en realidad es un cambio radical.

Por un lado, se plantea una suerte de convergencia de todas las zonas de ordenanza del Plan General de 1984 –vinculadas a las características de cada tipo de tejido– en dos grandes grupos: edificación consolidada o «área gris», a la que se asigna de forma genérica una edificabilidad muy inferior a la existente –para «desincentivar posibles apetencias de sustitución y eliminar ruido normativo»–, y edificación perimetral –donde sí se prevé su renovación–. Por otro lado, se plantea una modificación sustancial de las áreas de intervención y unidades de actuación de los PERI: se propone simplificar las primeras –«se tenderá a establecer los criterios de diseño, los rendimientos exigibles y las edificabilidades asignadas, pero no se resolverá el diseño concreto más que en los aspectos que se consideren esenciales»– y eliminar en lo posible las segundas –«actuándose entonces por licencia directa»–. Se aduce para ello que «se diseñaron como áreas de intervención (o unidades de actuación) los ámbitos en los que no podía actuarse por licencia directa», lo que representa una lectura tergiversada de unas figuras que el Plan General de 1984 reivindicó con claridad como unidades de diseño, no como unidades de gestión.

Este planteamiento del suelo urbano se justifica por su directa vinculación con uno de los elementos introducidos por la reforma de la Ley del Suelo: las áreas de reparto, que en esta clase de suelo podían resolverse definiendo una sola o varias. En este caso se escogió la segunda opción, agrupando las áreas de reparto –discontinuas– en cinco grandes tipos: el primero se correspondería con la denominada «área gris», el segundo incluiría las dos áreas correspondientes a patios –tanto en edificación consolidada como perimetral–, el tercero las zonas renovables –con un área por cada ordenanza o intensidad previstas–, el cuarto correspondería a las zonas con planeamiento aprobado –y asumido– y el quinto a las áreas de intervención.

En lo que respecta a la programación, se propone reducirla al mínimo imprescindible, tanto en cuanto a las actuaciones concretas a desarrollar –incluir solo las grandes infraestructuras– como también en cuanto al suelo –aunque incluyendo todo sector con expectativas de desarrollo a corto plazo, así como los sectores del este de la ciudad, por motivos estratégicos–. Por último, el avance concluye con diez acciones, definidas como «serie significativa de intervenciones de cualificación y mejora que expresa el contenido estructural más fuerte del este documento», y que consisten

²⁸⁰ En relación con esta limitación de alturas, conviene recordar lo ocurrido poco antes con el plan parcial de Parque Alameda, donde condicionó sin duda la posibilidad de que la prolongación del paseo de Zorrilla se convirtiese en un eje de actividad más potente.

básicamente en las propuestas referidas a las centralidades –centro histórico-avenida de Salamanca, carretera de circunvalación, centros integrados– y los espacios libres –fincas del sur, riberas del Esgueva y el Pisuerga, parques del oeste, cuñas verdes–, añadiéndose la reconfiguración de las áreas industriales del norte y el sureste de la ciudad (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 163-178).

El recorrido por estas propuestas permite pues comprender que esa reivindicación de lo estructural sí definía en efecto una frontera entre la definición programática y sus ulteriores materializaciones, que se concreta finalmente en una auténtica ruptura entre la gran y la pequeña escala. Por un lado, la actualización del Plan General asume efectivamente la estructura general y orgánica del Plan General de 1984. El modelo radioconcéntrico que se construyó mediante el sistema de rondas y la clasificación del suelo se mantiene, y aunque algunas propuestas podrían arriesgar una profundización de sus desequilibrios ya reconocidos –la reconsideración de la ronda exterior este y el planteamiento de una ronda super sur–, otras los contienen –exclusión de los márgenes de la ronda oeste del crecimiento de la ciudad–.

A partir de aquí, se propone su complementación mediante mecanismos que en el plan vigente quedaron en segundo plano. En este sentido, propuestas concretas como la recuperación de las riberas de los ríos o la construcción de una red peatonal y de espacios libres que conectase la ciudad con su territorio circundante –dar forma a la estructura dibujada en el plano en el sentido de llevarla a la experiencia cotidiana de lo urbano– son sin duda acertadas y muy positivas, al igual que la estructuración propuesta para las grandes centralidades urbanas, apoyada en lo ya existente o propuesto –quizá más de lo que se reconoce– y que se vincula por otro lado a la prudencia de rechazar el exceso –caso del soterramiento del ferrocarril, que luego sería sin embargo incorporado como criterio por acuerdo del Ayuntamiento–. Es en este ámbito de la gran escala, de esa construcción de la imagen de la ciudad, donde el avance da lo mejor de sí, en la medida en que busca el enriquecimiento de la estructura heredada del plan anterior, ajustándola en todo caso, pero nunca contradiciéndola.

Sin embargo, en el salto desde esa gran escala a la pequeña, a la que representan los barrios y sus espacios, se produce una dramática dislocación entre ambas. Aunque se mantiene un discurso programático que reivindica una mejor calidad de los espacios urbanos, con medidas que apelan a una distribución más equilibrada de las secciones del viario, a la generalización del arbolado urbano, etc., estas quedan al final cuestionadas por la manera como se anula toda la lógica de ordenación del suelo urbano del Plan General de 1984. El objetivo de la simplificación normativa era sin duda pertinente y seguramente necesario en muchos aspectos, pero se traduce aquí en una simplificación de la gestión –que no es lo mismo–.

De este modo, se plantea un auténtico desmantelamiento de los mecanismos urbanísticos que pretendían precisamente mejorar la calidad urbana de cada uno de los tejidos de la ciudad, reconociéndolos ante todo en sus formas, concretas y diversas. La lectura tergiversada de las áreas de intervención y unidades de actuación de los PERI las reduce a meros mecanismos de gestión –cuando se concibieron como

unidades de diseño–, y la ordenación del suelo urbano pasaría de gravitar, precisamente, sobre pautas morfológicas a adaptarse a criterios de gestión que derivan de unos requerimientos –autoimpuestos– para definir las áreas de reparto –adaptación que bien podría haberse hecho en sentido contrario–.

Es decir, frente a una ordenación del suelo urbano que el Plan General de 1984 derivó de las características morfológicas de cada tejido y orientó a la mejora de los espacios urbanos mediante el diseño, la actualización esboza lo que bien se puede denominar como «burocratización» del suelo urbano, subordinando la ordenación a la gestión, que parece convertirse en un fin en sí mismo, y pasando de una visión de conjunto –barrio a barrio o tejido a tejido– a un visión «solar a solar» –mucho más interesante para los intereses de los promotores–. Al contrario de lo que se comentaba antes, con ello sí se estaba pues contradiciendo –gravemente– una pauta esencial –tanto programática como metodológica– del Plan General de 1984: la lectura continua de la estructura urbana en sus diferentes escalas –articulación entre el todo y sus partes–, construida desde dentro hacia afuera.

La actualización introduce una ruptura entre ambas, arrebatando a la escala intermedia y pequeña su papel estructurante y sistémico y deslizándola, en consecuencia, hacia la facilitación de la actividad inmobiliaria –enmarcada en una gestión «simplificada»–. Además de la cuestión de las áreas de intervención –pero en relación con ellas–, es también muy reveladora en este sentido la propuesta de los centros integrados de equipamiento: se pasa de un equipamiento local a obtener en espacios de oportunidad dentro de los tejidos de los barrios –estructura subyacente– a plantear su agrupación en grandes paquetes: la reflexión sobre lo formal parece requerir una cierta escala para poder expresarse; en lo demás bien puede postergarse, quedando realmente al albur de una gestión que en el fondo no se vincula ya a lo urbano –al espacio–, sino a lo puramente inmobiliario.

Una vez entregado y expuesto este avance, la actualización del Plan General siguió con su tramitación, durante la que se produjo un importante cambio en el Ayuntamiento. Tras las elecciones municipales de 1995, el Partido Popular se hizo con la mayoría absoluta, poniendo así fin a 16 años al frente de la alcaldía de Tomás Rodríguez Bolaños, que fue sustituido por un nuevo alcalde: Francisco Javier León de la Riva.²⁸¹ Ello retrasó los trabajos –el nuevo equipo de gobierno municipal deci-

²⁸¹ Las elecciones municipales de mayo de 1991 ya colocaron al PP –refundación de AP– como fuerza más votada, con un 41% de los votos y 13 concejales. El PSOE mantuvo su resultado anterior –12 concejales y un 38% de los votos–, pero la mejora de IU, que subió a casi un 11% de los votos y obtuvo 3 concejales, permitió la reelección como alcalde de Rodríguez Bolaños, que también fue apoyado por el único concejal del CDS –que se hundió hasta poco más del 5% de los votos–. Sin embargo, cuatro años después esto ya no fue posible, puesto que en las elecciones municipales de mayo de 1995 el PP superó el 48% de los votos y obtuvo 15 concejales –la mayoría absoluta del pleno–, mientras que el PSOE descendió a 10 concejales –34% de los votos– e IU siguió sufriendo, obteniendo el 14% de los votos y 4 concejales.

dió someter el documento, que ya se había aprobado inicialmente, a un segundo periodo de alegaciones–, pero no introdujo cambios sustanciales en sus planteamientos, algo cuanto menos llamativo en un contexto en que un gobierno socialista daba paso a un nuevo gobierno de centroderecha que, sin embargo, asumió los postulados de la actualización gestada por su antecesor.²⁸²

La finalmente denominada *Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid (con Revisión de su Programa de Actuación y Adaptación al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992)* quedó así aprobada definitivamente el 12 de diciembre de 1996 (ver Plano de síntesis 5.2, pág. 326).²⁸³ A la hora de comentar las principales propuestas de este Plan General de 1996, se va a seguir el criterio derivado del análisis del avance: se analizará en primer lugar a la escala urbana, para descender a continuación a la escala de los barrios.²⁸⁴

2. 3. 3. La asunción (matizada) de la estructura general heredada

Comenzando pues por la escala urbana, se afirmó –tal y como se adelantó en el avance– la asunción de la estructura general y orgánica planteada en el Plan General de 1984 como modelo radioconcéntrico, «por ser el que parece más adecuado para una ciudad de tamaño moderado, con centro único, densidad alta y sin barreras suficientemente significativas (infranqueables)», si bien se reformuló como «modelo formal de estrella (ligeramente deformada en el sentido del río Pisuegra y el ferrocarril)».²⁸⁵ El Plan General de 1996 reconocía en este sentido la preeminencia –

²⁸² Manuel Saravia y Pablo Gigosos asumieron el grueso de los trabajos como autores –así constan explícitamente en los documentos– de toda la ordenación urbanística –memoria, normativa, planos de ordenación–. No obstante, los ajustes derivados del segundo periodo de alegaciones y la producción del documento final quedó en manos de un equipo exclusivamente municipal.

²⁸³ La actualización se aprobó inicialmente en septiembre de 1994, con un periodo de exposición pública desarrollado entre principios de octubre y principios de noviembre de ese año, en el que se recogieron más de 300 alegaciones. El documento para la aprobación provisional se presentó en mayo de 1995, pero justo después se produjo el cambio en el Ayuntamiento, que ante las modificaciones introducidas decidió en noviembre de 1995 someterlo a una segunda aprobación inicial que permitiese abrir un segundo periodo de alegaciones –se presentaron más de 1000–. Finalmente, el Ayuntamiento acordó la aprobación provisional de la modificación en junio de 1996, que quedó definitivamente aprobada por orden de 12 de diciembre de 1996 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, publicada en el BOCyL el 18 de diciembre y en el BOPVA –la normativa– el 8 de enero de 1997 –cuando entró oficialmente en vigor, conforme a lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local–. El documento completo se compone de memoria, normativa, programa de actuación y estudio económico-financiero –un volumen cada uno–, planos de ordenación –cinco series en tres colecciones– y sendos catálogos de bienes protegidos –siete tomos– y yacimientos arqueológicos –seis tomos–.

²⁸⁴ Cabe señalar, como ya se ha dicho, que la continuidad entre el avance y el documento final es muy clara. De hecho, la memoria del Plan General de 1996 recompone en buena medida el documento de avance –es habitual la inclusión de fragmentos literales de este en aquella–.

²⁸⁵ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria (1996)*, p. 17.

históricamente consolidada— del eje norte-sur —el río y el ferrocarril— frente al oeste-este, así como el desequilibrio —también heredado— en la expansión urbana efectivamente materializada en los años anteriores, y tradujo todo ello en algunos cambios en la estructura viaria.

Por un lado, del sistema de rondas desapareció la ronda exterior este —junto con una notable reducción del suelo urbanizable en esta zona que ahora mismo se comentará—, mientras que la ronda exterior sur —el otro tramo pendiente— sí se mantuvo en su función de límite del crecimiento por el sur.²⁸⁶ Por otro lado, el sistema de vías urbanas principales se complementó con la ya comentada propuesta de recorridos peatonales y ciclistas —«no contradice el modelo de movilidad motorizada»— y se integró en esa lectura norte-sur, para lo que se planteó la inclusión de una denominada «quinta cuerda» que articulase el desarrollo futuro del este de la ciudad.²⁸⁷

La interpretación de estos cambios en la red viaria hay que hacerla a la luz de los que se introdujeron en la clasificación del suelo (ver Figura 23, pág. 193). Tomando como referencia el suelo urbanizable, hay que recordar que el Plan General de 1984 asumió cinco planes parciales y programó 16 sectores en la primera etapa y nueve en la segunda, dejando otros 25 sectores —y dos áreas de asentamiento— sin programar, lo que sumaba —incluyendo también los sistemas generales— 2443 ha de suelo urbanizable y 55 sectores. Por su parte, el Plan General de 1996 —computando nuevamente los sistemas generales— asumió catorce planes parciales —622,28 ha— y programó catorce sectores para la tercera etapa —731,50 ha— y ocho para la cuarta —280,89 ha—, definiendo otros once sectores —329,73 ha— fuera de programación; es decir, clasificó como urbanizables 1964,4 ha y 47 sectores.²⁸⁸ En este sentido, hay que resaltar la reducción en casi un 20% de la superficie de suelo urbanizable, que se debió en buena medida a la desclasificación en el este de la ciudad de gran parte de la enorme área de asentamiento de Fuente Amarga, limitada por la ronda exterior —ahora suprimida— y de la que solo se mantuvo como urbanizable un 20% de su superficie junto a la carretera de Soria. Aparte, también se desclasificaron varios sectores no programados de pequeñas dimensiones —para uso industrial u orientados a la regularización de asentamientos ilegales—,²⁸⁹ que pasaron a suelo urbano, al igual que

²⁸⁶ La ejecución de dicho tramo había sido aprobada por el MOPTMA en junio de 1994, con un presupuesto de 8392 millones de pesetas y un plazo de ejecución de tres años, previendo su puesta en funcionamiento en el segundo semestre de 1998.

²⁸⁷ A las tres grandes vías de directriz norte-sur —avenida de Salamanca, paseo de Zorrilla y antigua carretera de circunvalación— ya marcadas en su rol estructurante por el Plan General de 1984, que también propuso una «rondilla» que articulase los nuevos barrios del oeste de la ciudad, el Plan General de 1996 añadió otra vía similar a esta última para los sectores del este, de tal forma que estas cinco vías «dan forma a una lira cuyo marco son las rondas»: *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 18.

²⁸⁸ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 164.

²⁸⁹ Se legalizó así de facto la situación de un buen número de asentamientos que, tal y como se reconocía en el avance, no estuvieron sujetos a la disciplina urbanística ya esperable en los años ochenta.

los planes parciales –casi completados– de Sadeco e Insonusa –salvo la cuarta fase de este último–.²⁹⁰

En todo caso, y al margen de otros ajustes menores, la continuidad en los sectores de suelo urbanizable fue bastante elevada, salvo en la zona noreste y sureste de la ciudad, sometidas a una revisión protagonizada por el suelo de uso industrial –una de las diez acciones destacadas en el avance– que hay que entender como reacción –se habla de «reconocimiento»– frente a las iniciativas al respecto de los municipios limítrofes de Santovenia de Pisuerga y La Cistérniga.²⁹¹ Añadiendo el componente de la programación, se priorizó la compleción del anillo previsto de suelo urbanizable por el oeste, el este y el sur –sin incrementar su densidad–, dejando fuera de programación los sectores con los que se recompusieron esas dos zonas y los correspondientes a otros crecimientos básicamente industriales en los radios del modelo.

De esta forma, se puede observar que la propuesta estructural del Plan General de 1996 reconoció las pautas de crecimiento tanto tradicionales como más recientes, evidenciando el protagonismo del vector norte-sur al reducir las previsiones de desarrollo urbano al este –supresión de la ronda exterior y de gran cantidad de suelo urbanizable– y también al oeste –en los márgenes de la autovía de Castilla–. No obstante, no se contradicen los presupuestos conceptuales heredados, es decir, el modelo expansivo –se prevén 161 900 viviendas, un incremento del 35% sobre las existentes–²⁹² y su carácter concéntrico –monocéntrico e isotrópico–, que sigue articulando la programación y que, en términos espaciales, se manifiesta en la voluntad expresada de no traspasar el límite heredado en el crecimiento por el sur, donde se apela a la variable territorial –«garantizar la ruptura y separación entre los continuos urbanos de Laguna y Valladolid»–.²⁹³

No obstante, se asumían algunos riesgos. En términos coyunturales, se estaba planteando una desclasificación de suelo en el este –un ámbito de equilibrio– en un momento en que la actividad inmobiliaria daba señales de iniciar un ciclo alcista. En términos infraestructurales, el grueso de la inversión a corto plazo –tractor del crecimiento urbano– se concentraba casi exclusivamente en el sur de la ciudad –en el tramo correspondiente de la ronda exterior–. Por otro lado, cabe señalar que la lectura de la gran escala se enriquece con una perspectiva de lo estructural que, como ya se había avanzado, se abre a mecanismos complementarios en sistemas ya consolidados, como el de movilidad rodada –áreas de servicio a la industria en ubicaciones estratégicas junto a la ronda interior en San Cristóbal, Las Raposas y cuesta del Tomillo–,²⁹⁴ o introduce esta perspectiva en sistemas que el Plan General de 1984 había

²⁹⁰ Junto con la obtención de varios sistemas generales que pasaron también a suelo urbano, ello se tradujo en que la superficie de este último pasase de 2380 ha clasificadas en el Plan General de 1984 a las 2921 ha del Plan General de 1996.

²⁹¹ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 21.

²⁹² *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 22.

²⁹³ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 21.

²⁹⁴ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 28.

afrontado desde una lógica –por razones de urgencia y de autojustificación– de dotación –los cinco sistemas de espacios libres ya descritos en el avance–.²⁹⁵

En último lugar, es importante destacar que uno de los principales cambios planteados –la supresión de la ronda exterior este– acabó paradójicamente teniendo un recorrido muy corto, ya que en diciembre de 1996 se recibió en el Ayuntamiento un informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental –dependiente del Ministerio de Fomento– acerca del documento que había sido aprobado provisionalmente, en el que se solicitaba la reversión de esa decisión y la inclusión de nuevo de una reserva de suelo para dicha infraestructura viaria. Dado que para entonces estaba a punto de producirse la aprobación definitiva por parte de la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento –que aceptó el requerimiento– decidió tramitar esta solicitud –junto con otras– nada menos que como un «error material», incluyéndose finalmente de nuevo el trazado de la ronda exterior este como sistema general en suelo no urbanizable.²⁹⁶

2. 3. 4. La primacía de la gestión: de las áreas de reparto a la ordenación del suelo urbano

Una vez comentadas las propuestas del Plan General de 1996 en cuanto a la gran escala, hay que referirse también a las correspondientes a la pequeña escala, que –tal y como ya se advertía en el documento de avance– sí supusieron en este caso una ruptura clara con las pautas vigentes hasta entonces, ya que se produjo un claro cambio de modelo en lo tocante a la regulación de la edificación y los usos en los tejidos existentes. El Plan General de 1984 se había apoyado en un análisis del suelo urbano atento a sus cualidades físicas y funcionales –fruto de su evolución histórica– para definir una serie de zonas de edificación –sometidas a normas específicas derivadas de las condiciones morfotipológicas de cada tejido en cuestión–, que se combinaban a su vez con el régimen de usos pormenorizados.

El Plan General de 1996 se aproximó a este modelo desde lo que se expresó como voluntad –no rupturista– de simplificación, referida tanto a las condiciones generales de la edificación –«liberalización morfológica»–²⁹⁷ como a las citadas zonas de edificación y usos pormenorizados. A modo de ejemplo, el número de zonas y

²⁹⁵ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 33.

²⁹⁶ La corrección de errores materiales fue aprobada por *Orden de 16 de junio de 1998 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León*.

²⁹⁷ «[...] se simplifican con carácter general los parámetros de la ordenanza, al considerar que el grado de transformación edificatoria de Valladolid es tan complejo que, excepto en proyectos específicos, no es razonable imponer aquí normas propias de ciudades con morfología más homogénea y tranquila. En Valladolid parece más adecuada la apertura hacia soluciones imaginativas que puedan, en cada caso, sacar el mayor partido de la mixtura; hacer de la necesidad, virtud, y aprovechar la mezcla y el conflicto morfológico para propiciar un mayor y mejor diálogo entre edificaciones difícilmente compatibles»: *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 23.

usos correspondientes a los tejidos residenciales se redujo a la mitad. Sin embargo, la clave está en que este proceso de simplificación se combinó también con un cambio en cuanto a los criterios de ordenación, ya que las variables exclusivamente urbanas empleadas hasta entonces –tipología, uso, etc.– pasaron a quedar alteradas por variables que se pueden denominar urbanísticas, es decir, instrumentales o de gestión. Las razones de este cambio –ya avanzadas– no se ocultan: son «de oportunidad: el mecanismo propuesto para las áreas de reparto obliga a ello».²⁹⁸

En efecto, tal y como ya se entreveía en el avance, la cuestión de las áreas de reparto –vinculada a la gestión de lo inmobiliario– acabó por condicionar toda la ordenación del suelo urbano.²⁹⁹ Aunque se afirma que «se trata de técnicas instrumentales cuyo uso ha de hacerse en función de los objetivos perseguidos y no a la inversa (que la técnica determine los mismos objetivos)»,³⁰⁰ parece más bien que las exigencias instrumentales para la puesta en marcha de esta novedad legal pasaron por encima de cualquier otro criterio. La solución finalmente adoptada adquirió tal grado de complejidad que se tradujo en varias decenas de áreas de reparto, agrupadas en cuatro tipos y cuya lógica guarda una relación directa, como ya se ha dicho, con el cambio experimentado por las zonas de edificación.³⁰¹ Se definió así una ordenación del suelo urbano desde una lógica de gestión de intereses inmobiliarios y de una manera que no podía ser sino poco clara, habida cuenta de la enorme complejidad que acabó caracterizando a su materialización en el plan, como ahora se verá.

Así, el primer tipo de áreas de reparto se correspondía con una nueva zona de edificación –EH– que englobaba todos los edificios protegidos con grado P1, P2 o P3 –independientemente de su ubicación–, distribuidos en dos áreas de reparto en función de su altura y sometidos al nuevo régimen de catalogación.³⁰² El segundo

²⁹⁸ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 24.

²⁹⁹ Es llamativo cómo este aspecto –a priori secundario– acabó cogiendo un enorme protagonismo: se llegó a encargar al bufete Codina & Asociados de Madrid un «Dictamen en relación con los criterios seguidos para la delimitación de áreas de reparto en suelo urbano y urbanizable y la fijación del aprovechamiento tipo», que diese respuesta a numerosas alegaciones que habían cuestionado dichos criterios: *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), pp. 164-171.

³⁰⁰ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 154.

³⁰¹ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 154-162.

³⁰² El catálogo de bienes protegidos se revisó, incorporando un total de 989 bienes –734 dentro del ámbito del PECH, que luego se comentará– que se distribuyeron según las catorce nuevas categorías definidas. Los grados de protección se reformularon como P1 –treinta edificios declarados o incoados Bienes de Interés Cultural, BIC, con protección integral–, P2 –45 edificios sin consideración de BIC, pero también con protección integral–, P3 –396 bienes con protección estructural, es decir, de su configuración tanto exterior como interior–, P4 –510 bienes de los que se protege únicamente su configuración exterior, admitiendo en algunos casos la adición, P4a, o la supresión, P4d, de plantas– y EL –referida a ocho espacios libres–: *Actualización del Plan General de Valladolid: Catálogo de Bienes Protegidos* (1996), pp. 1-11.

tipo incluía numerosas áreas de reparto, entre las que destaca especialmente la correspondiente a otra nueva zona de edificación que se asignó a casi 95 000 viviendas de toda la ciudad: edificación consolidada –EC–, definida como «ordenanza teórica» –el «área gris» del avance– y que englobaba todos los edificios residenciales plurifamiliares de tres o más plantas, sometidos a un régimen de conservación por asignación de una edificabilidad homogénea – $3 \text{ m}^2/\text{m}^2$ – inferior a la que se había materializado en ellos.

En la situación opuesta se definió otra nueva zona: edificación perimetral –EP–, correspondiente a un régimen de renovación que englobaba nada menos que 25 áreas de reparto, delimitadas en función de su aprovechamiento –que oscilaba entre 1 y $5,6 \text{ m}^2/\text{m}^2$ –, asignado en principio según un método homogéneo pero cuyas simplificaciones acababan dando lugar a asignaciones diferentes para parcelas en situaciones si no idénticas, al menos muy similares. También quedaron englobadas dentro del segundo tipo de áreas de reparto las correspondientes al resto de nuevas zonas de edificación definidas para tejidos residenciales –conjunto con proyecto y ciudad jardín–,³⁰³ industriales –industria general e industria urbana– y dotacionales o de uso deportivo. Quedaron aparte, como ya se había avanzado, los patios y espacios libres privados –tres zonas de edificación y otras tantas áreas de reparto, según sus edificabilidades–,³⁰⁴ así como las denominadas áreas especiales y ámbitos de ordenanza específica –que enseguida se comentarán–.³⁰⁵

Finalmente, el tercer tipo de áreas de reparto adquiere un carácter *ad hoc* –resolver aprovechamientos pendientes de materializar tanto por el propio Ayuntamiento como por particulares–, mientras que el cuarto tipo correspondía a los nuevos instrumentos que vinieron a sustituir a las áreas de intervención del Plan General de 1984 –que se comentarán en breve–, así como a cada uno de los PERI y planes parciales asumidos que hubiesen sido objeto de reparcelación. Con respecto a esto último, cabe señalar que la asunción de planeamiento previo contribuyó a complejizar aún más la ordenación del suelo urbano que se acaba de describir.

El Plan General de 1996 incorporó para este fin dos nuevas figuras: los ámbitos de ordenanza específica –AOE– y las áreas de planeamiento específico –APE– asumidas. Se corresponden en ambos casos con antiguas áreas de intervención, PERI o planes parciales ya incorporados al suelo urbano cuya normativa y condiciones se remiten a lo establecido en la figura urbanística que los ordenó en su día, aunque

³⁰³ La primera se refiere a conjuntos derivados de un proyecto unitario, para los que se prescribe la conservación de sus condiciones y edificabilidad. La segunda engloba áreas residenciales de edificación aislada de baja densidad. En ambas, a cada aprovechamiento distinto le correspondía un área de reparto.

³⁰⁴ Corresponden a patios ocupados –PO, asociado a las zonas EH y EC y con una edificabilidad de $0,3 \text{ m}^2/\text{m}^2$ –, patios libres –PL, asignados en plano y con edificabilidades de $0,1$ o $0,05 \text{ m}^2/\text{m}^2$ – y patio industrial –PI, con una edificabilidad de $0,05 \text{ m}^2/\text{m}^2$ –.

³⁰⁵ La calificación de área especial hace referencia a las condiciones de edificación, y se asignó a 33 ámbitos de grandes dimensiones –grandes conjuntos religiosos, militares o industriales– y a otros muchos de menor entidad, regulados directamente en los planos de ordenación.

combinándose en determinados aspectos –tanto generales como particulares– con lo establecido en el Plan General.

De este modo, en estos ámbitos se observa tanto la asignación de alguna de las zonas de edificación ya comentadas –básicamente EP– como la incorporación de las denominadas zonas de edificación específicas –edificación específica, EE; o industria específica, IE–, que remitían a dicho instrumento urbanístico asumido, sin perjuicio de las condiciones incluidas en la normativa del Plan General para determinados ámbitos.³⁰⁶ Así, dentro de los AOE –19 ámbitos que afectaban a 218 ha de suelo urbano– se incorporaron los PERI de los barrios, y dentro de las APE asumidas –quince ámbitos equivalentes a 542 ha de suelo– aparecen tanto planes parciales –polígono de Argales, Huerta del Rey, Sadeco, etc.– como PERI –Juan de Austria, Plaza del Ejército, etc.–. Asimismo, también se incluyó aquí el PECH, que merece sin duda comentario aparte.

Tras quedar paralizada a finales de los ochenta –tal y como se comentó en el capítulo anterior–, la redacción del PECH –delimitado sobre 192 ha– se retomó y tramitó en paralelo a la actualización del Plan General, de la mano de un nuevo equipo encabezado por el arquitecto Francisco Pol Méndez.³⁰⁷ Al PECH le correspondía la ordenación de las condiciones de edificación –volumétricas y compositivas– y de protección y catalogación con preferencia frente al Plan General, mientras que este asignaba las condiciones de uso y aprovechamiento, así como las condiciones de las áreas remitidas a este efecto por el PECH.

Más allá de esta coordinación instrumental, entre ambos documentos se estableció también una coordinación conceptual, ya que este PECH finalmente aprobado adquirió básicamente un carácter de plan de gestión. Las tres actuaciones principales planteadas por el PECH eran la regulación normativa de la edificación, la recalificación de los espacios libres –vinculada a una nueva regulación del tráfico– y la cualificación funcional del centro histórico a través de actuaciones urbanas estructurantes.³⁰⁸

Sin embargo, las propuestas de intervención resultan más que comedidas, casi inexistentes. Las Áreas Especiales de edificaciones conventuales y religiosas y de edificaciones institucionales solo tienen finalidad protectora, las áreas de intervención de edificaciones de usos privados simplemente asumen las ya delimitadas en su día por el Plan General, y las en principio más ambiciosas, denominadas Áreas de

³⁰⁶ *Actualización del Plan General de Valladolid: Normativa* (1996), arts. 215-217 y 239-240.

³⁰⁷ El nuevo texto del PECH se aprobó inicialmente el 22 de junio de 1993 –un mes después se entregó el avance de la actualización del Plan General–, y tras dos aprobaciones provisionales –el 12 de abril de 1994 y el 12 de enero de 1995–, quedó aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 7 de mayo de 1997 –la normativa se publicó en el BOPVA el 19 de junio–. Seguidamente se modificaron varios aspectos del documento con el fin de adaptarlo a las determinaciones del Plan General de 1996, aprobado pocos meses antes. El documento completo del PECH consta de memoria, estudio sociológico, normativa, estudio económico-financiero, estudio de ordenación del tráfico, planos de ordenación y diversas fichas.

³⁰⁸ *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid: Memoria* (1997), pp. 73-74.

Reestructuración Urbana –ARU–, se reducen a lo anecdótico.³⁰⁹ Por su parte, los planteamientos para los espacios libres se conforman con aportar recomendaciones para la cualificación ambiental de espacios ya existentes y muy consolidados. Lo más ambicioso que se plantea es la peatonalización de la acera de Recoletos –incluso cuestionada en el propio documento–, de la plaza Mayor y del entorno de la Catedral y La Antigua. Cabe señalar además que en varias ARU y espacios libres se propone a su vez la construcción –o ampliación– de aparcamientos subterráneos.³¹⁰

Las previsiones económicas incluidas en el PECH resumen con gran elocuencia lo que se acaba de señalar: todas las ARU se califican con una prioridad de segundo orden; las actuaciones sobre la edificación –residencial, no residencial y en áreas especiales– asignan una inversión de 341,5 millones de pesetas al Ayuntamiento, 1850 millones a la Administración Central y nada menos que 25 253,25 millones –el 92%– al sector privado; y en lo que respecta a los espacios libres, solo se consideran prioritarias seis de 23 actuaciones propuestas –menos de 1000 millones de inversión municipal en ocho años, concentrada en los tres ámbitos antes citados–.³¹¹

2. 3. 5. La lógica inmobiliaria como palanca de un cambio radical de rumbo en la instrumentación de las intervenciones en el suelo urbano

A partir de aquí, volviendo al Plan General de 1996, se puede enlazar con sus propuestas de intervención en suelo urbano, que se corresponden con las dos figuras que sustituyeron a las áreas de intervención: las APE propuestas y las unidades de ejecución. Las APE propuestas equivaldrían en principio a las áreas de intervención que se delimitaron sobre ámbitos de cierta extensión o complejidad –por lo que en la mayor parte de los casos debían gestionarse mediante PERI–. En estas últimas se combinaban ámbitos sujetos a operaciones de reforma y mejora –los barrios– con otros ámbitos sujetos a operaciones de renovación –cambio de uso–, que en el Plan General de 1996 pasan a ser protagonistas casi exclusivos de las APE propuestas.

³⁰⁹ Se propusieron a este respecto como ámbitos los depósitos de gas y servicios de RENFE –quedó vinculada a la propuesta del Plan General de ubicar allí un auditorio–, el convento de Las Lauras –sustituida en la tramitación por Chancillería, donde se propone una actuación de urbanización y la construcción de un aparcamiento subterráneo–, la academia de Caballería –se asume que no se espera un cambio de uso a corto o medio plazo–, San Agustín e instituto Núñez de Arce –suprimida en la tramitación–, Hospital Pío del Río Hortega e instituto El Salvador –sin previsión tampoco de nuevos usos–, el Colegio San José –para el que se sugiere una reestructuración interna de sus edificios– y Cáritas Diocesana –único ámbito donde se esboza una transformación más intensa, con nuevos usos terciarios y la apertura de una plaza, pero asignada al sector privado–: *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid: Memoria* (1997), pp. 160-179.

³¹⁰ Se proponen como ámbitos la plaza Mayor, la acera de Recoletos, la plaza de España y los ARU de los depósitos de gas y servicios de RENFE, Chancillería, San Agustín, Río Hortega y San José.

³¹¹ *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid: Estudio económico-financiero* (1997), pp. 66-68.

Así, esta figura se empleó para delimitar nuevos desarrollos fundamentalmente residenciales –también industriales– en ubicaciones predominantemente periféricas, correspondientes a terrenos con usos obsoletos –industriales– o pendientes de regularización –que el Plan General de 1984 había clasificado como suelo no urbanizable o como urbanizable no programado–. Se trata de 26 ámbitos de ciertas dimensiones –el total suma 175 ha de suelo, y la media roza las 7 ha– que daban continuidad a los procesos de crecimiento interior intensivo que, como ya ha señalado al principio de este capítulo, se habían desarrollado con notable eficacia en los años anteriores. Por otro lado, también incorporaron tres de las ARU propuestas en el PECH.³¹²

No obstante, las figuras que con más claridad transmiten el planteamiento del Plan General de 1996 respecto a la intervención en el suelo urbano son, sin lugar a duda, las unidades de ejecución. Tal y como ya se planteaba en el avance, estos instrumentos representan una transición evidente desde unas unidades de diseño derivadas de un plan global –las áreas de intervención del Plan General de 1984– hacia una lógica individual de unidades orientadas a la pura gestión –su propia denominación ya es muy elocuente al respecto–. En el capítulo anterior se señaló que las áreas de intervención representaban un verdadero programa articulado de actuaciones para la mejora de la ciudad existente mediante el diseño urbano. Todas quedaron recogidas en un fichero, aportándose en cada caso los objetivos y criterios de la intervención y, en función de ello, el mecanismo de gestión –Estudio de Detalle, PERI, etc.– más apropiado su materialización.

Frente a ello, las unidades de ejecución ni se recogen en un fichero ni se explican de forma conjunta en la memoria –donde solo se justifican de forma dispersa algunos casos–, sino que se delimitan directamente en los planos de ordenación «para el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie».³¹³ En total, se delimitaron nada menos que 269 unidades de ejecución, muchas de ellas obtenidas de la disgregación de áreas de intervención –algo que en el Plan General de 1984 se rechazaba explícita y tajantemente, y que defendieron propietarios y constructores durante la fase de avance– o procedentes de las unidades de actuación de los PERI –se asumieron 117 de las 179 iniciales–.

De pequeñas dimensiones, con una media algo inferior a 7000 m² –casi solares en algunos casos–, todas ellas se limitan a resolver problemas concretos planteados en términos de gestión, convirtiendo, como ya se ha dicho, lo que debería ser el medio para resolver un problema urbano real –un problema de ordenación– en un fin en sí mismo, con el que en buena medida se estaba ocultando la dejación por parte del

³¹² De entre todas las APE propuestas cabe citar como ejemplos representativos de la casuística la de La Cumbre –11,7 ha, regularización mediante PERI de un crecimiento residencial–, la de El Berrocal Industrial –18,2 ha, regularización mediante PERI de un crecimiento industrial– y la de Ariza –16,1 ha, reconversión para nuevos usos predominantemente residenciales de un ámbito industrial obsoleto–.

³¹³ *Actualización del Plan General de Valladolid: Normativa (1996)*, art. 25.

Ayuntamiento a la hora de impulsar el programa que tanto el Plan General de 1984 como los PERI de los barrios habían planteado. A este respecto, resulta del todo incoherente que estos PERI se mantuviesen como AOE cuando su valor no recaía en la regulación normativa, sino en la articulación de un programa de intervención que al mismo tiempo se estaba disgregando y recortando. En definitiva, se prescindió de lo que había sido un programa de mejora y dotación de los tejidos existentes para primar una lógica que beneficiaba directamente a lo inmobiliario: una «mercantilización» del suelo urbano.

La suma de todos los componentes referidos al suelo urbano que se han venido analizando –las nuevas zonas de edificación vinculadas a las áreas de reparto, la asunción de planes a los que al mismo tiempo se arrebatava su razón de ser, la conversión de las áreas de intervención en unidades de ejecución– es lo que permite hablar de esa «burocratización» del suelo urbano que ya se intuía en el avance y que quedó refrendada en el documento final del Plan General de 1996, y que tiene su correlato en la «mercantilización» a la que se acaba de hacer referencia.

A la hora de establecer las razones de este cambio de rumbo, es inevitable apuntar básicamente al Ayuntamiento, tanto a sus instancias políticas como técnicas. Por un lado, es cierto que el despliegue de las áreas de intervención estaba siendo más lento que lo esperado, pero eso mismo ocurrió con el suelo urbanizable, y en ese caso se decidió mantener las previsiones y prolongar los plazos: en ambos casos se primaron los intereses de propietarios y promotores –que se habían expresado con claridad, como quedó plasmado en el avance–. Por otro lado, ya se analizó en su momento que los mayores retrasos se acumulaban allí donde se requería una gestión eficaz –en medios económicos y técnicos– por parte del Ayuntamiento.

En este sentido, el protagonismo de los técnicos municipales en la elaboración del Plan General de 1996 –«se ha tomado como principal fuente de conocimiento la experiencia acumulada por los técnicos municipales en los años de vigencia del plan»–³¹⁴ contribuye también a explicar el destino de las áreas de intervención. Tal y como se recogía en el avance, estas exigían un gran esfuerzo de gestión que, en buena medida, les correspondía a ellos asumir y que ahora quedaba ampliamente reducido. De forma paralela, todo el esfuerzo de diseño se desvió, como se apuntaba ya también en el avance, a proyectos cuya escala y rol de centralidad trascendiese a los del barrio.

Frente a la opción tomada por el Plan General de 1984 –«no tuvo una política consciente de las centralidades urbanas. [...] Implícitamente, sin embargo, su técnica ha sido la distribución y dispersión»– se afirma que «una ciudad es su sistema de centros, y su imagen se refleja en ellos. Los problemas derivados de la falta de orden en las centralidades pueden ser funcionales y de imagen global».³¹⁵ Frente a la lógica de la dotación y la distribución, se refrenda así esa preocupación por la imagen, que se vincula a un salto de escala. Buena prueba de ello es la ya anticipada propuesta de

³¹⁴ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 3.

³¹⁵ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 55.

los centros integrados de equipamiento, que resulta sensata en el caso de barrios consolidados donde se recuperan grandes conjuntos caídos en desuso –integrados ya de facto en ejes de centralidad–, como el antiguo mercado central de abastos junto al paseo Juan Carlos I, en Pajarillos, y el antiguo matadero municipal junto al paseo de Zorrilla, en La Rubia. Sin embargo, en las propuestas para el oeste y el norte resulta más forzada, y conduciría inevitablemente a succionar si no todas, gran parte de las dotaciones en unos ámbitos periféricos aún por consolidar, en los que estos elementos podrían jugar un papel articulador mayor optando por su distribución, y no por su concentración –se rechaza además la opción de incorporar usos terciarios en estos centros, que matizaría la concentración de usos dotacionales–.³¹⁶

Así, la preocupación por los sistemas estructurantes a escala urbana, que se ha ponderado anteriormente, parece querer negar al mismo tiempo el papel al respecto de la pequeña escala –estructurante para el Plan General de 1984–. Ello se demostró con la conversión de las áreas de intervención en unidades de ejecución, y también –con cierta incongruencia– en el caso de los espacios libres: se defiende el verde difuso cuando antes se ha cuestionado el valor del pequeño espacio de barrio tachándolo de «residual».³¹⁷

En resumen, el Plan General de 1996 mantuvo dos de los pilares del Plan General de 1984 –el monocentrismo e isotropismo de su estructura general y orgánica, que pretendió en todo caso matizar o enriquecer–, pero inició la quiebra de otra base fundamental: la articulación entre el todo y sus partes, entre el modelo y los fragmentos que también lo estructuran. En el caso del suelo urbano, cada pequeño espacio o fragmento urbano cuya transformación se prevé pasó a definirse desde una lógica burocratizada, mercantilizada y espacialmente desarticulada, que se aleja de los presupuestos metodológicos –de dentro hacia afuera– y programáticos –de voluntad reformista– que sirvieron de guía en el momento de la concepción del modelo.

2. 4. Las DOTVAENT: una valiosa pero ignorada propuesta de coordinación para un crecimiento sostenible

Uno de los aspectos fundamentales que caracterizaron al urbanismo en Valladolid durante los años noventa fue sin lugar a duda el planeamiento supramunicipal, lo que remite necesariamente a sus ya comentados antecedentes. Al principio del capítulo anterior se hizo referencia al Plan General de Ordenación Comarcal, aprobado en 1970 como instrumento de planeamiento general tanto para Valladolid como para otros trece municipios de su entorno. Redactado en un contexto de gran crecimiento económico y urbano, este plan dio continuidad a los procesos inmobiliarios entonces dominantes, al tiempo que abría la puerta a un modelo –si no alternativo, sí comple-

³¹⁶ Al mismo tiempo, se contempla la instalación de un nuevo centro comercial junto al barrio de Pilarica: *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 59.

³¹⁷ *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), pp. 31 y 34.

mentario— de urbanismo expansivo, ofreciendo amplios terrenos en la periferia suroeste de la ciudad como campo de acción para la promoción inmobiliaria vallisoletana. Asimismo, se señaló que los cambios económicos —fin del modelo desarrollista— y políticos —llegada de la democracia y reivindicación de la autonomía municipal— que se produjeron a finales de los setenta condujeron a que —al igual que en otras muchas ciudades— tanto el Ayuntamiento de Valladolid como el resto de los municipios incluidos en este plan estuviesen de acuerdo en prescindir de esta figura y sustituirla en cada caso por nuevos instrumentos de planeamiento general de ámbito exclusivamente municipal.

También se comentó en el capítulo anterior que, para proceder a esta «descomarcalización», el MOPU exigió la aprobación previa de un documento que estableciese tanto la estructura general y orgánica del territorio como los criterios para coordinar los futuros planes de cada municipio. Este «Esquema de Ordenación de Valladolid y Comarca» fue aprobado por el Consejo General de Castilla y León en julio de 1982 con el objetivo, básicamente, de dar satisfacción a ese trámite exigido. El documento planteaba un modelo comarcal entendido como culminación, a largo plazo, del desarrollo de las previsiones de crecimiento de cada uno de los municipios, asumiendo en este sentido el modelo radioconcéntrico entonces propuesto para la capital y extendiéndolo a la escala comarcal de cara a ese futuro lejano.³¹⁸

Este planteamiento temporal, unido a que, como ya se ha dicho, el planeamiento supramunicipal no era entonces una cuestión de interés ni para el Ayuntamiento de Valladolid ni para el resto de los municipios, condujo a que todo ello quedase si no olvidado, al menos en segundo plano durante varios años. Sin embargo, la reactivación del crecimiento urbano a partir de mediados de los años ochenta y el hecho de que una parte cada vez mayor de ese crecimiento se produjese en los municipios del entorno de la ciudad alteró radicalmente esta situación. Tal y como ya se señaló, entre 1981 y 1991 la población de esos trece municipios del entorno de la ciudad creció más de un 30% —de 21 477 a 29 694 habitantes—, mientras que la de la ciudad lo hizo poco más de un 3% —de 320 293 a 330 700 habitantes—. En ese mismo periodo de diez años, la actividad constructiva en la ciudad arrojó un saldo de 19 719 viviendas, mientras que en los citados trece municipios de alrededor se construyeron 4041 viviendas, es decir, el 17% del total del periodo, un porcentaje que duplica el del peso de estos municipios en términos de población, que entonces seguía sin ser elevado —poco más del 8% del total en 1991—. Ya se ha comentado cómo este incipiente fenómeno de crecimiento urbano fuera de la ciudad alteró sin duda la política urbanística del Ayuntamiento de Valladolid, y al mismo tiempo también provocó que el debate

³¹⁸ Hay que recordar que este documento proyectaba una aglomeración urbana de 165 000 viviendas y 665 000 habitantes —ver nota 165—, superponiendo al modelo propuesto para la ciudad de Valladolid varias áreas de asentamiento a lo largo de las rondas oeste y este y en el corredor entre La Cistérniga y Tudela de Duero —aunque modestas, estas últimas son las únicas que rompen esa clara lógica radioconcéntrica—.

sobre la necesidad de instrumentos de ordenación que trascendiesen la escala municipal regresase con fuerza a principios de los años noventa. De hecho, ello dio pie a la entrada en escena de un actor que, hasta entonces, se había mantenido en segundo plano: la Junta de Castilla y León.

La Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental del gobierno regional, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio,³¹⁹ encargó en aquel momento un estudio acerca de la «Estructura Territorial y Ordenación del Municipio de Valladolid y su entorno».³²⁰ Este trabajo, que se desarrolló en cinco fases, culminó en 1993 con la publicación de un documento de síntesis que se tituló *Valladolid en la encrucijada* (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993).³²¹ Partiendo de la constatación de un cierto final de etapa y, por consiguiente, de la necesidad de un cambio —es elocuente la idea de encrucijada que se incluyó en el título—, este estudio vino a plantear una serie de elementos sobre los que llevar a cabo lo que denominó como una «recomposición del modelo territorial» que se mueve, como ahora se verá, en un plano inicial de definición programática, muy en línea por otro lado de la tendencia emergente en aquellos años de elaboración de planes estratégicos.

2. 4. 1. Valladolid en la encrucijada: la competitividad económica como horizonte en la primera aproximación a un área urbana emergente

Comenzando por el diagnóstico, el estudio describe en primer lugar un contexto de estabilización del crecimiento demográfico como consecuencia del agotamiento de la capacidad de dinamización económica de un sector industrial que había sido claramente dominante, y sobre el que seguía existiendo de hecho una alta dependencia.

³¹⁹ En mayo de 1989, las competencias en materia de urbanismo dentro de la Junta de Castilla y León quedaron desligadas por primera vez de la Consejería de Fomento —antes de Obras Públicas y Ordenación del Territorio— para integrarse en la nueva Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Se creó entonces la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental, que se mantuvo hasta 1999. De este modo, durante toda la década de los noventa, el urbanismo estuvo directamente ligado al medio ambiente —y también a la ordenación del territorio— dentro del organigrama del gobierno regional, aspecto que sin duda influyó en la orientación de las políticas urbanísticas de la Junta de Castilla y León, tal y como se irá comprobando a continuación.

³²⁰ Este estudio fue adjudicado a la empresa Ingeniería del Conocimiento —INGECON SA— y realizado por un equipo base dirigido por el arquitecto Luis Felipe Alonso Teixidor —quien fuera director general de Urbanismo y Vivienda del Consejo General de Castilla y León entre 1979 y 1980—.

³²¹ La primera fase correspondió al planteamiento metodológico, la segunda al análisis de la estructura territorial —articulado en cuatro ejes: territorio y actividades socioeconómicas, análisis físico-funcional de la estructura territorial, actuaciones con incidencia en la estructura territorial, y el transporte como sistema integrado de comunicaciones—, la tercera a la interpretación del modelo urbano —siguiendo el mismo esquema de la fase anterior—, la cuarta a la propuesta de líneas de acción —apoyada en experiencias españolas y extranjeras e insistiendo en el transporte como sistema integrado— y la quinta a la edición del citado documento de síntesis del estudio, al que se hará referencia de aquí en adelante.

En lo referente a los fenómenos espaciales, se apunta la continuidad del patrón tradicional de crecimiento en su reflejo en el planeamiento –el modelo radioconcéntrico–, pero también la emergencia de nuevas tendencias de crecimiento protagonizadas por los municipios del entorno. En concreto, se señala «el despertar de la capacidad de iniciativa de los que, en otro momento, eran sólo pequeños municipios satélites», dando lugar a «un único y ampliado campo de juego» en el que caben usos tanto residenciales como productivos (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 33-34). De este marco, el estudio extrae tres grandes retos: las carencias de estructuración territorial –usurpación de este papel al río Pisuerga y necesidad de replantear la red viaria–, el agotamiento del espacio tradicional de centralidad –necesidad de nuevos espacios de centralidad, pero relacionados con este–³²² y el refuerzo de la diversidad y calidad del espacio residencial.

A partir de este diagnóstico, el estudio sitúa a Valladolid en un contexto de definición del futuro de las ciudades medias tanto a escala nacional como europea, en el que debe «afianzarse competitivamente».³²³ En este sentido, plantea «la reconocida necesidad de abordar la reestructuración de la economía y las funciones urbanas» en paralelo y junto con la «imprescindible recomposición de las estructuras físicas del territorio» (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 49-50). Queda así fijado el enfoque propositivo del documento, que se orienta por lo tanto hacia la definición de un programa que reforzase la competitividad económica del área urbana de Valladolid hacia el exterior, objetivo que deja pues en segundo plano las dinámicas urbanas y urbanísticas internas más concretas.³²⁴

Así, el documento plantea que el impulso de Valladolid como metrópoli de tamaño medio va ligado a «la ineludible necesidad de expandir y madurar una economía de servicios», programa que se liga a factores territoriales que se presentan como barreras u obstáculos o, más concretamente, como carencias infraestructurales tanto a escala urbana como interurbana. Por otro lado, el documento reconoce a su vez una voluntad más orientada a establecer un marco de debate que apela a la gran escala y al medio y largo plazo –y al ejemplo de otras ciudades– que a definir actuaciones concretas y más inmediatas (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 51-53).

Se inicia así a partir de ahí el grueso del discurso, que bascula hacia lo económico y que se mueve efectivamente en un nivel de reflexión general –cualificar y

³²² No se cuestiona en este sentido el monocentrismo del modelo urbano: «no es concebible en nuestros días que la aglomeración tenga la fuerza suficiente para transformarse en una metrópoli polinucleada» (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 45).

³²³ Objetivo que refuerza lo señalado respecto a la extensión en ese periodo de los planes estratégicos.

³²⁴ Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 177) señalan que, en este tipo de planes, «los argumentos de competitividad económica y calidad de vida son dominantes, aunque la segunda acaba por ser concebida como resultado de la anterior, en un proceso pensado a partir de lógicas de mercado y de competencia entre ciudades».

adaptar la mano de obra, impulsar nuevas empresas exportadoras, etc.–, puntuado por propuestas que responden a ese modelo genérico de ciudad media dinámica y basada en una economía de servicios. Cabe señalar la importancia dada a las infraestructuras de transporte: partiendo de la idea de la conectividad interterritorial como factor decisivo para el desarrollo económico, se reseña la importancia de que Valladolid obtenga nuevas conexiones rápidas por carretera, ferrocarril –Tren de Alta Velocidad– y avión. Finalmente, el documento concluye con la ya citada propuesta de «recomposición del modelo territorial», en la que esas líneas de actuación esbozadas adquieren su mayor concreción espacial, recuperando a su vez los tres problemas o retos extraídos del diagnóstico.

Así, se plantea en primer lugar la recomposición de la «centralidad-central» – agotado el centro histórico y ante el bloqueo de alternativas como el paseo de Zorrilla–³²⁵ a partir del conjunto formado por los terrenos de Renfe, el polígono de Argales y el suelo anejo junto a la carretera de Madrid: «desde una perspectiva estratégica constituyen, probablemente, el factor de oportunidad más claro con que, en el momento presente, cuenta Valladolid para aunar un proyecto de centralidad metropolitana con los requisitos de cambio estructural que exige la naciente aglomeración» (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 94). Se esboza una actuación ambiciosa –ligada a un potente programa de renovación infraestructural–³²⁶ que se vincula tanto a la centralidad tradicional como al dinamismo del sur de la ciudad, y que bebe de las referencias coetáneas manejadas de transformación de espacios industriales.

Seguidamente, tras unos breves comentarios acerca del «poder estructurador de la nueva red arterial» –se afirma que las nuevas rondas deben también atender a las necesidades de los crecimientos urbanos en su entorno–, se propone un replanteamiento del espacio residencial del sur de la ciudad que aprovechase el atractivo del paisaje para satisfacer la demanda emergente de nuevos espacios residenciales de calidad, vinculados al modelo de vivienda unifamiliar en entornos periurbanos. Se reivindica en este sentido la calidad del paisaje humanizado del sur de Valladolid, en el que se propone combinar ciertas lógicas protectoras –se subraya el valor de riberas y canales, y de su vegetación propia– con un espacio residencial adaptado a ese paisaje y que no exija una ampliación de las infraestructuras ya existentes en la zona.

Asimismo, se señala al río Pisuerga como sistema general estructurante entre la ciudad y el espacio periurbano, proponiéndose un plan integral e intermunicipal para

³²⁵ Cabe recordar, no obstante, que la operación para su prolongación ya estaba diseñándose entonces.

³²⁶ Cabe destacar que el futuro del ferrocarril en la ciudad –también en debate en ese momento, como ya se comentó– se liga directamente a esta propuesta. Ante un eventual traslado de la estación –que fuera obligado por la llegada de la Alta Velocidad–, se propone su reubicación junto al cruce de la carretera de Madrid con la antigua carretera de circunvalación –en combinación con un intercambiador modal–, a lo que se añadiría la recuperación de los antiguos trazados ferroviarios –también el de Ariza– como líneas para un metro ligero, vinculado al crecimiento de la periferia residencial por el sur.

ordenar sus riberas, una actuación que se describe como complemento de la recomposición de la centralidad urbana antes comentada (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 131). En último lugar, el documento también menciona la cuestión de la competencia territorial entre la ciudad y los municipios del entorno. Centrándose en los nuevos espacios destinados a actividades económicas, se defiende la necesaria contribución de estos municipios a la existencia de una oferta variada, siempre que se garantice su calidad y se eviten efectos dañinos.

Se apela para ello, de forma genérica, al establecimiento de acuerdos intermunicipales que pudiesen seguir lógicas de especialización y, en todo caso, acordasen qué espacios debían quedar protegidos de los procesos de urbanización. Partiendo de la idea de voluntariedad, se defiende que la Junta de Castilla y León podría asumir el liderazgo de un proceso que no debería orientarse ni hacia estructuras de gobierno municipal ni hacia «fórmulas convencionales de planeamiento territorial de carácter comprensivo o global», sino centrarse en aspectos y espacios concretos (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 142). No obstante, también se considera como de atención prioritaria «la línea de ir proporcionando una cierta “infraestructura” institucional o normativa común al territorio –o a partes de él– para afrontar otros retos del crecimiento que exigen unas bases mínimas de acuerdo y cooperación», citándose a este respecto «reglas generales sobre la preservación de ciertos espacios y sobre las condiciones de nueva urbanización del territorio» (Alonso Teixidor, Candela Pi, Manero Miguel y Sainz Guerra, 1993: 143).

En definitiva, este estudio –que reconoce de partida sus limitaciones– tiene el interés, por un lado, de representar esa recuperación de la escala supramunicipal como ámbito para la reflexión, y por el otro, de esbozar las posibles vías por las que esta podría discurrir: como objetos, el sistema infraestructural y de centralidad y los espacios con valores a proteger; como medios, unas reglas generales compartidas sobre las que la Junta de Castilla y León pudiese asumir un cierto papel de coordinación.

Anteriormente en este capítulo se ha señalado que el Ayuntamiento de Valladolid también había vuelto a interesarse por esta cuestión. Si el diseño, las características y el momento de la operación de Parque Alameda admiten sin lugar a duda una lectura en términos de reacción frente al creciente dinamismo de los municipios del entorno suroeste de la ciudad, la inclusión del planeamiento supramunicipal entre los aspectos objeto de valoración en el momento en que se puso en marcha la actualización del Plan General de Valladolid confirma ese claro interés del Ayuntamiento al respecto. No deja de ser llamativo que el estudio jurídico realizado para el avance –por funcionarios municipales– sobre las novedades incorporadas por la reforma de la Ley del Suelo se ampliase con un dictamen específico dedicado a la figura del plan de conjunto –en absoluto una novedad, pues ya se recogía en el articulado original de la Ley de 1956–.

Tras comentar las características de esta figura, se cifra su oportunidad en «el aumento de la actividad urbanística en municipios limítrofes, como consecuencia de las facilidades dadas por las respectivas Corporaciones y sus precios más asequibles»,

se señala que «es la capital el núcleo que soporta gran parte de los costes de los servicios, aprovechados posteriormente por todos los municipios», y se concluye que el recurso a este instrumento «incluso aunque no exista acuerdo entre los afectados, puede solucionar muchos problemas y garantizar determinadas previsiones urbanísticas» (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 15-16). El discurso, que se plantea en esa línea de reacción antes citada, habla sin duda por sí mismo.

El documento de avance enfrió sin embargo esta posibilidad, afirmando que «quizá no sea el presente un momento oportuno para ordenar integralmente la comarca», oportunidad que aquí parece aludir a la previsible negativa de los municipios del entorno. Se aboga a cambio por aproximaciones sectoriales –referidas por ejemplo al suelo industrial– y a la continuidad en la protección de áreas y elementos territoriales (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 155 y 159). Sin embargo, la opción del plan de conjunto no se desechó, ya que durante 1993 y 1994 se contactó a este respecto con la Junta de Castilla y León, e incluso se enviaron encuestas a los municipios limítrofes.³²⁷

En su documento final, el Plan General de 1996 recogió a su vez –aunque de forma desigual, y modificadas– algunas de las propuestas del estudio promovido desde el gobierno regional que se acaba de comentar. En relación con el ámbito de nueva centralidad que se planteaba en el estudio, el Plan General de 1996 abrió la puerta a la transformación de los espacios industriales de la carretera de Madrid, pero curiosamente no quiso integrar este eje en su visión del sistema de centralidades de la ciudad, pese al trabajo específico que se realizó a este respecto.³²⁸ Sí se incorporó con más claridad la reflexión sobre lo que se denominaron las fincas del sur –aunque rechazando, como ya se ha comentado, la inclusión de usos residenciales– o sobre el protagonismo del río Pisuerga –en su lógica más urbana–.

En todo caso, el debate sobre la ordenación conjunta de toda el área urbana de Valladolid ya estaba sobre la mesa, y el fenómeno que lo había motivado –el notable

³²⁷ Estos expedientes se pueden consultar en: AMVA, C 29920-1.

³²⁸ En 1993, el profesor Juan Luis de las Rivas Sanz había coordinado el trabajo en una propuesta de reconversión integral del tramo urbano de la carretera de Madrid en un nuevo eje de centralidad que combinase densidad residencial –torres de viviendas– con usos industriales, terciarios y dotacionales. Durante la fase de elaboración del documento para la aprobación inicial, esta y otras cuatro propuestas fueron sometidas a una evaluación por un equipo del Politécnico de Milán coordinado por el profesor Alberto Mioni, que quedó incorporada como anexo a la memoria de dicho documento. Pese a este esfuerzo –comentado en la memoria definitiva–, este planteamiento de nueva centralidad urbana no llegó a incorporarse en el Plan General de 1996, que se limitó a definir en ese ámbito un Área de Planeamiento Específico –25, Ariza– que asumía la «transformación de los usos industrial y ferroviario dominantes en la zona a un uso mixto (Residencial-Terciario-Dotacional-Industria Limpia), dotándola de una estructura urbana integradora», pero limitaba ese potencial de centralidad –la altura de la edificación, como en la prolongación del paseo de Zorrilla, se limitó a un máximo de seis plantas–: *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), pp. 133-5; y *Normativa* (1996): art. 222. Este ámbito se volverá a tratar con detenimiento en el último apartado del siguiente capítulo.

crecimiento de los municipios del entorno de la ciudad— había seguido acelerándose durante la primera mitad de los años noventa: hay que recordar que en 1996 su población ya representaba más del 10% del total, mientras que la ciudad había perdido casi 11 000 habitantes desde 1991 —primer descenso poblacional en décadas—. En ese momento, la Junta de Castilla y León no eludió un debate al que también se habían sumado otros agentes económicos y sociales:³²⁹ a raíz de los contactos mantenidos tanto con el Ayuntamiento de Valladolid como con otros municipios, y dando además continuidad a ese estudio previo —que acababa recomendando la definición de unas bases o reglas comunes para todos los municipios del área urbana de Valladolid—, el gobierno regional decidió poner en marcha la redacción de un instrumento normativo que afrontase la ordenación de Valladolid y su entorno.

De nuevo, fue la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la que asumió una iniciativa para la que, en primer lugar, había que definir su encaje legal. Aunque la Comunidad Autónoma podía impulsar de oficio la redacción del debatido plan de conjunto, no se buscó acomodo en la legislación urbanística existente, sino que este proyecto se vinculó a la misma elaboración de la legislación regional sobre ordenación del territorio. Pese a las previsiones constitucionales, Castilla y León seguía sin disponer entonces de legislación propia ni sobre urbanismo ni sobre ordenación del territorio, que continuaba siendo en la práctica una competencia estatal —en su regulación legal y normativa— y municipal —en su ejecución—.

Además, el recurso a un instrumento como el plan de conjunto podría haber generado enfrentamiento con los municipios, sobre todo del entorno de la ciudad, al sustraerles —al menos en parte— una facultad ya asentada y que venían ejerciendo con autonomía desde principios de los ochenta. Por ello, resulta interesante —inteligente— que se decidiese afrontar el caso de Valladolid y su entorno desde la ordenación del territorio, por medio de un instrumento que buscaba más la persuasión que la imposición y que, sin dejar de tener un carácter urbanístico, era totalmente novedoso y, además, con carácter de piloto —experimental—, puesto que su redacción anticipó la propia redacción de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León —LOTCyL, que habría de darle encaje legal y que no se aprobó hasta 1998—. Asimismo, es importante recordar el hecho de que todo este proceso se desarrollase dentro de una consejería —y una dirección general— que vinculaba la ordenación del territorio a los aspectos medioambientales, algo que, como ya se anticipó, permearía los resultados.

³²⁹ Por ejemplo, la Asociación Vallisoletana de Constructores y la Cámara Oficial de Comercio e Industria habían defendido la opción del plan de conjunto durante la elaboración del Plan General de 1996 (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 91).

2. 4. 2. Análisis e interpretación del territorio vallisoletano como fundamento de unas directrices de ordenación para la ciudad y su entorno

El proceso de redacción de lo que, tentativamente, se denominaron Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno –DOTVAENT– comenzó, en forma de avance, en abril de 1996, cuando se adjudicó la asistencia técnica para este trabajo a un equipo del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid encabezado por el arquitecto Juan Luis de las Rivas Sanz.³³⁰ Un avance cuya elaboración se desarrolló en dos fases.

La primera se orientó a valorar el contexto de las DOTVAENT y a definir el ámbito al que afectarían, así como a elaborar un inventario territorial que contemplase los diversos aspectos sectoriales y del que se obtendría un diagnóstico general, trabajo que se acompañaría, en paralelo, de un primer proceso de participación institucional. La segunda fase, que a su vez incluía otro proceso de este tipo, tenía como objetivo –apoyándose en ese diagnóstico previo– valorar unas hipótesis generales de ordenación y proponer un modelo territorial del que se derivaría, como tal, el avance de las DOTVAENT. Todo este proceso culminó al cabo de dos años, en la primavera de 1998, y se completó con la edición de un libro en el que se recogió y presentó públicamente todo este trabajo (Rivas Sanz, 1998), y que constituye, en sí mismo, uno de los documentos más interesantes que se han elaborado sobre Valladolid.

En primer lugar, el documento de avance hace referencia a los desafíos de la planificación espacial a escala supramunicipal, situándolos en el contexto vallisoletano. Haciendo referencia al ya comentado proceso de periurbanización vinculado a un reajuste poblacional interno, se señala que, de considerarlo un cambio de modelo urbano, este residiría entonces en el hecho de «generar en contextos no metropolitanos fenómenos análogos a los metropolitanos, con la incidencia que ello tiene en la planificación y la gestión del territorio».³³¹ Ello enlaza con la definición terminológica del problema a afrontar: frente a conceptos como comarca, alfoz o área funcional se apuesta por la idea de «ciudad-región», revestida de una gran carga metodológica.

En ese contexto de metropolización, en este «territorio urbanizado», Juan Luis de las Rivas Sanz (2006: 17) señala que «debemos plantear la relación con el medio

³³⁰ Juan Luis de las Rivas es profesor de urbanismo de la Universidad de Valladolid desde 1987. Junto con él, participaron en la redacción del documento de avance María A. Castrillo Romón, Antonio Hoyuela Jayo, Antoni Peiret i Carrera, Luis Santos y Ganges y Gregorio Vázquez Justel, además de otros colaboradores en aspectos concretos. Por parte de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental dirigieron los trabajos Ángel María Marinero Peral –jefe del Servicio de Urbanismo– y David Uzquiza Heras –jefe del Servicio de Ordenación del Territorio–, lo que muestra una aproximación en la que se integraban la perspectiva urbanística y la territorial.

³³¹ Esta cuestión se destacó en el capítulo 1 de la primera parte como característica de la evolución más reciente del sistema urbano español, durante la que se consolidaron áreas urbanas intermunicipales más allá de las grandes metrópolis del país.

ambiente», y afirma que «no existe una escala urbana solvente para abordar la relación con el medio ambiente si no se comienza con la escala regional». Una escala regional ligada a la comprensión de un problema que hay que solucionar, por lo que la vincula «a una lectura abierta y profunda del paisaje». El concepto de ciudad-región, ligado al de paisaje, se reviste así de un carácter operativo, proyectual.

A partir de aquí, las DOTVAENT se plantean como «un sistema de ordenación innovativo con una finalidad básica de coordinación y articulación de acciones y estrategias, hasta ahora exclusivamente sometidas a lógicas del planeamiento urbano de escala municipal y de la planificación sectorial». La finalidad se cifra en contribuir a la calidad de vida –entendida como combinación de equidad social, calidad ecológica regional y crecimiento económico sostenible– a partir de un proceso de planificación y toma de decisiones en el que entrarían en juego la administración de los recursos naturales, el desarrollo económico, la adecuación de los usos del suelo a las condiciones históricas y naturales de los espacios –controlando los impactos– y la gestión del transporte (Rivas Sanz, 1998: 26).

A continuación, el documento concreta su enfoque metodológico, y refiere el proceso de elaboración y de participación del avance al que antes se ha hecho referencia. Hay que señalar que, tras contemplar inicialmente un ámbito compuesto por 63 municipios –partiendo de una propuesta previa de «comarcas funcionales de síntesis» de Castilla y León (Ramírez Estévez y Reguera de Castro, 1994)–, en febrero de 1997, en el marco de una reunión con varios alcaldes auspiciada por la Diputación Provincial, se anunció que el ámbito considerado para las DOTVAENT abarcaría finalmente 23 municipios, listado que ya no se alteró.³³² En palabras de Juan Luis de las Rivas Sanz (2010: 307), primaron «principios de eficacia, considerando la evidencia de relaciones pendulares diarias consolidadas y evitando afectar cabeceras comarcales próximas con identidad propia como Tordesillas».

Pocos meses después, en junio de 1997, se celebró una segunda reunión con alcaldes en la que se presentó el inventario territorial y el diagnóstico general, con los que concluyó la primera fase del avance. El inventario territorial constituye el apartado más extenso del documento de avance –aunque solo se recoge una síntesis–, ofreciendo un análisis detallado de Valladolid y su entorno.

En primer lugar, tras situarlos en su contexto europeo, nacional y regional, se destaca su posición ventajosa en las grandes redes de infraestructuras, como elemento de articulación territorial en el interior del noroeste peninsular y dentro de Castilla y León. Ello enlaza con la propia comprensión de Valladolid como aglomeración urbana –la ciudad sigue conservando un importante peso– cuyo marco de interacciones es, con todo, complejo, produciéndose con distintas intensidades a distintas escalas.

³³² En él se incluyeron, además de Valladolid, Aldeamayor de San Martín, Arroyo de la Encomienda, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Castronuevo de Esgueva, Cigales, Ciguñuela, La Cistérniga, Fuen-saldaña, Geria, Laguna de Duero, Mucientes, La Pedraja de Portillo, Renedo de Esgueva, Santove-nia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Valdestillas, Viana de Cega, Villanubla, Villanueva de Duero y Zaratán.

Seguidamente, el inventario presenta una descripción fisiográfica del territorio como un «espacio físico casi dual, de páramos y campiñas», del que también se destaca «su carácter como espacio hídrico de confluencia de ríos, entre los que destacan el Duero y el Pisuerga, pero también el Adaja, el Cega y el Esgueva, y otros de menor entidad como Jaramiel u Hontanija» (Rivas Sanz, 1998: 66). Abundando en esta idea, Luis Santos y Ganges (1998a: 216) señala que «la caracterización fisiográfica de Valladolid y su entorno puede centrarse en su condición de encrucijada natural, de espacios de confluencia de valles y ríos –y por tanto de corredores naturales– donde el agua es un recurso relativamente abundante».

Conforme al enfoque metodológico antes señalado, esta interpretación del territorio –del paisaje– es a la vez comprensiva y operativa,³³³ y de ella se derivan dos instrumentos propios de las DOTVAENT que lo son a la vez de análisis y de ordenación: las Unidades Paisajísticas –UP– y las Áreas de Singular Valor Ecológico –ASVE–. La definición de las UP «mediante la conjunción de criterios fisiográficos y criterios territoriales» se apoya en un trabajo encargado también por la Junta de Castilla y León –a finales de los ochenta– en el que se planteó una delimitación de unidades naturales en la provincia de Valladolid (García Merino, 1988), de las que se derivan ahora trece UP. Por su parte, las ASVE –un total de doce– delimitan «espacios singulares sobre la base de su elevada calidad ambiental (ecológica, paisajística, de interés recreativo, etc.) y de su fragilidad» (Rivas Sanz, 1998: 93).³³⁴

Junto con estas, la estructura histórica del territorio se valora también en términos de evolución del paisaje, de lo que se concluye la importancia de elementos como los montes públicos, el arbolado que acompaña a canales y acequias o la red de vías pecuarias. Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 213) apuntan que «es el sistema paisajístico, su esqueleto fluvial y su complemento de montes, espacios arbolados y espacios agrarios singulares el que ofrece una matriz espacial a las futuras oportunidades del desarrollo urbano», que se establecen, también, a partir de la lectura de su situación en aquel momento.

Así, el último apartado del inventario –que afronta la evolución de la estructura del sistema urbano– describe, a escala de conjunto, un crecimiento del espacio semi-continuo de baja densidad, que se liga a los cambios en la promoción inmobiliaria. Se destaca la progresiva toma de control por grandes grupos –relegando a muchos

³³³ A este respecto, Juan Luis de las Rivas Sanz (2006: 18) afirma: «En realidad la planificación espacial no hace más que interpretar el paisaje, ya sea conociéndolo, estableciendo normas y precauciones, programando acciones o desarrollando proyectos. Siempre está interpretando el paisaje.»

³³⁴ Las trece UP definidas son Páramo de Torozos, Terrazas del Pisuerga, Ribera del Pisuerga, Páramos del Cerrato, Valle del Esgueva, Aglomeración de Valladolid, Cuestas y Laderas de Fuensaldaña a Simancas, Duero-Pinares Periurbanos, Ribera del Duero, Tierra de Pinares, Terrazas de La Moya, Vega del Duero y Laderas de Geria. Las doce ASVE son Monte de Torozos, Vallejo de Valcaliente, Cortados de Cabezón, Valle del Doctor, Soto de Medinilla y Zamadueñas, Laguna de Laguna de Duero, Monte de Boecillo, Pinares de Simancas-Antequera-Laguna, Monte de Fuentes de Duero, Cuesta de La Parrilla, Monte de Duero y Lagunas de Aldeamayor, a las que se unen a su vez los ríos y sus márgenes más los sotos y arboledas de galería.

promotores locales— y el crecimiento exagerado del precio de la vivienda a principios de los noventa, con una ausencia notable de promoción de vivienda protegida —casi nula de vivienda pública— que colocó a Valladolid a la cabeza de la carestía de todas las ciudades españolas, lo que impulsó la búsqueda de vivienda más barata en los municipios del alfoz, aspectos que ya se han comentado en este capítulo.³³⁵

2. 4. 3. La calidad ambiental y la eficiencia del sistema urbano como bases de un modelo territorial dual: sistema urbano continuo, sistema urbano discontinuo

A partir de este inventario, el diagnóstico general se sintetiza en el documento desde una elocuente afirmación —«dificultad de un proyecto territorial compartido»— y en tres vertientes. En primer lugar, se reseña el potencial de Valladolid y entorno en un contexto global de competencia. Contando con un territorio rico y una estructura histórica consolidada, se afirma que ese potencial debe conducirse hacia los objetivos de calidad ya antes citados, que exigen una lógica de coordinación: se propone un «Proyecto Global del Ambiente», que «atiende a la naturaleza de los espacios, paisajes y lugares, y que se plantea “administrar” el crecimiento urbano, estableciendo un marco abierto pero estructurado a la libre competencia» (Rivas Sanz, 1998: 174).

El correlato tiene que ver con las debilidades del sistema urbano, descritas con detalle y de las que cabe resaltar «el consumo indiscriminado de suelos y la dispersión de actividad sobre el territorio, con una política atenta únicamente a la consecución de rentabilidades inmediatas», o que «la planificación sectorial se aborda con independencia de factores espaciales o de criterios de articulación territorial» (Rivas Sanz, 1998: 178). Finalmente, en tercer lugar, se reivindica que «uno de los factores cada vez más influyentes en la competitividad global del sistema urbano es el que depende de la calidad del espacio, directamente asociada a la calidad de vida posible» (Rivas Sanz, 1998: 187).³³⁶

En ese «Proyecto Global del Ambiente» que plantean las DOTVAENT, que adquiere un rol de estructuración —«administración»— del desarrollo urbano —guiado por un objetivo de calidad—, la interpretación del paisaje revela su centralidad. Tal y como subrayan Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 212), «las directrices entienden que es el paisaje y sus valores, sus lugares, la clave estructural para el futuro de la aglomeración urbana», idea que se plasmará en la concreción final del avance.

Una vez realizado el diagnóstico, y tras otra serie de reuniones con un carácter más técnico que tuvieron lugar desde octubre de 1997, durante los meses siguientes se llevó a cabo la redacción, como tal, del avance de las DOTVAENT, hasta su conclusión

³³⁵ En relación con ello, se afirma que los municipios «intentan potenciar —desde su propio planeamiento— las oportunidades que les brinda la dinámica de Valladolid, compitiendo con la capital, con un urbanismo agresivo. Cada uno lo hará en la medida de su situación con respecto a Valladolid, su proximidad, accesibilidad y lógicas de oportunidad» (Rivas Sanz, 1998: 144).

³³⁶ A este respecto, el documento plantea unas bases para la elaboración de unas guías de diseño urbano.

en marzo de 1998. Como ya se señaló anteriormente, se definieron primero para ello una serie de hipótesis de ordenación y el modelo territorial propuesto.

Las hipótesis contemplan un marco general descrito como tres escenarios posibles de evaluación: uno entendido como de consolidación y desarrollo de los planes locales ya existentes, otro de conservación activa –protección estricta del patrimonio paisajístico y cultural, del medio físico y del espacio rural valioso– y otro de desarrollo preferente –trasladar el crecimiento fuera de las áreas congestionadas, conduciéndolo hacia corredores y áreas preferentes–.³³⁷

Seguidamente, el documento plantea dos propuestas con carácter integrador y vocación de estructurar el modelo territorial: un proyecto subregional de corredores verdes y de sistema de parques –«muy vinculado y articulado con la protección de riberas y espacios naturales valiosos y con el desarrollo de equipamientos y servicios en los núcleos compactos, introduciendo la recuperación de algunos enclaves singulares»– y un proyecto de capitalidad y desarrollo estratégico del sistema urbano –«creación de un marco en el que sea posible la identificación con un proyecto colectivo»– (Rivas Sanz, 1998: 210 y 214).

Como colofón, la definición del modelo territorial reivindica la calidad potencial del territorio y la eficiencia del sistema urbano, que confluyen en el reconocimiento de que «el peso de lo ya construido y su requalificación va a ser más importante que la creación de nuevos espacios a largo plazo» (Rivas Sanz, 1998: 221). En consecuencia, las DOTVAENT asumen el modelo radioconcéntrico establecido para la ciudad y su entorno en la década anterior a través de su sustrato fundamental, que no es sino la idea de ciudad compacta:

[...] nuestro trabajo reconduce lo metropolitano en formación hacia la lógica de la aglomeración urbana, en la medida que desde ella es desde donde puede administrarse la ciudad continua. La ciudad-región incluye a esta ciudad continua, pero modera su expansividad en el fortalecimiento mismo de la identidad territorial (Rivas Sanz, 1998: 221).

Juan Luis de las Rivas Sanz (2010: 310) subraya que «la idea de consolidar la compacidad de los núcleos urbanos existentes está presente tanto para la aglomeración urbana –ciudad continua–, como para los núcleos periféricos del resto de la ciudad-región», lo que conduce a la formulación del modelo territorial como la composición de sistema urbano continuo, sistema urbano discontinuo y polos potenciales.

El sistema urbano continuo se identifica con la ciudad y los núcleos contiguos o más interrelacionados con ella, y sobre lo ya existente, busca la eficiencia a través del

³³⁷ Asimismo, también contemplan una serie de aspectos puntuales de carácter estratégico: impulso de áreas de nueva centralidad, llegada del tren de alta velocidad, posibilidad de un centro logístico intermodal de transporte, refuerzo de la feria y posible centro de congresos y exposiciones y transporte público intermunicipal. Cabe destacar que muchos de ellos recogen ideas que ya se esbozaron en el estudio previo de principios de los noventa que se ha comentado al principio de este apartado.

reequilibrio y descongestión de servicios y del refuerzo del papel de la ciudad en términos de centralidad: «el corazón de la aglomeración urbana y la centralidad dominante tiene que estar allí, moderada por áreas de nueva centralidad que eliminen los costes de congestión, pero localizando allí los elementos de capitalidad regional y los servicios asociados a la misma». El sistema urbano discontinuo lo componen el resto de los núcleos, para los que se propone «la mejora de la accesibilidad y de los servicios, apoyándose en los núcleos tradicionales, y el fomento de crecimientos compactos». Finalmente, en el entorno urbano se reconocen también polos o «lugares de centralidad, capaces de moderar el funcionamiento del sistema e incidir en su transformación positiva» (Rivas Sanz, 1998: 222-223).³³⁸

Una vez establecido el modelo territorial, la última parte del documento corresponde al avance de directrices como tal, en el que se recogen todos los planteamientos y las propuestas resultado de las fases precedentes. Articuladas en seis grandes grupos, sobresalen los dos primeros, en los que se define el modelo de ciudad-región.

El primer grupo de directrices se corresponde concretamente con el proyecto de protección ambiental, enunciado como uno de los objetos principales de las DOTVA-ENT. Se incluyen aquí la protección de los espacios naturales –especialmente de las ASVE–, la citada propuesta del sistema metropolitano de parques y corredores verdes,³³⁹ directrices ambientales para las trece UP –planteadas para el control de la transformación y la mejora del paisaje–, directrices para el fortalecimiento de la identidad territorial –orientadas tanto a espacios urbanos como naturales– y directrices para la protección de usos agrarios.

El segundo grupo de directrices, también vinculado al modelo de ciudad-región, incide en los elementos estructurantes del modelo territorial, que se traducen en acciones estratégicas vinculadas a las infraestructuras de transporte y comunicaciones. Destacan especialmente la propuesta de impulsar el corredor aeropuerto-Valladolid-Tudela de Duero como complemento del tradicional vector norte-sur,³⁴⁰ o la apuesta por mantener la estación de tren en su ubicación –rechazando a la vez, de forma muy rotunda, la idea de soterramiento–. También se plantea una interesante orientación del desarrollo urbano mediante el doble mecanismo de definir corredores saturados –a preservar de nuevas ocupaciones, como la autovía de Castilla o el Camino Viejo de Simancas– y

³³⁸ En el fondo, se plantea un modelo policéntrico, pero que no cuestiona la primacía de la ciudad: «Las Directrices fomentan un desarrollo urbano polinuclear, estableciendo centros intermedios en el entorno de la ciudad central» (Rivas Sanz, 2006: 28).

³³⁹ Este sistema se presenta como «un sistema de ocio fundado en el disfrute de la naturaleza, capaz, asimismo, de fomentar la cohesión territorial y el sentido de pertenencia al fundar su lógica en los núcleos históricos existentes» (Rivas Sanz, 1998: 237).

³⁴⁰ Se afirma al respecto que «se generarán así interacciones positivas capaces de compensar un modelo exclusivamente apoyado en las rondas urbanas y las vías de acceso a la ciudad central desde la N-620» (Rivas Sanz, 1998: 249).

corredores y enclaves de desarrollo preferente, junto con medidas de control de crecimiento disperso y de impulso de acciones concretas de dinamización de ciertos ámbitos (ver Figura 24, pág. 194).

El tercer y cuarto grupo de directrices tienen carácter sectorial, vinculándose a las infraestructuras de transporte y de servicios básicos, respectivamente. Se plantean aquí, entre otras cosas, el impulso del transporte público interurbano –recuperación al efecto del ferrocarril Valladolid-Ariza– o el control de impactos sobre la red viaria –exclusión de crecimiento urbano continuo al oeste de la autovía de Castilla–.

El quinto grupo corresponde a directrices de tipo urbanístico, planteadas como guías para el desarrollo del modelo territorial. Se plantean por ejemplo criterios para la implantación de lo que se denominan Áreas Urbanas Especiales –polígonos industriales o centros comerciales con incidencia a escala territorial–, y se reivindica, también, la atención a la pequeña escala: «los sistemas urbanos continuos deben atender también a requerimientos de tipo estructural y a otros de calidad espacial definidos en la pequeña escala» (Rivas Sanz, 1998: 269).

Por último, el sexto grupo afronta un aspecto clave: la gestión y el gobierno del territorio. Las DOTVAENT se definen como «un sistema de ordenación con la finalidad básica de coordinación y articulación de acciones y estrategias» (Rivas Sanz, 1998: 271), por lo que se valora positivamente la posibilidad de establecer tanto organismos como programas-marco encargados de hacer efectiva esa finalidad enunciada.

2. 4. 4. El documento final de las DOTVAENT: el paisaje como regla para el desarrollo sostenible de la ciudad-región

Una vez recorrido y comentado este documento de avance, la principal conclusión a extraer es que las DOTVAENT se planteaban desde la voluntad de mejora del modelo territorial heredado –y asumido– mediante un mecanismo en apariencia sencillo pero dotado de una enorme potencialidad: asentar el modelo espacial radioconcéntrico –definido en los ochenta mediante la red viaria– en la concreta realidad territorial vallisoletana, gracias sobre todo al reconocimiento de los cursos de agua, de los que parte la interpretación de un territorio rico y complejo.³⁴¹

Respetando las características topológicas del modelo –su abstracción geométrica–, que convergen en la idea de compacidad, se plantea su concreción topográfica, partiendo para ello de ese análisis profundo del territorio de Valladolid y su entorno. Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas Sanz (2004: 212) resumen este planteamiento:

³⁴¹ La aportación de las DOTVAENT permite proponer una historia del urbanismo vallisoletano leída como progresiva evolución de los modelos urbanos desde la más absoluta autonomía formal –característica del Plan General de Ordenación Comarcal de 1970– hacia su encaje en el territorio (Fernández-Maroto, 2018a), un proceso bruscamente interrumpido por el posterior Plan General de 2003, tal y como se verá en el siguiente capítulo.

La imagen objetivo que las Directrices plantean consiste en un conjunto territorial complejo análogo a un mosaico en el que lo urbano se mezcla con un paisaje agrario productivo, y con un conjunto diverso de espacios naturales, montes, bosques y riberas. El sistema de redes de infraestructuras y de servicios articula dichos espacios, dotándolos de accesibilidad y de calidad funcional.

De esta forma, conceptos como monocentrismo, isotropismo, articulación espacial o naturaleza expansiva toman forma concreta en el territorio vallisoletano desde la ambición de crecer mejor –y no de dejar de crecer–. Se introducen para ello planteamientos nuevos –innovadores en su contexto–: compacidad frente a dispersión, la mejora de lo ya existente frente al recurso a lo nuevo. La propuesta que se construye desde esa dualidad entre el sistema urbano continuo y el sistema urbano discontinuo –junto con las polaridades territoriales– recoge todos esos conceptos –viejos y nuevos– y los convierte en orientaciones concretas: áreas de nueva centralidad, corredores y enclaves de desarrollo preferente, corredores saturados, espacios protegidos, etc.

Es imposible no hacer también referencia a la idea que permea todo el documento: desarrollo –crecimiento– sostenible, término entonces novedoso,³⁴² y mucho más en el contexto concreto del planeamiento urbanístico español y por supuesto del urbanismo vallisoletano. Asimismo, destaca que la idea de sostenibilidad no se plantea únicamente en términos de protección, sino también de proyecto, a través de la idea de calidad.

Para ello, la idea de calidad ambiental se amplía y convierte en calidad espacial, gracias al recurso –igualmente innovador– a otro concepto: paisaje, empleado como herramienta integradora tanto de análisis como de proyectación, y que apela tanto al espacio no construido como al construido. Tal y como destaca Luis Santos y Ganges (2003b), «la búsqueda de la calidad del modelo urbano, en un marco teórico de desarrollo sostenible, ha sido ensayada incorporando también la perspectiva paisajística: el paisaje como argumento para orientar la planificación en diferentes momentos».

Una vez presentado el documento de avance, y mientras se continuó con su divulgación, la tramitación de las DOTVAENT quedó en suspenso en espera de que se aprobase la LOTCyL, que como antes se señalaba tenía que darles su encaje legal –como Directrices de Ordenación de ámbito subregional–, y que no se produjo hasta diciembre de 1998.³⁴³ El proceso se reanudó en febrero de 1999 con la apertura del

³⁴² Hay que recordar que esta idea, auspiciada por Naciones Unidas, fue acuñada por primera vez en el conocido Informe Brundtland (1987) y se adoptó oficialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro.

³⁴³ La *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León* incorporó las Directrices de Ordenación de ámbito subregional –apoyándose en la experiencia de las DOTVAENT– como instrumento ordinario de ordenación del territorio, con un ámbito de aplicación flexible y una finalidad esencialmente de coordinación de los planes, programas y proyectos tanto locales como sectoriales –destacando la mención especial que se hace a los de tipo urbanístico, en sustitución por ejemplo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación o los Planes de Conjunto recogidos en la legislación estatal–.

correspondiente periodo de exposición pública del documento –prolongado hasta finales de mayo– y el inicio de la tramitación medioambiental –que concluyó en diciembre de ese año–. Asimismo, se llevaron a cabo las consultas preceptivas con la Diputación Provincial, la Delegación del Gobierno y los municipios afectados. En este último caso, se esperó a que se constituyesen los Ayuntamientos salidos de las elecciones municipales de 1999 para abrir dicho periodo de consultas, que se prolongó también hasta diciembre del citado año. El documento fue a su vez sometido a informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León –creado también por la LOTCyL–³⁴⁴, con resultado favorable.

De este modo, una vez superada esta fase, el documento final fue redactado entre febrero y julio de 2000 por el mismo equipo que se había ocupado del documento de avance. El paso de uno a otro consistía, básicamente, en encajar las previsiones del avance en el citado marco legal. En concreto, era necesario definir con claridad las partes del documento con alcance normativo, y clasificar las diferentes propuestas dentro de las tres categorías establecidas en la ley: de aplicación plena –vinculantes y que modificarían directamente planes, programas y proyectos vigentes–, de aplicación básica –vinculantes solo en sus fines, que debían concretarse *a posteriori*– y de aplicación orientativa –con carácter de recomendaciones–.

El proceso no revestía en principio especial complejidad, ya que estaba implícito en el enfoque metodológico del avance, que había a su vez orientado –como ya se ha dicho– el propio proyecto de ley. No obstante, la aprobación definitiva de las DOTVAENT todavía se demoró un año, hasta agosto de 2001, periodo durante el que se introdujeron algunas modificaciones, muchas de ellas solicitadas por diferentes Ayuntamientos con el fin de eliminar incompatibilidades –indeseadas por su parte– con sus respectivos planes urbanísticos –vigentes o en redacción–.³⁴⁵

³⁴⁴ Este organismo, con carácter permanente, deliberativo y consultivo, añadió nuevas funciones y sustituyó automáticamente a la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, que se había creado en 1983 para ejercer las funciones que la Ley del Suelo asignaba a la Comisión Central de Urbanismo –ver nota 58–, de igual forma que las Comisiones Provinciales de Urbanismo –igualmente reguladas en la legislación estatal– también habían pasado a depender de la Comunidad Autónoma.

³⁴⁵ La propuesta de Decreto para la aprobación de las DOTVAENT se presentó en diciembre de 2000 por parte de la nueva Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, adscrita a la Consejería de Fomento y que en julio de 1999 había asumido las competencias en urbanismo y ordenación del territorio, que hasta entonces habían constituido una de las dos patas de la Consejería de Medio Ambiente. Tras las citadas modificaciones –muy condescendientes con las pretensiones de los municipios, que luego se comentarán–, el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León dio el visto bueno definitivo al documento en julio de 2001, a lo que siguió el *Decreto 206/2001, de 2 de agosto, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y Entorno*. El documento finalmente aprobado incluye una memoria y una normativa que reproducen el esquema del documento de avance, así como dos series de planos de ordenación: la primera define la protección de los elementos valiosos, y la segunda los elementos estructurantes del desarrollo territorial. Aunque sin valor normativo, también se incluyeron como anexos un listado

De este modo, dentro del apartado orientado a la protección de ámbitos valiosos, se consideraron de aplicación plena las directrices para la protección de las ASVE y de cuevas y laderas,³⁴⁶ el sistema subregional de parques y corredores verdes y la delimitación de las UP –el despliegue de ambos quedó como de aplicación básica–, así como las directrices para la orientación del crecimiento urbano –destaca aquí la prohibición de la vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico en todo el ámbito de las DOTVAENT– y para la protección y mejora del patrimonio histórico –creándose también la figura de las Áreas de interés Paisajístico, Histórico y Agrícola, APHA–.³⁴⁷ En lo tocante a los elementos estructurantes del modelo territorial, se consideraron de aplicación plena las directrices para el desarrollo de grandes sectores urbanizables –incluyendo las propuestas de áreas de urbanización preferente y saturadas–.³⁴⁸

Respecto a las directrices sectoriales sobre movilidad y transporte e infraestructuras de servicios básicos, todas quedaron clasificadas como de aplicación básica u orientativa.³⁴⁹ Dentro de las directrices urbanísticas se consideraron de aplicación plena las orientadas a la mejora de la calidad en el sistema urbano continuo, así como la articulación de las DOTVAENT con los planes y programas municipales y sectoriales, correspondiente al sexto y último apartado, de directrices administrativas. En total, el texto normativo incluyó setenta artículos –17 de aplicación plena, 32 de aplicación básica y 21 de aplicación orientativa–.

Estas cifras confirman que las DOTVAENT solo podrían cumplir sus objetivos en la medida en que todas las administraciones implicadas, y en particular los municipios del área urbana, se comprometieran con ello y asumiesen el modelo de creci-

de humedales, el inventario territorial –identificado con el libro en el que se recogió el documento de avance– y una serie de planos de síntesis del modelo territorial propuesto –de enorme elocuencia e interés–. El documento completo se puede consultar en: PLAU, id. 293543.

³⁴⁶ Estos espacios quedaban automáticamente clasificados como suelo rústico con protección natural. En el caso de las ASVE, a los doce espacios inicialmente contemplados se añadió uno más – Pinar viejo, Santa Marina y Santinos–, y también quedaron especificados los 18 humedales y las riberas sometidos a dicha protección.

³⁴⁷ Las Áreas de interés Paisajístico, Histórico y Agrícola se incluyeron, como directriz de aplicación básica, para la protección de la agricultura periurbana, correspondiéndose con diez ámbitos delimitados en los planos de ordenación: meandros del Pisuerga y Canal de Castilla, meandros del Pisuerga y Canal del Duero, Valle del Esgueva, entorno de la acequia de Tudela y Jaramiel, entorno Duero-Canal del Duero, encuentro Cega-Duero, Aniago y entorno encuentro Adaja-Duero, Pesqueruela y encuentro Pisuerga-Duero, paisajes y granjas de las acequias del Duero y entorno del Adaja. Todos ellos debían quedar por lo tanto excluidos de eventuales desarrollos urbanos, por lo que quedaron automáticamente clasificados como suelo rústico con protección agropecuaria.

³⁴⁸ Otras propuestas como la Plataforma Logística o las áreas de nueva centralidad se regularon como de aplicación básica, o de aplicación orientativa –caso por ejemplo del reequilibrio de equipamientos de carácter local–.

³⁴⁹ Se incluyó por ejemplo la propuesta de extender al espacio metropolitano la red de carril bici que –como ya se comentó– se propuso en el Plan General de 1996, articulada a su vez con el sistema subregional de parques y corredores verdes.

miento sostenible basado en la coordinación que el documento propugnaba. Sin embargo, ya durante su propia elaboración se podía empezar a constatar que, lamentablemente, se iba a apostar justo por lo contrario: competencia entre los distintos municipios a través de nuevos planes urbanísticos absolutamente insostenibles en sus planteamientos de expansión urbana. Haciendo balance, Juan Luis de las Rivas Sanz (2010: 314) concluye que las DOTVAENT «han cumplido en gran medida sólo con una función protectora, al no haberse desplegado sus potencialidades de coordinación estratégica».³⁵⁰ En esta misma línea, Ricardo Ignacio Cordero García (2005: 30) subraya que «el problema no es tanto la falta de propuestas para intervenir en el ámbito periurbano (buen ejemplo de ello son las DOTVAENT en Valladolid), sino, sobre todo, la falta de interés real en llevarlas a la práctica».

2. 4. 5. El refuerzo de las posibilidades de expansión urbana como respuesta de los municipios al intento de coordinación

Mientras que la primera generación de planes urbanísticos de los municipios del entorno de Valladolid, elaborados y aprobados durante los años ochenta e inicios de los noventa, asumieron el mismo modelo urbano que la capital, es decir, adoptaron esquemas de crecimiento expansivo –que facilitaron los crecimientos ya comentados–, pero moderados, en los cinco años finales de la década de los noventa se aprobó una segunda generación de planes municipales cuya única finalidad fue incrementar las previsiones de crecimiento urbano hasta extremos, en muchos casos, fuera de toda lógica. Es decir, al mismo tiempo que los objetivos y contenidos de las DOTVAENT se estaban elaborando y discutiendo con los municipios involucrados, muchos de ellos reaccionaron situándose diametralmente en contra de ese esfuerzo de racionalización. Un breve recorrido por el entorno más cercano de la ciudad basta para comprobarlo.

Los dos municipios que inauguraron esta nueva generación de planes expansivos fueron La Cistèrniga y Renedo de Esgueva, ya que comenzaron a elaborar los en la primera mitad de los años noventa –quedaron aprobados respectivamente en mayo y septiembre de 1995–. La revisión del Plan General de La Cistèrniga registraba 616 viviendas: la mitad en el casco urbano y la otra mitad en tres sectores en desarrollo, donde aún faltaban por edificar 541 viviendas. Con estos datos en la mano, el plan delimitó doce unidades de ejecución en suelo urbano –con capacidad para 287 viviendas– y ocho sectores de suelo urbanizable –

³⁵⁰ Sin embargo, este mismo autor pondera que las directrices sirvieron de apoyo al Ministerio de Fomento a la hora de tomar decisiones clave sobre la compleción del sistema de rondas o sobre el trazado de la variante de mercancías del ferrocarril. Las DOTVAENT proponían vincular el trazado de esta última al de la ronda exterior, pero el Ayuntamiento de Valladolid intentó que se alejase hacia el sur, discurriendo entre los términos de Laguna de Duero y La Cistèrniga con un trazado «que carecía de lógica y que dividía sus respectivos territorios», y que respondía a las previsiones de expansión urbana en el sur de la ciudad (Pintado Quintana, 2018: 254).

con capacidad para 1945 viviendas—. Se daba pues la posibilidad de construir 2773 viviendas en un municipio que contaba con menos de un 25% de esa cantidad. En el caso de Renedo de Esgueva, la revisión de sus normas subsidiarias delimitó quince sectores de suelo urbanizable para la construcción de viviendas unifamiliares que sumaban nada menos que 170,41 ha de suelo, cuando el suelo urbano del municipio ni siquiera llegaba a las 50 ha, de las que la cuarta parte correspondía además a un plan parcial reciente.³⁵¹

Este tipo de previsiones resultan sin embargo aún más elocuentes en los nuevos instrumentos de planeamiento general de Arroyo de la Encomienda, Cabezón de Pisuerga, Cigales, Laguna de Duero y Zaratán, aprobados todos ellos en 1999, es decir, elaborados exactamente al mismo tiempo que las DOTVAENT. Así, la revisión de las normas subsidiarias de Arroyo de la Encomienda aprobada en marzo de 1999 contemplaba una superficie de suelo urbano de 174 ha, de las que casi 30 correspondían a doce unidades de actuación con capacidad para 707 viviendas. Por su parte, la superficie clasificada como suelo urbanizable duplicaba la del suelo urbano: nada menos que 364 ha correspondientes a tres sectores de uso industrial y diez sectores de uso residencial con capacidad para 2947 viviendas (ver Figura 25, pág. 195). Por su parte, en la revisión de las normas subsidiarias de Cabezón de Pisuerga que se aprobó en diciembre de 1999 se incluyeron cinco sectores de suelo urbanizable residencial, con una previsión total de 968 viviendas.

En el caso de Cigales se siguió una estrategia diferente: en sus nuevas normas subsidiarias, aprobadas en junio de 1999, el suelo urbanizable se reservó exclusivamente para usos industriales, en nueve sectores vinculados a la autovía de Castilla —donde las DOTVAENT planteaban muchas cautelas sobre nuevos desarrollos—, pero en suelo urbano se delimitaron 52 unidades de ejecución que, con más de 54 ha de superficie total, duplicaban las poco más de 42 ha del suelo urbano existente. La revisión del Plan General de Laguna de Duero, aprobada en octubre de 1999, también incluyó enormes expectativas de crecimiento: 22 unidades de ejecución en suelo urbano —que comprendía un total de 302 ha— y 17 sectores de suelo urbanizable que sumaban 384 ha, de los que once preveían uso residencial, con capacidad total para 4185 viviendas.

Por último, el caso de Zaratán es particularmente llamativo: tras haber aprobado sus normas subsidiarias en septiembre de 1993, aprobó una revisión apenas seis años más tarde, en julio de 1999, en la que traspasó a suelo urbano parte del suelo urbanizable en desarrollo para incrementar de nuevo la superficie de este. Así, la revisión contemplaba algo más de 80 ha de suelo urbano, de las que la mitad correspondían a 22 unidades de actuación, es decir, a nuevos desarrollos, a

³⁵¹ Se trata del plan parcial El Cotanillo —12 ha para 109 viviendas unifamiliares—, aprobado en julio de 1989 y que consistía en un enclave de viviendas unifamiliares separado del núcleo de su municipio y cercano al límite del término municipal de Valladolid. Se puede consultar en: PLAU, id. 279505.

los que se sumaban, en las más de 90 ha de suelo urbanizable, nueve sectores de uso industrial, cuatro de uso residencial y un ámbito de suelo urbanizable sin delimitar: los dos últimos contemplaban la construcción de 786 viviendas (ver Figura 26, pág. 195).

Estos procesos de revisión del planeamiento urbanístico encontraron su –fácil– justificación en el constante incremento de la población y de la actividad constructiva que los municipios del entorno de Valladolid experimentaron a lo largo de la década de los noventa. En 1991, los 22 municipios que, junto con la capital, quedaron luego integrados en el ámbito de las DOTVAENT sumaban 37 521 habitantes –poco más del 10% de la población total–. Cinco años después, en 1996, esta cifra se incrementó hasta los 46 341 –más del 12,5% del total–, y su crecimiento se aceleró en los cinco años siguientes: en 2001 alcanzó los 61 991 habitantes –ya por encima del 15% del total–. Así, mientras que entre 1991 y 2001 Valladolid perdió más de 14 000 habitantes –pasando de 330 700 a 316 580, un descenso del 4%–, estos municipios sumaron 24 470, es decir, crecieron más de un 65% en solo diez años.

Este fenómeno no fue homogéneo, sino que, de nuevo, algunos municipios destacaron claramente sobre otros. De hecho, más de las tres cuartas partes de esa ganancia de población se concentraron en solo siete municipios que crecieron en la media o, casi todos ellos, muy por encima de ella. La población de Laguna de Duero, el municipio más poblado, creció un 64% –7434 habitantes–, y en 2001 rozaba ya los 20 000. Justo hacia el sur, Boecillo aparece en los noventa como uno de los municipios más dinámicos, duplicando su población. No obstante, las tasas más espectaculares correspondieron, nuevamente, a los municipios que ya las venían presentando desde la década anterior. Así, Simancas casi duplicó su población –pasó de 1996 a 3952 habitantes–, La Cistérniga lo rebasó –alcanzó los 4378 habitantes en 2001, 2712 más que en 1991– y Arroyo de la Encomienda se puso al frente con un crecimiento absolutamente exagerado: en solo diez años triplicó su población, pasando de 1406 habitantes en 1991 a 4588 habitantes en 2001. Finalmente, hay que destacar que estos grandes crecimientos de población empezaron a producirse también en municipios ubicados hacia el norte de Valladolid, ajenos hasta entonces a este fenómeno: Cigales creció un 80% en los años noventa –de 1687 a 3045 habitantes–, y Santovenia de Pisuerga pasó de 1078 a 2551 habitantes, es decir, multiplicó su población por dos veces y media.

Junto con estos datos de población, resulta muy interesante atender a la actividad constructiva residencial. En los diez años transcurridos entre 1991 y 2001 se construyeron en el ámbito de las DOTVAENT nada menos que 32 641 viviendas, observándose también aquí una dinámica creciente –el 60% de las viviendas totales corresponden a la segunda mitad del periodo– y el especial protagonismo al respecto de los 22 municipios del entorno de Valladolid, donde se construyeron 12 445 viviendas, es decir, casi el 40% del total –tasa que triplica la media del peso de su población en esa década–. A este respecto, hay que mencionar por un

lado a Tudela de Duero, que asentaba su condición de cabecera comarcal dinámica: entre 1991 y 2001 creció en 1890 habitantes –40% de incremento– y en 1244 viviendas.

Sin embargo, destacan de nuevo los siete municipios que concentraron el mayor crecimiento en población: Laguna de Duero –3400 viviendas–, Arroyo de la Encomienda –1353 viviendas–, La Cistérniga –1150 viviendas–, Simancas –943 viviendas–, Cigales –887 viviendas–, Santovenia de Pisuerga –641 viviendas– y Boecillo –414 viviendas–: sumadas, 8788 nuevas viviendas, un 70% del total de los municipios del entorno de la ciudad. Otro dato importante para valorar es que la superficie media por vivienda construida en este periodo es casi la misma en Valladolid –218 m²– y en el conjunto de los otros 22 municipios –213 m²–, dato indicativo del aumento del peso de la vivienda unifamiliar en la actividad constructiva del periodo en la ciudad.³⁵²

Ante estas cifras ciertamente impresionantes de crecimiento demográfico y de construcción de viviendas, los municipios reaccionaron revisando el planeamiento municipal e incorporando previsiones tanto o más exageradas –a la vista de las cantidades de suelo para futuros desarrollos que se manejaban–, en un intento por lo tanto de dar continuidad a un fenómeno que, en este sentido, entendían como positivo para sus municipios. Las DOTVAENT quisieron reconducir este fenómeno hacia pautas de racionalización que, como se ha visto, fueron claramente ignoradas: la visión coherente y de conjunto que estas preconizaban quedó sepultada por la lógica absolutamente individual de cada municipio, orientada en exclusiva a lo inmobiliario –al crecimiento urbano como fin en sí mismo– y que se extendió además con rapidez por toda el área urbana, desde postulados cada vez más irracionales.³⁵³

La entrada en vigor de las DOTVAENT en 2001 no solo no revirtió este proceso, sino que antecedió a su exacerbación extrema, a la que, asimismo, se acabó entregando el Ayuntamiento de Valladolid, tal y como se verá en el siguiente capítulo.

³⁵² En términos globales, la promoción de viviendas de tipo unifamiliar en la ciudad vivió un claro impulso en los años noventa: se pasó de un promedio de solo un 8% sobre el total de viviendas para las que se solicitó licencia entre 1986 y 1990 a un 15% entre 1991 y 1995 y un 16% entre 1996 y 2000 –el doble, con un pico del 22% en 1997–. Muy lejos en todo caso de cuestionar la clara primacía de la vivienda plurifamiliar en la ciudad.

³⁵³ Es interesante mencionar a este respecto un caso en apariencia menor, pero que no deja de ser revelador: Geria, un pequeño municipio de poco más de 400 habitantes ubicado al suroeste de Simancas, quiso sumarse a esta oleada y planteó en 1994 unas normas subsidiarias de planeamiento tan desquiciadas en sus pretensiones que su aprobación fue denegada por la Comisión Provincial de Urbanismo. Tres años después sí se aprobó un nuevo documento, redactado por técnicos de la Diputación Provincial.



Figura 21. Plan parcial Parque Alameda. Imagen de la ordenación.
Fuente: Memoria, p. 4. PLAU, id. 279640.



Figura 22. Vista de las obras de urbanización y construcción en los planes parciales de Parque Alameda (centro), Paula López (derecha) y Las Villas Norte (arriba a la izquierda).
Fuente: AMVA, AM 8-15.

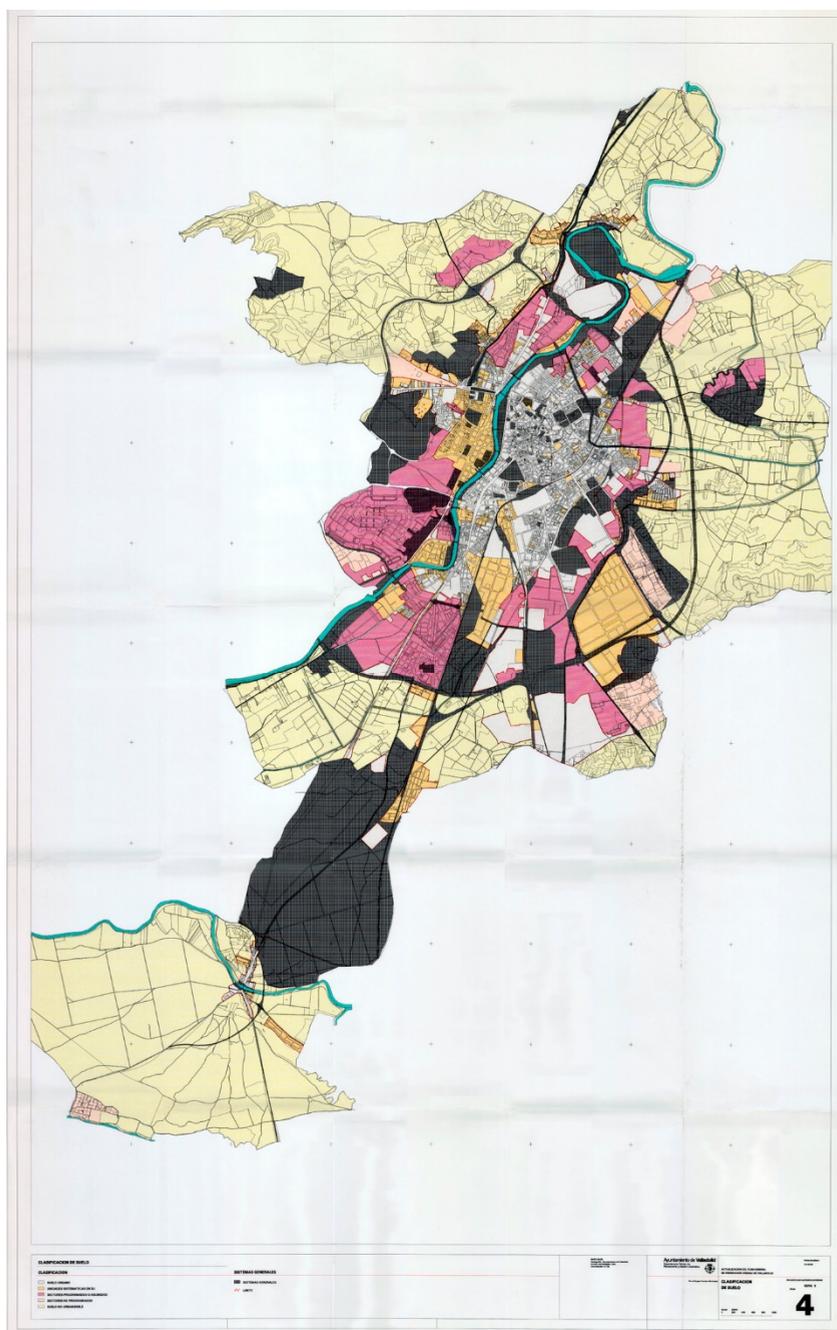


Figura 23. Plan General de 1996. Plano de clasificación de suelo.
Fuente: AIUU.

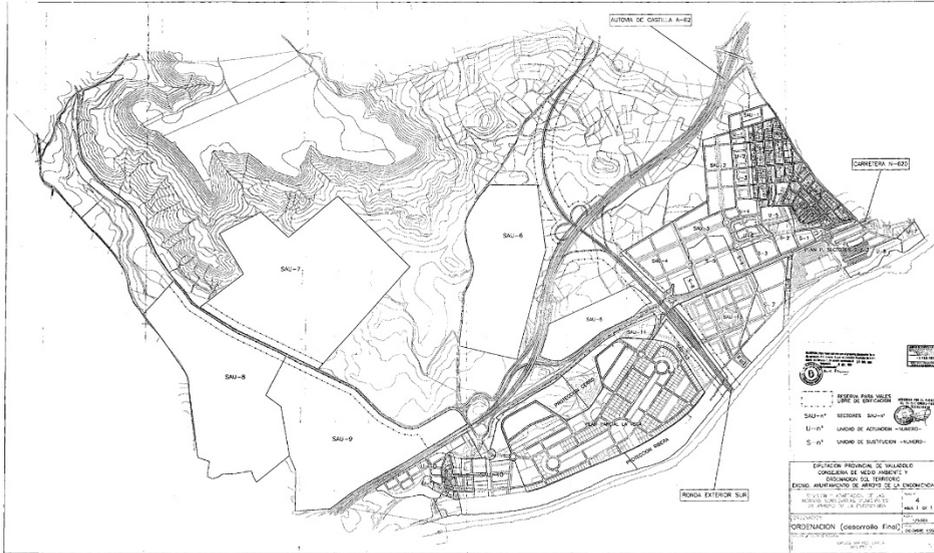


Figura 25. Normas Subsidiarias Municipales de Arroyo de la Encomienda. Plano de ordenación (desarrollo final). Fuente: PLAU, id. 279153.

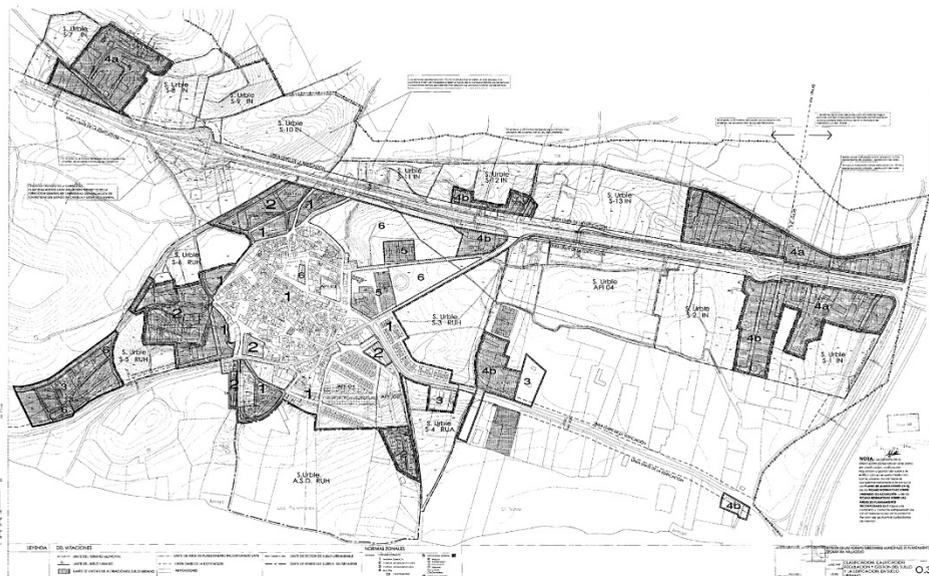


Figura 26. Normas Subsidiarias Municipales de Zaratán. Plano de regulación y gestión del suelo y la edificación en suelo urbano. Fuente: PLAU, id. 292227.

3. EL COMIENZO DE SIGLO: PAROXISMO Y AGOTAMIENTO DEL MODELO EXPANSIVO

La dinámica demográfica, constructiva y urbanística que se describió al final del capítulo anterior en lo referente a los municipios del entorno de Valladolid durante los años noventa tuvo su correlato en la ciudad, que en absoluto fue ajena a ella. Desde el punto de vista demográfico, el fenómeno que merece mayor atención –y que conecta directamente a ambos– fue la ya citada redistribución de la población dentro del área urbana. Atendiendo a la ciudad, este fenómeno tuvo dos vertientes: una interna –dentro del municipio– y otra externa –desde y hacia los municipios del entorno–.

La primera de ellas ya se venía verificando con notable intensidad en los años ochenta, durante los que casi una cuarta parte de la población de la ciudad cambió de domicilio sin salir de ella,³⁵⁴ y se prolongó durante los años noventa, en la medida en que, mientras unos barrios perdieron población, otros crecieron de forma exponencial. Por ejemplo, el centro histórico y los barrios de la periferia obrera de los años sesenta –e incluso otros más recientes– perdieron entre un 10 y un 15% de sus habitantes durante los años noventa, periodo en el que Parquesol los duplicó –rebasando en población a barrios como La Rondilla o Pajarillos Bajos– y los barrios de la zona sur prácticamente la cuadruplicaron.³⁵⁵ En correspondencia con los procesos de expansión urbana que se han descrito en el capítulo anterior, se incrementó por lo tanto el peso poblacional del oeste y el sur de la ciudad en ella.

Al mismo tiempo, los flujos de población entre Valladolid y los municipios de su entorno, que ya se han venido comentando, siguieron produciéndose con intensidad. Así, en el entorno del comienzo de siglo, una media de más de 3000 personas abandonaba anualmente la ciudad para establecerse en alguno de los 22 municipios de su entorno, dirigiéndose fundamentalmente hacia los que ya se han ido citando: Laguna de Duero, Arroyo de la Encomienda, La Cistérniga, etc. A ello se debe que, como ya se ha dicho, y por primera vez en varias décadas, Valladolid perdiese población durante los años noventa.

³⁵⁴ En concreto, la población mayor de 10 años que cambió de domicilio dentro del propio municipio en la década de los ochenta alcanzó las 73 777 personas (Rivas Sanz, 1998: 111).

³⁵⁵ El conjunto de barrios de la zona sur –Covaresa, Parque Alameda o Paula López, y sus zonas anejas– pasaron de apenas 3247 habitantes en 1991 a 12 482 en 2001, una tasa de crecimiento demográfico del 284%, comparable a la de algunos municipios del entorno de la ciudad.

Sin embargo, ello fue compatible con un cuanto menos considerable flujo contrario, es decir, con los movimientos de población desde esos 22 municipios del entorno hacia la ciudad, que también se produjeron en este periodo en unas cantidades nada desdeñables y –lo que es más relevante– progresivamente crecientes: se multiplicaron por más de dos en apenas cinco años, hasta superar de largo más de 1000 personas anuales. De esta forma, en el comienzo de siglo se dibuja un área urbana en apariencia estancada, con un crecimiento demográfico global muy reducido –de apenas un 2,81% entre 1991 y 2001, tras el descenso del 0,56% entre 1991 y 1996–,³⁵⁶ pero que a la vez estaba experimentando unos flujos internos de población –considerando únicamente los de carácter intermunicipal– por encima de las 4000 personas anuales.

Aunque los municipios del entorno de Valladolid recibieron la mayor parte de un flujo que ellos mismos contribuyeron a generar gracias a una oferta de vivienda inicialmente más diversificada en tipologías que en la ciudad y fundamentalmente a precios más asequibles, se acaba de comprobar que esta también recibió una parte –cada vez mayor– de este movimiento de población, al que hay que sumar el que se producía dentro del propio municipio, con destino fundamentalmente hacia los nuevos barrios en desarrollo en el oeste y el sur. Son estos dos fenómenos los que permiten explicar el muy intenso dinamismo de la actividad constructiva en la ciudad durante los años noventa, alimentada de esa dinámica poblacional endógena y, a su vez, también progresivamente acelerada.

Buena prueba de ello son las solicitudes de licencias de construcción, que alcanzaron cifras de récord en este periodo: tras rebasarse en 1995 la barrera de las 2000 viviendas en licencias solicitadas –cota de la que ya no se descendería hasta 2005–, en 1998 y 2000 se llegaron a superar incluso las 4000 viviendas, una cifra que no se registraba en Valladolid desde los años del desarrollismo. En total, entre 1991 y 1995 se solicitaron licencias para construir más de 8000 viviendas –dos tercios en suelo urbanizable–, mientras que entre 1996 y 2000 esta cifra se elevó hasta rozar las 15 000 viviendas –una media de casi 3000 por año–. Casi el 60% de estas viviendas correspondió al suelo urbanizable, con especial protagonismo de Parquesol –más de 2700 viviendas en solicitudes en este periodo–, seguido a mayor distancia por Covaresa y Parque Alameda –en torno a 1000 viviendas cada una–. Esta frenética actividad inmobiliaria, en la que se aprecia un claro fenómeno de aceleración, se confirma con las cifras de viviendas construidas en este periodo. Así, entre 1991 y 1995 se

³⁵⁶ El conjunto del área urbana pasó de 368 221 habitantes en 1991 a 366 146 en 1996 y a 378 571 en 2001. En relación con la población, cabe añadir que la ciudad de Valladolid pasó en 1996 a presentar por primera vez en varias décadas un crecimiento vegetativo negativo –mayor número de defunciones que nacimientos–, un fenómeno que ya ha caracterizado a la demografía de la ciudad desde entonces. Considerando el conjunto del área urbana, los datos no son mucho mejores: el saldo –positivo– fue de solo 168 personas en 1996 o de 257 en 2001, lo que unido a un saldo migratorio externo reducido explica que apenas se sumasen 10 350 nuevos habitantes entre 1991 y 2001.

construyeron 8096 viviendas, cifra que se eleva hasta las 12 100 en el periodo comprendido entre 1996 y 2000 (ver Plano de síntesis 5.8, pág. 332). Es interesante añadir que en solo tres años –1998, 1999 y 2000– se registró la construcción de 8921 viviendas en la ciudad.

Para poder entender esta magnitud alcanzada por la construcción de viviendas hay que valorar también el factor relativo al contexto económico general del país, que a partir de mediados de los noventa inició una senda alcista, con crecimiento del PIB y descenso tanto de la tasa de paro como de los tipos de interés del mercado hipotecario. Evidentemente, esta coyuntura económica cada vez más positiva con el discurrir de la década –y la concreta variable hipotecaria– contribuyeron a impulsar el mercado inmobiliario –la compraventa de vivienda–, incluso en contextos de estancamiento demográfico global como el de Valladolid, donde esta actividad consistió básicamente en la sustitución de una vivienda previa por otra nueva, ubicada en otra zona de la propia ciudad o en otro municipio de su entorno.

De este modo, esta coyuntura general favorable y la citada actividad constructiva que contribuyó a impulsar explican a su vez la actividad urbanística en este periodo, marcada por esa situación de expectativas crecientes en el mercado inmobiliario. Después del renacer del planeamiento parcial a principios de los años noventa –en torno a la operación municipal de Parque Alameda– y tras unos años de parón, la aprobación de nuevos desarrollos en Valladolid vivió un periodo verdaderamente frenético entre los años 1998 y 2003: se aprobaron nada menos que 18 planes parciales, extendidos ya por toda la ciudad y con una gran diversidad tanto de promotores como de usos –con claro predominio eso sí del residencial–. Después de quince años, el grueso de los sectores de suelo urbanizable introducidos por el Plan General de 1984 –y asumidos por el Plan General de 1996– se pusieron así en marcha.

3. 1. La imposición de las lógicas inmobiliarias sobre el urbanismo

El primer plan parcial de esta nueva serie, correspondiente ya al Plan General de 1996, fue el del sector 41 –Las Villas-Sur–, aprobado en marzo de 1998 y que planteaba un crecimiento residencial de 499 viviendas –más de la mitad unifamiliares– en un ámbito ubicado en el límite sur del barrio de Las Villas y de la parte residencial del plan parcial de Las Villas-Norte, al oeste de Parque Alameda, completando de este modo, con este pequeño crecimiento, la urbanización de todo el entorno de este barrio.³⁵⁷ Apenas un año después, en julio de 1999, se aprobó a su vez el plan parcial del contiguo sector 42 –El Peral–, que cubría el espacio restante hasta el Camino Viejo de Simancas y el trazado previsto para la ronda exterior.³⁵⁸

³⁵⁷ Este plan parcial, que se empezó a tramitar en 1994 –y fue incluido por el Plan General de 1996 en el tercer cuatrienio de su programación–, englobaba casi 11 ha de suelo pertenecientes mayoritariamente a las promotoras locales INVERCANAL SA Y COLLOSA.

³⁵⁸ El Peral también fue incluido por el Plan General de 1996 en el tercer cuatrienio.

Este plan parcial reviste cierto interés en la medida en que vino a representar el inicio de una nueva etapa en la promoción inmobiliaria privada en Valladolid. Por un lado, es cierto que se sitúa en la estela de la operación municipal de Parque Alameda, reconociendo su dependencia funcional de los nuevos barrios del sur,³⁵⁹ a lo que se puede añadir también su encaje en un marco infraestructural ya resuelto. Por otro lado, se aprecian sin embargo en algunas de sus características una cierta voluntad de mayor autonomía –una cierta ambición–, entendida como menor dependencia tanto de la acción municipal como del contexto promotor local. A este respecto, se trata de un plan de dimensiones desconocidas desde principios de los ochenta –más de 68 ha y una previsión de 1750 viviendas– impulsado a través de una sociedad propiedad de tres inmobiliarias –dos de ellas foráneas– que adquirieron el 90% del suelo del sector para su promoción.³⁶⁰

3. 1. 1. Los planes parciales de promoción pública: entre la recaudación de plusvalías y el reparto de la vivienda protegida, de Villa del Prado a Los Santos-Pilarica

Del mismo modo, también se puede hablar en este momento de un cambio de fase en la actividad urbanística municipal. Una vez que la promoción privada daba muestras de iniciativa y de robustez, el Ayuntamiento dejó atrás un periodo marcado por los apoyos –más o menos explícitos– a dichos promotores privados y –evitando situarse en competencia con ellos– pasó a impulsar iniciativas en los ámbitos de la ciudad tradicionalmente menos atractivos para estos, retomando en este sentido la acción reequilibradora que planteó el Plan General de 1984 –centrada en los barrios del este de la ciudad– y que el Ayuntamiento había abandonado durante los años noventa. A su vez, ello se vinculó con la política municipal de vivienda, oficializada en el primer *Plan de Viviendas Municipal 1998-2002*, aprobado en julio de 1998.³⁶¹

³⁵⁹ El plan parcial reconoce «una clara vocación periférica, tanto por su localización, como por su densidad,» que se traduce en «cierta autonomía respecto a [la] estructura de la ciudad central dependiendo de enclaves de centralidad de la zona sur»: *Plan parcial de ordenación Sector 42 «El Peral»: Memoria* (1999), p. 57.

³⁶⁰ Solamente Parquesol y Covaresa –proyectos procedentes del urbanismo desarrollista de los setenta– tienen dimensiones superiores a El Peral, que se convirtió así en el mayor plan parcial aprobado desde 1986. Se previó su gestión mediante su división en dos polígonos, y su presupuesto de ejecución material rozaba los 2000 millones de pesetas –12 millones de euros–. El plan parcial fue promovido por las inmobiliarias PROCAST, de León, Residencial Antares, de Valladolid, y Tejas Viejas, de Madrid.

³⁶¹ Este plan referendaba el papel de la sociedad municipal VIVA como principal instrumento de la política municipal de vivienda, por medio tanto de la enajenación de suelo como de su promoción directa. En él se sistematizaron las actuaciones pendientes en los planes parciales de Ribera de Castilla y Parque Alameda, y se señalaron a su vez los nuevos ámbitos que, en el este de la ciudad, iban a protagonizar la acción urbanística municipal en el periodo marcado por el plan, y que se comentarán a continuación.

Así, en junio de 1998 y septiembre de 1999 se aprobaron sendos planes parciales de iniciativa municipal que responden a esta línea de actuación: Campo de Tiro –sector 21– y El Pato –sector 19–. El primero correspondía a unos terrenos ubicados entre el barrio de Pajarillos Altos y la entonces recién construida ronda interior este, que habían pasado mayoritariamente a manos municipales tras la firma en junio de 1996 de un convenio con el ministerio de Defensa –la Junta de Castilla y León también disponía allí de suelo en propiedad–. El Ayuntamiento pretendía destinar las casi 16 ha disponibles a completar la trama viaria de la zona y a la construcción de 800 viviendas de protección oficial para venta y alquiler. Por su parte, el plan parcial El Pato correspondía a unos terrenos cercanos –ubicados junto al río Esgueva– cuyos propietarios iniciaron su tramitación en 1993, pero que finalmente fueron adquiridos en su mayor parte por el Ayuntamiento en septiembre de 1997 con la misma finalidad de promover vivienda protegida. Dadas sus menores dimensiones –menos de 7 ha–, se preveían en este caso alrededor de 300 viviendas.³⁶² En los años posteriores, tanto el Ayuntamiento –a través de VIVA– como la Junta de Castilla y León impulsaron numerosas promociones de vivienda protegida en ambos sectores.³⁶³

Asimismo, cabe mencionar otra actuación municipal desarrollada en unos terrenos colindantes, los del denominado Poblado de la Esperanza. Este grupo de 110 viviendas fue construido en 1979 para alojar a los chabolistas que entonces ocupaban las antiguas graveras de San Isidro, pero rápidamente se convirtió en un gueto, marcado especialmente por el tráfico de drogas. En consecuencia, ya a finales de los ochenta el Ayuntamiento –propietario del suelo– tomó la decisión de derribar el poblado y realojar a sus habitantes, proceso que sin embargo no culminó hasta enero de 2003, dando paso a continuación a la promoción por parte de VIVA de 158 viviendas de protección oficial, que se sumaron así a las antes reseñadas.

En conjunto, estas tres iniciativas de pequeñas dimensiones resolvieron con eficacia una serie de vacíos intersticiales en el este de la ciudad, y contribuyeron a una clara mejora de la estructuración del tejido urbano en un ámbito muy fragmentario entre Pajarillos Altos, Buenos Aires y Las Flores.³⁶⁴ Asimismo, se acompañaron de un meritorio esfuerzo en materia de vivienda protegida, tanto por parte del Ayuntamiento como, especialmente, de la Junta de Castilla y León.

³⁶² Ambos sectores fueron también asignados al tercer cuatrienio por el Plan General de 1996. El plan parcial del primero fue redactado desde el propio Ayuntamiento –firmado por Pablo Gigosos Pérez–, mientras que el del segundo fue encargado al estudio Cortejo & Coronado.

³⁶³ La Junta de Castilla y León promovió 173 viviendas sociales en Campo de Tiro –en 1999 y 2005– y otras 35 en El Pato –en 2001–. Por su parte, entre 2000 y 2001 VIVA enajenó solares para la construcción de 495 viviendas con diversos regímenes de protección en Campo de Tiro, y en 2002 y 2003 hizo lo propio en El Pato para un total de 216 viviendas.

³⁶⁴ A través de los planes parciales de El Pato –calle Aguanieves– y Campo de Tiro –calle Santa María de la Cabeza– se inició la ejecución de la «quinta cuerda» propuesta como vía estructurante del este en el Plan General de 1996, estando todavía hoy pendiente su conexión con la avenida de Soria –que se previó sobre terrenos de propiedad militar–.

En este punto, es necesario comentar también, por su relevancia, la actuación en este mismo periodo de otros dos promotores públicos. En primer lugar, hay que referirse al regreso, tras más de veinte años de ausencia, de la acción estatal, vehiculada a través de SEPES y materializada en el plan parcial del sector 46 –El Carrascal–, aprobado en diciembre de 2000 como ampliación del polígono industrial de San Cristóbal –promovido en su día por el INUR–. Esta actuación, que significaba a su vez el regreso de la promoción de suelo urbanizable para uso industrial en la ciudad, derivaba de un convenio que se había firmado en octubre de 1993 entre SEPES y el Ayuntamiento de Valladolid por iniciativa de este último, que reaccionó así a la promoción por parte del Ayuntamiento de La Cistérniga del polígono industrial La Mora, delimitado en una zona cercana y cuyo plan parcial se había aprobado en junio de 1990.³⁶⁵ Ya se ha comentado que el Plan General de 1996 acabó por asumir esta suerte de reacción,³⁶⁶ de tal forma que incorporó este sector como suelo urbanizable no programado, que sería ejecutado y gestionado por parte de SEPES, lo que incluyó el PAU correspondiente –aprobado en mayo de 2000– y la adquisición y urbanización del suelo con cargo a sus presupuestos. Se constata aquí de nuevo la lógica de competencia en la que se había embarcado el área urbana, a la que, de forma indirecta, vino a contribuir SEPES con la promoción de este polígono industrial.

Asimismo, es imprescindible comentar la actuación en este momento de la Diputación Provincial de Valladolid, que –como ya se comentó anteriormente– era propietaria de una gran cantidad de suelo al oeste de la ciudad, entre la avenida de Salamanca y los barrios de Parquesol y Huerta del Rey. Tras plantearse su promoción a finales de los años setenta, el Plan General de 1984 recortó las dimensiones inicialmente contempladas en el plan parcial esbozado a cambio de programarlo en el primer cuatrienio, pero la institución provincial optó por retener el desarrollo de ese suelo, hasta que casi veinte años más tarde, con el mercado inmobiliario de nuevo en ebullición, decidió finalmente la puesta en marcha del plan parcial, siguiendo en este sentido la más pura lógica especulativa. De esta forma, en marzo de 2001 se aprobó el plan parcial del sector 18 –Villa del Prado– (ver Figura 27, pág. 284),³⁶⁷ un caso que merece la pena analizar en detalle por la elocuencia con la que muestra la manera de entender la actividad urbanística por parte de las administraciones públicas en aquel momento, ya que convergió aquí la iniciativa de la Diputación, la casi inmediata e intensa implicación del Ayuntamiento y la colaboración, también, de los principales organismos de la Comunidad Autónoma en la configuración de su programa urbano.

³⁶⁵ El plan parcial se puede consultar en: PLAU, id. 279852.

³⁶⁶ Asunción hecha pese a que en el avance se expresaba la inconveniencia de ampliar aún más la gran zona industrial del sureste de la ciudad (Ayuntamiento de Valladolid, 1993: 130).

³⁶⁷ La denominación del plan parcial deriva del importante yacimiento tardorromano existente en su límite noroccidental.

En primer lugar, las cifras básicas del plan parcial –85 ha de suelo y una previsión de 3600 viviendas– refrendan el cambio de escala en el desarrollo del suelo urbanizable que antes se señalaba. Tras un largo periodo de ausencia, dominado por pequeños crecimientos, las grandes operaciones volvían de nuevo a la ciudad, con cifras que no se habían barajado desde finales de los años setenta. También merece la pena traer a colación otra cifra del plan parcial: las casi 68 ha de carga de sistemas generales. El Plan General de 1996 constató numerosas dificultades en la gestión de este mecanismo compensatorio, pero cuyo diseño mantuvo, con las importantes cotas de arbitrariedad y falta de transparencia que llevaba aparejadas.³⁶⁸ Villa del Prado muestra de hecho las limitaciones de este mecanismo en cuanto a su efectividad compensatoria, especialmente cuando ello quedó sometido, como se verá a continuación, a una lógica de negociación, que aquí estuvo además trufada de intereses políticos y en la que también intervino otro factor de especial relevancia social: la vivienda protegida.

A este respecto, no deja de ser llamativo que, ya durante la tramitación del avance del Plan General de 1996, la Diputación Provincial enviase un escrito solicitando que en el sector de Villa del Prado no se le impusiesen más viviendas protegidas que las mínimas legales, aunque ello implicase mayores cesiones de sistemas generales.³⁶⁹ Sin embargo, no solo consiguió lo solicitado, sino que además se benefició de una notable reducción de la carga de sistemas generales que el Plan General de 1984 le había asignado.³⁷⁰ Además, más de la mitad de esta carga se resolvió internamente al sector, al delimitarse una franja de suelo junto a la avenida de Salamanca que durante la elaboración del Plan General de 1996 se había planteado como nueva área institucional, y en la que finalmente se decidiría la ubicación de la nueva

³⁶⁸ El Plan General de 1984 asignaba la carga de sistemas generales a cada sector a partir de una valoración –vinculada al cálculo del aprovechamiento– en la que intervenían varios factores –localización, urbanización y suelo–. Por su parte, el Plan General de 1996 –condicionado a su vez por la reforma de la Ley del Suelo– optó por mantener la carga global –los suelos cuya obtención se había previsto–, pero reajustando su asignación, que se vinculó esencialmente a la lógica de las edificabilidades –lo que implicó su incremento generalizado– y se alteró con la incorporación de sistemas generales internos en algunos sectores. Asimismo, hizo suyo el criterio de no asignar cada sistema general a un sector concreto, dejando esta decisión en manos del Ayuntamiento: «se ha optado por no comprometer la asignación de sistemas generales, sector a sector. Y por ello, aunque con esas asignaciones la gestión sería más transparente, se opta por la vía indicada, dando preferencia a criterios de oportunidad y conveniencia»: *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 147.

³⁶⁹ Este escrito, incorporado a la documentación de los trabajos realizados en 1993 y 1994 para la tramitación del Plan General de 1996, se puede consultar en: AMVA, C 29920-1.

³⁷⁰ El Plan General de 1984 asignó a este sector una carga de casi 132 ha de sistemas generales, con una previsión de 3530 viviendas. Para una previsión de viviendas incluso ligeramente superior, el Plan General de 1996 redujo esa carga a las ya citadas 68 ha –la mitad–. Respecto a las viviendas de protección oficial, el plan parcial aprobado solo preveía este destino para las correspondientes al 10% de cesión obligatoria al Ayuntamiento: casi la totalidad de las viviendas del sector podían por tanto destinarse a su venta en el mercado libre.

sede de las Cortes de Castilla y León –que desde finales de los ochenta estaban pendientes de trasladarse a Valladolid desde su sede provisional en el castillo de Fuen-saldaña– y de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria –AEAT–.

Este proceso negociador entre Diputación y Ayuntamiento culminó con la firma de un convenio entre ambos por el que el último –a través de VIVA– se encargaría de ejecutar la urbanización del plan parcial, recibiendo a cambio solares con capacidad para un 40% de la edificabilidad residencial total prevista para destinarla a viviendas protegidas –a sumar al 10% correspondiente a la cesión de aprovechamiento–. Esta notable implicación del Ayuntamiento en el impulso de Villa del Prado respondió, como ahora se verá, a la posibilidad percibida por el gobierno municipal de convertir este nuevo desarrollo en una suerte de émulo de Parque Alameda: si este barrio había sido la gran operación de prestigio para el gobierno municipal de Tomás Rodríguez Bolaños, Villa del Prado habría de cumplir ese mismo papel para el gobierno municipal de Francisco Javier León de la Riva, que se encargó de garantizar todos los factores necesarios para el éxito de un proyecto con una evidente carga política en este sentido.

En primer lugar, la instalación allí de las Cortes de Castilla y León –en el citado suelo calificado como sistema general, que fue cedido gratuitamente por el Ayuntamiento en marzo de 2003– aportaba un importante elemento simbólico (Calderón Calderón y García Cuesta, 2014: 113), satisfaciendo a su vez la necesidad del organismo autonómico de disponer de una nueva sede, para la que no se escatimó en gastos.³⁷¹ Adicionalmente –en una de las ubicaciones ya manejadas por el Plan General de 1996–, se acordó que el ejecutivo autonómico asumiese la construcción en otro ámbito del plan parcial del denominado Centro Cultural Miguel Delibes, un equipamiento cultural de primer nivel –con un auditorio con capacidad para 1700 espectadores, sede de la Orquesta Sinfónica de Castilla y León–, que vino a reforzar ese carácter simbólico para la ciudad del nuevo barrio. Frente al caso de Parque Alameda, donde el factor de la imagen recaía esencialmente en un esfuerzo de diseño urbano –especialmente del espacio público–, en Villa del Prado –cuyo diseño no aporta ningún elemento de interés– se vinculó a este programa de edificios singulares, que se basaba en una inversión económica mucho mayor e implicó la absorción de buena parte del suelo destinado a equipamiento público –tanto en sistemas generales como locales–.³⁷²

³⁷¹ Las obras comenzaron en abril de 2004 con un presupuesto de 40 millones de euros, y el edificio se inauguró en noviembre de 2007 tras una inversión que se disparó hasta casi 80 millones de euros.

³⁷² Cabe comentar a este respecto que los espacios libres públicos renuncian a todo papel estructurante, concentrándose en posiciones de borde donde, ante todo, sirven como espacio para el realce de los grandes edificios singulares allí ubicados. Resulta particularmente lamentable la solución de la banda verde frente a la nueva sede de las Cortes por su contraste con el paseo existente al otro lado de la avenida de Salamanca: un espacio al servicio de un edificio frente a un espacio al servicio de los ciudadanos.

En segundo lugar, fruto del convenio firmado con la Diputación, el Ayuntamiento pudo poner en marcha una oferta de vivienda que superó en cantidad a la de Parque Alameda y que se destinó en su totalidad a la figura de la vivienda de protección de la comunidad, la más próxima al mercado libre –equivalente a la vivienda de protección oficial de régimen general– por ser la que menores requisitos exige a sus adquirentes. Para su gestión se siguió el mismo procedimiento que en Parque Alameda: VIVA sacó a licitación todas las parcelas de que disponía, adjudicadas entre 2003 –849 viviendas– y 2004 –823 viviendas– a varias promotoras privadas y cooperativas, encargadas a continuación de su edificación y venta.³⁷³ Por su parte, la Diputación Provincial puso rápidamente en marcha un proceso similar, pero orientado en este caso a la subasta al mejor postor de las parcelas de su propiedad, destinadas al mercado libre.

La primera subasta se convocó en marzo de 2002 para 16 parcelas, y se saldó con la adjudicación de doce de ellas por un importe global de más de 57 millones de euros. La siguiente subasta tuvo lugar en octubre de 2003, y de las 18 parcelas ofertadas se adjudicaron quince, por un montante total que superó nada menos que los 128 millones de euros.³⁷⁴ Es decir, la Diputación obtuvo solo con estas dos subastas unos ingresos extraordinarios de más de 185 millones de euros, mediante un proceso que Basilio Calderón Calderón y José Luis García Cuesta (2014: 113) califican de «perfecto ejemplo de especulación institucional».³⁷⁵

Desde el punto de vista social, por el tipo de viviendas previstas –la mitad destinadas a un mercado libre ya desbocado en sus precios–, se estaba configurando por lo tanto un barrio de clase media –o incluso media-alta–, sin ninguna voluntad de mezcla social –característica por ejemplo del barrio colindante de Huerta del Rey–. La mayor prueba de ello es que no se promoviese ni una sola vivienda social –de promoción pública–, algo cuanto menos llamativo en una iniciativa gestionada por dos administraciones públicas como la Diputación y el Ayuntamiento. Asimismo, apenas quedó suelo para equipamientos de barrio –educativo, sanitario, social–, ya

³⁷³ Entre las promotoras adjudicatarias se encuentran varias empresas locales como Zarzuela SA –254 viviendas–, COVIPRO SL –213 viviendas– o DIURSA –131 viviendas–, pero también empresas de ámbito nacional como FCC –155 viviendas–. Por su parte, las distintas cooperativas que concurren se adjudicaron 339 viviendas –un 20% del total– (Dudet Portillo, 2014: 21).

³⁷⁴ En la primera subasta, todas las adjudicatarias fueron promotoras o cooperativas del ámbito local –DIURSA, San Cristóbal–, mientras que en la segunda destaca la combinación de estas –URVALSA, Edificasa 2000 SA– con otras de la región –Arranz Acinas SA– o incluso de ámbito nacional, como Vallehermoso. También cabe destacar la tendencia desbocada que se aprecia en los precios de adjudicación: en la primera subasta se pagó una media de 100 000 euros por vivienda, mientras que en la segunda esa cota subió hasta los 150 000 euros, alcanzando en algún caso incluso los 200 000 euros de repercusión del suelo por vivienda (Dudet Portillo, 2014: 18-20).

³⁷⁵ En el plan parcial, redactado apenas un par de años antes, se estimaron unos ingresos de 27 743,18 millones de pesetas –algo menos de 167 millones de euros– por la venta de todo el suelo –excluyendo la cesión del 10% correspondiente al Ayuntamiento–, es decir, una cantidad ya superada solo con esas dos subastas: *Plan parcial Villa del Prado: Ordenación* (2001), p. 82.

que buena parte del suelo dotacional se destinó a los edificios singulares, y el resto se concentró en el ya comentado proyecto de centro integrado de equipamientos propuesto por el Plan General de 1996, ubicado en el extremo más alejado del núcleo del nuevo barrio y que en poco tiempo se reservaría para otra nueva sede institucional –Ciudad de la Justicia–.

En conclusión, se puede afirmar que la Diputación Provincial actuó en Villa del Prado de una manera indistinguible de un operador inmobiliario privado –movido únicamente por la obtención del máximo beneficio económico–, vinculado en su caso a un interés político. Tras poner en marcha la iniciativa en el momento oportuno –desde una lógica especulativa–, se desprendió rápidamente de su gestión urbanística –en interesante sinergia con el Ayuntamiento– para centrarse en el que se reveló como su único interés: la obtención de ingresos mediante la subasta de parcelas al mejor postor, con los que sostener un generoso –y agradecido– programa de inversiones en los municipios de la provincia.³⁷⁶

En lo que respecta al Ayuntamiento, su actuación en Villa del Prado también estuvo marcada por el interés político de desarrollar una operación, por un lado, de imagen de prestigio, basada en la inversión de enormes cantidades de dinero público –aportado por la Comunidad Autónoma–, y por otro lado, de definición de un espacio urbano exclusivo para las clases medias. Es inevitable a este respecto su comparación con Parque Alameda,³⁷⁷ y sobre todo con el que, en paralelo, se estaba construyendo en el este de la ciudad, en planes parciales como Campo de Tiro o El Pato, donde sí existieron promociones públicas y una mezcla de distintas figuras de vivienda protegida –como la de régimen especial, destinada a población con menores recursos–. En este sentido, es inevitable reconocer a partir de ello una acción urbanística municipal guiada por un proyecto de ciudad que sigue incidiendo en los tradicionales patrones de segregación socioespacial entre el sur-oeste y el norte-este de la ciudad.

El desarrollo de la política municipal en distintos ámbitos del norte y el este de la ciudad confirma esta orientación, comenzando por la que fue la otra gran operación impulsada por el Ayuntamiento en este periodo: el plan parcial del sector 16 –Los Santos-Pilarica–, con una superficie de 55 ha y una previsión de 2330 viviendas, y que fue aprobado pocos meses después que el de Villa del Prado, en octubre de 2001.³⁷⁸ Aunque no disponía de la propiedad del suelo del sector –muy fragmentada, y con presencia

³⁷⁶ Por imposición legal, este tipo de ingresos extraordinarios debían destinarse exclusivamente a los presupuestos de inversiones.

³⁷⁷ En Parque Alameda, barrio que el Ayuntamiento también orientó hacia las clases medias locales, es indudable sin embargo la construcción de un verdadero proyecto de espacio público –dotaciones de proximidad, espacios libres en posición estructurante– y la presencia de una mayor mezcla social, si bien es cierto que, como ya se dijo, esta última vino en cierto modo forzada por la necesidad de resolver los realojos de la Cañada Real, y se derivó a ubicaciones periféricas dentro del ámbito.

³⁷⁸ Este sector fue incorporado por el Plan General de 1996 en el tercer cuatrienio, con una previsión de uso mixto residencial y terciario –centro comercial–.

de varias promotoras locales–, el plan parcial fue redactado de oficio por el Ayuntamiento al aportar este la superficie total –44 ha– de sistemas generales adscritos –nuevo ejemplo de utilización cuanto menos llamativa de este mecanismo–.³⁷⁹

El diseño realizado desde el Ayuntamiento –sin ser especialmente interesante en cuanto a la ordenación espacial propuesta– sí contemplaba en este caso el destino del suelo dotacional a equipamientos de barrio, a los que se quiere otorgar cierto protagonismo en la ordenación, vinculándolos a los espacios libres públicos. Además de los usos residenciales, el plan parcial reservaba casi 25 000 m² de edificabilidad para usos comerciales y terciarios, en un ámbito al oeste del sector donde el Plan General de 1996 ya había barajado la instalación de un centro comercial.

Sin embargo, lo relevante de este caso no es tanto el plan parcial inicialmente aprobado como la modificación impulsada por el Ayuntamiento y que se aprobó en diciembre de 2004, motivada por el segundo *Plan Municipal de Vivienda y Suelo 2004-2007*. Según se menciona en la propia modificación, dicho plan otorgaba a la zona este de la ciudad «un papel protagonista en la aportación de suelo para viviendas protegidas».³⁸⁰ En efecto, la modificación del plan parcial tenía como principal objetivo elevar hasta el 50% –el máximo legal permitido– la edificabilidad residencial destinada a viviendas con algún tipo de protección, corrigiéndose al mismo tiempo el índice de edificabilidad global, con el fin de no reducir el aprovechamiento del sector –el beneficio esperado en términos inmobiliarios–.³⁸¹

3. 1. 2. La compleción de la corona de suelo urbanizable heredada

A los planes parciales que se han venido comentando hay que sumar, como se decía al principio, otros muchos de iniciativa privada aprobados en este periodo, el más prolífico en la actividad urbanística en la ciudad desde finales de los setenta. Comenzando por los que ya se habían puesto en marcha antes de la aprobación del Plan General de 1996, hay que reseñar en primer lugar el plan parcial del sector 25 –Canterac–, aprobado en septiembre de 1998 para un ámbito de 20 ha ubicado junto al

³⁷⁹ El mecanismo de los sistemas generales en suelo urbanizable ha de servir *a priori* para obtener suelo de propiedad privada para destinarlo a usos de interés público, y no para «volver a obtener» suelo que ya es de propiedad municipal –y cuyo uso destinado a fines de interés público se presupone–. Es pues evidente en este caso el interés del Ayuntamiento en entrar en el reparto de parcelas del plan parcial, aportando para ello varias parcelas municipales ubicadas en el Soto de Medinilla.

³⁸⁰ *Modificación del plan parcial de ordenación del Sector 16 «Los Santos (Pilarica)»: Memoria* (2004), p. 20.

³⁸¹ Buena parte de las parcelas correspondientes a estas viviendas fueron adjudicadas al Ayuntamiento, que las gestionó de nuevo a través de VIVA. Destaca por ejemplo la enajenación en 2007 de parcelas destinadas a la construcción de 783 viviendas de protección oficial de régimen general. Según se ha señalado, para compensar el incremento de esta reserva, la edificabilidad se elevó de 0,50 m²/m² a 0,58 m²/m²: *Modificación del plan parcial de ordenación del Sector 16 «Los Santos (Pilarica)»: Memoria* (2004), p. 21.

barrio de Delicias, donde se preveía la construcción de 962 viviendas –en 2002 VIVA promovió allí la construcción de 126 viviendas protegidas, 56 de régimen especial y 40 para alquiler–.

En septiembre de 1999 obtuvo la aprobación el plan parcial del sector 32 –La Flecha–, un pequeño ámbito –menos de 5 ha– ubicado en el suroeste de la ciudad –junto al límite con el término municipal de Arroyo– e impulsado por una cooperativa, y que ya se había empezado a tramitar como PAU en 1992. Consistía en una urbanización de 99 viviendas unifamiliares en un esquema de ordenación con vocación nuevamente de autonomía –al igual que otros casos ya reseñados anteriormente–. Pocos meses después, en marzo de 2000, se aprobó el plan parcial del sector 12 –Los Viveros–, ubicado junto a los barrios España y San Pedro Regalado, en el norte de la ciudad, cuya tramitación también se había iniciado a principios de los noventa, y donde el Plan General de 1996 había previsto uno de los centros integrados de equipamiento, en forma de «calle dotacional» delimitada como sistema general interno. Sobre una superficie de 20 ha se preveía la construcción de 939 viviendas.

Sin embargo, el mayor número de aprobaciones –nada menos que diez– se concentró en un periodo de apenas dos años, entre principios de 2001 y mediados de 2003. A las ya comentadas de Villa del Prado y Los Santos-Pilarica, de iniciativa pública y que iniciaron esta serie, se sumaron en 2001 el sector 1 –Los Doctrinos–, aprobado en octubre, y el sector 2 –La Galera–, en diciembre. Se trata en ambos casos de urbanizaciones unifamiliares en ubicaciones externas al núcleo urbano. El primero pretendía la regularización de un asentamiento ilegal desarrollado en los ochenta junto a Villanueva de Duero, y el segundo consistía en una ampliación de Fuente Berrocal con alrededor de 350 viviendas.

En 2002 se aprobaron los planes parciales del sector 20 –Zambrana–, del sector 27.1 –Las Raposas 1–, del sector 34 –Arcas Reales– y del sector 38 –Pinar de Jalón–. Exceptuando el segundo, de carácter industrial y ubicado al suroeste de la ciudad –junto al municipio de Arroyo–,³⁸² los otros tres se corresponden con ámbitos residenciales delimitados en el sureste de la ciudad, en el entorno de la ronda interior –entre los polígonos de Argales y San Cristóbal–,³⁸³ inaugurando a su vez los sectores diseñados por el Plan General de 1996, que los programó para el cuarto cuatrienio –para entonces estaban ya aprobados o en tramitación todos los programados en el tercero–. Con una superficie respectiva de 13, 27 y 41 ha, la previsión de viviendas ascendía en cada uno a 765, 1032 y 2893.

Cabe destacar que, mientras que la promoción de Zambrana y Arcas Reales fue impulsada –en alianza con otros propietarios– por la empresa local Urbanizaciones Prigot –del grupo TORCASA–, en el caso de Pinar de Jalón aparecen por primera

³⁸² Las Raposas 1 fue el primer plan parcial industrial de iniciativa privada aprobado en casi tres décadas en la ciudad. Delimitado sobre una superficie ligeramente superior a 15 ha, la edificabilidad prevista ascendía a más de 77 000 m².

³⁸³ Se daba así continuidad al desarrollo urbano en el sur de la ciudad, agotado ya el suelo previsto en el siempre predominante cuadrante suroeste.

vez como promotoras de un plan parcial en la ciudad dos grandes empresas inmobiliarias de ámbito nacional –Metrovacesa y Vallehermoso–, que en junio de 1999 habían adquirido la práctica totalidad del suelo del sector a los herederos del propietario original –Francisco Jalón Pardo-Pimentel, perteneciente a una familia terrateniente local–, y que posteriormente vendieron sendos paquetes equivalentes al 25% de dicho suelo a URVALSA –promotora local– y Guadalmina Inversiones SLU –sociedad dependiente de Parquesol–, repartiéndose las cuatro en proindiviso la operación.

Finalmente, este ciclo se cerró en 2003 con la aprobación de dos planes parciales industriales: el del sector 20 –Industrial Casasola–, un pequeño ámbito de 10 ha ubicado al este de la ciudad –junto al barrio de Las Flores–, y el del sector 44 –Industrial Jalón– (ver Figura 28, pág. 284), con una superficie de 77 ha y ubicado frente al polígono de San Cristóbal, y que también incluía una importante carga de uso residencial –1080 viviendas previstas–. El desarrollo de este último ya se había intentado a través de un PAU a principios de los noventa, mientras que en agosto de 2000 se produjo un importante cambio entre sus promotores, ya que, de nuevo, las empresas Metrovacesa, Vallehermoso y Parquesol adquirieron a los citados herederos de Francisco Jalón un importante paquete de suelo en un sector en el que también estaban presentes numerosas promotoras locales, como DIURSA, y en el que también decidió entrar –como un propietario más– el propio Ayuntamiento, al adscribir como sistemas generales suelos de propiedad municipal –mismo mecanismo que en Los Santos-Pilarica–.

De esta forma, se puede observar que, en apenas unos pocos años en el entorno del cambio de siglo, se completó la puesta en marcha de toda la primera corona de suelo urbanizable diseñada por el Plan General de 1984 y asumida –con mínimos ajustes– por el Plan General de 1996, que la incluyó como prioritaria en una programación que, en este sentido, se cumplió a la perfección. El desarrollo de todos esos sectores se sustentó en un mercado inmobiliario centrado en la vivienda –como producto de venta y de obtención de beneficio– y controlado mayoritariamente por propietarios y promotores locales, que en muchos casos dieron finalmente salida a iniciativas de largo recorrido –varias de ellas incluso heredadas de los años setenta–.

Durante los siete años de vigencia que tendría finalmente el Plan General de 1996 –1997 a 2003– se presentaron solicitudes de licencia para la construcción de 10 744 viviendas en suelo urbanizable, en las que se aprecia el proceso de transición desde las iniciativas más antiguas, pero todavía dominantes –Parquesol con casi 3000 viviendas, La Victoria con casi 900, Paula López, Covaresa y Parque Alameda en el entorno de las 800–, a las iniciadas en este último periodo, que aparecen eso sí con bastante fuerza –Canterac con 700 viviendas, Campo de Tiro con casi 600, Villa del Prado con 950 solo en 2003–. Unas cifras casi idénticas a las viviendas efectivamente construidas en ese periodo –11 066–, con notable predominio de Parquesol y Parque Alameda –algo más de 3000 y de 2000 viviendas, respectivamente– y una menor presencia de los planes parciales más recientes, encabezados por Campo de Tiro y Canterac –con 579 y 502 viviendas–.

No obstante, la actividad constructiva no se concentró exclusivamente en el suelo urbanizable, ya que, en ese mismo periodo, se solicitaron licencias para la construcción de más de 8500 viviendas en suelo urbano –el 44% del total–, mientras que las viviendas ejecutadas ascendieron a 6665 –el 37% del total–. Más allá de estas cifras globales –sin duda notables en un contexto de despegue del suelo urbanizable–, un análisis más detallado revela con claridad los efectos de los planteamientos del Plan General de 1996 –y del PECH– en el suelo urbano.

3. 1. 3. Las intervenciones en el suelo urbano: la subordinación de la ordenación espacial al beneficio inmobiliario

Por un lado, se observa que más del 20% de estas viviendas en suelo urbano –tanto construidas como en licencias– corresponden a las UE delimitadas por el Plan General de 1996, en las que se levantaron una media de casi 200 viviendas por año en este periodo. Asimismo, sobresalen las casi 2300 viviendas construidas en los antiguos PERI de los barrios –un tercio del total–, que como ya se comentó habían sido reconvertidos en AOE –prescindiéndose a la vez de muchas operaciones de reforma interior inicialmente previstas–. A modo de comparación, en los trece años de vigencia del Plan General de 1984 no llegaron a 1000 las viviendas construidas en estos ámbitos, es decir, se construyeron el doble de viviendas en la mitad de tiempo.

Por otro lado, es llamativa la revitalización de las expectativas en el centro histórico a partir de la aprobación del PECH. Tras el anterior despegue, que tal y como ya se comentó se produjo en paralelo al inicio de los trabajos para su elaboración –luego interrumpidos–, desde 1991 y hasta 1996 se solicitaron 42 licencias para construir 265 viviendas, mientras que entre 1997 y 2003 estas cifras ascendieron notablemente hasta sumar 91 solicitudes para nada menos que 667 viviendas. Es curioso que, a finales de los ochenta, fue el inicio de la redacción del PECH lo que multiplicó la solicitud de licencias –con un pico de 433 viviendas solicitadas en 1987–, mientras que, en los noventa, la redacción y tramitación del documento coincidió con mínimos, remontando justo después de su aprobación –con un pico de 193 viviendas solicitadas en 2000–.

Como complemento a las cifras, merece la pena ilustrarlas con unos ejemplos, comenzando por un ámbito interior de una manzana del barrio de las Delicias, entre las calles Sevilla y Andalucía. Allí, el Plan General de 1984 había delimitado el AI 83 (ver Figura 29, pág. 285), que dibujaba dos bloques residenciales de cuatro plantas que conformaban una plaza interior, además de un edificio de uso comercial que definía la prolongación de la calle Cádiz. El Plan General de 1996 decidió partir este ámbito en dos, dando lugar a las UE 172 y 173 (ver Figura 30, pág. 285). En la nueva ordenación, el edificio comercial dio paso a otro bloque de viviendas, mientras que uno de los inicialmente previstos se convirtió en dos, que además pasaron a ocupar el espacio donde se había previsto la plaza, cortando la conexión entre las calles y definiendo un estrecho

patio privado interior. Se aprecia por lo tanto el claro aumento de la edificabilidad residencial y de la densidad –en un barrio ya de por sí muy denso– que introdujo el Plan General de 1996, junto a una pérdida de espacio público –en cantidad y calidad– a la que también contribuyó un diseño urbano reiteradamente torpe.³⁸⁴

El cambio de planteamiento que representaron las UE –y que ejemplifica este caso– se justificó en aras de una viabilidad que, en el fondo, residía exclusivamente en la variable económica. Este ejemplo demuestra este extremo con claridad, ya que no había aquí ninguna dificultad de gestión: una vez partida en dos el área de intervención, las dos UE resultantes se tramitaron exactamente al mismo tiempo: los respectivos proyectos de actuación se aprobaron el 25 y 26 de septiembre de 2003, y los de urbanización, el 28 de mayo del año siguiente. El resultado: una promoción unitaria de 60 viviendas –casi 9000 m² de superficie construida– sobre apenas 4000 m², es decir, más de 2 m²/m² de edificabilidad materializada, que, por ejemplo, duplican el límite de 1 m²/m² establecido por la legislación urbanística regional en suelo urbano no consolidado.³⁸⁵

Asimismo, es interesante comprobar mediante un ejemplo los efectos combinados del Plan General de 1996 y del PECH de 1997. En los años posteriores a su aprobación, destacaron los numerosos procesos de transformación sufridos por las parcelas situadas entre la calle Cebadería y la plaza de Fuente Dorada y las plazas de El Val y Cantarranillas –con la calle Platerías entre medias–. Ese ámbito, que se conformó a raíz del proyecto de Francisco de Salamanca de 1561 –revestido por lo tanto de un gran valor histórico (Álvarez Mora y Alcorta, 1994: 270)– se caracterizaba por un parcelario muy fragmentado, de mucho fondo y muy poco frente. El Plan General de 1984 había prescrito su conservación integral, mediante la ordenanza de Conjunto Arquitectónico o Área Histórica y la catalogación masiva de los edificios.

Por el contrario, el PECH optó por permitir la alteración de ese parcelario histórico mediante la agrupación de parcelas,³⁸⁶ lo que se tradujo, como era de esperar, en numerosos derribos de edificios –conservando en su caso las fachadas– para su posterior sustitución por otros nuevos que permitían una mayor rentabilización de los aprovechamientos. En concreto, a partir de 1997 se han realizado trece intervenciones en ese ámbito, que en conjunto han reducido lo que originalmente fueron 25 parcelas a tan solo trece –la mitad–, empobreciendo así un parcelario de gran valor histórico. Por ejemplo, la Actuación Aislada 2 del PECH –incorporada como UE 117 por el

³⁸⁴ En marzo de 2000, un Estudio de Detalle modificó la disposición de estos últimos dos bloques recuperando la apertura viaria –con un tramo en paso inferior–, pero la redujo a un estrecho corredor, ya que los dos bloques que definen sus laterales avanzan rompiendo la alineación con los colindantes y dejando sendos patios traseros –cuya necesidad es más que discutible–.

³⁸⁵ Cabe remitirse a otro texto en el que, de forma similar, se explica el caso de otro ámbito en el mismo barrio de las Delicias (Fernández-Maroto, 2018b: 140-144), así como los efectos de la reconversión de los PERI en AOE ejemplificados en una fallida unidad de actuación en Barrio España (Fernández-Maroto, 2018b: 145-148).

³⁸⁶ Para ello, se recurrió a actuaciones aisladas, unidades de agregación obligatorias y unidades de agregación voluntarias.

Plan General de 1996, que otorgaba una edificabilidad de $4 \text{ m}^2/\text{m}^2$ – prescribió la agrupación de tres parcelas con frente a la calle Platerías en una sola, conservando únicamente las tres fachadas y permitiendo la reestructuración interior. El proyecto de reparcelación se aprobó en octubre de 2001, y en marzo de 2003 se presentó el proyecto para la construcción de 10 viviendas y locales –en cuatro plantas sobre rasante, más bajocubierta–, acompañadas por un aparcamiento distribuido en tres plantas bajo rasante –una solución generalizada en este tipo de intervenciones en el centro histórico–.³⁸⁷

En resumen, sumando el suelo urbanizable y el suelo urbano, entre 1997 y 2003 se construyeron 17 731 viviendas, es decir, una media anual de 2500 viviendas –rebasándose las 3500 en el año 2000–. Ello refrenda la buena marcha de un mercado inmobiliario local situado en un contexto general de optimismo y bonanza económica y que desplegaba todas las oportunidades de actuación que el planeamiento había puesto a su disposición. Unas oportunidades que la adaptación del Plan General entonces en ciernes incrementaría todavía más, tal y como se verá en el siguiente apartado.

3. 2. El Plan General de 2003: la ruptura del modelo por un urbanismo al servicio del mercado del suelo

Tal y como se acaba de resaltar, en el entorno del cambio de siglo quedó completada la puesta en marcha del primer anillo de expansión de la ciudad, diseñado por el Plan General de 1984 como una de las bases fundamentales de su modelo urbano. Dicho anillo estaba definido por la ronda interior, cuyas obras culminaron en septiembre de 2002 con la inauguración del último tramo pendiente por el sur –avenida de Zamora, entre el paseo de Zorrilla y la avenida de Madrid– y por una primera corona de suelo urbanizable programado –definida en torno a dicha ronda– en la que la práctica totalidad de los sectores que la componían disponían para entonces del correspondiente plan parcial, encontrándose muchos de ellos ya urbanizados y en fase de ocupación –incluso ya completada en varios casos–.

El Plan General de 1996 había asumido este programa, en el que se limitó a introducir algunos ajustes, mientras que sí cuestionó el segundo anillo de expansión que el Plan General de 1984 había propuesto para el largo plazo, conformado en este caso por

³⁸⁷ El edificio finalmente construido redujo el número de viviendas a ocho –de entre 96 y 236 m^2 –, unidas a un local comercial de 179 m^2 , 11 trasteros y 20 plazas de aparcamiento. La reparcelación facilitaba la ejecución de estas últimas, de gran rentabilidad en este tipo de ámbitos. Refiriéndose al centro histórico de Valladolid, Víctor Pérez-Eguiluz (2018: 127) afirma precisamente que, «sin lugar a dudas, el producto por excelencia son los garajes, sin límite de edificabilidad y en área con déficit de aparcamiento. No se pueden entender como un elemento exclusivamente ligado a la producción de nuevas viviendas, ya que la media supera los 2,5 aparcamientos por vivienda». Asimismo, aporta un ejemplo muy similar al que se ha reseñado, en este caso en la plaza Mayor –donde también se han producido varias actuaciones de agregación de parcelas–.

la ronda exterior y por una segunda corona –mucho más fragmentada– de suelo urbanizable no programado. En el capítulo anterior se comentó que el Plan General de 1996 optó por prescindir del tramo este de la ronda exterior –decisión luego revertida–, en cuyo entorno llevó a su vez a cabo una notable reducción en el suelo urbanizable previsto. De resultas de todo ello, definió un total de 47 sectores de suelo urbanizable entre asumidos, programados –en tercer y cuarto cuatrienio– y no programados, de los que, apenas unos años después, solo carecían de plan parcial aprobado quince de ellos: dos del tercer cuatrienio, cinco del cuarto y ocho de los no programados. La mayoría eran de dimensiones intermedias –un promedio de 23 ha–, con predominio del uso industrial y se situaban fundamentalmente en posiciones periféricas del norte y el este de la ciudad.

El mercado inmobiliario estaba pues en pleno auge, lo que hacía prever nuevos proyectos en suelo urbanizable que, necesariamente, habrían de implicar ya un salto a ese segundo anillo –recortado– de expansión. Sin embargo, no existían opciones para impulsar desarrollos que satisficieran las preferencias que estaba mostrando la promoción inmobiliaria en aquel momento: ubicación preferente en los cuadrantes oeste y sur de la ciudad y sectores para uso residencial y de ciertas dimensiones.³⁸⁸

Este último aspecto constituye sin duda una interesante novedad en el panorama de la promoción inmobiliaria vallisoletana, que tradicionalmente había mostrado su preferencia, como se ha comentado en varias ocasiones, por impulsar desarrollos muy controlados en su tamaño y situados en contextos infraestructuralmente resueltos –o muy poco exigentes–. Todo lo que se había intentado fuera de esos límites había fracasado, con la única excepción de Parquesol –caso ciertamente excepcional, valga la redundancia–. Este viraje no fue sin embargo casual, sino que estuvo vinculado a un momento de evidente optimismo en el sector inmobiliario –impulso para su ambición–, de lo que derivó un cambio estructural en la promoción inmobiliaria local que se consolidó precisamente en ese periodo y que tuvo mucho con ver con la llegada de empresas foráneas.

Estas promotoras, tanto del ámbito regional –PROCAST, Arranz Acinas– como sobre todo las del nacional –Metrovacesa, Vallehermoso– disponían de una capacidad de movilización de medios mucho mayor, tanto técnicos como especialmente económicos y financieros. En consecuencia, ello les posibilitaba acometer operaciones de mayores dimensiones, de las que obtener beneficios también mayores –tanto en términos absolutos como en proporción– con los que, a su vez, impulsar su propio crecimiento como empresas –el paradigma del crecimiento entonces dominante–. Asimismo, hay que resaltar que esa obtención de beneficios no se circunscribe al producto final –la vivienda terminada y puesta a la venta–, sino que puede producirse en todas las fases anteriores de la promoción inmobiliaria, incluyendo por ejemplo la

³⁸⁸ Algunos autores han señalado el error cometido por el Plan General de 1996 al no prever ese ciclo alcista (Rivas Sanz, 2008: 288), con una supresión de suelo urbanizable en el este de la ciudad que, en caso de haberse mantenido tal y como había previsto el Plan General de 1984, tal vez podría haber permitido vehicular hacia allí las expectativas del mercado inmobiliario, ya que, aunque no todas, sí satisfacía algunas de sus preferencias –particularmente, la dimensional–.

venta de solares o, también, de suelo sin urbanizar –una gran novedad en el panorama vallisoletano–.

La consolidación de la participación de promotoras foráneas en el mercado inmobiliario local expandió dicho mercado incorporando el suelo, al menos de forma incipiente –se puede recordar el caso antes comentado de Pinar de Jalón–. Ante este nuevo marco de actuación, las promotoras locales actuaron por imitación, asumiendo esa misma lógica y persiguiendo su crecimiento como empresas, por lo que emprendieron para ello promociones cada vez más ambiciosas: de mayores dimensiones y en nuevos mercados –adquiriendo suelo en otros municipios de la región, del país o, incluso, fuera de España–.

La consolidación del mercado del suelo como un negocio autónomo –con sus intermediarios– implicó que las promotoras –en un contexto de gran competencia– tuviesen que asumir mayores costes iniciales, recurriendo para ello a una financiación que, entonces, era muy fácil conseguir –el papel del sector bancario fue, como ya se ha dicho, fundamental–. Siguieron en ese sentido la estela, en general, de la promoción inmobiliaria en España en ese periodo, y, en particular, de Parquesol, empresa de origen local que había iniciado ese recorrido de manera pionera –a través de la gestión de su enorme plan parcial– y que para entonces ya se había convertido en una importante promotora a escala nacional.

Así, la confluencia de estos dos factores –agotamiento del suelo urbanizable demandado por la promoción inmobiliaria en un ciclo alcista y los cambios estructurales en esta, con una creciente relevancia del factor suelo– es la que permite comprender la principal motivación y la orientación del Plan General de 2003, más allá de las razones de necesidad –en el fondo, de oportunidad– que pusieron en marcha su elaboración. Tal y como ya se comentó en su momento, la sentencia del Tribunal Constitucional que en 1997 anuló buena parte de la reforma de la Ley del Suelo de 1990 obligó a una revisión del marco normativo en materia de urbanismo. Por un lado, el gobierno central impulsó una nueva reforma de la legislación estatal que, con una justificación liberalizadora, pretendía fomentar la clasificación del suelo como urbanizable. Por otro lado, la Junta de Castilla y León tramitó una legislación de urgencia que aportase seguridad jurídica a casos como el del Plan General de 1996 –adaptado a una legislación que acababa de ser en gran medida anulada³⁸⁹ mientras procedía, finalmente, a la elaboración de la legislación autonómica en materia de urbanismo,

³⁸⁹ Tras presentar recurso contra la Ley del Suelo de 1990 ante el Tribunal Constitucional, y en espera de su sentencia, la Junta de Castilla y León inició en 1995 la elaboración de la legislación urbanística regional. Cuando dicha sentencia llegó finalmente en 1997, el gobierno regional optó por tramitar de forma separada la ya comentada legislación sobre ordenación del territorio –LOTCyL, aprobada en 1998 para abordar sin dilación los asuntos perentorios de índole supramunicipal y de coordinación– y por aprobar unas pocas medidas transitorias –*Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de Urbanismo*– que solventasen los efectos indeseados de la sentencia mientras se elaboraba, con más tiempo, la nueva legislación urbanística autonómica (Marinero Peral, 1999: 473-474).

materializada en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León – LUCyL–.³⁹⁰ Como es habitual en estos casos, se estipuló que los grandes municipios de la región adaptasen sus Planes Generales a la nueva ley autonómica cuando procediesen a su revisión –aunque fijando para ello un plazo máximo de cuatro años–, si bien también se admitía realizar dicha adaptación a través de una modificación del planeamiento general vigente.

De esta manera, el gobierno municipal de Francisco Javier León de la Riva, que había conseguido revalidar su ajustada mayoría absoluta en las elecciones municipales de junio de 1999,³⁹¹ puso en marcha al año siguiente las primeras actuaciones de este proceso. Así, en julio de 2000 ya se habían preparado dentro del Ayuntamiento una serie de documentos preliminares acerca de los contenidos mínimos de la adaptación y de posibles estrategias para su orientación, a los que se incorporaron también tres estudios que la consultora IDOM había elaborado como anexos a un encargo municipal sobre la «nueva área de centralidad de Valladolid» –que se comentará más adelante en este capítulo–. Tras poner estas actuaciones en conocimiento público – con vistas a la recepción de sugerencias–, se puso en marcha el procedimiento para contratar los trabajos de consultoría y asistencia para la adaptación, que fueron adjudicados en julio de 2001 a la empresa INZAMAC SA.³⁹²

³⁹⁰ La LUCyL asumió en gran medida el sistema urbanístico heredado de la legislación estatal, y también se atuvo a la orientación liberalizadora de la reforma operada en ella el año anterior –ver capítulo 2 de la primera parte–, aunque «suaviza aquella orientación [...] e introduce aspectos que se derivan de una mejor comprensión del fenómeno urbano» (Castrillo Romón y Domingo Vaquero, 2004: 175). Por ejemplo, recuperó la denominación de «rústico» para el suelo no urbanizable, reconociendo sus valores intrínsecos y aportando una amplia gama de criterios para excluirlo de la urbanización, una decisión que, en último término, se dejaba en manos de los Ayuntamientos.

³⁹¹ Pese a perder más de 10 000 votos con respecto a las elecciones de mayo de 1995, el PP mantuvo un porcentaje de voto similar –47%– y sus quince concejales, beneficiándose del estancamiento en votos del PSOE –que no obstante le permitió subir a un 38% del total y a doce concejales– y del enorme descenso sufrido por IU, que perdió la mitad de los votos recibidos en 1995 –bajando hasta un 8% y dos concejales–. Este patrón se mantuvo en las elecciones siguientes, celebradas en mayo de 2003, en las que el PP obtuvo de nuevo los quince concejales que le otorgaban la mayoría absoluta del Pleno –mejorando ligeramente en número de votos, pero descendiendo en porcentaje hasta algo menos del 46%–, mientras que el PSOE experimentó un notable crecimiento –obteniendo casi un 41% de los votos y trece concejales– e IU continuó su senda descendente –quedándose con menos del 6% de los votos y un único concejal–.

³⁹² El anuncio del inicio de las actuaciones se publicó en el BOPVA en octubre de 2000, mientras que en enero de 2001 se solicitó una subvención a la Consejería de Fomento para los citados trabajos, cuyo concurso se anunció en abril de 2001 y que se adjudicaron a la empresa INZAMAC SA por un importe de 82 219 050 pesetas, con un plazo de ejecución de dos años. Por parte de esta empresa, dirigieron los trabajos los arquitectos Antonio Hoyuela Jayo y Manuel Domingo Vaquero, si bien la adaptación es en todo caso de factura municipal, de donde derivaron los criterios, las decisiones y las partes fundamentales del documento elaborado. Toda la documentación referente a estos expedientes y actuaciones preliminares se puede consultar en: AMVA, C 30661-1.

En lo que respecta a los tres estudios de IDOM, fechados en junio de 2000, consistían respectivamente en un análisis demográfico, otro socioeconómico y en unas sucintas estimaciones de la demanda de suelo industrial. El primero, titulado «Presente y futuro de la población vallisoletana», constata los fenómenos demográficos que ya se han venido comentando anteriormente para realizar a continuación una serie de proyecciones en las que no se consideran las migraciones –aun reconociendo la relevancia y las consecuencias de la salida de población joven desde la ciudad a los municipios del entorno– y que apuntan a medio plazo hacia el estancamiento o incluso el descenso de población. Aun con todo, se afirma que la demanda de vivienda aumentaría durante la primera década del siglo XXI por efecto de la llegada del tren de alta velocidad y de su eventual soterramiento –cuestión a la que estaba ligada el estudio–.

El segundo análisis, de tipo socioeconómico, pondera tanto la evolución positiva reciente de las variables económicas –casi todas referidas al conjunto de la provincia– como las consabidas ventajas estratégicas tanto de esta como de la capital en relación con su posición en las principales redes nacionales de transporte. Finalmente, respecto al suelo industrial, se constata una notable oferta a nivel provincial, al tiempo que se destaca el agotamiento de este tipo de suelo en la ciudad, con el consiguiente aumento de los precios –en un momento de demanda creciente– que conducía a que las empresas se ubicasen en otros municipios –nueva referencia a esa sensación de competencia con ellos–.

Frente a esta documentación, resultan sin duda de mucho mayor interés las 85 sugerencias que llegaron al Ayuntamiento en ese periodo de actuaciones preliminares –prolongado hasta febrero de 2002–, ya que muestran con gran elocuencia el principal posicionamiento tanto de propietarios de todo tipo como del sector inmobiliario ante el proceso de adaptación: incrementar drásticamente el suelo urbanizable en la ciudad. En efecto, más allá de los casos particulares habituales, destaca la abundancia de sugerencias en las que se solicita abierta y directamente que terrenos hasta entonces clasificados como no urbanizables pasasen a serlo –y en forma de sectores listos para su desarrollo–, esgrimiendo para ello la nueva legislación tanto nacional como autonómica.

Por ejemplo, numerosos promotores del ámbito local y regional pusieron sobre la mesa diversas fincas rústicas, como Los Álamos –en el sur de la ciudad, entre la Cañada Real y el Camino Viejo de Simancas– o Valdechivillas –al este–. Parquesol propone un nuevo desarrollo también al sur, en este caso en las fincas Juan de Austria y pinar de Villanueva, y Riofisa –otra inmobiliaria de ámbito nacional– plantea un gigantesco desarrollo residencial en el noroeste de la ciudad, junto al límite con el municipio de Fuensaldaña. Asimismo, en algunos casos incluso se esbozaban y cuantificaban algunos proyectos que apuntan ya a una total ausencia de lógica y medida. Se propone por ejemplo una denominada «Ciudad del conocimiento» que se ubicaría al este –en el límite con Renedo de Esgueva–, sobre una superficie de 450 ha y con una previsión de nada menos que 9500 viviendas y casi 200 000 m² de edificabilidad

en usos complementarios. Similar condición presenta el denominado proyecto «Galileo», un parque tecnológico vinculado a la industria aeronáutica, con una superficie prevista de 315 ha, 945 000 m² de edificabilidad y un presupuesto estimado en más de 90 millones de euros.³⁹³ Se confirma así la situación de un mercado inmobiliario que veía oportunidad de hacer negocio en cualquier punto del término municipal, a través de operaciones de dimensiones mastodónticas.

En relación con estos planteamientos, la toma de postura municipal no se hizo esperar. Ya en 2001, en un denominado «informe sobre borrador cero», se explicitaba una posición de máximos: «como criterio general se ha adoptado el de clasificar como suelo urbanizable todo el que ya lo era en el plan que se adapta [...] más el que anteriormente era suelo no urbanizable pero sin ninguna de las protecciones previstas por la legislación actual». En lo que respecta a la categorización, todo el suelo correspondiente al primer supuesto quedaría como urbanizable delimitado, mientras que el restante quedaría como urbanizable no delimitado, «puesto que su desarrollo no es previsible y, en todo caso, sería eventual, dado el proceso demográfico de la sociedad vallisoletana, por el que no se estima adecuado o conveniente su desarrollo a las necesidades municipales».³⁹⁴ Es cuanto menos llamativa esta clara contradicción entre la decisión que se propone tomar –posibilitar dicho desarrollo– y su estimación como no adecuada o conveniente a los intereses municipales, lo cual no impediría –como se verá a continuación– su adopción definitiva.³⁹⁵

A partir de estos más que limitados análisis previos –apenas completados con un simple balance de la ejecución de las previsiones del Plan General de 1996–, el proceso de adaptación como tal se puso en marcha en marzo de 2002 en forma de *modificación del PGOU para su adaptación a la Ley 5/99*. Optando por la modificación frente a la revisión –la posibilidad más sencilla–, se revestía así a la adaptación de un carácter *a priori* menor o técnico, cuyo alcance –en principio limitado– no exigiría los requerimientos de una revisión, como un análisis y diagnóstico mucho más profundo, ni tan siquiera un documento de avance que, aun ralentizando algo la tramitación, la hiciese más transparente.³⁹⁶ Esta se realizó por el contrario con una gran rapidez: el Pleno del Ayuntamiento acordó la aprobación inicial en septiembre de 2002, abriéndose a continuación dos periodos sucesivos de alegaciones de un mes

³⁹³ Todas las sugerencias se pueden consultar en: AMVA, C 30661-1, C 30662-1, C 30663-1 y C 30664-1.

³⁹⁴ *Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid: informe sobre borrador cero* (2001), p. 3.

³⁹⁵ Ya se comentó en el capítulo 2 de la primera parte que el marco legislativo dejaba en todo caso amplio margen de maniobra a los municipios para decidir qué suelos se clasificaban como urbanizables.

³⁹⁶ Es notable el contraste a este respecto no ya con el Plan General de 1984, sino incluso con el Plan General de 1996, motivado también por una adaptación a una reforma legal y que, aunque con extensión más reducida respecto al anterior, contó con un análisis y diagnóstico y con un documento de avance que, como se señaló, exponía las principales motivaciones y objetivos de aquella adaptación.

—uno en septiembre y otro en diciembre—,³⁹⁷ y la aprobación provisional se acordó pocos meses después —en marzo de 2003—. El documento pasó por lo tanto a continuación a manos de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León para su aprobación definitiva, lo que requería el informe previo del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.³⁹⁸

Sin embargo, la Ponencia Técnica de este organismo —apoyándose en los informes elaborados por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta— recomendó en su reunión del 16 de julio de 2003 que se suspendiese la aprobación definitiva de la modificación, indicando, entre otras y principalmente, una deficiencia: que la adaptación, pese a su tramitación como modificación, constituía en realidad una revisión del planeamiento general hasta entonces vigente.³⁹⁹ Con este informe en la mano, el Pleno del Consejo se reunió el 30 de julio, sesión a la que también acudió el concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Valladolid con documentación adicional, alegando la validez del procedimiento de modificación ya que «no se ha pretendido cambiar el modelo, ni la estructura orgánica, ni la ordenación general, ni cualquier otro extremo más allá de lo que exige la técnica de adaptación a la ley autonómica».

Finalmente, el Pleno asumió los argumentos municipales a este respecto, afirmando que «se pretende mantener la continuidad con los planteamientos políticos y técnicos del vigente plan general, aprobado en 1984 y actualizado en 1996», por lo que emitió informe positivo, aunque señalando la necesidad de que se comprobase la subsanación del resto de deficiencias señaladas en el informe de la Ponencia Técnica. Para dar cumplimiento a este requerimiento, el Ayuntamiento presentó nueva documentación el 14 de agosto, y cuatro días después la Consejería de Fomento emitió la Orden de aprobación definitiva, aunque con una salvedad —que luego se comentará— y supeditada a que, en el plazo de un mes, el Ayuntamiento presentase un documento único con las correcciones introducidas.⁴⁰⁰ Finalmente —tras autorizarse una prórroga

³⁹⁷ Este último se decidió ante las modificaciones introducidas en el documento sometido a aprobación inicial como consecuencia de las alegaciones presentadas y aceptadas.

³⁹⁸ Incluido ya por la LOTCyL —ver nota 344— e introducido a su vez en la LUCyL, la composición y funciones de este organismo, bajo control de la Consejería de Fomento, quedaron reguladas en el *Decreto 145/2000, de 29 de junio*, y entre ellas se encontraba la emisión de informe previo a la aprobación definitiva de los Planes Generales —o su revisión o modificación— de los municipios mayores de 20 000 habitantes. Cabe añadir que, junto a este Consejo, la LUCyL incorporó las Comisiones Territoriales de Urbanismo, dependientes también de la Consejería de Fomento y reguladas al mismo tiempo —*Decreto 146/2000, de 29 de junio*— y que sustituyeron a las antiguas Comisiones Provinciales de Urbanismo.

³⁹⁹ Este extremo ya fue señalado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid cuando emitió su informe preceptivo en noviembre de 2002, en el que se afirmaba que, a la vista del documento de aprobación inicial, se estaba ante una revisión, y no ante una adaptación.

⁴⁰⁰ Dicha Orden —*Orden FOM/1084/2003, de 18 de agosto, sobre la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*— recoge esta secuencia de reuniones y las afirmaciones citadas: BOCyL nº165 de 27 de agosto de 2003, pp. 11619-20.

del plazo–, el Pleno del Ayuntamiento fue informado el 15 de diciembre de 2003 de este texto refundido –que no fue sometido a votación–, y el nuevo Plan General entró en vigor a todos los efectos en febrero de 2004 (ver Plano de síntesis 5.3, pág. 327).⁴⁰¹

3. 2. 1. Las áreas homogéneas como máximo exponente de un urbanismo sin forma y entregado al mercado del suelo

La mencionada postura municipal quedó claramente reflejada en la memoria del Plan General de 2003, en la que se afirma que la adaptación «viene a dar continuidad a la estructura general y orgánica, y al correspondiente modelo urbano»,⁴⁰² y se justifica también el supuesto mantenimiento y consolidación de la forma urbana. Para ello, el documento se acoge –tramposamente– a la identificación de estos aspectos únicamente con el suelo urbano y con una parte del urbanizable –el delimitado–, donde es cierto que los cambios introducidos no contradecían el modelo vigente. En lo tocante al suelo urbano, se producía un incremento que derivaba fundamentalmente de la incorporación al mismo de los sectores de suelo urbanizable ya ejecutados y recibidos por el Ayuntamiento, manteniéndose el resto de los sectores heredados prácticamente sin cambios.⁴⁰³ Sin embargo, lo que, en consecuencia, habría supuesto una reducción en el suelo urbanizable delimitado se vio compensado por los cinco nuevos sectores que se incorporaron en esta categoría: 48 –Industrial Las Arenas–, 49 –Parque Empresarial Tecnológico Vereda de Palomares–, 50 –Los Santos 2–, 51 –Residencial Las Arenas– y 52 –Conde Reinoso 2–, con los que se recompuso todo el suelo comprendido entre la ronda interior y la recuperada ronda exterior en el noreste de la ciudad.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Fue entonces cuando la Consejería de Fomento recibió el texto refundido –el día 3– y la memoria y la normativa fueron publicadas en el BOPVA –el día 27–.

⁴⁰² *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 121.

⁴⁰³ En concreto, de los 47 sectores definidos en el Plan General de 1996, nueve pasaron a suelo urbano consolidado como ámbitos de ordenanza específica –AOE–, al conservarse la ordenación de los respectivos planes parciales: Industrial Cabildo-Sur, Ribera de Castilla, Caño Morante-4ª Fase, San Adrián Sur-Valparaíso, Covaresa, Santa Ana, Paula López, Parque Alameda y una parte mayoritaria de Parquesol. Por otro lado, también se decidió la desclasificación del sector 31 –Ribera de Santo Domingo, un pequeño ámbito inferior a 7 ha ubicado junto al río Pisuerga y el puente de Hispanoamérica–, que pasó a suelo urbano no consolidado como APE. Por su parte, otros 21 sectores de suelo urbanizable que también disponían ya de plan parcial aprobado –más la parte restante del de Parquesol– fueron a su vez asumidos –pero sin modificarse la clase de suelo, quedando como SEC-IA–, y respecto a los 16 restantes –que no se habían llegado a desarrollar–, se mantuvieron 12, otros dos fueron subsumidos –como se explica en la nota siguiente– y otros dos –26, San Juan, y 30, Valdezoño–, cuya supresión se decidió inicialmente por su compleja conexión a las infraestructuras de saneamiento, fueron finalmente mantenidos, pero fusionados –sector 26, San Juan y Valdezoño–.

⁴⁰⁴ La inclusión de estos sectores ya se había empezado a tramitar como modificación puntual del Plan General previamente a la adaptación –que la asumió directamente–, al ser complemento de

Estos cinco sectores –dos industriales, dos residenciales y otro residencial de baja densidad– sumaban en total la nada desdeñable cifra de casi 520 ha –tres superaban ampliamente las 100 ha de superficie–, cumpliendo así con el tipo de sector –en cuanto a dimensiones– que estaba demandando la promoción inmobiliaria en la ciudad, al tiempo que, en este caso, sí se respetaba la estructura y el modelo urbano heredado. Aunque su motivación fue ajena a ello, estos sectores no dejaban de representar una suerte de recuperación –bien es cierto que aumentada– del segundo anillo de expansión periférica previsto por el Plan General de 1984 y que el Plan General de 1996 había recortado, facilitando un suelo para la expansión que encajaba en los objetivos de reequilibrio de la ciudad por el este, a los que también se apela aquí.⁴⁰⁵ De esta forma, ciñéndose únicamente al suelo urbano y al urbanizable delimitado, la adaptación dibujaba un horizonte de 170 000 viviendas –30 000 de ellas nuevas–, cifras acordes a la evolución demográfica y la demanda de vivienda esperables –incluso optimistas– y no muy alejadas en todo caso de las que se plantearon en el Plan General de 1996 –161 900 viviendas, de las que 33 860 correspondían a nuevos desarrollos–.⁴⁰⁶

Sin embargo, frente a lo afirmado y defendido desde el Ayuntamiento –y dado finalmente por bueno en la Consejería–, sí se estaba llevando a cabo una ruptura radical con el modelo urbano establecido por el Plan General de 1984 y asumido por el Plan General de 1996, con los planteamientos políticos y técnicos que lo habían alumbrado y con la estructura que los formalizaba. Una ruptura debida, como ya se ha ido adelantando –y se podía prever–, al tratamiento dado al suelo urbanizable no delimitado. En último término, el Plan General de 2003 podría reducirse de hecho a una operación de clasificación masiva de suelo dentro de esa clase y categoría, que en la memoria se sitúa en el marco del «proceso de liberalización del suelo iniciado en 1997» y se presenta por lo tanto como una «consecuencia directa de la aplicación a nuestro término municipal del nuevo modelo instaurado por la legislación a la que se adapta».⁴⁰⁷

Se obviaba así la potestad municipal de haber sometido a criterios racionales ese supuesto automatismo derivado de la legislación estatal y de su concepción residual del suelo urbanizable, ya que, en último término, la legislación autonómica ofrecía un amplio repertorio de categorías de suelo rústico a las que se podría haber recurrido

la operación ferroviaria –sobre la que se hablará más adelante–. En concreto, se preveía la instalación allí –en conexión con la nueva variante ferroviaria de mercancías prevista en la citada operación– del denominado «puerto seco» de Santander. Dentro de estos nuevos ámbitos quedaron subsumidos los sectores 3 y 7 –Trancesa e Inespal– que habían sido incorporados por el Plan General de 1996 en el marco de su propuesta de recomposición del suelo industrial en el noreste de la ciudad. De esta forma, el Plan General de 2003 definió un total de 18 sectores de suelo urbanizable –SEC– con plan parcial pendiente de aprobar.

⁴⁰⁵ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 108.

⁴⁰⁶ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 126.

⁴⁰⁷ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 14.

para limitar los efectos de aquella. Incidiendo en ese supuesto carácter técnico y automático de esta decisión, se afirma que «el plan no contempla el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado que categoriza», lo que conduce a que «su integración en la estructura general no se contemple en el plan» –algo que habría resultado imposible en todo caso–. Así, se estaban obviando tanto las expectativas –reales e inmediatas– existentes sobre este suelo –y que de hecho habían protagonizado sugerencias y alegaciones al proceso de adaptación– como la ruptura que, subrepticamente, se estaba produciendo en realidad con dicha estructura general.⁴⁰⁸ En este sentido, ello habría exigido, como mínimo –y tal y como habían señalado las instancias técnicas antes citadas–, que la adaptación se tramitase como revisión del Plan General –y no como modificación–, ya que se estaba operando –tomando la definición, negada, de su propia memoria– «la variación sustancial del proyecto político común que se ha plasmado en el ámbito del urbanismo».⁴⁰⁹

En efecto, dicho proyecto político común había cristalizado en un modelo urbano ciertamente expansivo, pero en el que dicho crecimiento previsto estaba sometido a diversas cautelas, como el servicio al interés de los ciudadanos –a la ciudad existente– o la articulación y coherencia de cada nuevo fragmento desarrollado con el todo en el que habría de integrarse, lo cual adoptó la forma –espacial y programática– de un esquema radioconcéntrico. Frente a ello, el Ayuntamiento optó por clasificar prácticamente todo el suelo del término municipal que no fuese urbano, urbanizable –delimitado– o protegido por alguna legislación o normativa superior –sectorial o de ordenación del territorio– como urbanizable no delimitado, asumiendo así de forma rotunda la voluntad radicalmente liberalizadora de la legislación estatal.

En concreto, se incluyó en esta clase y categoría de suelo una superficie de nada menos que 3421 ha, es decir, mayor incluso que todo el suelo urbano existente, y que prácticamente duplicaba la superficie de suelo urbanizable delimitado. Esta brutal cantidad de suelo –con capacidad para miles de viviendas– quedó distribuida en las denominadas áreas homogéneas, es decir, en quince paquetes de suelo de dimensión variable –11 ha la más pequeña, más de 650 ha la más grande– definidas en función de su ubicación, y que básicamente venían a rellenar todo el espacio existente entre el trazado de la ronda exterior y los límites del término municipal, además de algunos vacíos entre aquella y la ciudad, y añadiendo incluso algunos ámbitos en enclaves del municipio (ver Figura 31, pág. 286).⁴¹⁰ Es decir, se estaba definiendo un Plan General

⁴⁰⁸ Resultaba en cualquier caso difícil ocultar las expectativas sobre este suelo. De hecho, la primera aseveración prosigue diciendo «sin perjuicio de que la iniciativa privada e incluso la pública pueda promover dicho desarrollo», lo que inevitablemente obligaría a encajar dichos desarrollos en una estructura general con la que son, de raíz, incompatibles: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 14-15.

⁴⁰⁹ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 28.

⁴¹⁰ La relación de áreas homogéneas incluye: 1 –Prado Palacio, 663 ha–; 2 –Las Cañadas, 333 ha–; 3 –La Lámpara, 69 ha–; 4 –Arroyo Velilla, 143 ha–; 5 –Páramo de San Isidro, 158 ha–, 6 –Fuente Amarga, 331 ha–; 7 –Las Riberas, 387 ha–; 8 –Los Argales, 420 ha–, 9 –La Vega, 99 ha–; 10 –Valdechivillas, 418 ha–; 11 –Prado Palacio-Berrocal, 152 ha–; 12 –La Varga-Berrocal, 103 ha–; 13

informe, carente de cualquier estructura o forma general reconocible, es decir, un plan que había perdido dramáticamente su componente espacial.

Para el desarrollo de este suelo –que requería la delimitación de sectores– se fijó una superficie mínima de sector de 100 ha –o del 40% del área homogénea, en las inferiores a 200 ha–, y se otorgaron unas edificabilidades –índices de edificación absoluta– superiores a las del suelo urbanizable delimitado –en concreto, 0,54 m²/m² en las de uso residencial, 0,40-0,42 m²/m² para residencial de baja densidad y 0,45-0,48 m²/m² para industrial–. En relación con esto último, hay que señalar que la distribución de esos tres usos predominantes en las distintas áreas homogéneas responde al esperable patrón tradicional: usos residenciales de baja densidad al oeste y al sur de la ciudad, usos residenciales e industriales al este.⁴¹¹

Se cumplieron así con total exactitud las expectativas de los promotores inmobiliarios, que pasaban a disponer de ingentes cantidades de suelo en casi cualquier parte del municipio para poder adquirirlo a precio de rústico –que es lo que en realidad era– y negociar con él, respaldados por unas condiciones de edificabilidad –clave principal del beneficio futuro– incluso más ventajosas que en el suelo urbanizable delimitado. En pocas palabras, se estaba rompiendo radicalmente el modelo urbano vigente durante veinte años por un urbanismo puesto únicamente al servicio del mercado del suelo, de los promotores inmobiliarios.

Es muy interesante citar a este respecto un resumen sobre los motivos de esta clasificación masiva de suelo –especial y curiosamente atinado– incluido en la orden de aprobación definitiva de la modificación, que dice que «la memoria justifica este cambio como una consecuencia de la adaptación, pero a la vez dentro de un ejercicio de discrecionalidad municipal donde se concede una especial relevancia al marco de la política económica e inmobiliaria prevista por la corporación municipal».⁴¹² Resulta sin duda llamativa –por infrecuente– la referencia a una «política inmobiliaria» municipal. Ingenuamente cabría interpretar dicha expresión como política de vivienda –término muy habitual–, pero es evidente que no se trata aquí de la vivienda protegida a la que dicha política está principalmente vinculada, sino que es en su lectura literal como esta expresión resulta sin duda totalmente precisa: se trata en efecto de una política fruto de un ejercicio de discrecionalidad –como atinadamente se indica– que solo se puede definir como inmobiliaria en tanto que su único fin es el servicio a los intereses del mercado inmobiliario.

Otro aspecto que viene a reforzar con gran elocuencia esta interpretación, y que introduce un factor adicional como es la contribución –también– de la Junta de Castilla y León a la conformación de esta política, es la modificación de las DOTVAENT que se derivó del Plan General de 2003. En efecto, aun afirmando haberse limitado a

–Navabuena, 90 ha–; 14 –La Mangadilla, 37 ha–; y 15 –Zamadueñas, 11 ha–: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 55.

⁴¹¹ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 174-175.

⁴¹² BOCyL nº165 de 27 de agosto de 2003, p. 11621.

clasificar como suelo urbanizable no delimitado aquel suelo hasta entonces no urbanizable que careciese de protección, lo cierto es que el Ayuntamiento de Valladolid solicitó retirar la protección existente en una serie de suelos rústicos a los que las DOTVAENT se la habían otorgado, y que se ubicaban en diversos ámbitos del municipio, varios de ellos coincidentes precisamente con zonas sobre los que algunos promotores –como consta en sus sugerencias a la adaptación– habían puesto sus expectativas.

El Ayuntamiento se dirigió así a la Consejería de Fomento en junio de 2002 para solicitar la modificación de un instrumento que apenas llevaba un año en vigor y que, como se comentó, ya había sufrido varios recortes en su periodo final de tramitación. Entre las diversas medidas solicitadas, destacaban la eliminación de la prohibición de las viviendas aisladas en suelo rústico –decisión que se reclama para el municipio– y especialmente el reajuste de los límites de dos ASVE y la supresión de la calificación de APHA en cinco zonas. La Consejería de Fomento inició en seguida la tramitación de la modificación, que incluyó un periodo de alegaciones –al que acudieron los citados promotores–, el informe –favorable– del Consejo Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio y el dictamen ambiental de evaluación estratégica previa –de carácter preceptivo– por parte de la Consejería de Medio Ambiente, que también fue favorable, aunque incluía llamativamente un cuestionamiento de fondo de la modificación.⁴¹³

Con el proceso todavía sin completar –y por lo tanto con la modificación sin aprobar–, el Ayuntamiento incluyó sin embargo los cambios que solicitaba en el documento de la adaptación –remitido a su vez a la Consejería de Fomento–, por lo que en la orden de aprobación del Plan General de 2003 se tuvo que incluir –necesariamente– la salvedad de excluir de dicha aprobación todo lo que contradijera las DOTVAENT mientras que no se decidiese su modificación. Esta se acordó finalmente –de forma parcial– en mayo de 2004, a través del preceptivo decreto,⁴¹⁴ que incluía diversos razonamientos que conducían a rechazar casi todo lo solicitado, con dos únicas excepciones: el reajuste –aunque limitado– de las dos ASVE –donde se ponía de relieve un comportamiento abusivo por parte del Ayuntamiento–⁴¹⁵ y la supresión de las cinco APHA, medida sobre la que no se daba ni una sola explicación y

⁴¹³ En concreto, se afirmaba que «las DOTVAENT son un instrumento de gran importancia para la conservación de espacios con valores naturales de interés, así como para la consecución de un desarrollo urbano sostenible, teniendo en cuenta que el área está sometida a fuertes presiones antrópicas. La eficacia de las Directrices se basa fundamentalmente en su estabilidad, por lo que no debiera de estar sujeta a modificaciones de calado en períodos reducidos de tiempo»: *Resolución de 7 de abril de 2004, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se hace público el Dictamen Medioambiental de la Evaluación Estratégica Previa sobre la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y entorno*, BOCyL nº76 de 22 de abril de 2004, p. 5553.

⁴¹⁴ *Decreto 60/2004, de 13 de mayo, por el que se aprueba parcialmente la Modificación de las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y Entorno en el término municipal de Valladolid*.

⁴¹⁵ En referencia a la modificación en una de las ASVE, se hace constar que, aparte de lo solicitado y justificado, se habían realizado «otros cambios que aparecen sin justificación en la propuesta»,

que, al eliminar su protección, facilitaba su libre urbanización dentro del suelo urbanizable no delimitado.

De esta forma, la Consejería de Fomento –y la de Medio Ambiente– transigieron con la modificación de un instrumento recién aprobado y que, *a priori*, habrían debido defender ante unos planteamientos que eran a todas luces más que cuestionables. En cierto descargo, cabría considerar la llamativa inclusión tanto en el decreto de modificación de las DOTVAENT como en la orden de aprobación del Plan General de 2003 de afirmaciones que, en el fondo, cuestionaban la actuación del Ayuntamiento de Valladolid. Con ello se expresaba un cierto malestar –imposible establecer su asignación concreta– con unas decisiones que, en todo caso, se tomaron con claro conocimiento de lo que implicaban.

Ante esta acumulación de factores que se han ido comentando, y que ponían de manifiesto la clara orientación del Plan General de 2003 hacia la satisfacción de los intereses del mercado inmobiliario, es evidente que este debía hacer un esfuerzo por justificar el cumplimiento del interés público exigible a todo planeamiento urbanístico municipal, y más concretamente en lo que se refería a las áreas homogéneas. Para ello, una buena parte de las páginas de la memoria se destinan a aportar criterios relativos, entre otros, a su propuesta, ordenación, de protección ambiental y de conexión a las redes infraestructurales previstas. Se pretendía justificar así la viabilidad de su desarrollo, en relación con los posibles impactos sobre las redes infraestructurales del municipio. Sin embargo, estos criterios no pueden ir más allá de recomendaciones e indicaciones, sometidas por un lado a las múltiples incertidumbres sobre el futuro desarrollo de todo este suelo y que, por otro lado, acaban por poner de manifiesto su incompatibilidad no ya con el modelo urbano preexistente, sino con la más simple lógica.

Por ejemplo, en lo referente a la red viaria, las pautas que se incluyen en los planos para la propuesta del viario básico en las áreas homogéneas, y especialmente para su conexión con la red estructural, evidencian la sobrecarga de tráfico que varias de ellas introducirían en vías ya de por sí saturadas, como la autovía de Castilla o el Camino Viejo de Simancas –para el que, como solución, se propone su desdoblamiento–. En lo referente a la conexión a las redes de servicios urbanos, las pautas incluidas en la memoria reconocen directamente en muchos casos la imposibilidad de tal conexión. Por ejemplo, para la resolución del saneamiento en varias áreas homogéneas se plantean desde la construcción de nuevas depuradoras a la utilización

indicándose seguidamente una relación que incluye, por ejemplo, la alteración de los límites de un Monte de Utilidad Pública y que concluye con un «etc.». La inclusión de modificaciones de un modo que aquí bien se puede calificar como subrepticio –y de motivaciones cuanto menos poco claras– se revelaría con el tiempo como un preludio de algo similar –pero ya directamente ilegal–, como se comentará más adelante: BOCyL nº94 de 19 de mayo de 2004, p. 6736.

de mecanismos de almacenamiento o de impulsión –cuyos impactos ambientales y viabilidad económica son muy discutibles–.⁴¹⁶

No obstante, la justificación del cumplimiento del interés público en las áreas homogéneas se deriva fundamentalmente hacia la tradicional lógica de la compensación, imposible pero que se plantea con las mayores cotas de aparente eficacia, incluso de sofisticación, y que se identifica esencialmente con un mecanismo al que ya se ha hecho referencia: los sistemas generales.

En lo tocante a los sectores en suelo urbanizable delimitado, el Plan General de 2003 mantiene el sistema heredado, es decir, no concreta su adscripción, sino que define cuatro subconjuntos –bolsas de suelo– que asocia respectivamente a los sectores procedentes del tercer cuatrienio, el cuarto cuatrienio, los no programados y los de nueva definición, dejando dicha adscripción en manos de una posterior decisión municipal, en la cuantía derivada de aplicar un índice de imputación. Dicho índice sí se asignaba de modo particular a cada sector, estando calculado de tal modo que, en combinación con su índice de edificabilidad absoluta –y en función de los usos predominantes, sometidos a ponderación–, arrojase un aprovechamiento que, como criterio, se hace equivaler siempre al aprovechamiento tipo que para todos estos sectores había fijado el Plan General de 1996.⁴¹⁷

En el caso de las áreas homogéneas, el mecanismo es en apariencia idéntico, pero con una importante diferencia: tal y como se señaló anteriormente, a las áreas homogéneas se les asignaron unos índices de edificabilidad absoluta superiores a los de los sectores, por lo que, para que su aprovechamiento no superase el promedio del suelo urbanizable delimitado –una prescripción de la ley autonómica– se recurría al incremento del índice de imputación de sistemas generales. De esta forma, se establecía que en las áreas homogéneas existía una mayor compensación que en el suelo urbanizable delimitado en forma de sistemas generales, al tiempo que «se introduce un matiz interesante en función del interés público de adelantar la consecución de algunas dotaciones frente a otras», al permitirse que la superficie de sistemas generales que superase el mínimo exigible legalmente se compensase con una inversión equivalente en equipamientos, ya fuesen construidos en la propia área homogénea que se tratase o en otros sistemas generales del municipio.⁴¹⁸

Se generaba así ese discurso de la compensación, presentado de hecho como de mayor alcance y perfección, obviando sin embargo que esa mayor cesión de suelo para sistemas generales no puede considerarse una compensación real ante la posibilidad que se ofrecía en las áreas homogéneas de construir –en proporción– mayor número de viviendas –al ser superiores los índices de edificabilidad–, o que la gestión

⁴¹⁶ Las distintas pautas se recogen en: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 224-265.

⁴¹⁷ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 160-162.

⁴¹⁸ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 174-175.

de esa cesión, que se resolvía dentro de las propias áreas homogéneas,⁴¹⁹ facilitaba de hecho la gestión de sus promotores frente a los de los sectores en suelo urbanizable delimitado –donde entraban en el reparto los propietarios del suelo de los sistemas generales externos correspondientes que el Ayuntamiento decidiese asignar–.⁴²⁰

Asimismo, cabe señalar que esta misma lógica compensatoria de ida y vuelta también aparece en lo tocante a la obligación de destinar una parte del aprovechamiento en suelo urbanizable a viviendas con algún régimen de protección, que había sido introducida en una temprana reforma de la legislación urbanística autonómica.⁴²¹ En el caso del suelo urbanizable delimitado, la ley fijaba un rango de entre el 10 y el 50%, mientras que establecía un mínimo del 30% en el caso del suelo urbanizable no delimitado. A partir de aquí, el Plan General de 2003, que estableció los porcentajes en el rango bajo –20 y 30%, respectivamente–, abrió la puerta a su incremento hasta un 50%, pero al mismo tiempo introdujo un sistema que permitiese a los promotores compensar la menor rentabilidad de la vivienda protegida. En el caso del suelo urbanizable delimitado, mediante el incremento del índice de edificabilidad –solución que, como ya se explicó, el propio Ayuntamiento había ensayado en el sector de Los Santos-Pilarica–, mientras que en el caso de las áreas homogéneas se aplicaría un decremento del índice de imputación de sistemas generales –un trasvase de compensaciones–.⁴²²

3. 2. 2. La ordenación del suelo urbano: entre la multiplicación de las figuras de gestión y el fomento de los crecimientos intensivos

Tras haber comentado con detalle el planteamiento del Plan General de 2003 respecto al suelo urbanizable, y más concretamente respecto al no delimitado, es cierto que cualquier otro aspecto resulta necesariamente de menor importancia que este, pero no por ello hay que obviar las medidas adoptadas en lo referente al suelo urbano, dado que, en términos generales, el Plan General de 2003 profundizó aún más en los males derivados del tratamiento de este suelo en el Plan General de 1996. Es decir, incidió en su comprensión absolutamente burocratizada y orientada, también aquí, a facilitar la transformación de determinados ámbitos en función, principalmente, de los requerimientos del mercado inmobiliario.

⁴¹⁹ Se establecían para ello las denominadas Zonas de Implantación Preferente –ZIP–, coincidentes en muchos casos con ámbitos protegidos por las DOTVAENT –corredores verdes, APHA– y que, de por sí, no podían ser urbanizados, o solo podían destinarse, como es el caso, a sistemas generales u otros equipamientos públicos.

⁴²⁰ Todos estos índices aparecen reflejados en sendas tablas para ambas categorías de suelo: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 210-212.

⁴²¹ *Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.*

⁴²² *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 161 y 177.

Al mismo tiempo, a la hora de afrontar la ordenación del suelo urbano, el Plan General de 2003 debía dar respuesta a determinadas exigencias de la legislación autonómica, que, al igual que en el urbanizable, definía dos categorías de suelo urbano: consolidado y no consolidado, con características y condiciones diferentes. A este respecto, el criterio de partida aplicado fue considerar todo el suelo urbano así clasificado previamente como consolidado, con la excepción de los ámbitos de actuación, considerados *a priori* como suelo urbano no consolidado, pero que fueron sometidos a una evaluación caso por caso, como ahora se explicará.

En lo referente a la ordenación del suelo urbano consolidado, el Plan General de 2003 asumió la lógica y los mecanismos introducidos por el Plan General de 1996. Respecto a la edificación, se mantuvieron las categorías introducidas por este último —edificación consolidada, edificación perimetral, etc.—, aun cuando la razón principal que, como se explicó, las había motivado —las áreas de reparto en suelo urbano— había perdido su vigencia, al haberse suprimido la equidistribución en este suelo. En cuanto a los usos, también se mantuvo el grueso de lo heredado: simplemente se introdujeron algunas modificaciones menores en la definición de los usos pormenorizados, para un mejor ajuste con la nueva legislación autonómica. Sí cabe resaltar la supresión del control de usos por zonas que el Plan General de 1996 había incorporado como novedad, recuperándose de nuevo el control por parcela. Esta decisión se justifica afirmando que ese mecanismo había resultado problemático e inaplicable, «llegando a ser contraproducente en cuanto a la terciarización del casco, ya que las zonas de control de usos, en lugar de evitarla, la han impulsado».⁴²³

También es necesario mencionar la revisión del catálogo, en la que se incluyeron modificaciones ya adoptadas previamente. En concreto, se incorporaron 17 edificios con protección ambiental y dos con estructural, pero se descatalogaron quince edificios —que habían sido protegidos por el PECH— y se disminuyó el grado de protección en otros doce —y se modificó en otros dos—. Respecto a estos últimos, se aportan unos criterios globales, entre los que se afirma que «no se justifica ninguna de las descatalogaciones sólo por su estado de ruina, demolición o pérdida de elementos valiosos, aunque también estos concurrieran, por lo que no existe el riesgo de que se adopte un criterio peligroso».⁴²⁴ Sin embargo, lo cierto es que de la lectura de las justificaciones particulares de varios de los casos concretos en que concurrían esas condiciones se deduce justamente lo contrario, ya que a ello solo se añade una referencia a su «escaso valor arquitectónico», lo que no deja de ser una basta refutación del juicio que condujo a su protección.⁴²⁵

Por lo tanto, los principales cambios introducidos por el Plan General de 2003 en el suelo urbano vinieron de la mano de la adaptación a la legislación autonómica de los ámbitos de actuación, que ya habían sido sometidos a un cambio radical de

⁴²³ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 151.

⁴²⁴ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 64.

⁴²⁵ Las justificaciones de cada caso se recogen en: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 65-73.

orientación por parte del Plan General de 1996. Este, como ya se explicó, sustituyó las áreas de intervención previas por dos instrumentos: las unidades de ejecución y las áreas de planeamiento específico –APE– propuestas. Como en el caso de la ordenación del suelo urbano, el Plan General de 2003 no cuestionó la lógica mercantilizada y burocratizada de aquel cambio, sino que profundizó en ella al determinar su encaje en los requerimientos de la legislación autonómica, sin plantearse por lo tanto ningún tipo de reflexión sobre la ordenación espacial o la posible contribución de estos ámbitos a satisfacer objetivos urbanos que trascendieran sus delimitaciones.

Comenzando por las unidades de ejecución, el Plan General de 2003 destaca en primer lugar el buen ritmo en la tramitación de estas figuras. Así, se señala que casi el 60% de las 108 unidades de ejecución de uso residencial incluidas en las AOE – correspondientes a los antiguos PERI de los barrios– estaban ya totalmente gestionadas o en tramitación, porcentaje muy similar al que se observaba en las 117 unidades de ejecución también de uso residencial pero no incluidas en esos ámbitos.⁴²⁶

Seguidamente, y sin plantearse como se ha dicho ningún tipo de cambio de fondo en su regulación, el Plan General de 2003 estableció el paso a suelo urbano consolidado de todas las unidades de ejecución que pudiesen suprimirse directamente –caso de las destinadas únicamente a obtener suelo dotacional– o que pudiesen gestionarse mediante actuaciones aisladas –operaciones simples de urbanización o cesión–, para lo que introdujo dos nuevas figuras: las áreas de retranqueo –AR, pensadas para cesiones simples de viario– y las normalizaciones de fincas –NF, cesiones más complejas por requerir, por ejemplo, adquisición de viario o una reordenación de las parcelas afectadas–. Asimismo, se decidió conservar todas aquellas unidades de ejecución que ya habían completado su gestión como unidades de ejecución asumidas –UEA–, aduciendo la necesidad de «guardar memoria histórica de ellas» y «dejar constancia de que los compromisos y obligaciones complementarios que pudiesen existir no desaparecen sino con su cumplimiento».⁴²⁷

Sin embargo, la mayoría de las unidades de ejecución pendientes o en trámite exigían operaciones más complejas de cesión o equidistribución, por lo que conforme a la legislación autonómica debían resolverse como actuaciones integradas e incluirse por lo tanto en el suelo urbano no consolidado.⁴²⁸ Con esta finalidad, el Plan General de 2003 introdujo otras dos nuevas figuras: las unidades de actuación –UA, que eran las que no habían iniciado su tramitación– y las unidades de actuación en ejecución –UAE, las que sí lo habían hecho–, conservando en ambos casos las condiciones de ordenación que habían sido fijadas por el Plan General de 1996.

⁴²⁶ Persisten sin embargo las dificultades en ámbitos como Barrio España –catorce de las 19 unidades permanecían sin tramitar–, donde esas figuras solo tenían sentido y viabilidad en el marco de una implicación clara del Ayuntamiento en el impulso de su gestión, como ya se comentó: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 88-89.

⁴²⁷ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 62-63.

⁴²⁸ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 63.

De esta forma, el Plan General de 2003 convirtió las antiguas unidades de ejecución en cinco nuevas figuras de gestión: cuatro áreas de retranqueo, 21 normalizaciones de fincas, 42 unidades de ejecución asumidas, 93 unidades de actuación y 99 unidades de actuación en ejecución. Aunque se realizó un fichero –que se limitaba a incluir sus cifras básicas y la figura previa de la que derivaban–, este no se incorporó a la documentación del Plan General. De hecho, estas figuras no aparecen ni siquiera enumeradas –no ya explicadas– en la memoria o en la normativa –que tampoco las dedica un solo artículo–, sino que se incorporan directa y únicamente en los planos de ordenación. Se observan por lo tanto unos mecanismos absolutamente absorbidos por una lógica de gestión –el medio convertido en fin– cuya lectura es, sin embargo, cada vez menos transparente y más compleja, en total ausencia de justificaciones, criterios o de un simple listado, o al menos de una cuantificación global de estos instrumentos.

Confirmando esta tendencia, hay que destacar que el Plan General de 2003 también dio continuidad a un procedimiento inaugurado por el Plan General de 1996: la remisión, en suelo urbano, a planeamiento previo, para la que –como ya se explicó– había incorporado los denominados ámbitos de ordenanza específica –AOE, antes citadas– y las áreas de planeamiento específico –APE– asumidas. A este respecto, el Plan General de 2003 unificó ambos mecanismos en el primero de ellos –lo que ya representaba nada menos que 34 ámbitos–,⁴²⁹ añadiendo a su vez otras dos APE propuestas de uso industrial ya ejecutadas –Antiguo Pozuelo Alto 1 y 2– y los nueve sectores de suelo urbanizable que –como ya se comentó– pasaron a suelo urbano. De este modo, el Plan General de 2003 incluyó 45 AOE, que comprendían en total una superficie de casi 1150 ha –es decir, casi un 40% de todo el suelo urbano– y cuya regulación se remitía a los instrumentos de planeamiento que los habían ordenado en su día –planes parciales, planes especiales, etc.–, incluyendo aquí también todas las modificaciones posteriores que se hubiesen aprobado en ellos.

Por un lado, se consolidaba así el procedimiento de no traducir directamente a la normativa propia del Plan General toda la regulación de estas zonas, lo que evidentemente implicaba un mayor grado de complejidad en dicha regulación, en la que debían combinarse ciertas determinaciones aportadas por el Plan General con otras remitidas a los instrumentos asumidos,⁴³⁰ que en ocasiones habían sido ya sometidos a varias modificaciones –obligando a su seguimiento–, podían ser de difícil consulta

⁴²⁹ Se asumieron las 19 AOE del Plan General de 1996 –el AOE 10, correspondiente al PERI de La Farola, se disgregó en AOE 10.1 y AOE 10.2– y catorce de las quince APE asumidas –el APE 2, que delimitaba una zona industrial en Soto de Medinilla, se mantuvo como tal al no haberse llegado a ejecutar las previsiones de ordenación aprobadas en su día–.

⁴³⁰ Las AOE sí aparecen enumeradas en la normativa del Plan General de 2003, donde se indican las determinaciones aportadas directamente por este –de ordenación general, particularmente la edificabilidad– y las que se remiten a los instrumentos asumidos –de ordenación detallada–. En estos ámbitos, la normativa del Plan General de 2003 se aplica además en algunos aspectos con «particularidades»: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Normativa* (2003), arts. 451 y ss.

—especialmente los planes parciales y especiales más antiguos, redactados en formatos no digitales, y no digitalizados— y que, en último término, podían prestarse a interpretaciones divergentes sobre su compatibilidad efectiva con la normativa del Plan General —quedando por lo tanto sometidas a un mayor o menor grado de incertidumbre o incluso de arbitrariedad—. Por otro lado, se consolidaba también la incongruencia que ya se señaló anteriormente de conservar solo una parte —la normativa— de instrumentos que, como los PERI de los barrios, no se concibieron con una finalidad regulatoria —que era accesoria—, sino de intervención, por lo que lo más coherente habría sido prescindir directamente del conjunto de sus previsiones en vez de mantenerlos en una vigencia a todas luces ficticia.

En lo que respecta precisamente a la intervención en el suelo urbano, resulta de gran interés valorar el juicio del Plan General de 2003 sobre el otro instrumento que, según se señalaba al principio, fue incorporado con esta finalidad por el Plan General de 1996: las APE propuestas. Mientras que las unidades de ejecución representaban con gran elocuencia la tendencia a la burocratización del suelo urbano, las APE propuestas expresaban con más intensidad la otra tendencia a la que se ha hecho referencia: la mercantilización, y el Plan General de 2003 no hizo sino convertirla en auténtica línea programática para el desarrollo de estos ámbitos.

En primer lugar, se pondera tanto «el acierto del plan a la hora de definir unas adecuadas condiciones de desarrollo para los ámbitos de mayor escala» como «la preferencia del mercado por ellos», en referencia a los sectores de suelo urbanizable y a las APE, y respecto a estas últimas destaca que «se han mostrado especialmente interesantes con su nivel de gestión, y en cuanto a sus dimensiones se aproximan a los sectores en algunas de las “ventajas competitivas” [...] más propias de aquéllos, a la vez que por sus características de áreas semi-consolidadas gozan de un mayor grado de centralidad».⁴³¹ Se estaba así exponiendo un programa en el que estos ámbitos —particularmente los correspondientes a áreas industriales abandonadas o en proceso de serlo— cumplirían un papel de crecimientos intensivos en el interior de la ciudad, equivalentes a los producidos en el suelo urbanizable de la periferia pero con el componente añadido de la centralidad, que se resalta en simples términos de atractivo inmobiliario, y no el marco de una estrategia urbana más amplia.⁴³²

En términos cuantitativos, el Plan General de 2003 mantuvo las 26 APE propuestas del Plan General de 1996 —salvo las dos antes citadas que se asumieron como

⁴³¹ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), pp. 91-92.

⁴³² El texto prosigue afirmando que «al coincidir muchas de las APE definidas con áreas obsoletas, con su desarrollo se propicia la necesaria regeneración urbana de las zonas de la periferia consolidada en las que se ubican», como si su simple desarrollo ya indujese *per se* dicha regeneración, que no se sabe en qué consistiría, puesto que no se articula ninguna interrelación entre esos ámbitos y las zonas aledañas. Tampoco se reflexiona sobre su posible encaje en una visión estratégica y de conjunto de unas zonas con patentes tensiones de transformación —que ya habían sido detectadas más de una década atrás— y cuyo potencial había sido reiteradamente destacado, entre otras, y de forma entonces muy reciente, por las DOTVAENT —como ya se comentó en el capítulo anterior—: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria* (2003), p. 92.

AOE–, si bien distinguió las once que ya disponían de ordenación detallada aprobada, que fueron renombradas como APE-IA, es decir, APE con instrumento de ordenación detallada asumido. Asimismo, esta figura sirvió para incorporar las nueve unidades de actuación en suelo urbano no consolidado definidas en una modificación puntual del Plan General en el núcleo de Puente Duero, que se había aprobado en octubre de 2001.⁴³³

En total, las 22 APE-IA definidas suponían casi 100 ha de suelo urbano –en este caso no consolidado– en las que, nuevamente, se combinaban las determinaciones de ordenación general aportadas por el propio Plan General con las de ordenación detallada remitidas al instrumento asumido –Estudio de Detalle, Plan Especial o modificación de Plan General–.⁴³⁴ Del mismo modo, a las trece APE restantes heredadas del Plan General de 1996 se añadieron otras ocho de nueva definición, en las que se concretó ese programa de aprovechamiento de las ventajas competitivas de ciertos ámbitos del suelo urbano, y que se basaba en la conversión a usos residenciales de áreas abandonadas, ya fueran antiguas instalaciones industriales –ENERTEC– o militares –Cuarteles Conde Ansúrez y General Monasterio–.⁴³⁵

Esta cuestión se comentará con mayor detalle en el último apartado de este capítulo, en relación a su vez con otra con la que está directamente vinculada: la denominada «operación ferroviaria», es decir, el soterramiento del ferrocarril a su paso por la ciudad y las actuaciones que llevaba asociadas –algunas ya mencionadas, como

⁴³³ En esta modificación –de iniciativa municipal– se incluyeron por primera vez en el planeamiento general de Valladolid dos de las nuevas categorías de suelo introducidas por la legislación autonómica: el citado suelo urbano no consolidado y, también, el suelo urbanizable no delimitado. En un contexto de recurrentes parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable –que el Ayuntamiento no controlaba–, la modificación plantea, a modo de solución, facilitar la expansión de ese pequeño núcleo del término municipal: se clasificaron más de 28 ha de suelo urbano no consolidado, y otras 38 ha adicionales en suelo urbanizable no delimitado –justificadas como reserva para el patrimonio municipal de suelo–. La Consejería de Fomento rechazó esta última medida ya que las DOTVAENT habían protegido esos terrenos como APHA, y además añadía que resultaba contradictoria con los criterios de «racionalidad, equilibrio y eficiencia del sistema urbano de claro interés supralocal». Sin embargo, como ya se explicó, apenas unos meses después se aceptó la supresión del APHA y la incorporación de ese mismo suelo como área homogénea en el Plan General de 2003. La cita aparece en la *Orden de 10 de octubre de 2001, de la Consejería de Fomento, sobre la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid en el núcleo de Puente Duero*, BOCyL nº208 de 25 de octubre de 2001, p. 15384. La modificación se puede consultar en: PLAU, id. 280641.

⁴³⁴ El listado de estos instrumentos y las condiciones de ordenación general de cada uno de ellos se recogen en la normativa del Plan General de 2003: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Normativa* (2003), arts. 149 y ss.

⁴³⁵ Las otras cuatro APE incorporadas se corresponden con el antiguo sector de Ribera de Santo Domingo –cuya desclasificación como suelo urbanizable ya se comentó– y con tres pequeños ámbitos que refundían unidades de ejecución previas. La relación completa de estas APE y las determinaciones de ordenación general de cada una de ellas se recogen en la normativa: *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Normativa* (2003), arts. 172 y ss.

las correspondientes a la zona de Palomares—. Aunque en el momento de redactarse y aprobarse el Plan General de 2003 ya se habían decidido sus líneas maestras, la operación ferroviaria se siguió tramitando aparte, «habiéndose optado por esta solución dada la urgencia en establecer y aprobar el planeamiento preciso que posibilite la gestión y ejecución de la operación ferroviaria en los plazos marcados por las administraciones implicadas».⁴³⁶

Sin embargo, la verdadera razón de esta decisión hay que buscarla más bien en que la inclusión global de la operación ferroviaria en el proceso de adaptación habría hecho ya absolutamente inevitable la tramitación de esta como revisión del Plan General, al converger las previsiones de suelo residencial en la periferia —las ya comentadas áreas homogéneas— con las que en el interior de la ciudad sustentaban toda esa operación, evidenciando la incongruencia entre ambas medidas y la ruptura que representaban con el modelo urbano hasta entonces vigente —evidenciando, en el fondo, la falta de un proyecto de ciudad—. De hecho, es precisamente esa componente de la operación ferroviaria la que se quiso excluir de la adaptación, puesto que, como se acaba de recordar, otras actuaciones vinculadas sí fueron incorporadas —aunque se pretendiese hacerlo como si fuesen de una importancia menor—.⁴³⁷

3. 2. 3. El demediado ARI de La Rondilla como muestra de la falta de interés en la regeneración urbana

Frente a este tipo de operaciones dentro de la ciudad —sobre las que se volverá más adelante—, hay que subrayar la total ausencia en el Plan General de 2003 de propuestas de actuaciones de rehabilitación o regeneración urbana —consecuencia del fracaso de la única que se pretendió incorporar—. A este respecto, es importante empezar señalando que justo entonces se estaba culminando la ejecución de la primera Área de Rehabilitación Integrada —ARI— de la ciudad, delimitada sobre un ámbito del centro histórico de gran valor patrimonial: los entornos de la catedral y de la calle Platerías.⁴³⁸

⁴³⁶ *Adaptación del Plan General de Valladolid. Texto refundido: Memoria (2003)*, p. 108.

⁴³⁷ En la orden de aprobación del Plan General de 2003 se indica respecto a la inclusión de los nuevos sectores de suelo urbanizable en la zona de Palomares que «el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio considera que todas estas operaciones se citan de manera escueta en la memoria, aspecto que debe ser corregido dada la importancia de la operación», lo que obligó al Ayuntamiento a aportar explicaciones adicionales en la documentación que facilitó el 14 de agosto como paso previo para que se llevase a cabo la aprobación: BOCyL nº165 de 27 de agosto de 2003, p. 11623.

⁴³⁸ La figura del ARI nació a principios de los ochenta en el marco de los planes estatales de vivienda, con el fin de subvencionar actuaciones de mejora de las condiciones de viviendas en ámbitos degradados, siendo lo más habitual su empleo en centros históricos. En el caso de Valladolid, la solicitud del ARI de Platerías —un ámbito ya señalado como prioritario por el avance del PECH en 1986— fue presentada por el Ayuntamiento en julio de 1997, y esta fue declarada por la Junta de Castilla y León —en ejercicio de sus competencias en política de vivienda— por el *Decreto 74/1998*,

En clara continuidad con los programas de mejora de fachadas en el centro histórico —que el gobierno municipal de Rodríguez Bolaños ya había puesto en marcha a principios de los noventa— y complementando las importantes inversiones en la mejora de la urbanización de los espacios públicos del centro histórico —impulsadas por la corporación encabezada por León de la Riva—, esta actuación se tradujo en la reurbanización de varios espacios públicos —casi 15 000 m²— y en la rehabilitación de 160 edificios —515 viviendas—, dando unidad estética a sus fachadas y mejorando sus condiciones de habitabilidad. Por lo tanto, aportó una clara mejora de la calidad ambiental del ámbito que impulsó una reactivación de su actividad.⁴³⁹

Algunos años antes, con esta actuación en el centro histórico recién iniciada, VIVA —que se estaba ocupando de su gestión— encargó el denominado «estudio para la remodelación de los barrios de La Rondilla y Pajarillos», un compromiso que el Ayuntamiento había adquirido con las respectivas asociaciones de vecinos y que abría la puerta a la extensión de las actuaciones de rehabilitación desde el centro histórico a otros tejidos consolidados, algo que en aquel momento apenas contaba con precedentes en España. El estudio, realizado por un equipo externo entre diciembre de 1999 y octubre de 2002,⁴⁴⁰ fue más allá del encargo inicial —el estudio de la delimitación de un ARI— para llevar a cabo un diagnóstico profundo de ambos barrios del que salió un catálogo con diversas alternativas de actuación, fruto además del diálogo con las citadas asociaciones de vecinos y que, en definitiva, definía una aproximación integral para la mejora de ambos barrios.

En el caso de Pajarillos se proponía el impulso como eje de la calle Cigüeña, diversas alternativas de actuación sobre los grupos de viviendas 29 de octubre e Ibáñez Olea —que iban desde la rehabilitación a la renovación parcial o casi total— o la delimitación de un ARI en Pajarillos Altos. Por su parte, en el caso de La Rondilla se proponía un ARI discontinuo que incorporase sendos polígonos oficiales de vivienda

de 2 abril. El convenio entre el Ayuntamiento y la Junta se firmó en junio de 1998, dando inicio a unos trabajos que se prolongaron hasta 2004 y que se presupuestaron en 21 millones de euros, repartidos a partes casi iguales entre el gobierno central, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento —por un lado— y los propietarios —por el otro—. Los resultados del ARI se recogieron en una publicación municipal (Fraile Casares, 2005).

⁴³⁹ Sin embargo, esta actuación no estuvo exenta de polémica, ya que la reurbanización del entorno de la Catedral —plaza de Portugalete— preveía la demolición de su atrio, lo cual provocó una notable reacción de oposición que condujo a que, finalmente, se optase por mantenerlo.

⁴⁴⁰ El estudio fue adjudicado a la UTE formada por la empresa INZAMAC SA —que luego participaría en el Plan General de 2003, como ya se señaló— y el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, con Alfonso Álvarez Mora como investigador principal. Cabe señalar que este trabajo recibió una mención en el Premio Gubbio 2003, concedido por ANCSA —*Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici*— y el municipio de Gubbio (Italia). Sus principales contenidos se pueden consultar en el número 8 de la revista *Ciudades* (Varios Autores, 2004), y han sido contextualizados por María A. Castrillo Romón y Manuel Domingo Vaquero (2004).

–18 de julio y XXV Años de Paz–, el refuerzo de la calle Torquemada como eje estructurante –proponiendo también la apertura de una nueva plaza central en la zona más densa del barrio– o un programa piloto de eficiencia y mejora energética.

Recogiendo una de esas propuestas, el documento de aprobación inicial del Plan General de 2003 incluía un APE –número 45– delimitada en el barrio de la Rondilla que preveía el derribo de varios bloques de viviendas –cuyos vecinos serían realojados en otra zona del mismo barrio– con el fin de esponjar su parte más densa e incorporar una nueva plaza. Sin embargo, esta propuesta –que venía avalada por la asociación vecinal– fue pésimamente gestionada por el Ayuntamiento durante la exposición pública del documento. Tras cundir la alarma entre los vecinos afectados, estos presentaron una avalancha de alegaciones que condujeron a que, finalmente, dicho ámbito fuese suprimido del documento definitivamente aprobado.⁴⁴¹ Quedó así gravemente cuestionado lo que podría haber sido un ambicioso programa de intervención integral en ambos barrios –con potencialidad pionera a nivel nacional–, del que solo se mantuvieron las propuestas más fáciles de gestionar por parte del Ayuntamiento –en concreto, la delimitación del ARI para los dos citados polígonos de vivienda de La Rondilla–.⁴⁴²

En conclusión, se puede afirmar que el Plan General de 2003 llevó a cabo una ruptura total con el modelo urbano establecido por el Plan General de 1984, al orientar tanto el suelo urbano como el suelo urbanizable hacia un único objetivo: facilitar

⁴⁴¹ En total se recogieron más de 40 alegaciones sobre esta propuesta, a las que se respondió aceptándolas, indicándose que «parece razonable suprimir el APE delimitado, en la medida en que sería factible lograr el fin para el que ésta fue planteada (que no sería otro que la regeneración del espacio urbano del barrio de La Rondilla en una de sus áreas más densas) utilizando otras medidas e instrumentos más ajustados y adaptables a las circunstancias». Desde la asociación familiar de La Rondilla se apunta, por un lado, a la falta de convencimiento del equipo de gobierno municipal acerca de este estudio –comprometido por un concejal y asumido a regañadientes por el que le sustituyó tras las elecciones de 1999, se afirma–. Por otro lado, también se menciona la responsabilidad directa del alcalde –al hablar públicamente de derribos y expropiaciones– y de la prensa local en la alarma generada entre los vecinos afectados, que acabaría tumbando la propuesta. Aun siendo evidentemente una visión de parte, no es en absoluto descabellado pensar en la falta de interés del Ayuntamiento en hacerse cargo de una propuesta que, evidentemente, iba a implicar dificultades y un importante esfuerzo de gestión. Las declaraciones sobre esta propuesta de un representante de la citada asociación familiar aparecen recogidas en una entrevista publicada en el número 8 (2004) de la revista *Ciudades* citado en la nota anterior: pp. 187-197.

⁴⁴² La denominada ARI del barrio de La Rondilla –delimitada sobre los polígonos 18 de julio y xxv Años de Paz– fue solicitada por el Ayuntamiento en marzo de 2006 y declarada por *Acuerdo 164/2006, de 23 de noviembre*. El ARI preveía actuar sobre 1052 viviendas en dos fases, y el convenio para la ejecución de la primera fase se firmó entre la Junta y el Ayuntamiento en diciembre de 2006 –con un presupuesto de 10 millones de euros–, permitiendo la rehabilitación de 41 edificios y 482 viviendas entre 2008 y 2010. Se inició entonces la segunda fase, dirigida a las 570 viviendas restantes –con un presupuesto algo superior a los 7 millones de euros– de las que finalmente se rehabilitaron 367 –en 35 edificios– entre 2012 y 2014. Como en el caso del ARI de Platerías, los resultados –de la primera fase– quedaron recogidos en una publicación municipal (ARI Rondilla, 2011).

al máximo el desarrollo del mercado inmobiliario en la ciudad –y más concretamente del mercado del suelo–. Para ello, se anuló la variable fundamental del planeamiento urbanístico –la espacial–, profundizando en la burocratización del suelo urbano iniciada por el Plan General de 1996 y colmatando todo el término municipal con las áreas homogéneas, en total ausencia de cualquier estrategia urbana global y mediante un proceso de adaptación que se forzó hasta el extremo. No solo se evitó tramitarlo como lo que en realidad era –una revisión–, y se dejó aparte un aspecto clave –la operación ferroviaria–, sino que, con el tiempo, se acabaría descubriendo que en ese servicio a los intereses inmobiliarios incluso se traspasó la línea de la legalidad.

Durante el proceso de elaboración del texto refundido entre agosto y diciembre de 2003 –según se exigió en la orden de aprobación definitiva– se introdujeron en el documento una serie de cambios que nada tenían que ver con las deficiencias señaladas, sino que, a la postre, favorecían los intereses de los propietarios de determinadas parcelas o abrían la puerta a actuaciones más favorables desde el punto de vista inmobiliario. Estos hechos salieron a la luz varios años después, en julio de 2008, cuando el PSOE denunció la supuesta manipulación ilícita de cinco planos de ordenación y 67 artículos de la normativa. Sin embargo, desde el gobierno municipal solo se reconocieron los cambios en nueve artículos y dos planos, calificados como errores materiales, votándose el 29 de julio en Pleno su corrección y remisión a la Consejería de Fomento, que un mes después emitió una orden de corrección de errores materiales.⁴⁴³

Esta orden fue recurrida, y el TSJ de Castilla y León la acabó declarando nula de pleno derecho al considerar que no se trataba de errores materiales, sino de alteraciones conscientes, según consta en la sentencia dictada en febrero de 2011, que fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo en enero de 2014. En consecuencia, la Consejería de Fomento se vio obligada a poner en marcha una revisión de oficio de la orden de aprobación definitiva del Plan General de 2003, para revertir los cambios no justificados introducidos en el texto refundido. Finalmente, al margen de la determinación de las posibles responsabilidades penales en esas alteraciones, el proceso concluyó con la corrección de 19 artículos y tres planos, y la anulación de la aprobación definitiva de un APE, según se publicó en la orden que resolvió el procedimiento en agosto de 2014.⁴⁴⁴

⁴⁴³ *Orden de 1 de septiembre de 2008 del Consejero de Fomento por la que se corrigen errores materiales en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.*

⁴⁴⁴ *Orden FYM/715/2014, de 7 de agosto.* De forma paralela se instruyó un procedimiento judicial para determinar la autoría de las alteraciones, que tras una larga y controvertida tramitación dio lugar a la apertura de juicio oral en septiembre de 2018, en el que comparecieron catorce personas: el concejal de Urbanismo en 2003 –José Antonio García de Coca– y tres técnicos municipales, acusados de delitos de falsedad en documento oficial, prevaricación y sobre el patrimonio, y nueve empresarios del sector inmobiliario y un religioso, acusados de tráfico de influencias –algunos también de falsedad en documento oficial–. Sin embargo, la Audiencia de Valladolid acordó en octubre de 2018 el sobreseimiento de la causa respecto a los diez últimos por prescrip-

3.3. La corona periurbana en ebullición: competencia entre municipios y oligopolios inmobiliarios

Un factor adicional que fue determinante en la orientación del Plan General de 2003 fue, sin lugar a duda, la competencia con los municipios del entorno de la ciudad por retener o atraer población. Tal y como se ha ido comentando, esta lógica se originó a principios de los noventa, se agravó en el momento de la redacción de las DOTVA-ENT y alcanzó sus mayores cotas, ya de enfrentamiento directo –incluso expresado públicamente–, en los primeros años del siglo XXI.⁴⁴⁵

En efecto, la política de clasificación masiva de suelo urbanizable del Plan General de 2003 está directamente ligada a esa situación de competencia, tal y como aparece reflejado en la propia orden de aprobación definitiva, donde se la vincula a «una liberación de posibilidades de asentamiento con el objeto de controlar el precio del suelo o de frenar la emigración a municipios vecinos».⁴⁴⁶ Si inicialmente el Ayuntamiento de Valladolid recurrió a su propia iniciativa, consistente en la promoción de un nuevo espacio urbano acorde a las preferencias de las clases medias y con una reforzada oferta de vivienda a precios asequibles –operación de Parque Alameda–, después se pasó a combinar esta estrategia –operación de Villa del Prado– con otra nueva pero que se ofrecía a la iniciativa privada: la competencia en suelo.

La ciudad se sumó así con entusiasmo a una política urbanística prácticamente monopolizada por la clasificación de suelo, que por entonces ya llevaba un tiempo caracterizando a varios municipios del entorno de la ciudad, que con ello querían consolidar el crecimiento demográfico y la actividad constructiva que venían experimentando y que, como ya se señaló en el capítulo anterior, eran percibidos como un fin en sí mismos –sin detenerse a valorar las posibles consecuencias negativas para el conjunto del área urbana en función de cómo se estaban produciendo–.

En este contexto, la adaptación a la nueva legislación autonómica se convirtió para ellos –al igual que ocurrió en la ciudad– en una razón de oportunidad que esgrimir para, en realidad, seguir incrementando la cantidad de suelo urbanizable ofrecida al mercado inmobiliario; en definitiva, para seguir alimentando un urbanismo basado en el enfrentamiento entre municipios y absolutamente servicial respecto a los intereses

ción de los delitos, y cuando el juicio oral se reanudó en octubre de 2019 también resultó exonerado uno de los tres técnicos municipales, al retirar los cargos la Fiscalía. Finalmente, la Audiencia de Valladolid condenó en diciembre de 2019 a García de Coca –por los delitos de falsedad en documento oficial, prevaricación y sobre el patrimonio– y a los dos técnicos municipales –por los delitos de falsedad en documento oficial y prevaricación–. La sentencia solo fue recurrida por los dos últimos, estando pendiente la resolución de dicho recurso por el Tribunal Supremo en el momento de la última revisión de este texto.

⁴⁴⁵ Refiriéndose a este momento, Basilio Calderón Calderón y José Luis García Cuesta (2006) hablan de una «competencia intermunicipal despiadada en todos los ámbitos –económico, urbanístico, residencial, dotacional, etc.–».

⁴⁴⁶ Orden FOM/1084/2003, de 18 de agosto, BOCyL nº165 de 27 de agosto de 2003, p. 11624.

de aquel.⁴⁴⁷ Así, entre 2000 y 2004 fueron varios los municipios del entorno de la ciudad que decidieron actualizar sus instrumentos de planeamiento urbanístico general. Cabe destacar, por un lado, que varios de ellos iniciaron este procedimiento aun cuando el instrumento en vigor se hubiese aprobado apenas unos pocos años antes. Por otro lado, también hay que subrayar que muchos de ellos optaron por la figura del Plan General de Ordenación Urbana, de la que hasta entonces solo disponían La Cistérniga, Laguna de Duero y Tudela de Duero –además de la ciudad–.

La nueva legislación autonómica reservaba esa figura, en principio, para los municipios con población superior a los 20 000 habitantes, mientras que al resto les correspondería otra: las Normas Urbanísticas Municipales. Sin embargo, no se prohibía el recurso a la primera por parte de municipios con población inferior a esa cifra, y en ciertas circunstancias hasta se estimulaba, al establecerse lo que podrían llegar a considerarse como condiciones ventajosas: edificabilidades máximas en sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable que podían ser un 50% superiores – 0,75 m²/m² frente a 0,50 m²/m²–, o capacidad por parte del Ayuntamiento para la aprobación definitiva de los planes parciales en suelo urbanizable delimitado.

3.3.1. La expansión urbana como único objetivo en las revisiones del planeamiento general en el área urbana

Los municipios que abrieron esta nueva serie de planeamiento general fueron Villanubla y Boecillo, que aprobaron respectivamente sus Normas Urbanísticas Municipales y su Plan General de Ordenación Urbana en octubre y diciembre de 2001, aun cuando ambos disponían de unas Normas Subsidiarias que apenas llevaban unos pocos años en vigor –habían sido aprobadas respectivamente en mayo de 1995 y julio de 1997–.

En el caso Villanubla, es interesante detenerse en la memoria de las nuevas normas, en la que se afirma que «tras pocos años de vigencia de las actuales, estas distan mucho de responder a las verdaderas necesidades del municipio», ya que «construyen en exceso el posible desarrollo del municipio, sobre todo en los alrededores del casco urbano, sin tener en cuenta las demandas que genera el aeropuerto civil y la tradicional vinculación del pueblo con la carretera nacional Valladolid-León».⁴⁴⁸ En esta misma línea, se añade después que «Villanubla, hasta ahora, no ha sido receptora de población proveniente de la capital, fundamentalmente porque no existía suelo disponible. Cuando se ha creado este suelo, con las normas del 95, se ha comenzado a desarrollar y está empezando a atraer nuevos vecinos».⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Ricardo Ignacio Cordero García (2005: 14) se refiere a «la aprobación de una nueva generación de normativas de planeamiento urbano claramente favorables a los intereses de la promoción inmobiliaria».

⁴⁴⁸ *Revisión de las Normas Urbanísticas de Villanubla: Memoria* (2001): p. 1.

⁴⁴⁹ *Revisión de las Normas Urbanísticas de Villanubla: Memoria* (2001): p. 9.

Se configura así un discurso –que describe con gran elocuencia el contexto urbanístico del momento– que justifica la necesidad de continuos incrementos en el suelo disponible para urbanizar –las normas de 1995 funcionan, pero a la vez constriñen– para poder garantizar un crecimiento del municipio que se plantea desde una lógica de enfrentamiento con la capital –poco menos que en términos de «justicia histórica»–: «Durante muchos años ha sido la capital la que se ha servido de este pueblo, como de tantos otros, para servirse de mano de obra que posteriormente se ha quedado a vivir en la capital, creando riqueza en ella en lugar de en los pueblos».⁴⁵⁰

Sobre estos presupuestos, y acogándose a que las DOTVAENT calificaban el eje entre la ciudad y el aeropuerto como corredor de desarrollo preferente, las nuevas normas incorporaron quince sectores de suelo urbano no consolidado –17 ha y 475 nuevas viviendas previstas–, un sector de suelo urbanizable de uso residencial –11 ha y 338 viviendas– y otros dos de uso industrial –de 21 y 24 ha respectivamente–.⁴⁵¹ Ello permitiría una más que notable expansión de un núcleo que apenas superaba entonces los 1000 habitantes, si bien es cierto que se puede hablar hasta de comedimiento, habida cuenta de lo que ocurrió en otros municipios, como se irá viendo a continuación.

Uno de ellos es precisamente Boecillo, cuyo nuevo Plan General, que venía a sustituir a unas normas subsidiarias con apenas tres años en vigor, reseñaba en su memoria que, de los doce sectores de suelo urbanizable y uso residencial definidos por aquellas, se había aprobado el plan parcial en seis, y en tres se había empezado ya a edificar. En total, la capacidad del suelo urbanizable en desarrollo era de 900 viviendas, por lo que se afirmaba directamente que la población del municipio llegaría en 2002 a los 3300 habitantes –cuando entonces ni tan siquiera superaba los 2000–. En el marco de estas previsiones de desarrollo demográfico a velocidad inusitada, el Plan General no se limitó a asumir esos sectores de suelo urbanizable, sino que añadió nada menos que otros ocho más, que unidos a los seis que no se habían desarrollado sumaban 126 ha y una capacidad para 2933 viviendas. Asimismo, se decidió complementarlos con otras 44 ha de suelo urbanizable no delimitado.

En los tres años siguientes, también aprobaron su Plan General de Ordenación Urbana otros tres municipios que, en ese caso, disponían de normas subsidiarias aprobadas a finales de los ochenta y principios de los noventa: Aldeamayor de San Martín –en octubre de 2002–, Santovenia de Pisuegra –en noviembre de 2003– y Viana de Cega –en junio de 2004–. Comenzando por Aldeamayor de San Martín, se pasó de unas normas subsidiarias que ya preveían un importante nuevo desarrollo, vinculado a un campo de golf –226 ha de suelo urbanizable frente a menos de 37 ha de suelo urbano–, a un Plan General que llevó esta desproporción aún más allá: clasificaba

⁴⁵⁰ *Revisión de las Normas Urbanísticas de Villanubla: Memoria* (2001): p. 9.

⁴⁵¹ Otros dos sectores de suelo urbanizable y uso residencial –ubicados en la zona próxima al aeropuerto– fueron excluidos por la Comisión Territorial de Urbanismo como consecuencia de la entrada en vigor de las DOTVAENT durante el proceso de tramitación, ya que estas preveían que ese suelo se destinase al desarrollo de actividades económicas.

196 ha como suelo urbano consolidado –la mitad correspondientes a la citada urbanización–, 127 ha como suelo urbano no consolidado, 380 ha como suelo urbanizable delimitado y otras 309 ha como suelo urbanizable no delimitado. En total, los nuevos sectores tenían capacidad para 6070 viviendas, con una estimación de población de 16 175 habitantes, es decir, diez veces la que se registraba en el momento de su redacción. Ante la elocuencia de estas cifras, poco más se puede añadir.⁴⁵²

En lo que respecta a Santovenia de Pisuerga, el nuevo Plan General delimitó 22 sectores entre suelo urbano no consolidado y urbanizable con capacidad para alojar más de 4500 viviendas –de nuevo provisiones absolutamente exageradas para un municipio de 2500 habitantes–, pero con el añadido en este caso de que varios de ellos se ubicaban en zonas no aptas para su urbanización por ser inundables o que estaban sometidas a riesgos ante la presencia de un depósito de combustibles y una planta de tratamiento de residuos. Tras un alambicado proceso, ello provocó la anulación por vía judicial de su orden de aprobación definitiva, cuestionando la gestión que se hacía de la práctica –no poco habitual, como se ha visto– de las aprobaciones parciales o condicionadas.

Por su parte, la particularidad del caso de Viana de Cega tenía que ver con los importantes valores naturales presentes en el municipio, que fueron protegidos por las DOTVAENT a través de las figuras de las ASVE y las APHA, que se revelaron aquí como un mecanismo de control de gran utilidad. Aunque inicialmente se plantearon pretensiones de desarrollo urbanístico en dichos suelos protegidos –incluyéndolos en suelo urbanizable no delimitado–, estas fueron denegadas durante la tramitación del Plan General, que acabó así asumiendo unas pautas de crecimiento mucho más contenidas que las de los municipios antes comentados: seis sectores de suelo urbano no consolidado –con capacidad para 123 nuevas viviendas– y otros seis sectores de suelo urbanizable delimitado, la mitad asumidos –201 viviendas pendientes– y la otra mitad de nueva definición –481 nuevas viviendas–. Es decir, un total de 805 nuevas posibles viviendas, que representaban más de la mitad de las en torno a 1500 ya existentes en el municipio.

Finalmente, en febrero y abril de 2003 se aprobaron respectivamente los nuevos Planes Generales de La Cistérniga y Arroyo de la Encomienda, los dos municipios que –como se comentó en el capítulo anterior– habían participado con mayor claridad de esa lógica de intentar atraer población desde la ciudad. En lo que respecta a La Cistérniga, cabe recordar que el municipio ya disponía de Plan General desde 1984 y que fue revisado en 1995, por lo que, de nuevo, apenas llevaba unos años en vigor. Dicha revisión ya incluyó grandes provisiones de expansión, puesto que posibilitaba

⁴⁵² En la memoria se afirma que «es preciso anticipar una ordenación general que dé respuesta a las expectativas de crecimiento inducido en Aldeamayor de San Martín por su proximidad al entorno metropolitano de Valladolid y evitar las disfunciones urbanísticas que traería consigo una proliferación de sucesivas modificaciones puntuales si la calificación de suelo fuera demasiado estrecha y corta de miras»: *Plan General de Ordenación Urbana de Aldeamayor de San Martín: Memoria: Justificación cuantitativa y formal del crecimiento previsto* (2002), p. 2.

multiplicar por más de cinco las viviendas existentes en el momento de su redacción, pero el proceso de adaptación a la legislación autonómica se aprovechó para incrementar aún más esas posibilidades.

Por un lado, todas las unidades de ejecución en suelo urbano y los cuatro sectores de suelo urbanizable que ya se habían urbanizado pasaron a suelo urbano consolidado, que se elevó así hasta las 160 ha –78 del núcleo principal, 56 del polígono de La Mora y 26 de tres núcleos externos–. Por otro lado, además de mantenerse los cuatro sectores restantes de suelo urbanizable de uso residencial, se añadieron otros dos –sumando en total 40 ha y capacidad para 2000 viviendas–, así como un nuevo sector de uso industrial –70 ha– y tres áreas de suelo urbanizable no delimitado –otras 56 ha, con capacidad potencial para otras 2800 viviendas–. Es decir, casi 5000 viviendas posibles en suelo urbanizable, pero a las que había que sumar la capacidad de esos cuatro planes parciales que, aun incorporados al suelo urbano, ni mucho menos se habían edificado por completo; es más, alguno de ellos todavía estaba completando las obras de urbanización.⁴⁵³

Sin embargo, el municipio que, de nuevo, llevó más lejos su voluntad de competir con la ciudad mediante la clasificación masiva de suelo fue Arroyo de la Encomienda (ver Figura 32, pág. 287), un caso «paradigmático» (Cordero García, 2005: 14) en el que su Ayuntamiento no dudó en iniciar la redacción de un Plan General cuando apenas acababa de concluir la revisión de sus normas subsidiarias –aprobada en marzo de 1999–, que ya incluían por lo demás unas cantidades de suelo urbanizable absolutamente exageradas –364 ha con capacidad para casi 3000 viviendas–.

En primer lugar, merece la pena detenerse en algunas de las justificaciones aportadas para proceder con tal rapidez, que describen un gobierno municipal entregado a conducir una maquinaria urbanística absolutamente desbocada:

[...] la actividad de la gestión urbanística de la corporación municipal ha sido tan eficaz en la práctica que las vigentes normas se han agotado en todos los desarrollos urbanos que se han demostrado viables, lo que provoca la necesidad de dar continuidad a su desarrollo de un modo perfectamente ordenado y sin interrupciones.⁴⁵⁴

⁴⁵³ La propia normativa del Plan General habla de «sectores de suelo urbanizable aprobados definitivamente, con proyecto de actuación aprobado definitivamente y proyecto de urbanización aprobado definitivamente, urbanizados y ejecutados o ejecutándose con garantías suficientes de finalizar la urbanización». Esta definición –en sus reiteraciones, y en su parte final– es muy elocuente de la finalidad real de pasar a suelo urbano dichos sectores –sin duda prematuramente–: ocultar el incremento en las posibilidades de expansión sobre las de un Plan General previo que ya las había fijado en un grado muy elevado: *Plan General de La Cistérniga: Normativa* (2003): art. 9.

⁴⁵⁴ Tampoco se olvida el recurrente recurso a las cesiones como coartada para este urbanismo expansivo sin freno: «[...] introducir las técnicas previstas en la legislación [...] que posibiliten al Ayuntamiento mantener su proceso de desarrollo resolviendo a la vez la generación de las zonas libres, sistemas generales y reserva de suelo para equipamientos que necesariamente deben

Partiendo de este programa, su traducción en suelo era más que previsible: el suelo urbanizable clasificado por el Plan General aumentó en más de un 35% respecto a las normas subsidiarias aprobadas apenas cuatro años antes, hasta alcanzar las 498 ha. Además, hay que destacar que todo ese suelo se categorizó como urbanizable delimitado –en tres sectores de uso industrial y once de uso residencial–, por lo que, según la legislación autonómica, se preveía su desarrollo en atención a las necesidades del municipio.

Para justificar este extremo, el Plan General esgrimió las espectaculares tasas de crecimiento demográfico que se venían experimentando, y fijaba un horizonte poblacional de nada menos que 46 301 habitantes –diez veces la población que tenía Arroyo de la Encomienda entonces–. Asimismo, se adjuntaban una serie de convenios previamente firmados con varios propietarios de suelo clasificado como urbanizable que garantizarían su desarrollo efectivo a corto plazo. Redactados conforme a un mismo patrón, el Ayuntamiento se comprometía en ellos a regular condiciones de edificabilidad más ventajosas respecto a las recogidas en las normas subsidiarias, a cambio de que esos incrementos fuesen compensados en efectivo –de nuevo, la justificación mediante la compensación–.⁴⁵⁵

Hay que destacar que este mecanismo compensatorio no se limitó al suelo urbanizable, sino que también se proyectó su aplicación en el suelo urbano, donde se ambicionaba una transformación radical: convertir a usos residenciales todo el frente industrial de la carretera de Salamanca –antigua travesía de la N-620–, para lo que, de nuevo, se firmaron una serie de convenios con algunos de los propietarios correspondientes o empresas allí instaladas (Cordero García, 2005: 17). Así, el Ayuntamiento se comprometía a clasificar ese suelo como urbano consolidado –aportando directamente la ordenación detallada en el Plan General–, con uso previsto residencial y terciario y una edificabilidad de 1,5 m²/m², y a facilitar a dichas empresas la adquisición de una parcela –a precio de coste– en alguno de los sectores de suelo urbanizable industrial del municipio –como el que se iba a desarrollar por expropiación a iniciativa municipal–.⁴⁵⁶

A cambio, al hacer efectiva esta transformación –en un plazo establecido–, las empresas se comprometían en unos casos a mantener su actividad en el municipio –

acompañar este proceso»: *Plan General de Ordenación Urbana de Arroyo de la Encomienda: Memoria* (2003): p. 4.

⁴⁵⁵ En concreto, los convenios fijaban una aportación de 3900 euros por unidad de vivienda y de 2700 euros por cada 100 m² de edificabilidad para otros usos. Dado el enorme tamaño de algunos de los sectores, en algunos casos se preveía que el Ayuntamiento recibiese cantidades que excedían los 10 o incluso los 15 millones de euros, hasta un total previsto que superaba los 40 millones de euros: *Plan General de Ordenación Urbana de Arroyo de la Encomienda: Memoria* (2003): p. 108.

⁴⁵⁶ Respecto a este sector industrial, hay que señalar que el suelo –20 ha– se adquiriría realmente en ejecución de otro convenio por el cual sus propietarios lo permutaban por el aprovechamiento que le correspondía al Ayuntamiento –en aplicación del 10% de cesión obligatoria– en otro sector urbanizable en este caso residencial, y que equivalía a 350 viviendas y 17 500 m² de comercial y terciario.

caso de HELIOS o CARTISA–, y en otros a indemnizar económicamente al Ayuntamiento en concepto de ejecución de sistemas generales e infraestructuras y de refuerzo de las existentes, en cantidades equivalentes a las fijadas en el caso de los sectores de suelo urbanizable.⁴⁵⁷ Sin embargo, la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid suspendió la aprobación de esta parte del Plan General, señalando que estos cambios de uso debían llevarse a cabo mediante la delimitación de sectores de suelo urbano no consolidado –en los que, conforme a la legislación autonómica, la edificabilidad no podría superar los $0,75 \text{ m}^2/\text{m}^2$, es decir, la mitad de la que se quiso conceder–.⁴⁵⁸

En último lugar, también es importante comentar que en el Plan General se planteaba la necesidad, ante esa previsión demográfica antes señalada, de que Arroyo de la Encomienda dispusiese de grandes contenedores de uso dotacional y comercial. Respecto a lo primero, el Plan General delimitó, junto al nudo entre la autovía de Castilla y la prevista ronda exterior sur de Valladolid, una superficie de más de $800\,000 \text{ m}^2$ de sistema general –vinculada a los sectores con cuyos propietarios se habían firmado los citados convenios– para «potenciar la posibilidad de implantar grandes equipamientos públicos y dotaciones» en un suelo que «se pone a disposición de la administración municipal y supramunicipal».⁴⁵⁹ Resulta imposible no entrever aquí una apelación a los proyectos autonómicos, ubicados a menos de cuatro kilómetros, del auditorio Miguel Delibes y la nueva sede para las Cortes de Castilla y León.

En lo referente al comercio, se reclamaba por un lado la consideración de Arroyo de la Encomienda como «municipio autónomo de consumo» y «zona de atracción comercial independiente»,⁴⁶⁰ y por otro lado se adelantaba al respecto la firma, una vez más, de un convenio, en este caso con Hipercor –que se había hecho en 2000 con el hipermercado PRYCA abierto en el municipio desde 1993–. En este caso, el Ayuntamiento se comprometía a definir una ordenanza específica de gran equipamiento comercial para la parcela de Hipercor, a asignarla una edificabilidad de $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ –para permitir la ampliación del edificio entonces existente– y a facilitar la reforma de

⁴⁵⁷ De este modo, se fijaba una cantidad de 3900 euros por unidad de vivienda prevista y de 2700 euros por cada 100 m^2 de uso terciario; en total, $52,59 \text{ euros}/\text{m}^2$, que permitirían una recaudación total estimada en 5,4 millones de euros: *Plan General de Ordenación Urbana de Arroyo de la Encomienda: Memoria* (2003): p. 111.

⁴⁵⁸ *Acuerdo de 25 de abril de 2003, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, por el que se suspende parcialmente la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Arroyo de la Encomienda.*

⁴⁵⁹ Cabe adelantar que esta previsión cambiaría por completo pocos meses después, tal y como se comentará más adelante: *Plan General de Ordenación Urbana de Arroyo de la Encomienda: Memoria* (2003): p. 105.

⁴⁶⁰ Definiciones manejadas en el Plan de Equipamientos Comerciales de Castilla y León, entonces en redacción como una derivada de la *Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León*. Sobre esta cuestión se volverá más adelante en este capítulo: *Plan General de Ordenación Urbana de Arroyo de la Encomienda: Memoria* (2003): p. 79.

sus accesos. Por su parte, Hipercor solicitaría a la Junta de Castilla y León una licencia de gran superficie comercial y, una vez obtenida, abonaría al Ayuntamiento tres millones de euros con los que sufragar la conversión de la antigua travesía de la N-620 en una renovada avenida urbana.⁴⁶¹

En resumen, en el caso de Arroyo de la Encomienda se define el paradigma de un urbanismo absorbido por lo inmobiliario, a la carta, en el que todo el término municipal –en cualquier clase de suelo o tipo de uso– estaba sujeto a la negociación y el intercambio, en un contexto en el que el principio de la compensación –expresión de la finalidad pública de la actividad urbanística– alcanza su mayor grado de desnaturalización, empleándose como mecanismo con el que justificar y dar pie a constantes incrementos del beneficio privado, mientras que el –supuesto– interés público se identifica esencialmente con la venta de una imagen de prosperidad –jerarquía urbana, una gran dotación, una avenida renovada–.

El urbanismo deja así de ser un instrumento para la ordenación espacial racional del municipio y se convierte en un mecanismo de gestión inmobiliaria cuyo fin es la generación de plusvalías con las que comerciar y seguir alimentando indefinidamente una maquinaria que negociaba con cantidades de suelo –y de dinero– inusitadas para un municipio de ese tamaño y que poco después se acabó revelando en toda su turbiedad –como se verá más adelante–. Aunque Arroyo de la Encomienda sea seguramente el caso más extremo, se ha comprobado anteriormente que esta misma lógica recorría de una u otra forma todo el planeamiento general aprobado en ese corto periodo en torno al cambio de siglo, desde el de Valladolid hasta los de los municipios de su entorno.⁴⁶² La ordenación espacial pasa a segundo plano, y todo el discurso se dirige a justificar la incorporación de mecanismos diversos pero orientados en todos los casos no ya a posibilitar, sino a facilitar –incluso a fomentar e impulsar– la actividad inmobiliaria.

El planeamiento urbanístico dejó de ser el proyecto de lo público en su vertiente espacial para convertirse en instrumento de gestión de intereses privados, y más concretamente de los intereses de unos pocos, ya que la liberalización del suelo a la que se apelaba constantemente no se tradujo precisamente en un mercado inmobiliario más competitivo y abierto, en el sentido de que repartiéndose oportunidades y posibles beneficios entre un mayor número de iniciativas y de actores diversos, sino en uno a la postre más cerrado, puesto que se orientaba especialmente hacia quienes disponían

⁴⁶¹ Todos los varios convenios que se han venido mencionando aparecen recogidos como anexos dentro de la documentación del Plan General.

⁴⁶² Como en el capítulo anterior –ver nota 353–, merece la pena volver a traer aquí a colación el caso de Geria, que en octubre de 2002 aprobó sus nuevas normas urbanísticas municipales, planteadas con los mismos objetivos que las que intentó aprobar unos años atrás, aunque esta vez sí consiguiere su aprobación. Ambicionando inducir el desarrollo de un municipio que apenas contaba con 500 habitantes –aprovechando su cercanía a la autovía de Castilla–, las normas delimitaron seis sectores de suelo urbano no consolidado –con capacidad para 209 viviendas– y seis sectores de suelo urbanizable delimitado –que sumaban 1170 viviendas–, así como una amplia zona de suelo urbanizable sin delimitar.

de unas condiciones de partida –ya fuera en términos de control de determinadas cantidades de suelo o de capacidad financiera y de gestión– que solo estaban al alcance, esencialmente, de grandes propietarios o gestores de suelo, lo que acabó creando un régimen que solo puede definirse como de oligopolio.⁴⁶³

En este contexto, la corona periférica alrededor de la ciudad pasó a ser el ámbito predilecto para el desarrollo de operaciones inmobiliarias, al haberse convertido en una gigantesca bolsa de suelo urbanizable, compuesta tanto por las áreas homogéneas definidas en los bordes del propio término municipal de Valladolid como por todo el suelo urbanizable incorporado, junto a esos bordes, por los municipios del entorno inmediato de la ciudad, tal y como se acaba de reseñar. De esta forma, en esa franja de suelo a medio camino entre lo urbano y lo rural, compuesta de diversos fragmentos –incluyendo asentamientos consolidados y espacios protegidos de gran valor y fragilidad–, se desarrolló una intensa actividad urbanística, orientada a la materialización –mediante la aprobación de los correspondientes planes parciales– de todas esas previsiones de expansión urbana incorporadas en el planeamiento general que se aprobó en esos pocos años en torno al cambio de siglo. Esa generación de planes expansivos –que como se ha visto encontró una fácil justificación en la adaptación a la nueva legislación autonómica– marcó por lo tanto el comienzo de un proceso cuyas manifestaciones más relevantes se irán comentando a continuación.

3. 3. 2. Nuevos fragmentos residenciales: una febril ocupación del suelo periurbano mediante planes parciales

Comenzando por los municipios integrados en esa corona periférica en torno a la ciudad, la simple cuantificación de los planes parciales aprobados permite ya hacerse una primera idea de la dinámica absolutamente enloquecida que se desarrolló en aquellos años. Así, en los seis municipios del arco suroeste-sureste –que venían siendo los más activos en desarrollos residenciales ya durante los años noventa– se aprobaron catorce planes parciales en Arroyo de la Encomienda –entre marzo de 2001 y enero de 2010–, diez en Simancas –entre abril de 2008 y enero de 2012–,⁴⁶⁴ cinco en Viana de Cega –entre diciembre de 1999 y agosto de 2010–, diecinueve en Boecillo –entre febrero de 1999 y diciembre de 2008–, catorce en Laguna de Duero –entre abril de 2002 y julio de 2009– y doce en La Cistérniga –entre junio de 1997 y diciembre de 2009–. En total, se proyectaron nada menos que 74 nuevos desarrollos en poco más de diez años, la gran mayoría para uso residencial.

⁴⁶³ Culminó así la evolución del mercado inmobiliario que se ha venido describiendo, marcada por la tendencia a concentrarse en un menor número de agentes, pero de mayor capacidad. La trayectoria de Parquesol es probablemente la que con mayor elocuencia muestra esta evolución.

⁴⁶⁴ En el caso de Simancas, el Plan General que sustituyó a las normas subsidiarias que se habían aprobado en 1986 no se aprobó hasta octubre de 2006, lo que explica que la nueva serie de planes parciales –tras la de principios de los noventa– se concentrase en apenas cuatro años.

El arco oeste se sumó con el cambio de siglo a esta dinámica expansiva, combinándose aquí los usos residenciales con los industriales: destacan los trece planes parciales de Zaratán –entre octubre de 1997 y julio de 2009– y los ocho de Villanubla –entre febrero de 2000 y julio de 2010–, a los que se añadieron otros cuatro en Fuensaldaña –entre febrero de 2007 y junio de 2011–,⁴⁶⁵ hasta sumar un total de 25 planes parciales aprobados. Finalmente, el arco norte y este también aportó varios desarrollos, aunque en menor cantidad: seis planes parciales en Cabezón de Pisuerga –aprobados entre abril de 2000 y mayo de 2010– y tres en Renedo de Esgueva –entre julio de 1997 y octubre de 2001–, sumando pues nueve en total. En conjunto, nada menos que 108 planes parciales aprobados en esa corona periférica alrededor de la ciudad.

Además, esta dinámica acabó desbordándose incluso hacia la segunda corona de municipios ubicados en el arco suroeste-sureste: dos planes parciales aprobados en Geria –en noviembre de 2006 y mayo de 2007–, otros dos en Villanueva de Duero –en abril de 2006 y junio de 2010–, otro en Valdestillas –en julio de 2010– y, especialmente, diez planes parciales aprobados en Aldeamayor de San Martín –entre octubre de 2000 y junio de 2009–. Asimismo, más hacia el este, cabe mencionar los seis planes parciales aprobados en Tudela de Duero –entre marzo de 2001 y febrero de 2007–, aunque en este caso haya que tener en cuenta su rol específico como cabecera comarcal –que ya se ha venido comentando–. En conjunto suman por lo tanto otros 21 planes parciales, que sumados a los anteriores arroja un total de 129 planes parciales aprobados en apenas quince años.

Evidentemente, ni mucho menos todas estas iniciativas llegaron a ejecutarse –la mayoría de ellas ni tan siquiera iniciaron tal ejecución–, y no ya porque difícilmente se habría podido dar salida a los miles de viviendas que en ellas se proyectaban, sino porque, como antes se ha dicho, el mercado inmobiliario exigía ya en aquel momento unas condiciones que el mero voluntarismo de sumarse a esa oleada de beneficios sin final aparente no podía compensar. En este sentido, solo salieron adelante aquellos desarrollos en los que convergieron unas condiciones de ubicación y accesibilidad favorables –atracción de la demanda– con esas otras condiciones vinculadas a la capacidad de gestión de la oferta, como bien ilustran los ejemplos que se comentarán a continuación.

El caso más elocuente a este respecto es sin duda Arroyo de la Encomienda, donde se combinaron su situación colindante con la ciudad y su conexión directa con ella –a través de la avenida de Salamanca–, un planeamiento urbanístico y una corporación municipal absolutamente orientados a facilitar e impulsar el mercado inmobiliario y, también, una estructura de la propiedad del suelo totalmente favorable para su gestión: prácticamente todo el término municipal –en torno a un 84%– estaba en manos de los Ibáñez Olea (Cordero García, 2007: 105).

⁴⁶⁵ Fuensaldaña aprobó sus normas urbanísticas municipales en febrero de 2004 –en sustitución de las normas subsidiarias que se habían aprobado justo quince años antes–, y en ellas se incluyeron nada menos que 19 sectores de suelo urbanizable, con una superficie total de 222 ha –el cuádruple de la superficie de suelo urbano– y una capacidad prevista superior a 3000 viviendas.

Esta familia terrateniente –herederos de Joaquín Ibáñez, que había venido explotando una vaquería en el municipio– salió enormemente beneficiada de este periodo de euforia inmobiliaria, al ir dando progresiva salida a numerosos paquetes de suelo para su urbanización, en unos casos mediante su venta a otros promotores, y en otros actuando ellos mismos como tales. Así, fue la combinación de estos tres factores –siendo imprescindible esta gran oferta de suelo disponible (Cordero García, 2007: 112)– la que permite explicar la eficacia con la que en este municipio se iban sucediendo la aprobación de los planes parciales, su urbanización y la inmediata construcción de viviendas: si en los diez años transcurridos entre 1991 y 2001 se construyeron en Arroyo 1353 viviendas, entre 2001 y 2011 la cifra se elevó hasta 6910 viviendas, prácticamente 700 viviendas por año.

Este procedimiento ya se puso en práctica en el primer gran sector desarrollado en el municipio a principios de los noventa –La Vega, de 64 ha–, cuyos terrenos fueron vendidos por los Ibáñez Olea para su urbanización (Cordero García, 2007: 110), y fue su ampliación mediante dos pequeños planes parciales aprobados en 2001 –sectores 11 y 12, con 62 y 146 viviendas respectivamente– la que dio el pistoletazo de salida a una sucesión continua de nuevos desarrollos entre ese año y 2010. El primero fue el del sector 4, con una previsión de 299 viviendas y aprobado en febrero de 2002, promovido por la madrileña Urbis Inmobiliaria SA tras adquirir a varios propietarios casi la mitad de las 12 ha del sector,⁴⁶⁶ donde los Ibáñez Olea también controlaban un 15% del suelo. Le siguió al mes siguiente el plan parcial del sector 7, promovido por otra gran inmobiliaria de ámbito nacional –FADESA– tras adquirir la totalidad del suelo –82 ha–,⁴⁶⁷ y que dio lugar a la urbanización Sotoverde, con 788 viviendas unifamiliares vinculadas a un campo de golf.

Apenas aprobado el nuevo Plan General, en noviembre de 2003 se aprobó el plan parcial del sector 8, en este caso de uso industrial y delimitado sobre una superficie de 61 ha, de las que un tercio estaban en manos de los Ibáñez Olea, quienes promovieron directamente otro sector anejo –el 9–, también de uso industrial, con 58 ha de superficie y cuyo plan parcial se aprobó al mes siguiente. El primero apenas se llegó a ocupar por un puñado de naves, mientras que el segundo ni siquiera se llegó a urbanizar: se vendió a la promotora gallega Mahía, que posteriormente acordó con el Ayuntamiento un cambio de uso a residencial que fue sin embargo rechazado por la Consejería de Fomento.

⁴⁶⁶ Esta empresa fue después adquirida por Construcciones Reyal, dando lugar en 2007 al grupo Reyal Urbis, una de las mayores inmobiliarias españolas y que, como consecuencia de la crisis del sector, acabó presentando en 2013 el segundo mayor concurso de acreedores de la historia de España, con una deuda neta que superaba los 3500 millones de euros.

⁴⁶⁷ FADESA fue fundada en los años setenta en La Coruña, convirtiéndose con el tiempo en una de las mayores inmobiliarias españolas. Su propietario, Manuel Jové, vendió la empresa a MARTINSA en septiembre de 2006, dando lugar al grupo MARTINSA-FADESA, que en julio de 2008 declaró la mayor suspensión de pagos de la historia de España, con una deuda de 7000 millones de euros.

Cabe señalar que esta empresa ya había promovido anteriormente el plan parcial del sector 13, tras adquirir sus 18 ha también a los Ibáñez Olea.⁴⁶⁸

Sin embargo, la mayor operación a cargo de esta familia se produjo al año siguiente, con la aprobación a iniciativa directa suya de los planes parciales de los sectores 6 y 15 –en septiembre y octubre de 2004–.⁴⁶⁹ El primero comprendía una superficie de 102 ha, incluyendo las casi 30 ha de sistema general a ceder al Ayuntamiento para su destino a equipamiento público, en ejecución del convenio suscrito al respecto, que facultó eso sí a cambio la posibilidad de construir allí nada menos que 3355 viviendas. Por su parte, el sector 15 –también sujeto a convenio– se delimitó sobre una superficie de 74 ha, y a cambio nuevamente de un incremento en las cesiones permitía construir otras 3505 viviendas.

Siendo ya por lo tanto enormes los beneficios potenciales que se podrían obtener de estos dos desarrollos, cabe añadir que la situación se volvería aún más favorable muy poco después, como consecuencia de una iniciativa que se comentará más adelante. Se constata así el perfecto funcionamiento de una maquinaria inmobiliaria alimentada fundamentalmente por la enorme cantidad de suelo en manos de los antiguos terratenientes locales, que atrajo la atención tanto de promotoras del entorno como foráneas –incluso de grandes grupos inmobiliarios nacionales–, y que siempre estuvo bien engrasada por una corporación municipal absolutamente implicada en el favorecimiento del mercado inmobiliario.

En este contexto, no tardaron mucho en evidenciarse las llamativas relaciones entre diversos agentes que participaban de este sistema. Por ejemplo, destaca la intensa actividad de la promotora gallega Mahía en el municipio, donde además de dedicarse a la gestión de suelo construyó más de 800 viviendas solo entre 2000 y 2004 (Cordero García, 2007: 112). Buena parte de dichas viviendas corresponden al sector 13, cuyos terrenos adquirió –como antes se ha dicho– a los Ibáñez Olea, pagando concretamente por ellos 1500 millones de pesetas. El encargado de gestionar esta exitosa venta –al igual que buena parte de la actividad inmobiliaria de esta familia– fue Florentino González Rodríguez, quien durante años había sido el administrador de sus propiedades en el municipio, así como su albacea desde 1990. En 2003, estando ya jubilado, este antiguo empleado decidió fundar su propia promotora –La Cárcaba del Arroyo SL–,⁴⁷⁰ que en una sola promoción en 2004 construyó nada menos que 124 viviendas (Cordero García, 2007: 112), justo antes de integrarse, en 2005, en el citado grupo Mahía.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Los planes parciales de los sectores 11, 12, 4, 7, 8 y 9 se pueden consultar respectivamente en: PLAU, id. 280437, 280936, 281439, 281441, 281578 y 282436.

⁴⁶⁹ Ambos planes se pueden consultar respectivamente en: PLAU, id. 282028 y 282008.

⁴⁷⁰ Cabe mencionar la participación de Enrique Martínez Méndez –Director General de Urbanismo y Calidad Ambiental de la Junta de Castilla y León en dos periodos a principios de los noventa– como accionista de esta empresa.

⁴⁷¹ El llamativo perfil de Florentino González García, junto con una entrevista, pueden consultarse en: *El Norte de Castilla*, 2 y 6 de julio de 2006, disponibles respectivamente en: <https://www.elnortedecastilla.es/pg060702/prensa/noticias/Valladolid/200607/02/VAL-VAL-002.html>; <https://www.elnortedecastilla.es/pg060706/prensa/noticias/Valladolid/200607/06/VAL-VAL-010.html>

El dueño de esta promotora era Ramón López Casal, a su vez amigo personal de José Manuel Méndez Freijo, concejal del PP en Arroyo desde 1999 y que en 2003 se convirtió en alcalde del municipio.⁴⁷² Con el tiempo, se acabó demostrando que dentro de todo este entramado de relaciones –que movieron millones de euros– se estaban cometiendo ilegalidades. En concreto, se dictaminó judicialmente que el alcalde José Manuel Méndez había actuado en beneficio de la promotora de Ramón López Casal, quien le compensaba económicamente a cambio. De esta forma, la corrupción política vinculada al urbanismo, tan extendida en ese periodo por numerosos municipios españoles, hizo también su aparición en Valladolid.⁴⁷³

Además del caso de Arroyo de la Encomienda, es interesante detenerse en otros municipios que trataron de compensar su mayor distancia o peor ubicación respecto a la ciudad explotando al máximo sus condiciones de accesibilidad desde ella y planteando actuaciones de mayor dimensión. Es paradigmático en este sentido el caso de Renedo de Esgueva –municipio ubicado al este de la ciudad, pero no muy alejado de ella– y del plan parcial del sector 10: un ámbito de 80 ha delimitado directamente en medio del campo –entre el núcleo de Renedo y la ciudad de Valladolid–, literalmente adosado al límite administrativo entre ambos términos municipales y junto a la carretera de Villabáñez, que lo conectaba con la ciudad. Impulsado por una promotora foránea –Ingeniería Urbana y Forestal SL, de Guadalajara– tras adquirir la totalidad del suelo, dio lugar a la denominada urbanización Puerta de Casasola, en la que se preveía la construcción de 800 viviendas unifamiliares, que se empezaron a edificar con rapidez.⁴⁷⁴

También es interesante mencionar el caso de Laguna de Duero, donde su Plan General había combinado la delimitación de sectores en el entorno del núcleo –más pequeños– con otros en ubicaciones periféricas, pero bien conectados a la red viaria, en entornos atractivos y de mayores dimensiones. Un ejemplo es el sector 14, de 72 ha y delimitado en el extremo sur del término municipal –separado del núcleo–, junto a la ribera del río Duero y la carretera N-601, que comunicaba directamente con Va-

⁴⁷² A su vez, la esposa de este último, Ana Fernández, se convirtió en marzo de 2004 en accionista de la promotora Ulmetum, constituida por la familia Ibáñez y de la que también era socio fundador el citado Florentino González.

⁴⁷³ En noviembre de 2013, la Audiencia Provincial de Valladolid condenó a José Manuel Méndez a tres años de prisión y 16 de inhabilitación para empleo o cargo público por un delito de cohecho y otro de prevaricación, a Ramón López Casal a otros tres años de prisión y siete de inhabilitación por un delito de cohecho y otro de inducción a la prevaricación, y al arquitecto municipal Buenaventura Conde Salazar a siete años de inhabilitación como cooperador necesario en el delito de prevaricación. La sentencia fue ratificada por el Tribunal Supremo en noviembre de 2014. Para una referencia sobre la sentencia y su ratificación, consultar: *El Norte de Castilla*, 22 de noviembre de 2013 y 26 de noviembre de 2014, disponibles respectivamente en: <https://www.elnortedecastilla.es/20131122/local/valladolid/caso-arroyo-201311221018.html>; <https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/casorroyo/201411/26/supremo-ratifica-condena-alcalde-20141126133656.html>

⁴⁷⁴ Este plan parcial se puede consultar en: PLAU, id. 280824.

lidad. Su plan parcial –denominado El Bosque– se aprobó en julio de 2002, promovido en este caso por una empresa vallisoletana –El Bosque del Abrojo SA, controlada por Zarzuela SA– que tras adquirir todo ese suelo inicialmente rústico –como era habitual–, preveía la construcción de 476 viviendas unifamiliares.⁴⁷⁵

Finalmente, también hay que referirse al caso de Aldeamayor de San Martín, un municipio ubicado en el tradicionalmente atractivo arco sur de la ciudad, pero situado ya a una distancia considerable de ella. A este respecto, ya desde finales de los ochenta había apostado por impulsar su desarrollo urbano fuera del núcleo, en grandes urbanizaciones ubicadas junto a las principales vías de comunicación con la ciudad –caso del exitoso Aldeamayor Golf, junto a la N-601–. El Plan General aprobado en 2002 quiso dar continuidad y reforzar esta política urbanística de delimitación de grandes paquetes de suelo urbanizable, como ejemplifica el sector 12, de 152 ha de superficie y ubicado junto a la autovía A-601, de titularidad autonómica y construida entre 2006 y 2008 –como desdoblamiento de la antigua carretera CL-601– tras una inversión de 350 millones de euros. Pocos años antes, en diciembre de 2003, se había aprobado el plan parcial del citado sector –El Soto– (ver Figura 33, pág. 287), promovido por Doppel Plus Madrid SA, que tras adquirir la totalidad del suelo proyectaba la construcción de casi 1500 viviendas, que se empezaron a ejecutar con rapidez.⁴⁷⁶

Según se comentaba anteriormente, todos los casos que se han reseñado demuestran la preferencia en esa fase del mercado inmobiliario por disponer de grandes paquetes de suelo urbanizable. En el caso de Arroyo de la Encomienda, ello se sustentaba en la existencia de un único gran propietario –la familia Ibáñez Olea–, mientras que en los casos de Renedo de Esgueva, Laguna de Duero o Aldeamayor de San Martín se vehiculó a través de promotoras –muchas foráneas– con suficiente capacidad tanto de gestión como financiera para detectar estas oportunidades y adquirir determinados paquetes de suelo rústico pero clasificado como urbanizable –de grandes dimensiones y en ubicaciones estratégicas– para seguidamente desarrollar estas grandes operaciones, con centenares de viviendas y un beneficio potencial también enorme. Ello no excluyó evidentemente que se produjesen también otras actuaciones de menores dimensiones, pero son sin duda esas grandes operaciones –basadas como se ha dicho en el control de grandes paquetes de suelo– las características de este periodo. Así se comprueba también en el caso de Valladolid, con el que se puede cerrar este recorrido por el suelo urbanizable residencial, analizando varios proyectos correspondientes a las ya comentadas áreas homogéneas que se habían delimitado en todo el entorno de la ciudad, cuya tramitación se inició pocos meses antes del estallido de la burbuja inmobiliaria.

⁴⁷⁵ Esta empresa llevaba tiempo explotando una cantera de áridos en ese ámbito, junto a la ribera del Duero. El plan parcial El Bosque se puede consultar en: PLAU, id. 281454.

⁴⁷⁶ Este plan parcial se puede consultar en: PLAU, id. 281550.

3. 3. 3. Los proyectos en las áreas homogéneas: la degradación del urbanismo a producto financiero

Al principio de este capítulo se ha comentado cómo entre 1998 y 2003 se llegaron a aprobar en la ciudad nada menos que 18 planes parciales, que agotaron en gran medida todo el suelo urbanizable que procedía en último término del Plan General de 1984. A la postre, esta serie de planes parciales se demostraría efectivamente como el cierre de un ciclo, ya que uno de los últimos en aprobarse –Industrial Jalón, en abril de 2003– fue también uno de los últimos en urbanizarse y el primero que ya no llegaría a ocuparse –permaneciendo actualmente vacío–. En los años posteriores ya solo se aprobaron otros cinco planes parciales en sectores de suelo urbanizable: Carretera de Burgos –en noviembre de 2005–, Los Santos 2 –en junio de 2006–, La Florida –en septiembre de 2008–, San Juan y Valdezoño –en septiembre de 2010– y Cenicero –en diciembre de 2011–.

Sin embargo, en ninguno de ellos se llegaron siquiera a iniciar las obras de urbanización, situación en la que todos –salvo uno– permanecen actualmente,⁴⁷⁷ y que en buena medida responde a una propiedad del suelo bastante fragmentada, especialmente en ese contexto que se viene comentando de preferencia por operaciones en las que el promotor controla todo el suelo a desarrollar. Así, frente a este evidente agotamiento del suelo urbanizable más próximo a la ciudad –donde ya no había ámbitos que cumpliesen esa condición de facilidad de gestión–, fueron las áreas homogéneas –como se preveía– las que concentraron todo el interés del mercado inmobiliario, al añadirse en ellas ese otro factor clave como era la posibilidad de impulsar operaciones de gran tamaño.

De esta forma, a partir de la aprobación del Plan General de 2003 se empezaron a desarrollar numerosos proyectos en varias áreas homogéneas. Así, el 29 de junio de 2007 la junta de gobierno local concedió la aprobación inicial a tres planes parciales que pretendían el desarrollo global de sus respectivas áreas homogéneas: la AH-7 –Las Riberas, 399 ha ubicadas al sur de la ciudad, entre esta y Simancas–, la AH-10 –Valdechivillas, 418 ha ubicadas en el espacio comprendido entre la ronda exterior este y el límite del término municipal– y la AH-11 –Prado Palacio-Berrocal, 152 ha ubicadas en este caso al oeste, junto a la autovía de Castilla–.

Un año después se hizo lo propio con otras dos áreas homogéneas: el 30 de junio de 2008 se aprobó inicialmente un desarrollo en la AH-6 –Fuente Amarga, ubicada como Valdechivillas entre la ronda exterior este y el límite del término municipal, y donde se querían desarrollar 224 de sus 331 ha, bajo el nombre de «Laderas del Esgueva»–, mientras que el 29 de agosto de 2008 se aprobó otro en la AH-12 –La Varga-Berrocal, ubicada junto a la AH-11 y donde también se proponía

⁴⁷⁷ Sí se ha reactivado el plan parcial Carretera de Burgos, una vez que el Grupo LAR –una gran promotora madrileña– se hizo con el 43% de la propiedad del suelo del sector –que había pasado por múltiples vicisitudes– e impulsó su urbanización: el proyecto se aprobó en mayo de 2016, y las obras se completaron en 2020.

un desarrollo parcial bajo el nombre de «La Varga», que comprendía 45 de las 103 ha disponibles.⁴⁷⁸ Se confirmaba así el interés de diversos promotores por este suelo y por su desarrollo efectivo e inmediato –de nada menos que 1226 ha–, contando con la aquiescencia del gobierno municipal y en contra de lo que se afirmaba en el Plan General de 2003, con las consecuencias que ello tendría en cuanto a la ruptura del modelo de ciudad compacta.

Sin embargo, el panorama cambió radicalmente con el estallido de la crisis económica que se hizo patente en 2008, y especialmente con la aprobación en septiembre de ese mismo año de la primera gran reforma de la LUCyL, que suprimió el suelo urbanizable no delimitado y daba de plazo hasta el 18 de septiembre de 2009 para la aprobación definitiva de cualquier desarrollo en esa clase de suelo –decisión que competía además a la Consejería de Fomento.⁴⁷⁹

Por un lado, en algunas áreas homogéneas se asumió directamente la necesidad de recurrir a una modificación puntual del Plan General que las convirtiese en sectores de suelo urbanizable. Fue el caso de la AH-8 –Los Argales, donde se propuso sectorizar el ámbito este, 266 de las 420 ha disponibles–, que obtuvo la aprobación inicial el 9 de septiembre de 2009; de la AH-12, donde se renunció a seguir con la tramitación del plan parcial aprobado inicialmente para proponer un avance de modificación del Plan General –aprobado el 28 de agosto de 2009 en una primera versión y el 21 de mayo de 2010 en una segunda–; o de la AH-6, caso idéntico al anterior –con aprobación del avance el 25 de febrero de 2011–.

Sin embargo, en otros casos se optó por seguir adelante y forzar los tiempos al máximo para poder obtener dicha aprobación definitiva en el plazo antes citado. El caso más llamativo fue el de la AH-1 –Prado Palacio, donde se proponía el desarrollo íntegro de sus nada menos que 663 ha–, cuyo plan parcial obtuvo la aprobación inicial el 2 de enero de 2009 y la aprobación provisional del Ayuntamiento en un Pleno celebrado el 2 de junio de ese año, en el que también se aprobó provisionalmente el plan parcial de la AH-7. Por su parte, el plan parcial de la AH-10 también obtuvo la aprobación provisional del Ayuntamiento en un Pleno celebrado el 10 de septiembre de 2009 –en medio de una polémica que luego se comentará–. En consecuencia, estos tres expedientes pasaron a manos de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, que acordó la aprobación definitiva de los dos primeros precisamente el 18 de septiembre de 2009, día en que concluía el plazo legal, mientras que el de la AH-10 decayó, tal y como todo hacía prever al haberse acordado su aprobación provisional

⁴⁷⁸ Hay que añadir que en esos años también se activó el área homogénea 5 –Páramo de San Isidro, con 158 ha–, en este caso por impulso público y mediante otro procedimiento –modificación puntual del Plan General para su conversión en suelo urbanizable delimitado–, al ir ligada a la operación ferroviaria entonces en marcha –y que se comentará con detalle más adelante en este capítulo–.

⁴⁷⁹ *Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo*, que asumió la orientación de la reforma de la Ley del Suelo estatal aprobada el año anterior –comentada en el capítulo 2 de la primera parte–.

tan solo una semana antes –por lo tanto, sin plazo material para el estudio del expediente–.

Resulta de gran interés detenerse en estas tres propuestas, ya que en ellas se observan –en su grado sin duda más extremo– algunas de las características más negativas del urbanismo en este periodo. Comenzando por las dos que sí consiguieron la aprobación definitiva, destaca en primer lugar que se trata de dos planes parciales absolutamente demenciales en sus dimensiones: 399 ha y una previsión de 8915 viviendas en el caso de Las Riberas y 663 ha y 15 687 viviendas en el caso de Prado Palacio.

El plan parcial de Las Riberas respondía a una iniciativa de largo recorrido de varios de los propietarios de ese suelo, conscientes de su enorme atractivo inmobiliario por su ubicación al sur de la ciudad, en un entorno de gran valor ambiental –que se ponía evidentemente en claro riesgo–, y *a priori* con buenas condiciones de accesibilidad. A ellas contribuían el Camino Viejo de Simancas –que en cualquier caso jamás podría asumir el incremento del tráfico derivado de tal desarrollo– y la ronda exterior sur, cuya ejecución –tras continuos retrasos– se puso finalmente en marcha en 2002, concluyendo en 2010.⁴⁸⁰ Por ello, ya durante la elaboración del Plan General de 2003 manifestaron mediante varias alegaciones su voluntad de urbanizarlo, y de reducir –si no suprimir– los ámbitos que en esa zona habían sido protegidos por las DOTVAENT.

Tras la aprobación del Plan General y de la modificación de estas últimas, se constituyó con rapidez una comunidad de bienes –denominada Comunidad de Propietarios Camino Viejo– que, como se acaba de ver, tramitó con la misma celeridad el correspondiente plan parcial. Aparece pues aquí una propiedad de suelo bastante fragmentada –y en manos básicamente de particulares–, pero muy cohesionada en su interés por urbanizarlo, motivada por unas excepcionales condiciones de ubicación y accesibilidad y por los beneficios esperables de un desarrollo de casi 9000 viviendas.

Por su parte, el caso de Prado Palacio puede sin duda analizarse en términos de récord: una tramitación de nueve meses que dio a luz un plan parcial que, con sus 663 ha y más de 15 000 viviendas, marcaría un hito –superando las 230 ha y algo menos de 12 000 viviendas de Parquesol–. Su ubicación junto a la autovía de Castilla contradecía la condición de esta como corredor de tráfico saturado y a preservar de la urbanización –como señalaron las DOTVAENT–, y su modelo de asentamiento extensivo y de baja densidad atentaba de raíz no ya contra el modelo urbano de ciudad compacta, sino contra la más mínima lógica que no fuera la puramente económica.

⁴⁸⁰ Aunque su ejecución se aprobó en junio de 1994, el trazado definitivo no se confirmó hasta mayo de 2002, y las obras no se iniciaron hasta noviembre de 2004. El primer tramo –7 km entre Arroyo de la Encomienda y el entronque con la A-601– entró en funcionamiento en junio de 2010 –tras una inversión de 60 millones de euros–, mientras que el tramo restante –2 km entre dicho entronque y el de la A-11– lo hizo pocos meses después, en octubre de 2010 –con una inversión de 22 millones de euros–. Respecto a la compleción del sistema de ronda exterior de la ciudad, ver nota 482 a continuación.

Esta iniciativa fue impulsada por catorce propietarios que poseían el 60% de los terrenos afectados –nada menos que 404 ha–, y que representan a la perfección los patrones que se han ido describiendo: se juntaron herederos de grandes fincas rústicas –familias Gregorio Ferrero y Ferrero Fernández, que en total controlaban 62 ha–, promotoras vallisoletanas –PRYCONSA, con 48 ha; Rústicas Piedras Negras SA, con 34 ha; ALGOM, con 32 ha–, promotoras del entorno –Finca La Pedrosa SA, con 31 ha, y cuyo representante era Florentino González Rodríguez, de quien se ha hablado anteriormente–, promotoras foráneas –Landscape Augusta SL, de Barcelona, con 38 ha; NEIMA, de Madrid, con 31 ha– y grandes grupos inmobiliarios nacionales –sobrevenidos, como MAPFRE Inmuebles, con 32 ha–. De ello salió lo que bien se puede definir como el más elaborado y perfecto producto de este urbanismo para lo inmobiliario, en la medida en que la ignorancia de su contexto territorial y urbano alcanza aquí sus máximas cotas. Podría considerarse en este sentido como una abstracción –un producto financiero del que obtener un rédito–, compuesta desde un total desprecio a sus repercusiones sobre el territorio.

Asimismo, Las Riberas y Prado Palacio ejemplifican –también en su máximo grado– la postergación de los contenidos espaciales del urbanismo durante este periodo, su degradación como planificación espacial. Todos los planes parciales que se aprobaron durante este periodo –tanto en Valladolid como en los restantes municipios– estaban enfocados como se ha dicho a producir beneficios inmobiliarios –y no a producir ciudad–, por lo que la calidad espacial de sus ordenaciones se movía habitualmente en la banalidad: simples lotificaciones de suelo, sin ningún esfuerzo por producir resultados que desde el punto de vista espacial aportasen algún valor.

A ello contribuyó sin duda la conformación de otro oligopolio paralelo al de los promotores de dichos planes parciales: el de los arquitectos que los diseñaban, ya que no deja de resultar llamativa la reiteración de unos pocos nombres en numerosos planes parciales –tanto en la ciudad como en los restantes municipios–, creándose una suerte de coto bastante cerrado –un contexto de escasa competencia a este respecto–.⁴⁸¹ Uno de los arquitectos que más planeamiento elaboró en este periodo fue Jesús Manuel Gómez Gaité, que a través de la empresa Arki-Polis SL firmó los planes parciales tanto de Las Riberas como de Prado Palacio.

Esta coincidencia transmite –con la mayor elocuencia– el grado de banalidad espacial que llegaron a alcanzar los planes parciales de este periodo. Ambas ordenaciones se articulan en grandes paquetes compuestos por 16 manzanas, que en su zona central disponen de una plaza, unas veces circular y otras cuadrada, destacando con claridad que tanto las manzanas como las plazas son exactamente iguales en ambos planes parciales –lo que popularmente se conoce como corta y pega–, siendo pues

⁴⁸¹ En lo respecta solamente a planes parciales, destacan, ya sea como autores únicos o en colaboración con otros, nombres como Joaquín Hernández Bravo –Los Viveros, Zambrana, Las Raposas, Industrial Jalón, SAU 8 de Arroyo–, Jesús Manuel Gómez Gaité –La Galera, Pinar de Jalón, Industrial Jalón, SAU 4 de Arroyo–, Alberto López Merino –Villas Norte, El Peral, La Florida– o Roberto Burón y Andrés Hernansanz –Arcas Reales, Carretera a Burgos, Los Santos 2–.

totalmente indiferente su ubicación, entorno o condiciones preexistentes (ver Figura 34, pág. 288). Planos de ordenación con este carácter hablan por sí mismos, evidenciando el tipo de urbanismo que se estaba produciendo entonces.

Finalmente, hay que referirse también a Valdechivillas, un caso que incorporaba algunas diferencias de calado respecto a los que se acaban de comentar y que muestra con gran claridad muchas de las contradicciones del urbanismo de este periodo. Como antes se ha dicho, este proyecto planteaba un desarrollo de 418 ha al este de la ciudad, en unos terrenos ubicados entre el trazado previsto de la ronda exterior este y el límite del término municipal de Valladolid,⁴⁸² colindando con Renedo de Esgueva –y más concretamente con la ya citada urbanización Puerta de Casasola–, en los que se proyectaba la construcción de nada menos que 15 893 viviendas. Se trata pues de las mismas cifras fuera de toda medida, pero acompañadas por dos importantes novedades que conviene resaltar.

La primera tiene que ver con que la empresa promotora –URBespacios SL– inició la tramitación del plan parcial sin ser propietaria efectiva del suelo que se proponía desarrollar, sino que se había limitado a firmar en 2006 unos contratos de compraventa que no se habían satisfecho. A diferencia de los casos anteriores aparece pues aquí la figura del gestor profesional de suelo desligado de su propiedad previa, pero con la suficiente capacidad financiera como para hacer luego efectiva su compra.

Asimismo, destaca otra importante novedad: la justificación de este proyecto a partir de sus condiciones de excelencia en el diseño urbano y de calidad y sostenibilidad ambiental. Frente a planes parciales en los que –como se ha visto– la ordenación espacial era lo de menos, en este caso se convierte en el eje del proyecto, apoyándose para ello en los nombres que lo avalaban: el estudio de arquitectura de Richard Rogers y la ingeniería ARUP, de renombre internacional y que sin duda diseñaron un espacio urbano de gran calidad, con estrategias avanzadas de gestión de la energía o el agua y de impulso de la mezcla de usos y la vida urbana.

A este respecto, se define una contradicción entre la bondad y sostenibilidad de este fragmento en sí y su insostenibilidad por su –imposible– encaje en su realidad urbana y territorial. Aun ubicándose en el este de la ciudad –no saturado por la presión urbanizadora– y en una zona sin especiales valores ambientales, la urbanización de ese ámbito se apoyaba en unos postulados de policentrismo que, por un lado, refutaban el modelo monocéntrico definido por el Plan General de 1984, y que, por otro lado, no dejaban de ser de imposible consecución: el éxito de este desarrollo que aspiraba a convertirse en un nuevo foco de centralidad se enmarcaba en un crecimiento

⁴⁸² Tras las vicisitudes ya comentadas, el trazado definitivo de la ronda exterior este se aprobó en 2002 –cuando se licitó el proyecto correspondiente–, pero su apertura completa –tras una inversión de 126 millones de euros– se retrasó hasta julio de 2014. Una visión completa del proceso de construcción del sistema de ronda exterior de la ciudad se puede consultar en: *El Norte de Castilla*, 23 de julio de 2014, disponible en: <https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/201407/23/anillo-asfalto-completa-anos-20140722180828.html>

de la población que solo en la periferia de la ciudad se estimaba en nada menos que 250 000 habitantes en un periodo de solo veinte años.

En consecuencia, se aventuraba aquí una repetición del modelo de la urbanización Puerta de Casasola con el que colindaba: un crecimiento esencialmente residencial y en medio de la nada, absolutamente dependiente de la ciudad y con un gasto en infraestructuras de todo tipo proporcionalmente mucho mayor al de cualquier otro barrio, como consecuencia de esa situación de aislamiento. La única diferencia vendría de la calidad de su diseño, aspecto que, en todo caso, no dejaba de ser fundamentalmente un mecanismo de justificación que aprovechaba esa tendencia –a la que ya se ha hecho referencia en varias ocasiones– de perseguir grandes proyectos avalados por firmas de prestigio, vistos como símbolos de un éxito urbano basado en la imagen, sin indagar en las consecuencias que podría haber detrás de ella.

Hay que señalar además que este proyecto se vio envuelto en una fuerte polémica desde el primer momento, algo que no deja de ser llamativo en la medida en que los planes parciales de Prado Palacio y Las Riberas –que no coparon de tal forma el debate público– eran claramente peores en sus condiciones de diseño y, sobre todo, mucho más dañinos en sus efectos territoriales y urbanos. Por un lado, los grupos de la oposición hicieron bandera de él a cuenta de las relaciones que lo vinculaban con el gobierno municipal.⁴⁸³ Por otro lado, tras la firma en julio de 2009 de un convenio entre el Ayuntamiento y URBespacios SL –en el que se detallaban las condiciones para su desarrollo– se produjo un desacuerdo inédito dentro del propio grupo municipal del PP, ya que dos concejales de este partido anunciaron públicamente sus dudas sobre las condiciones fijadas en el convenio y su inclinación a rechazar el proyecto –lo que impediría su aprobación–. Finalmente, todo el grupo del PP acabó respaldando la aprobación del plan parcial en el ya citado Pleno del 10 de septiembre de 2009,⁴⁸⁴ aunque la iniciativa decayó pocos días después al no poder obtener en plazo la aprobación definitiva de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid.

Del mismo modo, el resto de las iniciativas en tramitación también acabaron decayendo, como consecuencia, sobre todo, del contexto de profunda crisis económica –

⁴⁸³ La empresa promotora –la citada URBespacios SL– era propiedad de Juan Antonio Cantalapiedra Álvarez, cuya hermana Mercedes era entonces concejala del Ayuntamiento por el PP y miembro del gobierno municipal de Francisco Javier León de la Riva.

⁴⁸⁴ Las elecciones municipales de mayo de 2007 habían reproducido los resultados de las celebradas cuatro años antes: el PP, el PSOE e IU repitieron sus quince, trece y un concejal, con porcentajes de voto muy similares, por lo que el PP disponía de una mayoría absoluta ajustada. Aquel Pleno –en el que Mercedes Cantalapiedra no podía participar– acabó por lo tanto con un empate a catorce votos a favor y en contra de la aprobación del plan parcial, que resolvió el alcalde con su voto de calidad en una segunda votación. Cabe añadir que, tras el estallido de la crisis económica –siendo presidente del gobierno el socialista José Luis Rodríguez Zapatero–, las elecciones de mayo de 2011 sí cambiaron la situación y reforzaron la mayoría absoluta del PP, ya que el desplome del PSOE –27% de los votos y nueve concejales– fue aprovechado tanto por el PP –que rebasó el 50% y obtuvo 17 concejales– como por IU –con más del 10% y tres concejales–. Francisco Javier León de la Riva inició así el que sería su quinto y a la postre último mandato.

que afectó especialmente al sector inmobiliario—. Por su parte, la aprobación definitiva de los planes parciales de Las Riberas y Prado Palacio acabó siendo finalmente anulada —tras el recurso presentado por la asociación Ecologistas en Acción— por sentencias dictadas por el TSJ de Castilla y León el 2 de mayo de 2013 y el 14 de octubre de 2014, que fueron refrendadas por el Tribunal Supremo por sentencias dictadas el 27 de mayo de 2015 y el 13 de enero de 2016. Los jueces se acogieron en ambos casos a la Ley del Suelo de 2007, que requería una justificación de la necesidad de proceder a la ampliación del suelo residencial —que no consideraron satisfecha—.

En resumidas cuentas, las áreas homogéneas no son sino el símbolo del fracaso en la administración del urbanismo en este periodo, de su práctica desaparición como gobierno racional del territorio y como actividad técnica de producción de ciudad. Las instancias urbanísticas de tipo político —los Ayuntamientos, o al menos los gobiernos municipales— confundieron los intereses inmobiliarios con el interés general, y desde las instancias técnico-políticas —los organismos dependientes del gobierno autonómico— y técnicos —planificadores urbanísticos— no se puso freno a ello, sino que en muchas ocasiones se contribuyó decisivamente. Ante esta renuncia, tuvieron que ser finalmente los jueces los que pusieran fin a los desmanes, constatando esa incapacidad —ese fracaso— del urbanismo para gobernarse a sí mismo con criterios racionales y orientados al bien común.

Se cerraba así —entre el paroxismo y la caída— la segunda gran fase expansiva del urbanismo contemporáneo español —tras la del desarrollismo—, que en el caso de Valladolid queda bien definida en la magnitud de algunas cifras: entre 2001 y 2010 se construyeron en la ciudad nada menos que 22 642 viviendas —una media de más de 2000 por año, con un pico de 3151 viviendas en 2006—, a las que se sumaron otras 25 536 viviendas en los restantes 22 municipios del área urbana. Más de un cuarto de estas últimas se construyeron en un solo municipio —las ya citadas 6910 viviendas de Arroyo de la Encomienda—, seguido ya a mucha distancia por los cuatro municipios que superaron ligeramente las 2000 viviendas en este periodo —Laguna de Duero con 2269, Zaratán con 2153, La Cistérniga con 2068 y Aldeamayor de San Martín con 2054— y que representan un tercio del total. A continuación se sitúan los otros seis municipios que superaron, también ligeramente, las 1000 viviendas, y que representaron otra cuarta parte de la actividad constructiva residencial —Tudela de Duero con 1296, Cigales con 1202, Boecillo con 1166, Santovenia de Pisuerga con 1138, Cabezón de Pisuerga con 1101 y Renedo de Esgueva con 1003— (ver Planos de síntesis 5.9 y 5.10, págs. 333-334).

3.3.4. Los nuevos centros comerciales como máximo exponente de la nula voluntad de coordinación en el área urbana

Antes de cerrar este apartado, y aunque fue esta actividad constructiva residencial la que más peso tuvo y mejor describe esta fase del urbanismo en Valladolid, también

merece la pena hacer referencia a otro aspecto: los usos comerciales. En ellos se advierten también algunas de las características ya descritas y, quizá con mayor elocuencia, el grado no ya de competencia, sino incluso de enfrentamiento –cada vez mayor– que se produjo entre los municipios del área urbana, lo que condujo a desmanes similares a los que se acaban de describir y que, de nuevo, tuvieron que ser frenados judicialmente en muchos casos.

El primer episodio a este respecto se remonta a 1995, cuando el grupo inmobiliario Riofisa impulsó en Zaratán un plan parcial en un sector delimitado junto a la N-601 y al que las normas subsidiarias de 1993 habían asignado un uso industrial. La memoria del documento está llena de ambigüedades, seguramente porque la intención no era promover un polígono industrial, sino un centro comercial, para el que de hecho se solicitaron las licencias correspondientes a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León.⁴⁸⁵ Tras ser aprobado por el Ayuntamiento, el plan parcial pasó a la Comisión Provincial de Urbanismo, que suspendió en marzo de 1996 su aprobación definitiva alegando la existencia de numerosas inconcreciones. Fue entonces cuando se definieron los usos pormenorizados admitidos –la finalidad comercial–, pero la citada comisión acordó en mayo de 1996 mantener la suspensión para que el plan parcial volviese a someterse a información pública «a los efectos de que los ciudadanos conozcan los citados usos y por tanto el objeto y finalidad del referido plan». Por su parte, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo denegó en julio de 1997 la concesión de licencia para hipermercado, pero sí autorizó un parque comercial de establecimientos especializados en construcción, jardinería y bricolaje y en vestido y calzado.

A partir de aquí, el Ayuntamiento de Zaratán procedió al exigido trámite de información pública y acordó la segunda aprobación provisional en julio de 1998, pasando de nuevo el expediente a la Comisión Provincial de Urbanismo. Su ponencia técnica lo estudió el 22 de septiembre de ese año, en una reunión a la que acudió como vocal un representante del Ayuntamiento de Valladolid, donde apenas hacía una semana que había abierto sus puertas el centro comercial Vallsur. Dicho representante se opuso a la aprobación del plan parcial por corresponder a un sector definido con uso industrial, alegando que para admitir el uso comercial se habría requerido la aprobación de una modificación de las normas subsidiarias, y poniendo además en duda el cumplimiento de ciertos requisitos de infraestructuras y dotaciones.

No obstante, la ponencia técnica recomendó su aprobación por mayoría, decisión refrendada por la propia comisión unos días después.⁴⁸⁶ De esta forma, comenzó

⁴⁸⁵ El plan parcial se acogía a que dentro de la definición del uso de industria recogido en las normas subsidiarias existía una categoría denominada «Servicios, comercio de grandes superficies y almacenamiento».

⁴⁸⁶ En el *Acuerdo de 30 de septiembre de 1998, de la Comisión Provincial de Urbanismo de Valladolid*, se recoge tanto la tramitación del procedimiento como los argumentos esgrimidos por el representante del Ayuntamiento de Valladolid.

la construcción de un centro comercial de 122 000 m² de superficie que, con el nombre de Equinoccio, abrió sus puertas el 25 de octubre de 2002. Al promotor inicial – Riofisa– se unió también Bami,⁴⁸⁷ y ambos decidieron solo dos meses después la venta del complejo a SCH Activos Inmobiliarios Banif –gestor de activos inmobiliarios del entonces grupo bancario Santander Central Hispano– por un importe de casi 100 millones de euros.⁴⁸⁸

Nos encontramos pues aquí con otra operación inmobiliaria de envergadura –tramitada urbanísticamente de una manera *sui generis*– donde se manifestó ya una postura que el Ayuntamiento de Valladolid defendería con intensidad en los años siguientes: oponerse a la apertura de centros comerciales en los municipios del entorno de la ciudad. Cabe destacar que, coincidiendo con la apertura de Equinoccio a finales de 2002, se aprobó la Ley de Comercio de Castilla y León, en cuyo desarrollo reglamentario se estableció la elaboración de un Plan General de Equipamientos Comerciales que permitiese ordenar y regular los grandes establecimientos comerciales –fijando determinados límites–, y que se aprobó tres años después, en diciembre de 2005.⁴⁸⁹ Se trataba en definitiva de un nuevo intento de coordinación pero que, como ocurrió con las DOTVAENT, no lograría hacer valer esta perspectiva. Es más, prácticamente a la vez se desató una suerte de competición –en un clima de creciente enfrentamiento político– al trascender en octubre de 2005 la voluntad de la multinacional del mueble sueca IKEA de abrir una tienda en Valladolid.

Desde el primer momento, esta empresa había puesto su mirada en Arroyo de la Encomienda, donde un año después ya había adquirido un terreno en las proximidades de la urbanización Sotoverde. Sin embargo, el Ayuntamiento de Valladolid intentó que la multinacional sueca se instalase en la ciudad, para lo que se llevó a cabo una reunión entre IKEA y el concejal de urbanismo, José Antonio García de Coca. Esta iniciativa obtuvo una rápida respuesta por parte del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, que ofreció entonces a la empresa una permuta para que se instalase en el suelo junto al entronque entre la autovía de Castilla y la ronda exterior sur –entonces ya en obras–, un ámbito con inmejorables condiciones de accesibilidad pero que el Plan General había reservado como sistema general, y que en parte estaba vinculado al sector 6, cuyo plan parcial ya había sido aprobado dos años antes, promovido por la familia Ibáñez Olea –propietaria de esos terrenos–.

⁴⁸⁷ Empresa controlada por Joaquín Rivero, que en 2003 la fusionó con Metrovacesa para crear la entonces mayor inmobiliaria de España.

⁴⁸⁸ Esta venta aparece recogida en: *Europa Press*, 10 de diciembre de 2002, disponible en: <https://www.europapress.es/economia/noticia-riofisa-bami-venden-centro-equinoccio-park-sch-activos-inmobiliarios-975-millones-20021210145015.html>

⁴⁸⁹ *Decreto 104/2005, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial de Castilla y León.*

Sin embargo, se produjo una rápida negociación a tres bandas que concluyó el 14 de noviembre de 2006 con la firma de un convenio para llevar a cabo la permuta, poniéndose en marcha una modificación puntual del Plan General que afectaba a los sectores 6 y 15 –ambos promovidos por los Ibáñez Olea y ya urbanizados– para poder hacerla efectiva. Hay que destacar que el alcalde de Arroyo, José Manuel Méndez –en el cargo desde 2003–, hizo bandera política de esta situación y de su enfrentamiento ya abierto con el alcalde de Valladolid: a las pocas semanas decidió abandonar el partido que ambos compartían –el PP– y se presentó a las elecciones municipales de mayo de 2007 al frente de una nueva agrupación –Independientes por Arroyo– que obtuvo más del 35% de los votos, quedándose al borde de la mayoría absoluta.⁴⁹⁰

La citada modificación puntual del Plan General de Arroyo fue aprobada por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid en octubre de 2008 –tras subsanarse ciertas deficiencias–,⁴⁹¹ pero la Consejería de Economía denegó en julio de 2009 la licencia solicitada por IKEA para un total de 78 000 m² de superficie comercial, ya que su intención era promover todo un complejo en torno a su tienda. Solo se le concedieron los poco más de 18 000 m² correspondientes a esta última, al haberse agotado la capacidad prevista en el Plan General de Equipamientos Comerciales.

Sin embargo, ya se sabía entonces que a finales de ese año se produciría la trasposición de una directiva europea que liberalizaba el sector comercial, por lo que la multinacional sueca obtuvo en enero de 2010 la licencia que esperaba. Pocos meses después se inauguró el tramo de la ronda exterior sur que conectaría con el nuevo centro comercial,⁴⁹² y se firmó también un convenio entre IKEA y el Ayuntamiento de Zaratán para la construcción de una serie de accesos al complejo desde la autovía de Castilla –que afectaban a terrenos de dicho término municipal–. Asimismo, en agosto de 2011 se aprobó un Plan Especial de carácter supramunicipal complementario del anterior, para resolver los accesos restantes al centro comercial desde la citada autovía,⁴⁹³ de tal

⁴⁹⁰ Independientes por Arroyo obtuvo seis concejales, el PP cuatro y el PSOE tres, lo que permitió a José Manuel Méndez su reelección como alcalde, siendo el cabeza de lista del partido más votado.

⁴⁹¹ El *Acuerdo de 28 de octubre de 2008, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid*, fue recurrido en alzada por AVADECO, la asociación de pequeños comerciantes de la ciudad –siempre opuestos a cualquier proyecto de centro comercial–. Este recurso fue inadmitido a trámite, pero una sentencia del TSJ de Castilla y León dictada el 19 de octubre de 2010 declaró nula de pleno derecho tanto esta inadmisión como la propia aprobación de la modificación, señalando varias deficiencias en su tramitación. El Tribunal Supremo confirmó dicha anulación en sentencia dictada el 3 de diciembre de 2013, aunque ello no tuvo efectos prácticos reales –el centro comercial llevaba entonces casi dos años en funcionamiento–.

⁴⁹² Ver nota 480 en este capítulo.

⁴⁹³ Este Plan Especial –aprobado mediante *Orden FYM/1065/2011, de 9 de agosto*– afectaba a terrenos de los municipios de Arroyo, Zaratán y Valladolid. El Ayuntamiento de este último recurrió la aprobación, pero el TSJ de Castilla y León desestimó dicho recurso en sentencia dictada el 17 de marzo de 2014. El documento se puede consultar en: PLAU, id. 287265.

forma que el nuevo centro comercial –denominado Río Shopping– abrió sus puertas el 20 de diciembre de 2011 (ver Figura 35, pág. 288).

Durante todo ese proceso, el Ayuntamiento de Valladolid siguió maniobrando para que IKEA se instalase en el municipio. En concreto, en 2007 puso en marcha una modificación puntual del Plan General de 2003 para cambiar las condiciones del área homogénea 11 –Prado Palacio-Berrocal–, pasando el uso global de industrial a mixto –con un 30% de terciario– para habilitar así una parcela de 250 000 m² y 120 000 m² de edificabilidad comercial, pensada evidentemente para IKEA. La modificación se aprobó inicialmente en Pleno en marzo de ese año –con los votos favorables del PP y también del PSOE–, en junio la junta de gobierno hizo lo propio con el plan parcial –como ya se comentó– y la aprobación provisional se produjo en Pleno en septiembre –en este caso con la abstención del PSOE–. Tras dos años de compleja tramitación, la aprobación definitiva fue ordenada por el Consejero de Fomento el 18 de septiembre de 2009,⁴⁹⁴ pero no consiguió que IKEA cambiase de opinión.

Mientras trataba de obtener la instalación de esta multinacional en la ciudad, hay que destacar que el Ayuntamiento de Valladolid también adoptó una estrategia paralela, consistente en promover otros proyectos de centros comerciales, alimentando así aún más el clima de competencia y contribuyendo a generar una auténtica inflación comercial, muy por encima de las necesidades reales del área urbana. A este respecto, hay que remontarse a la propia elaboración del Plan General de 2003, ya que durante los dos periodos de información pública el Real Valladolid CF presentó sendas alegaciones en las que solicitaba que al sistema general de equipamientos en el que se ubicaba el estadio –ambos de propiedad municipal– se le asignase una edificabilidad de 50 000 m² para uso de ocio, hostelería, comercio y servicios.

Dichas alegaciones fueron denegadas, señalándose la incompatibilidad de tales usos con el uso colectivo correspondiente al sistema general,⁴⁹⁵ pero no cayeron en saco roto, ya que en julio de 2005 se firmó un protocolo de colaboración entre esta entidad deportiva privada y el Ayuntamiento de Valladolid –por el que se renovaba el firmado en 1997– y que se orientó esencialmente a plantear un macroproyecto junto al estadio de fútbol, denominado Valladolid Arena y que incluiría un pabellón polideportivo para 12 000 espectadores, pista de hielo, pista de atletismo, campo de rugby y, también, un espacio comercial de 30 000 m², todo ello gestionado por el club deportivo mediante una concesión que se extendería hasta el máximo legal de 75 años.

En consecuencia, se recurrió de nuevo a la modificación puntual del Plan General para cambiar en este caso las condiciones que regulaban el sistema general dotacional del estadio –EQ-37–, y que fue aprobada provisionalmente por el Pleno del

⁴⁹⁴ La Orden FOM/2195/2009, de 18 de septiembre, fue recurrida por la asociación Ecologistas en Acción –alegando que no cabía la no realización de la evaluación de impacto ambiental, como se había decidido–, y el TSJ de Castilla y León la declaró nula en sentencia dictada el 27 de marzo de 2013, que fue confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 7 de abril de 2015.

⁴⁹⁵ Informe de contestación a las alegaciones 11 y 64 a la adaptación del Plan General de Valladolid. El informe completo se puede consultar en: AMVA, C 35877-2.

Ayuntamiento el 2 de octubre de 2007, con los votos a favor del PP y el PSOE. Sin embargo, la aprobación definitiva fue denegada por la Consejería de Fomento, ya que el Consejo Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León había señalado, además de varias deficiencias, que no se justificaba el interés público de dicha modificación. Tras aportar el Ayuntamiento documentación adicional –en la que se presentaban por ejemplo los casos de otros complejos deportivos nacionales y extranjeros que incluían usos comerciales–, la modificación fue finalmente respaldada por el citado Consejo –con la oposición del vocal representante de la Dirección General de Comercio de la Junta de Castilla y León– y aprobada definitivamente por la Consejería de Fomento el 22 de septiembre de 2008.⁴⁹⁶

Seguidamente, el Real Valladolid CF procedió a redactar un Plan Especial de equipamientos que materializase lo acordado, siendo aprobado inicialmente por la junta de gobierno municipal en julio de 2010 y definitivamente por el Pleno el 1 de febrero de 2011, con los votos a favor del PP, la abstención del PSOE y el voto en contra de IU.⁴⁹⁷ Se daba así viabilidad a un nuevo macroproyecto en línea con otros ya reseñados –apenas lo separarían unos centenares de metros del Centro Cultural Miguel Delibes– que supondría añadir otro centro comercial más en una zona absolutamente saturada por este tipo de instalaciones: al margen del hipermercado Carrefour –ubicado justo enfrente– hay que destacar que en apenas 4 km a lo largo de la autovía de Castilla –a su vez bastante saturada de tráfico– se dispondrían tres centros comerciales en otros tantos municipios: Equinoccio en Zaratán, Valladolid Arena en la ciudad y Río Shopping –que abriría diez meses después– en Arroyo de la Encomienda, y eso sin contar la superficie comercial del AH-11, ubicada también junto a este eje viario: todo un ejemplo no ya de falta de coordinación, sino de voluntad clara y expresa de competir.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ *Orden FOM/1688/2008, de 22 de septiembre.* La oposición de la Dirección General de Comercio –dependiente de la Consejería de Economía– que consta en esta orden refleja una situación cuanto menos de disenso con el Ayuntamiento de Valladolid, justo cuando la instalación de IKEA en Arroyo de la Encomienda entraba en su fase decisiva. Cabe mencionar a este respecto el enfrentamiento –soterrado, pero de largo recorrido– entre el alcalde de Valladolid, Francisco Javier León de la Riva, y el titular de dicha Consejería y presidente local del PP entre 1993 y 2008, Tomás Villanueva Rodríguez, que ya se reflejaba en la prensa a finales de los años noventa: *El País*, 8 de noviembre de 1998. Disponible en: https://elpais.com/diario/1998/11/08/espana/910479619_850215.html

⁴⁹⁷ En el *Acuerdo de 1 de febrero de 2011, del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid*, se puede consultar la memoria vinculante, las ordenanzas y las fichas de las parcelas.

⁴⁹⁸ Cabe añadir que, en paralelo, también se dio vía libre a otros proyectos similares en otras zonas de la ciudad. Por ejemplo, en marzo de 2007 el Pleno del Ayuntamiento aprobó una modificación del plan parcial Los Santos-Pilarica promovida por GEINSOL SL, empresa madrileña que quería promover el centro comercial que –como ya se ha comentado anteriormente– se había previsto en esa zona desde mediados de los noventa. Tras adjudicarse en marzo de 2006 la parcela correspondiente por 28,7 millones de euros –fue sacada a subasta por VIVA con un precio de salida de 15,5 millones– y promover dicha modificación –para reordenar sus condiciones de desarrollo–, esta empresa obtuvo en julio de 2009 la licencia correspondiente de la Consejería de

Finalmente, serían los tribunales –una vez más– los que pondrían fin al proyecto del Valladolid Arena, ya que el TSJ de Castilla y León –estimando el recurso que había presentado el portavoz de IU en el Ayuntamiento– declaró nula la modificación del Plan General que sustentaba el citado Plan Especial en sentencia dictada el 23 de enero de 2012, basándose en el sencillo argumento de que todo sistema general debe ser por definición de titularidad y uso público, y destinarse a su vez a la satisfacción de una finalidad pública.

En conclusión, la gestión de los espacios comerciales en el área urbana durante este periodo transmite, al igual que ocurrió con los nuevos desarrollos residenciales, una lamentable situación de competencia entre municipios en la que los intereses públicos se vuelven a confundir con los privados, ya fueran los de IKEA o los del Real Valladolid CF. En este contexto, el planeamiento urbanístico vuelve nuevamente a degradarse, empleándose como mecanismo espurio –mediante procedimientos que se sabían más que cuestionables– con el objetivo único de sacar adelante estas iniciativas al precio que fuera: prescindiendo de la evaluación ambiental, retorciendo la finalidad de los sistemas generales y, especialmente, renunciando una vez más a la que debiera ser su finalidad: la ordenación racional del territorio.

Se confirma pues, una vez más, ese fracaso en la administración del urbanismo al que se aludió anteriormente, esa incapacidad ya mencionada tanto de sus instancias políticas como técnicas que tuvo que ser suplida por los tribunales de justicia: lo que debería ser una excepción –la anulación del planeamiento por mandato judicial debido a graves incumplimientos de sus fines– se convirtió en este periodo en una norma ciertamente bochornosa.

3. 4. La transformación de los enclaves industriales, militares y ferroviarios: de la Ciudad de la Comunicación al «Plan Rogers», contradicciones de un modelo a las puertas de la crisis

Durante todo el periodo de intensa actividad inmobiliaria en el entorno del cambio de siglo, el ámbito prioritario de atención fue sin duda el suelo urbanizable, tal y como se ha ido comentando en el apartado anterior. Sin embargo, las intervenciones en el suelo urbano también tuvieron –de manera complementaria– un papel nada desdeñable, vinculado esencialmente a una operación: la transformación a usos residenciales de ámbitos dentro de los tejidos consolidados en los que se habían venido desarrollando otro tipo de actividades, fundamentalmente productivas. Este fenómeno –o su intento– se pudo apreciar incluso en algunos municipios del entorno de la ciudad –se ha comentado ya por ejemplo el caso de Arroyo de la Encomienda–, pero se desarrolló fundamentalmente en Valladolid, ya que era en la ciudad donde se daban las con-

Economía para construir un complejo comercial de 28 000 m² de superficie, pero el proyecto –denominado Zona Campus– nunca llegó a desarrollarse.

diciones objetivas más favorables para su desarrollo: la existencia de grandes paquetes de suelo industrial –o similar– formados durante la industrialización de la ciudad –entre los años cincuenta y setenta– en ubicaciones entonces periféricas pero que, con el paso del tiempo, habían quedado enclavados dentro de la trama urbana.

Ya se ha señalado en el apartado correspondiente que el Plan General de 2003 ponderó el atractivo de estos ámbitos desde un punto de vista esencialmente inmobiliario, al destacar que en ellos –especialmente en los de mayor tamaño– se combinaban las ventajas competitivas del suelo urbanizable con un mayor grado de centralidad. A partir de estas bases –que apuntaban hacia un modelo de crecimientos residenciales intensivos–, el Plan General de 2003 hizo uso de un instrumento de intervención ya incorporado por el Plan General de 1996 –las APE– para posibilitar su materialización. No obstante, hay que destacar que esta línea de actuación ya venía gestándose en los años inmediatamente anteriores, teniendo su punto de partida en un ámbito muy concreto: los terrenos industriales y militares ubicados a ambos lados de la carretera de Madrid y el ferrocarril Valladolid-Ariza.

El carácter de ese espacio quedó ya definido en el paso del siglo XIX al XX por el citado ferrocarril, la Azucarera Santa Victoria y el Cuartel Conde Ansúrez –inaugurados respectivamente en 1895, 1899 y 1902–, pero sería sobre todo a partir de los años cuarenta cuando en él se plasmó buena parte de la historia industrial contemporánea de la ciudad, con la construcción de las instalaciones de empresas como Autógena Martínez SA –1928–, CAMPSA –1942–, Fundiciones Gabilondo –1944– y especialmente FASA, que ocupó dos antiguas naves militares ubicadas junto a la estación de La Esperanza y construyó también allí su primera factoría en la ciudad, de 60 000 m² y de la que en 1953 salieron sus primeros vehículos. Ese mismo año se inauguró, al otro lado de la carretera de Madrid, el Cuartel General Monasterio, justo al sur de los amplios terrenos ocupados por el Taller Central de Reparaciones –TCR– de RENFE.

Todo este complejo de terrenos industriales, militares y ferroviarios fue creciendo posteriormente, sobre todo de mano de FASA –ya asociada al grupo Renault–, hasta alcanzar su apogeo en los años setenta. Sin embargo, a partir de los años ochenta –como consecuencia de cambios estructurales en la industria, los ferrocarriles y el ejército– comenzó un paulatino proceso de decadencia y abandono cuya primera fase concluyó a principios de los años noventa con el cierre del ferrocarril Valladolid-Ariza – en 1985 para el servicio de pasajeros y en 1994 para el de mercancías⁴⁹⁹ y de las instalaciones de CAMPSA y de FASA-Renault –que abandonó la zona en 1991–.

En este contexto se empezaron por lo tanto a plantear los primeros planes de transformación en esta zona. Ya el Plan General de 1984 había propuesto el cambio hacia usos residenciales de sendos ámbitos industriales de pequeñas dimensiones –3 ha en total– ubicados en su extremo norte –Áreas de Intervención 41-1 y 41-2, cuyos PERI se aprobaron respectivamente en 1985 y 1992–, así como la cesión de una parte de los terrenos del Cuartel General Monasterio, fundamentalmente para la obtención

⁴⁹⁹ No obstante, se mantuvo en funcionamiento el tramo de vía que llegaba hasta la factoría de Renault en el sur de la ciudad, para el transporte de vehículos desde allí hacia la línea Madrid-Irún.

de dotaciones –Área de Intervención 42, que también preveía el uso residencial, y que no se llegó a desarrollar–. Sin embargo, sería a partir de los cierres antes mencionados cuando se empezó a vislumbrar la oportunidad de reconvertir esa zona en un ámbito de nueva centralidad.

A este respecto, ya se comentaron en el capítulo anterior las propuestas tanto del estudio coordinado por Luis Felipe Alonso Teixidor (1993) –que lo vinculó al debate sobre el futuro del ferrocarril– como de las propias DOTVAENT –que subrayaron su condición estratégica–, así como el planteamiento del Plan General de 1996, que tras realizar un estudio proyectual de gran interés, traducido en una propuesta de ordenación conjunta para todo el ámbito (ver Figura 36, pág. 289), acabó limitándose a la delimitación del APE 25 –Ariza–, con una superficie de 16 ha correspondientes básicamente a los terrenos ya sin uso de FASA, Carbuos Metálicos –antigua Autógena Martínez SA– y CAMPSA,⁵⁰⁰ y en la que se preveía un uso mixto residencial e industrial –con una edificabilidad de 0,80 m²/m²–, pero sin mayor reflexión en términos de centralidad. Asimismo, en aplicación del convenio firmado entre el Ayuntamiento y el Ministerio de Defensa, los terrenos de los cuarteles Conde Ansúrez y General Monasterio quedaron incluidos en el Área Especial 16, para la que se abría la posibilidad de su transformación a usos residenciales mediante la redacción de un PERI.⁵⁰¹ Esta opción no tardaría en ponerse sobre la mesa, ya que ambas instalaciones fueron cerradas en marzo de 2000, mientras que apenas tres años antes –en 1997– se había producido el cierre de la Azucarera Santa Victoria tras casi un siglo de actividad.

De esta forma, en el inicio del siglo XXI se disponía de un ámbito de alrededor de 40 ha de terrenos industriales y militares abandonados en una ubicación estratégica, muy cercana al centro histórico de la ciudad y a sus principales nodos de transporte –estaciones de tren y de autobuses– y con conexión directa con el ferrocarril Madrid-Irún y –a través de la antigua línea Valladolid-Ariza– con los mayores municipios del área urbana –Laguna de Duero y Tudela de Duero–, lo que posibilitaba opciones de transporte público metropolitano –ya señaladas por las DOTVAENT–.

Además, dentro de este ámbito existían numerosos edificios de gran valor patrimonial, depositarios de la memoria industrial y militar de la ciudad –casi todos catalogados⁵⁰² y con amplias opciones para ser reutilizados, ya fuera en nuevas actividades productivas y empresariales o como grandes contenedores dotacionales, bien para los vecinos del entorno o de escala municipal o incluso supramunicipal. En definitiva, se daban todas las condiciones para definir un área de nueva centralidad, con un proyecto integral que valorase todos estos aspectos, incidiendo en la protección del patrimonio y

⁵⁰⁰ Anticipando su cierre, los terrenos de CAMPSA ya fueron incluidos por el Plan General de 1984 en el Área de Intervención 43, que preveía eso sí el mantenimiento del uso industrial en dicho ámbito.

⁵⁰¹ *Actualización del Plan General de Valladolid: Normativa* (1996): arts. 209 y 222.

⁵⁰² El Plan General de 1996 había catalogado la Azucarera Santa Victoria, las dos antiguas naves militares que fueron usadas por FASA, las naves de Fundiciones Gabilondo y los cuarteles Conde Ansúrez y General Monasterio, otorgando a todos ellos un grado de protección estructural.

en la posible implementación de un transporte metropolitano. Sin embargo, una evidente cortedad de miras y, especialmente, la lógica inmobiliaria absolutamente dominante entonces hizo que se desperdiciara esta oportunidad.

3. 4. 1. La Ciudad de la Comunicación: cortedad de miras y búsqueda de rédito económico en la pérdida de una oportunidad estratégica para la ciudad

El proceso comenzó el 30 de diciembre de 1997 con la firma de un convenio entre FASA-Renault –dueña de buena parte del suelo de la zona–, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid para impulsar lo que se denominó «Ciudad de la Comunicación», proyecto grandilocuente propio del momento –absolutamente ajeno a la historia de ese ámbito– y que consistía básicamente en la construcción de un Museo del Cine y de otras edificaciones singulares, convenientemente rodeados de nuevas zonas residenciales, de oficinas y comerciales. De esta forma, la Junta de Castilla y León, a través de la sociedad pública Gestión de Infraestructuras de Castilla y León –GICAL SA, adscrita a la Consejería de Fomento– y FASA-Renault constituyeron en noviembre de 1999 otra sociedad participada por ambas al 50%: Ciudad de la Comunicación SL –CICOVA SL–, que fue el medio escogido para gestionar la transformación del ámbito.

Para ello, pocos meses antes ya habían presentado un proyecto de modificación puntual del Plan General cuya justificación es de lo más elocuente: «la necesidad de recuperar significativas cantidades de suelo dotacional y de espacios libres» y «la de la financiación de las costosas infraestructuras que implica esta renovación urbana».⁵⁰³ Surge una vez más la apelación a la obtención de dotaciones, acompañada en esta ocasión de un mecanismo al que se seguiría recurriendo en los años siguientes: emplear el planeamiento urbanístico como fuente de generación de ingresos con los que pagar mastodónticos proyectos infraestructurales.

Sin embargo, la finalidad real de esta modificación –aprobada definitivamente en enero de 2001– era en el fondo mucho más prosaica: facilitar la gestión partiendo en dos el APE 25.⁵⁰⁴ Así, se separaron los terrenos mayoritariamente en manos de CICOVA –nuevo APE 25.1, con casi 13 ha de superficie– de la parcela de CAMPSA –nuevo APE 25.2, con poco más de 3 ha–. También se aprovechó para elevar un 60% la edificabilidad en el primer ámbito y así incorporar usos terciarios –hasta 1,32 m²/m²–, y para descatalogar las dos naves militares construidas en los años veinte que habían sido usadas por FASA y que contaban con protección estructural,

⁵⁰³ *Modificación puntual del PGOU de Valladolid. Ciudad de la Comunicación (APE de Ariza): Memoria* (2001), p. 4. La modificación se puede consultar en: PLAU, id. 280385.

⁵⁰⁴ Así se acaba reconociendo: *Modificación puntual del PGOU de Valladolid. Ciudad de la Comunicación (APE de Ariza): Memoria* (2001), p. 36.

aduciendo un argumento que habla por sí solo: «la necesidad de su desaparición para permitir la realización de la Ciudad de la Comunicación».⁵⁰⁵

De esta forma, lejos de plantear un proyecto unitario y respetuoso con las preexistencias y la memoria de este ámbito, es la propia iniciativa pública la que, con una mentalidad absolutamente imbuida por lo inmobiliario y por la inflación infraestructural, plantea su fragmentación –de nuevo la gestión como fin en sí mismo– y su ocupación intensiva –más edificabilidad justificada por la obtención de dotaciones–, con un único objetivo: recaudar la mayor cantidad de dinero posible para costear esos nuevos grandes edificios que –como ya se ha visto anteriormente– proliferarían a partir de entonces en la ciudad. No hay sin embargo ni una sola línea de reflexión, más allá de generalidades, sobre el papel de ese ámbito en la ciudad, o sobre las relaciones con su entorno, y se desprecia su memoria, no ya renunciando a dar continuidad a las actividades productivas, sino abriendo la puerta a la destrucción del patrimonio que la representaba.

Evidentemente, esta propuesta –apoyada también por el Ayuntamiento– marcó una línea de actuación para el resto de los ámbitos de esta zona, empezando por la única instalación industrial que seguía allí entonces en funcionamiento: la de ENERTEC –antiguas Fundaciones Gabilondo–. Así, esta empresa se dirigió a principios de 1999 al Ayuntamiento para plantearle la necesidad de disponer de unas instalaciones más modernas que pretendía construir en una nueva ubicación en la periferia de la ciudad, mudanza que quería costear vendiendo el suelo que entonces ocupaba junto a la carretera de Madrid, para lo que proponía también un cambio de uso de industrial a residencial. Esta propuesta se plasmó en un convenio firmado en noviembre de ese año, y al cabo de apenas un mes ENERTEC ya había vendido el suelo a la promotora local DIURSA por un importe de 16 millones de euros, si bien el anunciado traslado nunca se llevó a efecto. En medio de cambios societarios y aduciendo la caída de las ventas, la empresa cesó su actividad en enero de 2001 y un año después despidió a todos sus trabajadores.

Sin embargo, ello no paralizó el cambio de uso acordado, sino que el Ayuntamiento firmó un nuevo convenio al respecto en abril de 2002, en este caso con DIURSA, que se comprometía a cambio a abonar una indemnización adicional a los trabajadores despedidos. Los resultados de este acuerdo se plasmaron en el Plan General de 2003, que delimitó sobre ese suelo el APE 47, con 3 ha de superficie, uso residencial y una edificabilidad de 1 m²/m² –la máxima posible–, manteniéndose catalogadas con protección estructural las naves más antiguas del complejo industrial, construidas en 1944.

⁵⁰⁵ Se añade que así sería el PERI que ordenase ese suelo «el que decida razonadamente el tratamiento que daba darse a estas edificaciones debido a su tipología, ajena al nuevo entorno propuesto, y a la dificultad de su adaptación y/o aprovechamiento para los nuevos usos previstos»: *Modificación puntual del PGOU de Valladolid. Ciudad de la Comunicación (APE de Ariza): Anexo* (2001), p. 8.

Asimismo, y de forma paralela, se produjo un proceso casi idéntico referido en este caso a la Azucarera Santa Victoria, que como ya se ha dicho había cesado en su actividad en 1997. Esta instalación pertenecía a la empresa Azucarera Ebro Agrícolas, que también era propietaria de la antigua Fábrica de Piensos CIA, ubicada en el sur de la ciudad –justo enfrente del centro comercial Vallsur–. En este caso, la empresa firmó un convenio con el Ayuntamiento en enero de 2002 en el que se acordaba la conversión de la edificabilidad industrial reconocida en estos dos ámbitos a residencial –45 000 m² de edificabilidad total–⁵⁰⁶ y su materialización completa en el solar de la antigua fábrica de piensos –cuya ubicación era del máximo atractivo inmobiliario–.

A su vez, en el ámbito de la Azucarera, el solar correspondiente a la antigua instalación fabril –incluyendo sus edificios– se cedería al Ayuntamiento, mientras que al otro solar que formaba parte del complejo –donde se ubicaba la depuradora– se le reconoció una edificabilidad residencial adicional de 33 333 m², a materializar en torres de doce plantas de altura. Este convenio se sustanció en una modificación puntual del Plan General –aprobada definitivamente en marzo de 2003– que mantuvo el ámbito de la antigua fábrica de piensos como suelo urbano consolidado, definiendo una nueva APE para el ámbito de la azucarera, incorporada luego por el Plan General de 2003 como APE 46.⁵⁰⁷

Para entonces ya se habían aprobado los PERI del APE 25.2 –en enero de 2002– y del APE 25.1 –seis meses después–, ambos asumidos por el Plan General de 2003 y que confirmaron una transformación de ambos ámbitos totalmente orientada a su máxima explotación en términos inmobiliarios. El primero fue iniciativa de la promotora local Edificasa 2000 SA, que había adquirido la totalidad del suelo perteneciente a CAMPSA, y planteaba la construcción de 212 viviendas en cinco torres residenciales –dos de seis plantas y tres de doce plantas, estas últimas unidas por un zócalo–, condicionadas únicamente por el retranqueo mínimo exigido hacia el paseo del Arco de Ladrillo –tramo urbano de la carretera de Madrid–.

Por su parte, el segundo fue promovido por la citada CICOVA a través de la consultora Fomento Territorial SL, y preveía una edificabilidad de 97 000 m² para uso residencial –900 viviendas– y de 63 000 m² para uso terciario –a repartir casi a partes iguales entre oficinas y comercio– (ver Figura 37, pág. 289). Toda la ordenación se hace depender de la denominada plaza de la Comunicación, un gran espacio central en el que se propone un elemento escultórico singular –geoda– y a cuyo alrededor se disponen el Museo del Cine y de la Comunicación, el nuevo Centro Territorial de Radio Televisión Española y el centro comercial previsto. Frente a ello, el tratamiento de los bordes es torpe, estando sometido además a una incertidumbre

⁵⁰⁶ En ambas zonas regía un índice de 0,75 m²/m², que se reducía a la mitad en caso de conversión de uso industrial a residencial, según la normativa del Plan General de 1996.

⁵⁰⁷ La modificación se puede consultar en: PLAU, id. 281828. Para su desarrollo, en noviembre de 2004 se aprobó el PERI del APE 46, que se puede consultar en: PLAU, id. 282244.

fundamental –entonces en discusión–: el soterramiento del ferrocarril. Así, se desprecia el potencial como eje del paseo del Arco de Ladrillo –poblado de nuevo por torres de gran altura, que ofrecen sus traseras al paseo en vez de generar un frente–,⁵⁰⁸ mientras que el centro comercial se adosa literalmente al ferrocarril, rematando en una plaza elevada sobre este y que, al otro lado, queda flanqueada por las traseras de un polideportivo. Asimismo, se plantea un túnel bajo el ferrocarril para conectar el ámbito con la calle de la Hípica, sin saberse aún si el citado soterramiento lo haría prescindible. En definitiva, una ordenación absolutamente autista y precipitada, cuya más que escueta memoria no va más allá de un puñado de generalidades acerca del –así imposible– papel como área de nueva centralidad de la zona.⁵⁰⁹

Finalmente, la última pieza de este rompecabezas se puso sobre la mesa en noviembre de 2003, cuando el Ministerio de Defensa subastó los terrenos de los cuarteles de la zona: el de Conde Ansúrez pasó a manos de la promotora foránea Landscape Augusta SL –se ha mencionado su participación en el AH-1– a cambio de casi 39 millones de euros –se había tasado en menos de 24–, mientras que el de General Monasterio fue adjudicado a las promotoras locales Edificasa 2000 SA y DIURSA –ya posicionadas en la zona–, que ofrecieron más de 52 millones de euros –a partir de un precio de salida de 32 millones–.⁵¹⁰ Para entonces, el Plan General de 2003 ya había incluido ambos dentro del nuevo APE 59, con uso residencial y una edificabilidad de más de 92 000 m² para cada uno de los dos ámbitos.

Estos abultados ingresos de 91 millones de euros –obtenidos en un marco claramente especulativo– fueron sin embargo superados cuando en 2006 la sociedad CICOVA puso en venta las parcelas residenciales del APE 25.1. Tras organizar un proceso cerrado al que se invitó a concurrir a solo catorce empresas, obtuvo unos ingresos de nada menos que 136 millones de euros, con un beneficio de 80 millones que –repartidos al 50%– fueron a parar a las arcas de la Junta de Castilla y León –a través de GICAL– y de Renault.⁵¹¹ A ello hay que añadir la venta de un solar a la Seguridad Social por 6,7 millones de euros –destinado a la construcción de una nueva sede, abierta en diciembre de 2015– y la adjudicación en 2007 de la parcela correspondiente al centro comercial a ING Real Estate –filial inmobiliaria del banco holandés–, que llegó a obtener en septiembre de 2010 la licencia comercial para la construcción de un complejo de 59 000 m² en el que preveía invertir 90 millones de euros. Una vez hecho el negocio, CICOVA se extinguió como sociedad en diciembre de 2007.

⁵⁰⁸ Es elocuente a este respecto que una de las torres que se construyeron junto al paseo dispuso hacia este la piscina y las pistas de pádel de la comunidad de vecinos, lo que pone de manifiesto la absoluta negligencia de una ordenación ciega ante lo que debía haber sido un gran eje urbano.

⁵⁰⁹ Estos dos PERI se pueden consultar respectivamente en: PLAU, id. 281486 y 281489.

⁵¹⁰ A este respecto, ver: ABC, 28 de noviembre de 2003, disponible en: https://www.abc.es/hemeroteca/historico-28-11-2003/abc/CastillaLeon/defensa-vende-por-911-millones-dos-fincas-del-cuartel-conde-ansurez_223200.html

⁵¹¹ El proceso de venta de estos terrenos ha sido reseñado en: *El Mundo*, 12 de abril de 2008, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/12/castillayleon/1207989238.html>

De esta forma, lo que eran más de 40 ha de terrenos –muchos de ellos de propiedad pública– en una ubicación estratégica con un enorme potencial de centralidad se convirtieron en una colección de fragmentos sin más relación entre ellos que su destino común como fuente de beneficio inmobiliario, ya fuera mediante la venta especulativa de suelo –como la que realizó el Ministerio de Defensa o CICOVA– o remitidos a la materialización posterior de unos crecimientos residenciales absolutamente exagerados y que fueron concebidos con la misma lógica que cualquier plan parcial de la periferia, sin ninguna voluntad de construir un nuevo espacio de centralidad, proyectado unitariamente y sustentado en una adecuada mezcla de usos.

Además, ello implicó la pérdida o el deterioro de todo el importante patrimonio industrial de ese ámbito. En primer lugar, y como era de prever tras su descatalogación, las antiguas naves militares de principios del siglo XX y luego usadas por FASA acabaron siendo derribadas en 2005, lo que sentó un peligroso precedente. Así, DIURSA quiso proceder de la misma manera con las naves de ENERTEC –cuya protección había sido mantenida por el Plan General de 2003–, por lo que promovió su modificación puntual con esta finalidad. Ello provocó una notable polémica en la ciudad, situación de nuevo llamativa, en cuanto que fue mucho mayor que la que suscitó el derribo de las citadas naves militares. Aunque refutó los argumentos esgrimidos para ello, el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León acabó aprobando en noviembre de 2005 la descatalogación parcial de las naves inicialmente protegidas, de las que solo se conservaron las fachadas y la mitad de los pórticos, demoliéndose los restantes para hacer sitio a cuatro enormes torres de doce plantas.⁵¹² La combinación de estas con las partes conservadas de las naves, que se acondicionaron como invernadero abierto, dio lugar en cualquier caso a un collage carente de coherencia y vacío de toda lógica patrimonial, como consecuencia de ese proceso de fragmentación al que antes se hacía referencia.

Mientras tanto, en el ámbito de la antigua azucarera, el Ayuntamiento acondicionó el espacio a su alrededor, inaugurado en marzo de 2007 bajo la denominación de parque de Las Norias. Para los edificios se anunció entonces su adaptación para acoger un conjunto de oficinas, un centro de día, una guardería y un centenar de viviendas tuteladas, pero el estallido de la crisis muy poco después anuló estas previsiones. Solamente una antigua vivienda está actualmente en uso –como sede de la Fundación Jorge Guillén–, mientras que el resto del complejo sufre un paulatino proceso de deterioro. Además, cabe resaltar que, al mes siguiente de la inauguración del

⁵¹² El Consejo rechaza tanto la demolición parcial de las naves –por no tener en cuenta el valor de su volumen total más allá de su composición por elementos seriadados– como el hecho de que no se buscase una alternativa de ordenación que no implicase dicho derribo parcial. Sin embargo, en una actuación contradictoria más, consideró que debía primar la opinión del Ayuntamiento, y ni siquiera aceptó la propuesta de la ponencia técnica de solicitar un informe al respecto a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, cuestión que se recomienda al Ayuntamiento «en ulteriores modificaciones». Estas consideraciones se pueden consultar en la correspondiente *Orden FOM/1758/2005, de 14 de diciembre*, mientras que la modificación está disponible en: PLAU, id. 283135.

parque, el TSJ de Castilla y León anuló la modificación puntual del PGOU en este ámbito y en el de la fábrica de piensos CIA por un cúmulo de irregularidades de forma y de fondo, siendo confirmada en casación por el Tribunal Supremo en marzo de 2011.⁵¹³ Finalmente, en el ámbito de los antiguos cuarteles los acontecimientos se desarrollaron de forma muy similar: aunque en mayo de 2007 se llegó a aprobar el PERI para el desarrollo residencial previsto, el estallido de la crisis dejó estos planes en suspenso, mientras los edificios catalogados quedaban sometidos al pillaje y el vandalismo, sufriendo también un rápido proceso de deterioro.⁵¹⁴

De esta forma, el estallido de la crisis dejó todo este ámbito convertido en una heterogénea mezcla de solares, grandes torres residenciales –apenas parcialmente ocupadas– y bienes catalogados de camino a la ruina a corto o medio plazo –al margen de los ya derribados–. El fracasado proyecto de la Ciudad de la Comunicación simboliza una gestión nefasta, o quizá perfecta en cuanto a su verdadera finalidad: alimentar el negocio inmobiliario y la inflación infraestructural no solo en la periferia, sino también dentro de la ciudad, contando para ello con la necesaria contribución del Ayuntamiento.

A este respecto, ya se ha señalado anteriormente cómo el Plan General de 2003 se limitó a dar validez a este proceso de fragmentación y especulación, resaltando el atractivo inmobiliario –las ventajas competitivas– de estos ámbitos y asumiendo todas las modificaciones e instrumentos ya aprobados o incorporando las nuevas APE que fuesen necesarias, sin intentar aportar un mínimo de coherencia espacial y programática a ese despropósito: al supuesto proyecto de nueva centralidad que la Ciudad de la Comunicación representaba no se le dedica siquiera una línea de texto en la memoria del Plan General.

No obstante, ello no dejaba de constituir –aun de forma implícita– un programa para la transformación de estos antiguos ámbitos industriales y militares caídos en abandono, que consistía en su máximo aprovechamiento inmobiliario, sin ninguna preocupación de índole espacial. En el propio Plan General de 2003 se delimitó ya algún otro ámbito que encaja en esta definición –como el APE 19, destinado a gestionar

⁵¹³ Desde el punto de vista formal, la sentencia señala varias irregularidades, como que no se tramitase como modificación cualificada –ya que afectaba a espacios libres–, que se aceptasen cambios en el documento respecto a lo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento o que Francisco Javier León de la Riva –el alcalde– no se abstuviera de participar en esta votación, ya que entonces se había aprobado su incorporación al consejo de administración de Ebro –la empresa que lo promovía–. Asimismo, la sentencia señala que todo el suelo implicado en la modificación debió ser clasificado como urbano no consolidado, lo que habría reducido notablemente la edificabilidad e incrementado las cesiones. Cuando este fallo fue confirmado por el Tribunal Supremo, en el ámbito de la fábrica de piensos ya se había levantado un enorme edificio de más de 400 viviendas, más del doble de las que a la postre habrían sido legalmente posibles, lo que obligó a entablar unas complejas negociaciones, en paralelo a la vía judicial –cerrada por el Tribunal Supremo en julio de 2020–, para legalizar ese exceso de edificabilidad ya materializado.

⁵¹⁴ El citado PERI se puede consultar en: PLAU, id. 284745.

la compactación de la subestación eléctrica de La Olma, junto a Villa del Prado,⁵¹⁵ pero la confirmación y extensión de este programa se produjo al margen, impulsado directamente desde el Ayuntamiento –a través de VIVA– y yendo un paso más allá: no se trataba ya de gestionar la transformación de ámbitos que por sus propias condiciones hubiesen quedado sin uso, sino que se fomentó el abandono de ámbitos en funcionamiento para poder proceder a su transformación hacia usos residenciales.

3. 4. 2. El Programa de Reubicación de Empresas: la institucionalización de la especulación con el suelo industrial

En septiembre de 2004 se puso en marcha el denominado Programa de Reubicación de Empresas, consistente en la recalificación como suelo para uso residencial de los terrenos ocupados por instalaciones fabriles dentro de ciudad –mediante una modificación puntual del Plan General– de tal modo que, con su venta, se financiase la construcción de unas instalaciones nuevas en alguno de los polígonos industriales en los que el Ayuntamiento disponía de parcelas en venta –exactamente la misma lógica que se aplicó en el caso de ENERTEC y que acabó con el cierre de la empresa–.

Los primeros acuerdos acogidos a este programa se firmaron en noviembre de 2006 con el grupo ME, propietario de las empresas Metal Air y Metales Extruidos –que desarrollaban su actividad en sendas parcelas de la avenida de Burgos–, y con Panibérica de Levaduras –perteneciente a la multinacional Lessafre– que tenía sus instalaciones en el barrio de San Adrián.

Respecto al primer caso, y aunque en la avenida de Burgos se venían desarrollando actividades industriales y similares desde hacía más de cincuenta años, la presencia colindante del ámbito residencial correspondiente al plan parcial La Victoria –al que el plan parcial Carretera de Burgos, aprobado en 2005, quería dar continuidad– justificó para el Ayuntamiento la necesidad del traslado. Así, el acuerdo preveía la instalación del grupo ME en una parcela de 85 000 m² –de propiedad municipal– en el plan parcial Industrial Jalón, así como la financiación por parte del municipio del traslado y la construcción de las nuevas instalaciones. Por su parte, en el caso de la fábrica de Panibérica, ubicada en una zona residencial de gran atractivo –en el sur de la ciudad y junto a la ribera del Pisuerga–, se pactó su traslado a una parcela de 45 000 m² dentro del suelo industrial propiedad del Ayuntamiento en el límite norte del término municipal, correspondiente a los terrenos que en su día ocupó NICAS –que cerró sus instalaciones en julio de 1993– y que el Ayuntamiento –a través de

⁵¹⁵ En este caso se le asignó una edificabilidad de 0,50 m²/m², que se tradujo en la construcción de una mole residencial junto a la avenida de Salamanca. Obviando el rol urbano de este eje y las soluciones que el plan parcial de Huerta del Rey había adoptado, este edificio se limitó a ofrecer hacia la avenida un frente impermeable de más de 200 m, volcándose hacia su espacio privado interior: una solución que desprecia el espacio público, propia de cualquier plan parcial de la periferia construida en esos años.

VIVA— había adquirido en febrero de 2006.⁵¹⁶ A cambio, VIVA se haría con la propiedad de las parcelas de la avenida de Burgos —4,8 ha— y de San Adrián —3,8 ha— para su reconversión a usos residenciales y posterior venta, con la que se cubrirían los gastos comprometidos con las empresas. Para hacer efectivos estos dos convenios, se procedió a tramitar sendas modificaciones puntuales del Plan General.

La correspondiente a la avenida de Burgos —promovida por VIVA— se aprobó definitivamente en febrero de 2010, delimitando un sector discontinuo de suelo urbano no consolidado —UA 331— que preveía la construcción de 417 viviendas —331 de protección oficial—.⁵¹⁷ Para entonces ya estaba en funcionamiento la nueva planta de Metales Extruidos en Industrial Jalón —tras una inversión de 22 millones de euros—, aunque no por mucho tiempo: en diciembre de 2012 cesó su actividad, la empresa entró en concurso de acreedores al mes siguiente y en agosto de 2013 despidió a sus 300 trabajadores —volvió a reabrir a finales de 2014 con 50 trabajadores y unos nuevos propietarios—. Por su parte, VIVA —que ya había hecho efectiva en mayo de 2007 la adquisición del suelo de la avenida de Burgos— no inició la descontaminación y urbanización de ese ámbito hasta 2013, completándola al año siguiente, pero sin iniciar aún la construcción de las viviendas previstas.⁵¹⁸ Evidentemente, el estallido de la crisis económica a los pocos meses de la firma de los convenios tuvo mucho que ver con este desarrollo de los acontecimientos, aunque tuvo un efecto aún más claro en el caso de Panibérica.

En 2007, esta empresa recibió 9,5 millones de euros por parte de VIVA —en concepto de adelanto por la adquisición de los terrenos que venía ocupando en San Adrián, tasados en nada menos que 52 millones—, así como la parcela acordada —valorada en más de 7 millones de euros—, donde en septiembre de 2011 inauguró su nueva planta, tras una inversión de 58 millones de euros. Mientras tanto, VIVA había promovido la correspondiente modificación puntual del Plan General, aprobada definitivamente en febrero de 2008 y que delimitó un sector de suelo urbano no consolidado —UA 332— en el que se preveía la construcción de 268 viviendas.⁵¹⁹

Sin embargo, el siguiente paso —el cierre de la compra del suelo— nunca llegó a producirse. Ante el desplome en los precios del suelo como consecuencia de la crisis, y tras varios aplazamientos, en mayo de 2011 se llegó finalmente a un acuerdo con Panibérica por el que esta retuvo la propiedad del suelo —ya descontaminado y liberado— y reintegró a VIVA 5 millones —a través de la cesión de una parcela—. ⁵²⁰ La

⁵¹⁶ Las 25 ha de suelo fueron adquiridas a Inmobiliaria Espacio —que se comprometió a su previa descontaminación— a cambio de 2,5 millones de euros y una serie de parcelas en Los Viveros y Santos-Pilarica con capacidad para construir 520 viviendas de protección oficial. Cabe señalar que esta empresa no era la propietaria efectiva de los terrenos, que estaban en manos de Fertilberia —propietaria de la antigua NICAS—, si bien ambas pertenecían al grupo Villar Mir.

⁵¹⁷ La modificación se puede consultar en: PLAU, id. 285711.

⁵¹⁸ El Ayuntamiento anunció en octubre de 2019 la construcción de 25 viviendas en alquiler para jóvenes en una de las parcelas de este ámbito.

⁵¹⁹ La modificación se puede consultar en: PLAU, id. 283805.

⁵²⁰ A este respecto, consultar: *El Mundo*, 9 de mayo de 2011, disponible en:

operación se saldó por lo tanto con una pérdida patrimonial para el Ayuntamiento de casi 12 millones de euros, mientras que la empresa aprovechó la modificación del Plan General para iniciar en 2012 los trámites necesarios para hacer efectiva la urbanización y ocupación de ese suelo. La lógica inmobiliaria que había dado origen a este programa –pagar los traslados con la venta de suelo, incluso obteniendo beneficios– fue la que, a la postre, le puso fin.⁵²¹

3. 4. 3. El urbanismo como mecanismo de financiación de grandes proyectos infraestructurales: del soterramiento del ferrocarril al «plan Rogers»

Una lógica casi idéntica a la que orientó el Programa de Reubicación de Empresas, pero cuyo destino era pagar una gigantesca operación infraestructural, es la que dio origen a la denominada operación ferroviaria, que ya se ha mencionado y que acabó también de la misma manera, hundida por la crisis económica. Si hasta ahora se ha hecho referencia a algunos suelos industriales y militares, en este caso fueron todos los terrenos ferroviarios de la ciudad los que quedaron vinculados a un proyecto que seguramente sea el que mejor resume no solo estos procesos de transformación dentro de la ciudad, sino las contradicciones de un modelo urbano desquiciado y a las puertas de la crisis.

Los antecedentes de esta operación se remontan a principios de los años noventa, cuando se empezó a esbozar el proyecto de llegada del Tren de Alta Velocidad –TAV– a Valladolid, que se tradujo en la ciudad en el reinicio del debate sobre el futuro de sus espacios ferroviarios. En el capítulo anterior se hizo referencia a la importancia que esta cuestión tuvo en el estudio coordinado por Luis Felipe Alonso Teixidor (1993), así como al estudio de INECO, en el que por primera vez se explicitaban y cuantificaban económicamente una serie de alternativas referidas al trazado ferroviario que atravesaba la ciudad: mantenimiento en superficie con adecuación de bordes, elevación mediante viaducto y soterramiento.

La actualización del Plan General entonces en marcha apostó por la primera opción, pero el Pleno del Ayuntamiento decidió optar por la tercera, incorporando como criterio «propiciar el soterramiento del ferrocarril sin descuidar cualquier medida que, a corto plazo, permita una mayor permeabilidad y adecentamiento de los bordes». Consecuentemente, el Plan General de 1996 propuso por un lado la construcción de una serie de pasos bajo el ferrocarril y la realización de varias actuaciones de mejora de los bordes, y por otro lado la delimitación de un APE –durante el primer cuatrienio– a desarrollar mediante un Plan Especial y que, entre otras cosas,

<https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/09/valladolid/1304968606.html>

⁵²¹ También se vinculó a este programa la instalación de Queserías Entrepinares en una parcela de 100 000 m² en los antiguos terrenos de NICAS, acordada en julio de 2010 y completada en 2013 tras una inversión de 47 millones de euros. El acuerdo no se ligó al abandono inmediato de las instalaciones que esta empresa ya poseía entonces en el polígono de Argales, que de hecho no se produjo.

contemplase la integración urbana de los espacios e instalaciones ferroviarias entonces en uso –estaciones del Norte y de la Esperanza, TCR y pasillo ferroviario– y concretase la construcción de una variante que discurriría al este de la ciudad y que contaría con su propia estación, conectada con el centro de la ciudad mediante un tren subterráneo.⁵²²

Al mismo tiempo, otras iniciativas se sumaron al debate en la ciudad. Por ejemplo, el PP ya había concurrido a las elecciones municipales de mayo de 1995 –tras las que obtuvo la alcaldía– con este planteamiento de construir una nueva estación exterior conectada mediante tren subterráneo ligero con la del Norte, propuesta que en su caso unía al traslado del TCR y a la eliminación de todo el trazado ferroviario a través de la ciudad, y que cuantificó en más de 28 000 millones de pesetas (Santos y Ganges, 1998b: 14).

Por su parte, la demarcación de Valladolid del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León Este convocó también en 1995 un concurso de ideas que, partiendo de la misma premisa de supresión de las vías– ya fuera por soterramiento o por desvío– y de la liberación de los terrenos ocupados por el TCR, solicitaba propuestas para el tratamiento urbanístico y arquitectónico de todo ese ámbito, vinculado a un proceso de renovación urbana. Convocado bajo el eslogan «Ideas para Valladolid» – con la pretensión de que tuviera continuidad en futuras convocatorias–, el concurso se falló en marzo de 1996 y repartió cuatro premios y otros tantos accésits entre las varias decenas de propuestas que participaron. El primer premio recayó en la presentada por el equipo encabezado por el arquitecto Josep Parcerisa i Bundó, articulada por un eje que travesaba en diagonal el terreno del TCR y que implicaba eso sí la demolición de casi todos sus edificios –algunos de gran valor patrimonial–.⁵²³ En todo caso, cabe reconocer el interés de una iniciativa que, más allá de los contenidos de las propuestas, ponía de relieve la importancia de la definición espacial que se diese a los terrenos eventualmente liberados.⁵²⁴

El siguiente hito en este proceso vino de mano de la propia RENFE, que en septiembre de 1997 tomó la iniciativa y propuso al Ayuntamiento un convenio que recuperaba la opción de mantener el ferrocarril en superficie, procediendo a la renovación del cerramiento de todo el trazado y a la construcción de dos nuevos pasos

⁵²² *Actualización del Plan General de Valladolid: Memoria* (1996), p. 39.

⁵²³ Luis Santos y Ganges (2003a: 139) destaca «la singularidad que viene a suponer la antigüedad y continuidad de estos Talleres: pocas instalaciones industriales están próximas a cumplir su sesquicentenario, localizadas en el mismo sitio y dedicándose a la misma función». Asimismo, en un texto en el que hace un repaso profundo de su historia y sus diversos elementos y edificios, José Luis Lalana Soto (2005: 82) subraya el valor de elementos como el arco de ladrillo, el depósito de locomotoras y la nave de Montaje 2, y señala que «sin un estudio pormenorizado que parta del conocimiento del ferrocarril y de su historia, no se podrá acometer una actuación urbana de calidad que respete lo que este espacio ha supuesto para la ciudad.» Lamentablemente, el devenir de este ámbito se movería en una dirección muy diferente, tal y como se verá a continuación.

⁵²⁴ Este concurso fue objeto de un profundo análisis en el número 22 (1996) de la revista *Geometría*, que incluyó una amplia reseña de las propuestas galardonadas.

en la calle Panaderos y en Barrio Belén –ya contemplados en el Plan General de 1996–, con una inversión total de 1000 millones de pesetas. A cambio, pretendía una modificación del Plan General que le permitiese incorporar un hotel, espacio para uso comercial y de oficinas y 245 viviendas en el entorno de la estación del Norte, en una actuación motivada fundamentalmente por criterios de rentabilización de su patrimonio y carente de visión global y de la implicación de otras administraciones (Santos y Ganges, 1998b: 14). El Pleno del Ayuntamiento aprobó en enero de 1998 la firma de dicho convenio con los únicos votos a favor del PP, pero apenas tres meses después el gobierno municipal cambió radicalmente de opinión: aparcando también su propuesta electoral, decidió que el propio Ayuntamiento impulsase la opción del soterramiento.

Así, se constituyó la sociedad Iniciativa para el Desarrollo de Valladolid SL –IN-DEVA SL–, encabezada por José María Marcos Ramos –director del Área de Urbanismo, Vivienda, Infraestructura y Tráfico– y cuyo cometido era gestionar esta iniciativa. Para ello, y como primer paso, se decidió encargar el denominado «estudio de alternativas y redacción de proyectos para la creación de una nueva área de centralidad de Valladolid», que fue adjudicado a la consultora IDOM y que no fue más allá de una colección de análisis sectoriales –algunos de los cuales ya han sido citados–.

A continuación, fueron los propios técnicos municipales los que elaboraron otro estudio cuyo principal objetivo era evaluar económicamente el proyecto de soterramiento. Fechado en enero de 2002, este documento municipal incluía por un lado el denominado «Estudio de edificabilidad de terrenos afectados por el soterramiento del ferrocarril», que cuantificaba en 66 ha los terrenos sujetos a transformación, incluyendo la estación del Norte y el TCR –32 ha–, la estación de la Esperanza –7,3 ha–, las instalaciones del polígono de Argales –13,4 ha– y el propio pasillo ferroviario a soterrar –13,3 ha–. Aplicando una edificabilidad de $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ –la máxima permitida en suelo urbano no consolidado– resultaba una edificabilidad de 660 000 m^2 que se proponía concentrar en el ámbito de la estación del Norte y el TCR –484 690 m^2 – y en usos residenciales –490 792 m^2 –.

Por otro lado, también incluía un «análisis económico-financiero del soterramiento del ferrocarril» orientado a comprobar la viabilidad del proyecto y que se sustentaba en una lógica muy simple: a un lado de la balanza, su coste; al otro lado, los ingresos por la venta del suelo liberado, contando también con sendas aportaciones fijas del Ministerio de Fomento –25 000 millones de pesetas– y de la Junta de Castilla y León –1000 millones de pesetas–. Respecto al primer factor, el coste del proyecto –incluyendo la operación ferroviaria y los gastos de urbanización y expropiaciones, y sin contar los gastos financieros– se estimaba en más de 576 millones de euros –95 000 millones de pesetas–, a ejecutar en un periodo de cinco años –entre 2003 y 2007–.

En lo referente a la cuantificación de los ingresos por venta del suelo liberado, se estimaron distintos precios de venta en función del ámbito y de la posible situación del mercado. Así, en la hipótesis denominada «más probable» –785,76 euros/ m^2 de

media ponderada de precio de venta del suelo— se estimaban unos ingresos de 518 millones de euros, por lo que una vez descontados los gastos financieros el proyecto resultaría con un saldo positivo de 79 millones de euros. En la opción denominada «punto muerto» $-679,34$ euros/m²— los ingresos se equilibrarían con los gastos, mientras que el «mínimo de viabilidad» $-437,21$ euros/m²— conllevaría una aportación municipal de 30 000 millones de pesetas -180 millones de euros—. Se afirmaba que el Ayuntamiento no tendría problema en afrontar esta inversión, y que, en cualquier caso, se estaban considerando unos precios de venta muy por debajo de los del mercado —en plena ebullición en aquel momento—.

De esta forma, quedaron sentadas las bases de una operación ya absorbida con claridad por una lógica netamente inmobiliaria: la prioridad era vender el suelo liberado a un precio suficiente como para poder sufragar con ello el soterramiento. En este sentido, en vez de valorar la conveniencia del soterramiento —aspectos técnico-ferroviarios al margen— en función de la mejora urbana que pudiera implicar y garantizar en consecuencia una ordenación espacial de los terrenos liberados acorde con este objetivo, la ordenación de dichos terrenos debía servir antes que nada para hacer económicamente posible el soterramiento. Lo que se suponía una operación ferroviaria al servicio de la ciudad pasó a ser —prioritariamente— una operación inmobiliaria al servicio del soterramiento, es decir, «una limitación importante para una ordenación urbanística de alta calidad y carácter estratégico» (Santos y Ganges y Rivas Sanz, 2005: 93).

Esta relegación de los aspectos urbanos y espaciales se aprecia con gran elocuencia en el propio estudio municipal, acompañado de unos esbozos de ordenación de los distintos ámbitos que, frente al esfuerzo proyectual de las propuestas del concurso antes citado, son simples lotificaciones sin el menor interés (ver Figura 38, pág. 290). A este respecto, cabe señalar que, en este periodo clave, las DOTVAENT supusieron un último intento por frenar esta deriva, cuestionando la viabilidad de un planteamiento sustentado en lo inmobiliario y reivindicando el carácter estratégico para la ciudad que debería tener cualquier actuación a este respecto (Santos y Ganges y Rivas Sanz, 2005: 90-91).⁵²⁵

De forma paralela a la concreción de la operación en la ciudad, ocurrió lo mismo con la llegada del TAV. En marzo de 1998 RENFE elevó una propuesta de trazado para la línea Madrid-Valladolid, y un año después se aprobó el estudio informativo complementario del tramo Segovia-Valladolid, que tras la correspondiente declaración de impacto ambiental quedó confirmado en agosto de 2000. Así, las obras de la línea comenzaron en julio de 2001, con vistas a su entrada en funcionamiento en 2007. Asimismo, cabe añadir que el Ministerio de Fomento había adjudicado en 2000

⁵²⁵ En su documento de avance de 1998, se afirma que «el soterramiento del ferrocarril es un tema secundario, activado desde posturas poco proclives a comprender que no pueden añadirse cargas urbanísticas difíciles a una inversión ferroviaria ya alta. La amplitud del espacio disponible permitirá integrar positivamente el ferrocarril a la ciudad con soluciones experimentadas y menos costosas» (Rivas Sanz, 1998: 250).

la consultoría del denominado «estudio informativo del proyecto de acondicionamiento de la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid y su integración urbana», cuyo documento se entregó en septiembre de 2002 para continuar su tramitación (Santos y Ganges y Rivas Sanz, 2005: 91-92).

Se produjo así la confluencia de las actuaciones del Ministerio de Fomento con las que se habían venido desarrollando en la ciudad, y ello quedó plasmado en noviembre de 2002 en un convenio de colaboración firmado a tres bandas entre aquel, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid.⁵²⁶ En el marco de la llegada del TAV a la ciudad, se confirmaba una enorme operación ferroviaria y urbana con dos patas principales: la construcción de una variante para el tráfico de mercancías por el este de la ciudad –adonde se trasladaría también el TCR– y el soterramiento de buena parte del trazado urbano del ferrocarril, que quedaría en exclusiva para el tráfico de pasajeros y que se acompañaría de la transformación prevista de todos los terrenos liberados. Con el fin de poder gestionar todo el proceso, en enero de 2003 se constituyó la sociedad «Valladolid Alta Velocidad 2003 SA», participada a partes iguales por RENFE, el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias –GIF, dependiente como la anterior del Ministerio de Fomento–, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid.

Sobre estas bases, y confirmando la línea que ya se venía intuyendo, la gestión urbanística de esta operación –liderada desde el Ayuntamiento– se condujo desde la más absoluta relegación de su carácter estratégico y sus implicaciones urbanas –tanto generales como con el entorno de los ámbitos implicados–, como bien demuestra el hecho de que quedase al margen del proceso de adaptación del Plan General que se estaba realizando precisamente entonces. Tal y como ya se ha comentado anteriormente en este capítulo, la confirmación de la operación ferroviaria no implicó que dicho proceso de adaptación asumiese finalmente el carácter de revisión para valorar de una forma global e integral las múltiples repercusiones de un proyecto de semejante envergadura –lo que además habría expuesto claramente otras contradicciones–, sino que se tradujo simplemente en que el Plan General de 2003 incluyese algunos aspectos accesorios, como la ya comentada definición de los nuevos sectores de suelo urbanizable de la zona de Palomares, que además ya se estaba tramitando como modificación puntual.

Fue precisamente este mecanismo –el de la modificación– el que se escogió para la tramitación urbanística de la operación ferroviaria, como si esta pudiera ser tratada como un fragmento autónomo o de importancia menor, y no como el proceso de transformación urbana más relevante que experimentaba la ciudad en varias décadas. Esta renuncia a la consideración urbanística de este proyecto desde su componente estratégico se combinó con un entendimiento de sus componentes espaciales que, a su vez, sigue la línea que ya se ha visto en otros casos. Al margen de su subordinación

⁵²⁶ El convenio se publicó en el BOE de 30 de mayo de 2003.

a los criterios inmobiliarios, la calidad de lo espacial no se identifica con la ordenación, con la integración positiva de nuevos usos en un entorno consolidado, sino una vez más con la imagen, con edificios singulares absolutamente desconectados de cualquier reflexión de índole urbana –meros iconos intercambiables– o patrimonial, ya que en los ámbitos sujetos a transformación, y más concretamente en el TCR –que por otro lado seguía entonces en perfecto funcionamiento–, existían también varios edificios de un enorme valor patrimonial pero cuyo futuro se vislumbraba lleno de incertidumbres.

El Ayuntamiento dio continuidad inmediata al proceso con la convocatoria en febrero de 2003 del «Concurso internacional de ideas para la solución urbanística de la nueva área de centralidad de la ciudad de Valladolid», cuyas premisas reflejan con claridad lo que se acaba de señalar. El concurso se ceñía al ámbito del TCR, incluía la edificabilidad calculada en el estudio municipal –484 690 m²– como condición ineludible y no hacía ninguna referencia al patrimonio industrial del ámbito, pero sí citaba como criterio a valorar la introducción de nuevos edificios singulares:

[...] sin determinaciones claras ni planteamientos de estructura urbana, las propuestas –una cincuentena– se desarrollaron a partir de la propia creatividad arquitectónica de los concursantes, soslayando casi siempre las necesidades y los problemas urbanísticos del entorno [...] y planteando a menudo zonificaciones de riesgo para el equilibrio urbano entre residencias y negocios (Santos y Ganges y Rivas Sanz, 2005: 93).

El concurso se falló en noviembre de ese año –tras una selección de seis finalistas el mes anterior–, declarando ganadora la propuesta «Urbanidades» del estudio del arquitecto Ricardo Bofill, que destacaba esencialmente por proponer seis torres de 25 plantas para uso residencial y otra de 30 plantas para uso hotelero. A partir de entonces fue la sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003 la que se hizo cargo de la operación, articulada en tres frentes: la variante de mercancías y el nuevo complejo ferroviario del este de la ciudad –cuyo desarrollo técnico quedó en manos de RENFE–,⁵²⁷ el soterramiento –fijado en 4,7 km– y la nueva estación subterránea –ambos competencia del GIF– y los trabajos de planeamiento urbanístico –responsabilidad del Ayuntamiento–.⁵²⁸

Partiendo de los condicionantes económicos ya comentados –que exigían la previsión de unas 4500 viviendas– y de los presupuestos del concurso convocado por el

⁵²⁷ Tras unas negociaciones en las que intervinieron municipios colindantes como Laguna de Duero o La Cistérniga, ya que el Ayuntamiento de Valladolid defendía que la variante atravesase sus términos municipales –ver nota 350–, se acordó finalmente que esta discurriese en paralelo a la ronda exterior este, con una longitud total de 17,5 km, de los que aproximadamente dos serían también soterrados –en el paso a través del cerro de San Cristóbal–. Adicionalmente, y antes de su inicio por el sur, se añadió un doble túnel de algo más de un kilómetro para salvar el barrio del Pinar de Antequera.

⁵²⁸ De cara a la coordinación de dichos trabajos se creó la denominada Oficina de la Operación Ferroviaria de Valladolid –OFEVA– y se contrató como asesor al ingeniero Carlos Baró Pazos.

Ayuntamiento, los trabajos urbanísticos se pusieron en marcha en noviembre de 2004, cuando Valladolid Alta Velocidad 2003 aprobó la licitación de la redacción tanto de la modificación del Plan General como del denominado «Plan Especial para la reordenación de la Red Ferroviaria Central», presupuestada en casi un millón y medio de euros –y a completar en un año– y que se decidió en dos fases, en un procedimiento negociado con publicidad.⁵²⁹ Tras el periodo de solicitudes –que concluyó en febrero de 2005 y al que se presentaron doce propuestas– se preseleccionaron cinco equipos, en los que participaban profesionales del ámbito local pero que venían avalados por conocidas empresas y estudios de arquitectura no ya del panorama nacional –como el propio Ricardo Bofill, o Eduardo Leira–, sino incluso internacional –Alejandro Zaera, David Chipperfield o Richard Rogers–.

Evidentemente, se veía en ello una oportunidad de que la operación ferroviaria adquiriese incluso resonancia fuera de España, contribuyendo a esa venta de una imagen de progreso y de prestigio a la que ya se ha hecho referencia en varias ocasiones y que se convirtió entonces en una verdadera obsesión política. Finalmente, el trabajo fue adjudicado en junio de 2005 al equipo que formaron la consultora IDOM –que ya había participado en las primeras fases de la operación– y los estudios de arquitectura de Luis Vidal –con sede en Madrid– y Richard Rogers –con sede en Londres–, que ya habían colaborado en otro proyecto de envergadura: la terminal 4 del aeropuerto de Madrid-Barajas.⁵³⁰ Valladolid consiguió así su arquitecto de fama mundial para una operación que desde entonces pasó a ser conocida como «plan Rogers».

Mientras se iniciaba la redacción del planeamiento correspondiente a los terrenos liberados, el Ayuntamiento de Valladolid también debía resolver el encaje urbanístico del nuevo complejo ferroviario del este de la ciudad, ya que se había comprometido a aportar el suelo necesario para su construcción, libre de cargas. Para ello, acabó desechando la ubicación inicialmente prevista –en la zona de Palomares–, desplazando ese complejo más hacia al sur, dentro del AH-5 –Páramo de San Isidro–. Así, en febrero de 2006 se firmó un convenio entre el Ayuntamiento y los propietarios mayoritarios de esos terrenos –un grupo de promotoras locales– por el que se acordaba poner en marcha una modificación puntual del Plan General de 2003 que pasase todo el suelo comprendido en esa área homogénea de urbanizable no delimitado a delimitado –nuevo sector 53, denominado «Ciudad jardín San Isidro»–, incluyendo en él un sistema general dotacional destinado al citado nuevo complejo ferroviario.

De esta forma, esta otra componente de la operación ferroviaria quedó también vinculada a una operación inmobiliaria: a cambio de obtener el suelo para las nuevas instalaciones, el Ayuntamiento daba vía libre al desarrollo de casi 160 ha de suelo periférico. Conforme a lo acordado, esta modificación puntual del Plan General fue

⁵²⁹ El recurso a la sociedad permitía que un procedimiento con este presupuesto pudiera resolverse mediante un procedimiento negociado.

⁵³⁰ Los anuncios de la licitación y de la adjudicación se publicaron respectivamente en el BOE de 29 de diciembre de 2004 y de 12 de agosto de 2005.

aprobada definitivamente en octubre de 2008,⁵³¹ mientras que apenas unos meses antes, en mayo de ese año, se había aprobado inicialmente otra modificación puntual: la referida a los terrenos liberados.

La reordenación de todo ese suelo en el interior de la ciudad se gestionó a modo de un *masterplan* en tres etapas –análisis, propuesta general y propuesta detallada– que se tradujo en una propuesta de modificación tanto del Plan General de 2003 como del PECH de 1997 –esta última aprobada inicialmente en mayo de 2009–, en las que se incorporaban directamente todas las determinaciones tanto de ordenación general como de ordenación detallada necesarias, prescindiéndose por lo tanto del Plan Especial inicialmente previsto. Tras la tramitación correspondiente de ambas modificaciones, que incluyó los preceptivos periodos de exposición pública y un estudio de impacto ambiental, la referida al Plan General fue aprobada provisionalmente por el Ayuntamiento en septiembre de 2009 y definitivamente por orden de la Consejería de Fomento tres meses después,⁵³² mientras que la referida al PECH fue acordada por el Pleno del Ayuntamiento en febrero de 2010.⁵³³

El ámbito que quedó finalmente adscrito a estas modificaciones en la Red Ferroviaria Central se elevó hasta rozar las 100 ha, de tal forma que la edificabilidad también se elevó hasta casi 850 000 m², repartida en cuatro ámbitos: Argales –328 000 m²–, Ariza –66 000 m²–, la estación del Norte y los terrenos del TCR –323 000 m²– y el propio corredor dispuesto en el antiguo trazado ferroviario soterrado –130 000 m²–. En total, se preveían 6065 viviendas y 175 000 m² de edificabilidad en usos terciarios –destinados fundamentalmente a oficinas y hoteles–.

La ordenación plantea un denominado «corredor sostenible equipado» en el antiguo lecho ferroviario, concebido como un parque lineal unitario dotado de carriles bici y de plataformas exclusivas para el transporte público, mientras que el tratamiento de los nuevos espacios residenciales adolece de una clara falta de integración con los tejidos circundantes, bien por resultar harto difícil –como en Argales–, por sumar otro fragmento a un entorno ya fragmentado –caso de Ariza– o por evitar las posibles afecciones que ello implicase en el valor inmobiliario de los terrenos: no es casual que la ordenación del ámbito del TCR se referencie exclusivamente a la prolongación del eje de Recoletos –en vinculación con el centro histórico– y evite toda conexión clara con el colindante barrio de Las Delicias (ver Figura 39, pág. 290).⁵³⁴

⁵³¹ Orden FOM/1840/2008, de 6 de octubre.

⁵³² Orden FOM/25/2010, de 18 de enero.

⁵³³ Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, de fecha 1 de febrero de 2010.

⁵³⁴ Se habla a este respecto del «deseo de configurar una pieza que mantuviera una clara lectura del perímetro y de su relación con el entorno» –más bien lo primero–, esquematizándose de hecho una ordenación resumida en el eje prolongación de Recoletos, al que se conectan sendos ejes transversales que organizan el resto del ámbito y que solo buscan –en un caso– su conexión con el nuevo espacio residencial previsto en los terrenos del antiguo cuartel General Monasterio: *Modificación del PGOU en la Red Ferroviaria Central: Memoria Vinculante* (2010), p. 94.

Por otro lado, la necesidad de garantizar un retorno económico esencial para sostener la operación condujo a ese incremento adicional de la edificabilidad y, consecuentemente, al abuso de soluciones residenciales muy densas, con numerosas torres y bloques residenciales de varias plantas de altura. Esta ordenación se enmarca en un discurso que busca su justificación en la idea de hito,⁵³⁵ mientras que adolece de un tratamiento adecuado de los bienes patrimoniales allí conservados. José Luis Lalana Soto y Luis Santos y Ganges (2018: 92) señalan que «Valladolid es un caso donde el patrimonio industrial ha sido muy poco tenido en cuenta», y ello se evidencia con claridad en la condición fragmentada, empequeñecida y residual en la que queda dentro de una ordenación que, más allá de no ser especialmente brillante, estaba en cualquier caso muy condicionada por una exigencia de rentabilización que sin duda no contribuyó a mejorar su calidad, sino al contrario.⁵³⁶

Cabe mencionar a este respecto que se fijó una repercusión de suelo para la vivienda libre de 1650 euros/m², es decir, la operación contaba con un precio medio de venta unitario de nada menos que 5400 euros/m² útil, unas cifras que entonces, en el momento de la aprobación definitiva a principios de 2010 –ya en plena crisis económica–, no eran sino el recuerdo de una burbuja inmobiliaria estallada. En aquel momento, la llegada del TAV a Valladolid –que se produjo en diciembre de 2007, en superficie– era el único objetivo satisfecho con eficacia. Aparte, solo estaban en marcha las obras de la plataforma de la variante de mercancías –adjudicadas en noviembre de 2007 por 110 millones de euros– y del nuevo complejo ferroviario –adjudicadas en marzo de 2009 por 140 millones de euros–. No obstante, se decidió seguir adelante, solicitándose una tasación de los terrenos liberados que ya redujo su valor desde los casi 1100 millones de euros

⁵³⁵ «Las relaciones lineales y estructurales se acompañan de la utilización de hitos que en torno a los ejes principales: carretera de Madrid, Recoletos y corredor se formalizan en edificios en altura, edificios significativos o monumentos. Estos hitos actúan como marcas que necesariamente, señalizan la existencia y la relación de los nuevos desarrollos con el marco de la ciudad actual y los valores históricos, y establecen nuevas relaciones espaciales y visuales en una ciudad asentada sobre un territorio prácticamente plano»: *Modificación del PGOU en la Red Ferroviaria Central: Memoria Vinculante* (2010), p. 90.

⁵³⁶ Además, aun habiéndose mejorado la catalogación previa, el tratamiento propuesto para los edificios conservados de mayor valor patrimonial evidencia graves carencias. En concreto, el Ayuntamiento presentó en marzo de 2011 los proyectos de intervención en el depósito de locomotoras y las naves de montaje 1 y 2, que habían sido adjudicados respectivamente a los arquitectos locales Primitivo González e Ignacio Zarandona, y que preveían su respectiva conversión en biblioteca y en instalaciones deportivas. Sobre el depósito, José Luis Lalana Soto y Luis Santos y Ganges (2010) plasmaron en un memorándum el gran valor de este elemento y apuntaron los criterios que deberían orientar cualquier intervención en él. Sin embargo, la intervención propuesta en él altera gravemente su legibilidad, al igual que ocurre en la correspondiente a las naves de montaje –donde se añade una previsión de uso muy poco acertada–, lo cual «muestra a las claras las graves carencias a las que están expuestos aquellos proyectos que desconocen o soslayan las características históricas y funcionales, así como los valores patrimoniales del bien a recuperar» (Lalana Soto y Santos y Ganges, 2018: 93).

derivados de esas cifras que se acaban de citar a 818 millones –un 25% menos–, mientras que la sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003 solicitó en febrero de 2011 un préstamo de 400 millones de euros para cancelar otros anteriores y poder seguir adelante con unos trabajos que ya empezaban a quedar paralizados –caso de la variante de mercancías– por falta de presupuesto.

A finales de ese año, en diciembre de 2011, se aprobó definitivamente el plan parcial del sector 53 –Ciudad jardín San Isidro–, que permitiría obtener el suelo –casi 70 ha– donde ya se estaba llevando a cabo la construcción del nuevo complejo ferroviario, que quedaba así ligado a un desarrollo residencial de más de 4600 viviendas. Otro exceso de una operación imbuida de un contexto inmobiliario tan hinchado que consideraba posible desarrollar más de 6000 viviendas dentro de la ciudad y otras 4600 en su periferia. Más allá de que para entonces estas previsiones fueran ilusorias, esta dependencia acabó pasando también otra factura, cuando en febrero de 2013 el TSJ de Castilla y León anuló la modificación del Plan General que en 2008 había delimitado el sector 53, aduciendo que debía haber sido sometida a evaluación de impacto ambiental y, también, que esas 4600 viviendas no eran necesarias ni se podían justificar de acuerdo a las necesidades del municipio, tal y como exigía la legislación nacional y autonómica.⁵³⁷

A este revés se sumó otro más en diciembre de ese año, cuando una nueva tasación estimó el valor de los terrenos liberados en solo 559 millones de euros –la mitad de lo calculado inicialmente–, evidenciando la imposibilidad de seguir adelante conforme se había planeado.⁵³⁸ Al igual que en otros casos ya reseñados, las lógicas inmobiliarias con las que se concibió toda la operación fueron las que la pusieron fin, dejando tras de sí un reguero de deudas y obras a medio hacer y una situación de total incertidumbre sobre su evolución a corto y medio plazo.⁵³⁹

⁵³⁷ Esta sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo en febrero de 2015. Para entonces, el Ayuntamiento ya había reiniciado el procedimiento, de tal forma que la modificación puntual del Plan General volvió a aprobarse al mes siguiente –en marzo de 2015–, y el plan parcial del sector 53 dos años después –en marzo de 2017–. Ese mismo mes, el TSJ de Castilla y León validó la segunda aprobación de la modificación puntual del Plan General –recurrida, como la primera, por Ecologistas en Acción–, y el Tribunal Supremo la confirmó en febrero de 2018.

⁵³⁸ Aun incluso obviando su ulterior viabilidad o conveniencia, es evidente que la planificación de esta operación fue en cualquier caso bastante deficiente, con un manejo de los tiempos y una programación de las fases de su despliegue que apuntalaron su fracaso, a lo que también contribuyó la elección de las alternativas más caras y complejas técnicamente para la ejecución del soterramiento de un parte del tramo urbano –con tuneladora en vez de mediante trinchera–.

⁵³⁹ A finales de 2013 solo se habían completado el tramo norte de la variante de mercancías, los túneles del Pinar de Antequera –abiertos entre diciembre de 2009 y marzo de 2012– y la Base de Mantenimiento Integral del nuevo complejo ferroviario del este –si bien no se pudo poner en funcionamiento–. El tramo sur de la variante de mercancías estaba sin concluir, mientras que no se llegó a iniciar ninguna obra correspondiente al soterramiento dentro de la ciudad. Por su parte, la sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003 cargaba con la deuda de los 400 millones de euros solicitados en 2011, más los correspondientes intereses. En los años inmediatamente posteriores

Tal y como resume Luis Santos y Ganges (2016: 60), «si la crisis ha destapado la insostenibilidad del modelo inmobiliario español, también ha descubierto la inviabilidad de las operaciones públicas esencialmente especulativas de las sociedades de integración ferroviaria».

En definitiva, tal y como se afirmaba al principio, la operación ferroviaria no solo representa a la perfección los procesos de transformación dentro de la ciudad en este periodo –tendientes a producir crecimientos interiores de densidad exagerada–, sino las graves contradicciones de un urbanismo que se había entregado definitivamente a las lógicas del mercado inmobiliario, acentuadas por una gestión insolvente y carente de un proyecto claro. A este respecto, Luis Santos y Ganges (2006: 183) establece una interesante comparación con Zaragoza, que llevó a cabo la transformación de varios espacios ferroviarios en ese mismo periodo:

Y el principal contraste entre ambos casos estriba en que las operaciones urbanístico-ferroviarias zaragozanas se insertan en una estrategia conjunta de actuaciones (a pesar de las fricciones), que se apoyan entre sí y generan sinergias, mientras que en el caso vallisoletano no se advierte una inteligencia local o una estrategia de desarrollo en la que deban enmarcarse las propuestas.

La creencia en poder sostener enormes desarrollos residenciales tanto en la periferia más alejada como dentro de la ciudad, la actuación de las distintas administraciones públicas a modo de operadores privados –creando sociedades, priorizando ante todo la obtención de plusvalías, especulando con el valor del suelo– o la identificación de la calidad urbana no con la estructuración espacial y el gobierno racional de la ciudad y el territorio, sino con la mera imagen –el proyecto singular, aunque solo fuera por la firma de su autor–, se resumen en la ruptura del modelo urbano, tanto en su dimensión espacial como en su dimensión de gobierno, en esa carencia de un proyecto de ciudad.

se sucedieron los intentos por reconducir la operación, manteniendo inicialmente la idea del soterramiento, que acabaría siendo finalmente desechada. Así, en noviembre de 2017 se firmó un nuevo convenio entre el Ministerio de Fomento, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid –quince años después del anterior– en el que se acordó el mantenimiento del ferrocarril en superficie, previéndose un programa de tratamiento de bordes y de ejecución de varios pasos transversales –el primero, junto al barrio de Pilarica y costeado por el Ayuntamiento, se abrió en abril de 2019–. Asimismo, se acordó que el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias –ADIF, sucesor del GIF– asumiría la deuda de Valladolid Alta Velocidad 2003, y que se retomarían las obras de la variante de mercancías –reactivadas en 2018– y del nuevo complejo ferroviario, empezando por el traslado de los trabajadores del TCR a la Base de Mantenimiento Integral ya construida en el Páramo de San Isidro –que comenzó en mayo de 2019 y culminó a finales de 2020–. Esta última fase de una ya larga historia –aún sin concluir– ha sido recogida por Pedro Pintado Quintana (2018: 253-263).

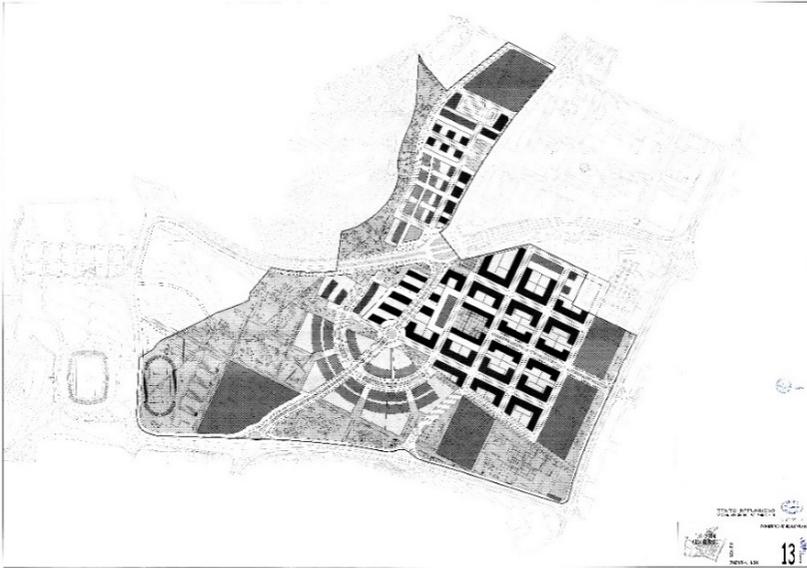


Figura 27. Plan parcial El Peral. Imagen propuesta.
Fuente: AMVA, C 8755-1.



Figura 28. Plan parcial Industrial Jalón. Plano de zonificación.
Fuente: PLAU, id. 282443.



Figura 29. Plan General de 1984. Ordenación de Suelo Urbano, hoja 16-13.

Fuente: AMVA, Planero 2, Cajón 3.

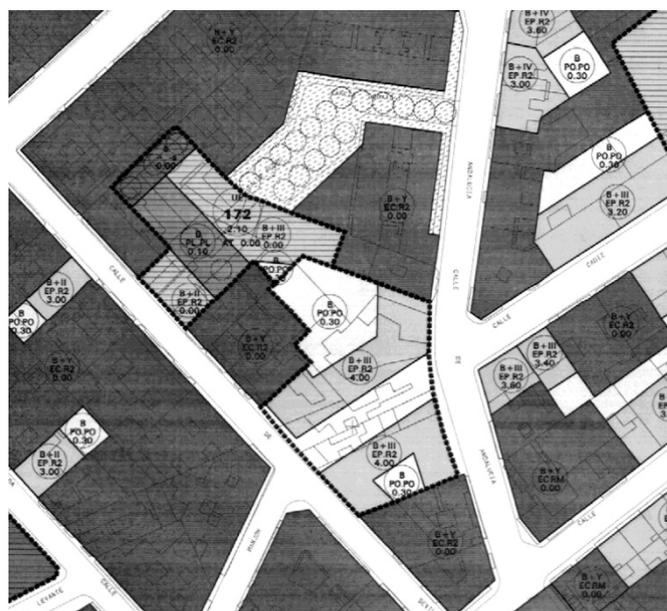


Figura 30. Plan General de 1996. Plano de ordenación del suelo urbano, hoja 44-08.

Fuente: PLAU, id. 279608.

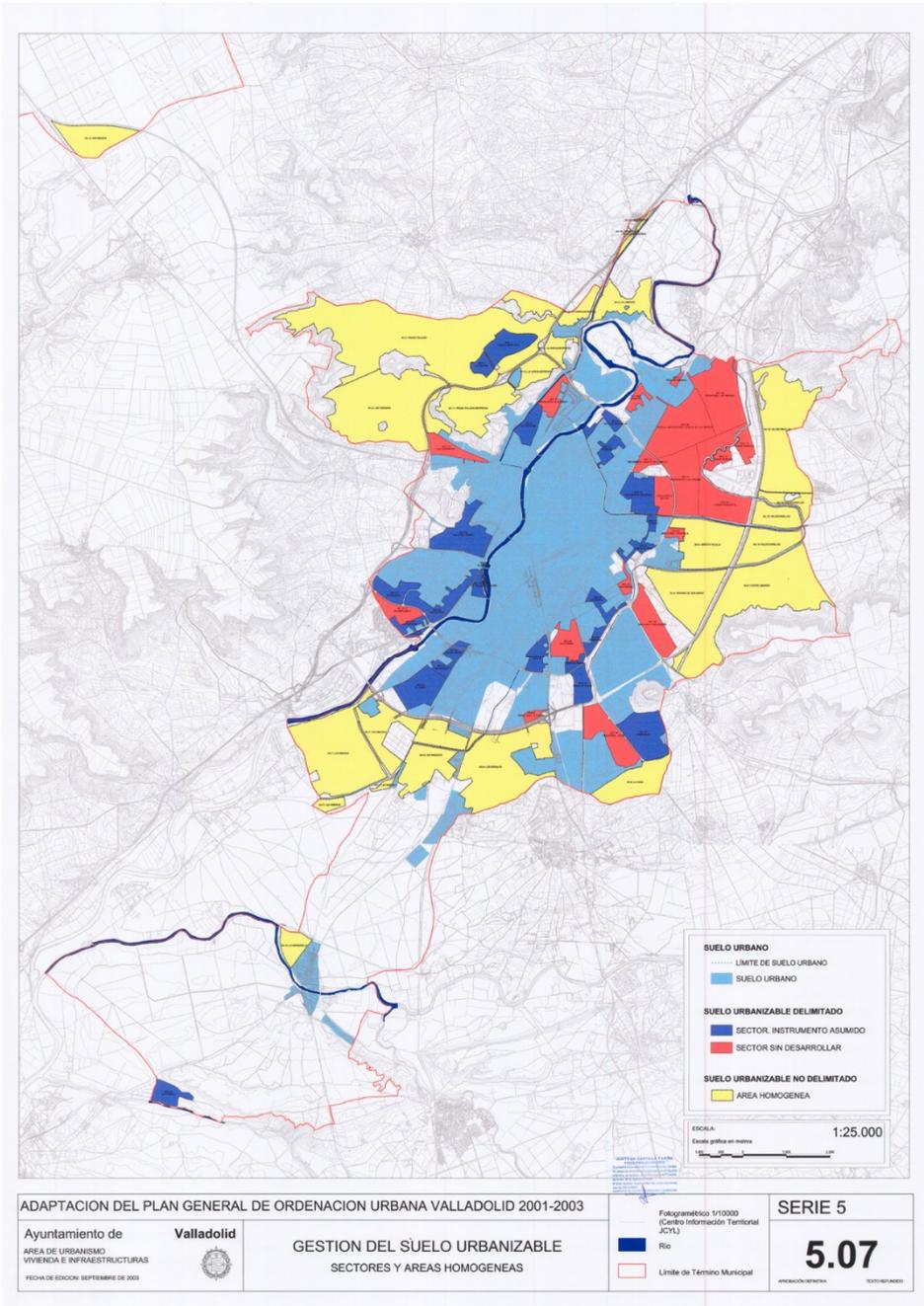


Figura 31. Plan General de 2003. Plano de gestión del suelo urbanizable (Sectores y áreas homogéneas). Fuente: PLAU, id. 280896.

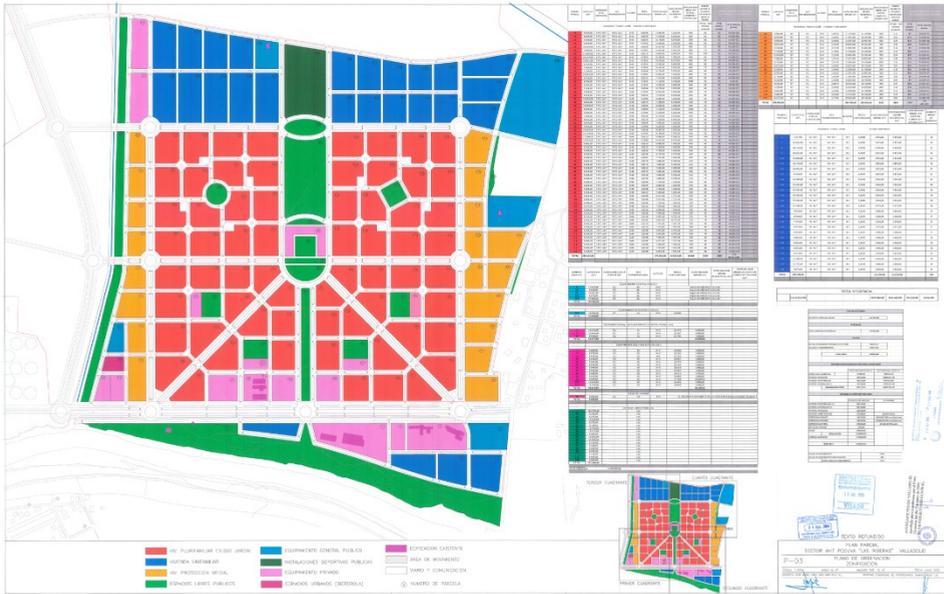


Figura 34. Plan parcial Las Riberas. Plano de zonificación.
Fuente: PLAU, id. 285384.



Figura 35. Vista del centro comercial Río Shopping, en Arroyo de la Encomienda.
Fuente: Víctor Pérez Eguíluz, 2014.



Figura 38. Propuesta de ordenación para la zona de talleres contenida en el estudio municipal (2002). Fuente: AIUU.

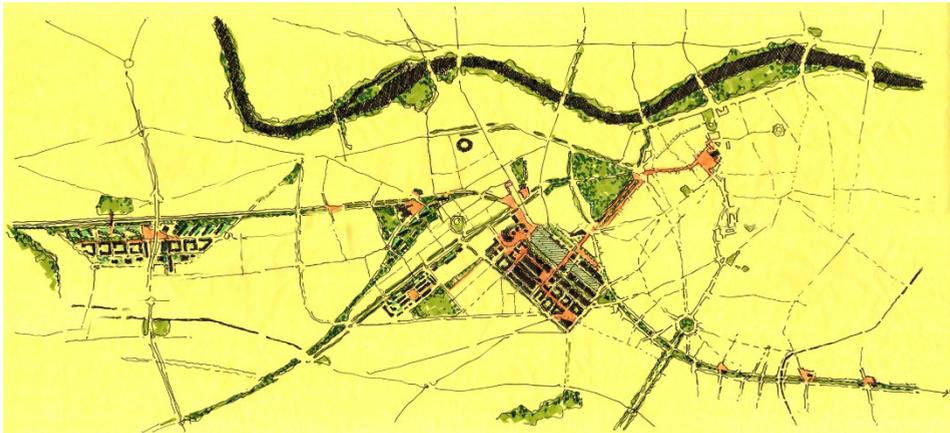


Figura 39. Modificación del PGOU en la Red Ferroviaria Central. Croquis de imagen no vinculante. Fuente: PLAU, id. 285358.

4. EPÍLOGO: LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL (2012-2020)

El estallido de la crisis económica y el derrumbe del sector inmobiliario que se produjeron en España en el año 2008 marcaron el final de un ciclo urbano prolongado durante tres décadas y que se ha caracterizado fundamentalmente –tal y como se ha visto– por su condición expansiva, es decir, por sustentarse en la creación de nuevos fragmentos urbanos. Esta situación también se puede observar en su otra vertiente, es decir, como el inicio –todavía titubeante– de un nuevo ciclo urbano, que parece apuntar hacia una –complicada– transición desde este paradigma de la expansión hasta ahora totalmente dominante hacia el nuevo paradigma –urbano y urbanístico– de la regeneración.

En línea con un contexto internacional que desde hace algunos años apunta en esta dirección, este proceso de transición ha empezado a manifestarse en el caso de España a través de importantes cambios normativos. Con el objetivo de fomentar una reconversión del sector inmobiliario y ambicionando un cambio radical en la tradición urbanística española, la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* puso el foco en la actuación en los tejidos urbanos existentes.⁵⁴⁰ Poco después, este texto se refundió con el de la vigente Ley del Suelo –derivada de la reforma de 2007– para dar lugar a una rebautizada *Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana* –texto refundido aprobado mediante el *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre*–.

Del mismo modo, ya son varias las Comunidades Autónomas que han trasladado esta nueva orientación a sus respectivas legislaciones. Entre ellas destaca sin duda Castilla y León, que siguiendo su habitual criterio de rápida adaptación al marco estatal, y de una forma pionera y bastante completa, aprobó una importante reforma de su marco urbanístico a través de la *Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo*.

⁵⁴⁰ El preámbulo de la Ley 8/2013 afirma que «la tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras [...] orientadas hacia los tejidos urbanos existentes» y que «el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas, que constituyen el objeto esencial de esta Ley».

Acogiéndose a ese nuevo contexto tanto internacional como nacional, esta reforma modificó una parte notable del articulado de la LUCyL, incorporando por ejemplo un nuevo título destinado a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Asimismo, demostrando una vez más su condición paradigmática respecto a las tendencias del urbanismo español, y anticipándose a todos estos cambios en la legislación, Valladolid inició su particular transición hacia ese nuevo ciclo urbano poniendo en marcha en 2011 la revisión del Plan General de la ciudad. Tras la licitación y adjudicación de los trabajos,⁵⁴¹ en enero de 2012 se puso en marcha una revisión comparable a la que se llevó a cabo a principios de los años ochenta y alumbró el Plan General de 1984, marcando así el final del ciclo urbano anterior en la ciudad. Frente a la «actualización» de 1996 y a la «adaptación» de 2003, se afrontaba un proceso de balance profundo del desarrollo urbano de la ciudad en los años precedentes de cara a fijar las bases para un renovado modelo urbano, que se sustanció en primer lugar en unos amplios y detallados trabajos de información urbanística. De entre los numerosos documentos elaborados,⁵⁴² cabe destacar el protagonismo de un inventario completo de los equipamientos de la ciudad –la herencia sin duda más valiosa del ciclo urbano anterior–, así como el profundo estudio del medio urbano articulado por barrios, reconocidos en sus dimensiones históricas, socioeconómicas, morfológicas y dotacionales.

Estos documentos de análisis se condensaron en un diagnóstico urbanístico que sustentó a su vez el documento de avance de planeamiento, todos entregados en julio de 2012 –abriéndose entonces el primer periodo de exposición pública, prolongado durante tres meses–. Hay que señalar que el documento de diagnóstico sintetizó muchos de los problemas que se han ido describiendo y analizando en esta investigación, como el contexto de competencia dentro del área urbana o la complejidad alcanzada por la miríada de instrumentos y figuras de gestión del Plan General. Asimismo, esboza una lectura estratégica en una doble escala: la urbana o estructural –con protagonismo del entonces aún vivo «plan Rogers»– y la correspondiente a los barrios.

A partir de este diagnóstico, el avance de planeamiento propuso como modelo a corto plazo la mejora estructural de la ciudad existente. A escala urbana se

⁵⁴¹ La adjudicación se produjo el 16 de diciembre de 2011 a la empresa PROINTEC SA –bajo dirección de Antonio Pimenta Cilleruelo–, y el contrato se formalizó un mes después. Esta contaba con la colaboración de un equipo del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid encabezado por Juan Luis de las Rivas Sanz y en el que participó el autor de este texto.

⁵⁴² Se produjeron 16 tomos de memorias –que suman varios centenares de páginas– y tres tomos con una cincuentena de planos, articulados en nueve capítulos: Valladolid en su contexto peninsular y regional; lectura analítica y balance del cumplimiento del plan vigente; estudio del medio físico, medioambiente y paisaje; estudio de los medios social y económico; estudio del medio urbano; estudio básico de la movilidad y del transporte urbano; aproximación a la redes de infraestructuras básicas y de servicios urbanos; catálogo e informe arqueológico y Plan Especial del casco.

plantearon propuestas que apuntan también a la interacción positiva con los municipios del entorno, como un doble anillo verde equipado o una revisión de la movilidad metropolitana. Ello se complementa con un programa prioritario de regeneración urbana mediante micro-mejoras concebidas «barrio a barrio». Asimismo, para contribuir a la definición del futuro de la ciudad a medio y largo plazo, el avance planteó cuatro alternativas en torno a las que articular el debate: modelo expansivo, modelo conservador, modelo regenerador y modelo innovador, vinculados a distintas hipótesis de evolución del contexto general. Una vez completada esta primera fase se inició la redacción del documento para la aprobación inicial, momento en el que se pusieron de manifiesto tanto las grandes oportunidades como las no menos grandes dificultades que revestía este proceso.

Por ejemplo, dando continuidad a los trabajos de análisis, la lectura por barrios dio paso a una estructuración de la ciudad en unidades urbanas, figura recogida en la normativa autonómica como mecanismo de evaluación –que se desarrolló con profundidad–, y que se exploró también en su potencialidad ordenadora, orientada a la articulación de las intervenciones de regeneración urbana y de mejora sistémica de los tejidos existentes, es decir, a la recuperación del barrio como instrumento urbanístico (Rivas Sanz, Fernández-Maroto, Rodrigo González y Martínez Sierra, 2017).⁵⁴³ Para ello, este trabajo sobre las unidades urbanas se coordinó con la revisión a fondo de todas las figuras de gestión en suelo urbano, especialmente en el no consolidado. Así, se delimitaron nuevos sectores, recogiendo actuaciones pendientes y definiendo otras nuevas, concebidos desde la prioridad del diseño urbano y la obtención de pequeñas dotaciones, es decir, como instrumentos para la mejora efectiva de la ciudad existente.⁵⁴⁴

Sin embargo, también emergieron con claridad en ese momento las dificultades derivadas de la herencia más negativa del periodo anterior. Por ejemplo, los planes parciales de Prado-Palacio y Las Riberas –aprobados definitivamente y cuya anulación judicial todavía no se había producido entonces– eran difícilmente conciliables con un modelo territorial sostenible y con la prioridad dada a la mejora de la ciudad existente.⁵⁴⁵ Asimismo, el transcurso de los meses evidenció la imposibilidad de sostener el «plan Rogers» tal y como había sido concebido.

⁵⁴³ En este texto se propone una revisión del barrio como concepto en urbanismo, y de su articulación en la legislación autonómica española. Seguidamente, se explica con detalle el trabajo realizado con las unidades urbanas en la revisión, y se afronta la potencialidad de esta figura como mecanismo no solo de evaluación, sino también de intervención.

⁵⁴⁴ Con ello se recuperaba el espíritu –perdido– de las áreas de intervención del Plan General de 1984, entendiendo que toda figura de gestión en suelo urbano debe servir ante todo a un propósito de ordenación bien definido en sus objetivos. Un ejemplo de la vinculación entre unidad urbana y los nuevos ámbitos de intervención en el caso concreto del barrio de Delicias se puede consultar en Rivas Sanz, Fernández-Maroto, Rodrigo González y Pérez-Eguiluz (2016).

⁵⁴⁵ Cabe añadir que se había prescindido de las restantes áreas homogéneas –algunas reconvertidas en sectores de mucha menor dimensión y orientados a usos mixtos o no residenciales–.

Estas contradicciones vuelven a establecer un claro paralelismo con las que también tuvo que enfrentar el Plan General de 1984. Sin embargo, a diferencia de entonces, no existía el mismo compromiso del Ayuntamiento para poder resolverlas, sino que lo hizo la fuerza de los hechos, que también alteró el discurrir de la revisión. La falta de liderazgo municipal se evidenció en el acuerdo de aprobación inicial tomado en febrero de 2015,⁵⁴⁶ que no tuvo a la postre recorrido, ya que las elecciones municipales de ese año se tradujeron en un cambio en el Ayuntamiento: tras veinte años, el PSOE recuperó la alcaldía en la figura de Óscar Puente,⁵⁴⁷ y el nuevo gobierno municipal decidió anular la citada aprobación inicial y tomar el control directo de los trabajos de la revisión.

En los meses posteriores se produjo la anulación definitiva de los planes parciales de las mencionadas áreas homogéneas –despejando el panorama para el Ayuntamiento de cara al ya citado planteamiento de regeneración urbana–, así como la renuncia al proyecto de soterramiento del ferrocarril, que cuestionaba la situación del «plan Rogers».⁵⁴⁸ Mientras tanto, la revisión del Plan General –en la que se mantuvieron muchos contenidos del documento previo, modificándose otros– fue sometida a una segunda aprobación inicial –aprobada en julio de 2017–, respecto a la que se introdujeron una serie de modificaciones y correcciones en noviembre de 2018 –tras analizarse las alegaciones presentadas–. Se abrió a continuación un nuevo periodo de información pública, al que siguió la aprobación provisional de la revisión, acordada por el Pleno del Ayuntamiento en mayo de 2019 –apenas unos días antes de las elecciones municipales–.⁵⁴⁹ Finalmente, tras introducir algunas modificaciones, el Pleno refrendó en febrero de 2020 la revisión del Plan General, cuya aprobación definitiva fue informada favorablemente por el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de

⁵⁴⁶ Prueba de ello es que se presentó lleno de cautelas sobre su alcance.

⁵⁴⁷ En las elecciones municipales celebradas en mayo de 2015 el PP obtuvo casi el 36% de los votos y doce concejales, pero el PSOE –que recabó un 23% y ocho concejales– recibió el apoyo de Valladolid Toma la Palabra –grupo heredero de IU que obtuvo un 13% y cuatro concejales– y de Sí se puede Valladolid –10% y tres concejales–, lo que permitió la elección de Óscar Puente por la mayoría absoluta del Pleno, completado por los dos concejales obtenidos por Ciudadanos.

⁵⁴⁸ Todo el suelo urbanizable correspondiente a las áreas homogéneas fue a la postre reclasificado como rústico, excepto buena parte del AH-4 –Arroyo-Velilla–, ubicada entre el barrio de las Flores y la ronda exterior y dividida en cuatro sectores. Asimismo, se recompuso todo el suelo urbanizable en el noreste de la ciudad inicialmente vinculado a la operación ferroviaria. Respecto a esta última, la renuncia al soterramiento no impidió que finalmente se mantuviera –con unos pocos ajustes– la ordenación prevista en el «plan Rogers» para los terrenos liberados, lo que arroja muchas dudas sobre su sentido y viabilidad en un escenario tan distinto al que se previó inicialmente.

⁵⁴⁹ Óscar Puente continuó como alcalde, al contar con el respaldo de los once concejales del PSOE –que obtuvo casi el 36% de los votos– y de los tres concejales de Valladolid Toma la Palabra –que rebasó ligeramente el 10%–, completándose el Pleno con los nueve concejales del PP –30% de los votos–, los tres de Ciudadanos –12%– y el único edil obtenido por Vox –6%–.

Castilla y León en mayo de 2020 y se resolvió y entró en vigor al mes siguiente.⁵⁵⁰ Se completó así un largo y complejo proceso que ha abierto una nueva etapa en el urbanismo y el desarrollo urbano de Valladolid, cuyos resultados, en un contexto de transición del urbanismo a todos niveles –del internacional al local, pasando por el nacional y el regional– son por el momento inciertos y habrán de ser juzgados en el futuro.

⁵⁵⁰ La revisión del Plan General se aprobó mediante la *Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid* (BOCyL de 19 de junio de 2020), y mediante la *Orden FYM/331/2021, de 17 de marzo, por la que se aprueban definitivamente los ámbitos suspendidos de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid* (BOCyL de 30 de marzo de 2021). El documento de la revisión –que suma varios centenares de páginas de texto y decenas de planos– se compone de los documentos de información, análisis y diagnóstico; memoria vinculante –con tres anexos, uno de ellos sobre unidades urbanas–; normativa urbanística –con un anexo de fichas de ordenación–; planos de ordenación –siete series–; catálogo –arquitectónico, arqueológico y de patrimonio natural–; y estudio económico.

CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, se puede concluir que el caso de Valladolid reviste un gran interés a la hora de aproximarse a la evolución reciente de la planificación urbanística en España. Una evolución en la que se ha podido poner de manifiesto la realidad de las tres inercias que se enunciaron en la introducción: la condición expansiva –olvidando la inicial voluntad de reforma–, la burocratización –predominio de la gestión– y la autonomía de los fragmentos –desligados del modelo o estructura general–.

La ejemplaridad del caso de Valladolid se ha demostrado en la medida en que la ciudad –el área urbana– ha experimentado los fenómenos que han distinguido al sistema urbano español en las últimas décadas, al tiempo que ha dispuesto de unos instrumentos urbanísticos que han ido reflejando los sucesivos cambios en el sistema urbanístico, tanto en su regulación legal como en sus tendencias disciplinares.

En lo tocante a la evolución de lo urbano, en Valladolid han confluído con claridad sus dos condiciones distintivas: la expansiva y la metropolitana. Y en lo que respecta a los instrumentos urbanísticos, la secuencia de Planes Generales de los que ha dispuesto la ciudad –1984, 1996 y 2003– ha corrido en paralelo a las reformas introducidas en la legislación urbanística estatal –1975, 1990 y 1998–, insertándose a su vez en el proceso de asunción de las competencias en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas, y más concretamente por Castilla y León –a través de la LUCyL, aprobada en 1999–. Asimismo, estos tres planes –y su correspondiente despliegue– también han reflejado con gran exactitud las tendencias detectadas en el planeamiento urbanístico español: el reformismo de los años ochenta, la planificación estratégica y los grandes proyectos urbanos en los años noventa y la expansión desbocada en el cambio de siglo.

A partir de aquí, el estudio profundo y en detalle del caso de Valladolid ha permitido describir con precisión esos tres desequilibrios antes enunciados.

La condición expansiva –propia de la tradición urbanística española– estaba ya claramente presente en el Plan General de 1984, identificado con el inicio del ciclo urbano analizado. No obstante, dicha condición estaba inserta en una lógica de control del crecimiento y de vinculación entre este y la mejora de los tejidos existentes, evidente tanto en el modelo espacial definido por el plan como en el programa reformista liderado desde el Ayuntamiento, cuya acción se volcó en ese momento en la intervención en los barrios.

Sin embargo, en el recorrido posterior se ha podido observar la progresiva acentuación de dicha condición expansiva, hasta desligarla de la inicial voluntad refor-

mista. El cambio que se detecta en la acción urbanística municipal en torno a la operación de Parque Alameda, que respondió a una creciente lógica de competencia con los restantes municipios del área urbana, se puede situar como causa principal de la ulterior degradación del urbanismo municipal a la satisfacción de los intereses del mercado inmobiliario. Un cambio vinculado a su vez al discurso liberalizador derivado de la legislación estatal y a la renuncia de la Junta de Castilla y León a imponer un control más exigente, en un contexto en el que los beneficios económicos derivados del crecimiento urbano alimentaban no solo a sus promotores, sino también a la propia administración y al conjunto de la economía –y en particular al sector bancario–.

Esta imposición de las lógicas del mercado inmobiliario frente a los fines públicos del urbanismo corrió en paralelo al segundo proceso descrito, es decir, a la también progresiva imposición de las lógicas de gestión –el medio– sobre los fines –la ordenación–. Esta burocratización ha tenido un reflejo especialmente evidente en el suelo urbano, donde se ha pasado de los criterios de ordenación de índole espacial –tipológico-morfológicos– propuestos por el Plan General de 1984 a los criterios de índole urbanística introducidos por el Plan General de 1996 –en el contexto de la reforma de la Ley del Suelo de 1990–.

No obstante, los instrumentos que más claramente han puesto de manifiesto este giro radical han sido las figuras de actuación, cuya inicial condición de unidades de diseño dio paso a la imposición de la gestión como fin en sí mismo, facilitando a su vez la mercantilización de las intervenciones en el suelo urbano. Asimismo, esta lógica ha conducido a una acumulación de instrumentos despojados de la finalidad con la que fueron concebidos, convirtiendo la ordenación del suelo urbano en un rompecabezas apenas inteligible y desligado de las necesidades de los tejidos existentes y sus habitantes.

Finalmente, también se ha mostrado la progresiva desarticulación del modelo urbano concebido por el Plan General de 1984 desde la cohesión –y ligazón mutua– de sus partes componentes. El equilibrio entre los fragmentos y la estructura urbana global se fue debilitando y se rompió de forma radical –desde la corona periurbana– en el Plan General de 2003. La inclusión de las áreas homogéneas destruyó el modelo espacial radioconcéntrico que aportaba cohesión al crecimiento urbano previsto, alumbrando un plan sin forma, absolutamente absorbido por la voluntad de ofrecer un mercado de suelo que compitiese con el definido en los municipios del entorno de la ciudad, e ignorando para ello las condiciones del territorio.

Asimismo, la transformación –incluso inducida– de determinados enclaves industriales, militares y ferroviarios se abordó desde una similar lógica fragmentaria, prescindiendo de toda reflexión sobre sus posibles efectos en su entorno y en relación con la estructura urbana global. La Ciudad de la Comunicación y especialmente el «plan Rogers» –orientado en exclusiva a la financiación de la operación del soterramiento del ferrocarril– son claros ejemplos de un modo de actuación a retazos e incapaz de sostener un proyecto global coherente para toda la ciudad.

Partiendo de estas conclusiones, en las que se refleja el fracaso en la administración de la planificación urbanística reciente en España, en la medida en que se alejó de los fines públicos del urbanismo –la mejora de la calidad de vida en las ciudades–, es posible esbozar una serie de propuestas operativas que permitan sustentar su contribución a un desarrollo urbano sostenible. En concreto, y atendiendo a la vertiente disciplinar, resulta necesario revertir precisamente estas tres inercias que se acaban de desglosar, aprovechando para ello los elementos valiosos observados en el ciclo anterior –que también los ha habido– así como el ejemplo de lo que se ha reflexionado y planteado en otros contextos.

Comenzando por la naturaleza expansiva que ha venido caracterizando al urbanismo español, y que ha adquirido una condición insostenible en el último periodo, se requiere asumir con decisión el paso hacia una nueva cultura urbanística centrada en la regeneración urbana, entendida como traslación al ámbito de lo urbano del paradigma general de la sostenibilidad que se ha ido consolidando a lo largo de las últimas décadas. A este respecto, cabe señalar que Castilla y León representa un contexto de clara oportunidad en este sentido, en la medida en que la última reforma operada en la LUCyL por la *Ley 7/2014* ha definido un marco que apuesta claramente por priorizar las actuaciones sobre los tejidos existentes, ofreciendo un renovado catálogo de instrumentos urbanísticos con los que afrontarlas –abierto en todo caso a su ulterior perfeccionamiento–. Cabe añadir que el compromiso del gobierno regional con esta nueva orientación de las políticas urbanas se ha traducido en la aprobación de la *Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León* –ERUCyL–.⁵⁵¹

En segundo lugar, revertir la burocratización experimentada por el urbanismo exige actuar en un doble sentido. Por un lado, es necesario recuperar el equilibrio entre planeamiento y gestión, devolviendo el protagonismo perdido a los contenidos espaciales de la planificación, es decir, a la ordenación, haciendo especialmente hincapié en su calidad, sobre todo la del espacio público. Los nuevos desarrollos e intervenciones, ya sean en suelo urbano o en urbanizable, deben garantizar unas condiciones de calidad en el diseño urbano que han de ser exigidas y evaluadas, y que pueden ser también fomentadas, primando por ejemplo el recurso a concursos públicos abiertos en la redacción del planeamiento parcial y especial –que la administración debería asumir como algo ineludible en sus actuaciones y promociones, como ya es habitual, por ejemplo, en numerosas obras de edificación–.

Por otro lado, se requiere también una revisión de la manera como se ha venido afrontando la gestión urbanística, que se ha mostrado en exceso dependiente de una lectura rígida de la normativa y de los intereses de los técnicos municipales encargados de ejecutarla. La transición hacia la regeneración urbana, caracterizada por una

⁵⁵¹ El documento, redactado por un equipo del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid encabezado por Juan Luis de las Rivas Sanz fue aprobado por *Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León*. Una descripción sucinta pero completa de este instrumento y de su despliegue inicial se puede consultar en Fernández-Maroto y Rodrigo González (2018).

gestión sin duda más compleja, exige un mayor esfuerzo por parte de la administración, así como la provisión de los recursos tanto económicos como humanos necesarios, y también una renovada aproximación a la gestión que sea capaz de afrontarla de una forma innovadora, abierta al debate con otros agentes –particularmente, los profesionales– y que se resuelva desde la valoración de soluciones alternativas cuya prioridad sea, ante todo, conseguir la mayor calidad en el diseño espacial y el máximo beneficio social.

En último lugar, es absolutamente imprescindible recomponer el modelo urbano, la unidad de sus diversos componentes espaciales. Para ello, se necesita un proyecto global de ciudad –con objetivos claros y consensuados– que se acompañe del compromiso para una mejor administración –gobernanza– de lo urbano, incluyendo aquí, como elemento clave, la planificación urbanística. Frente a la generalización de lógicas fragmentarias y a la pérdida de la visión de conjunto que se ha producido en el ciclo analizado, se requiere una nueva aproximación que supere la incompetencia del urbanismo convencional en el juego de las escalas. En concreto, la recomposición de cara al futuro de un modelo urbano fundado en la sostenibilidad tiene sin duda en las escalas urbanas intermedias su piedra de toque, y a este respecto Valladolid dispone de dos referencias muy valiosas en su historia urbanística reciente.

El programa de intervención en los barrios a través de los PERI, con un enfoque reformista y centrado en la dotación de unos tejidos que arrastraban graves déficits constituye un modelo que, manteniendo esa misma voluntad –ambiciosa– de mejora de la ciudad existente debe reformularse conforme a las necesidades actuales, que exigen atender aspectos entonces inadvertidos como la rehabilitación de los edificios –que en buena parte de las periferias de la ciudad rebasan ya los cincuenta años–. En este sentido, el recurso a figuras como las unidades urbanas ofrece la posibilidad de disponer de una estrategia global, pero articulada barrio a barrio, en el que esta escala intermedia sea referencia ineludible para la evaluación continua y la programación y valoración de las eventuales intervenciones.⁵⁵²

La estructuración interna de la ciudad debe tener su correlato en la estructuración del conjunto del área urbana, cuya condición metropolitana es ya una realidad insoslayable en Valladolid. La lógica de competencia que ha distinguido al último periodo es del todo insostenible y debe dar paso a una nueva lógica de cooperación, abierta a la confrontación y el debate, pero capaz de llegar a acuerdos en beneficio de todos los municipios involucrados. La consolidación de la inicialmente denominada Comunidad Urbana de Valladolid –CUVA, nacida en febrero de 2012 como asociación voluntaria de municipios– en forma de mancomunidad urbana de interés general –constituida en enero de 2020 bajo la denominación de «Valladolid y Alfoz»– ofrece un marco prometedor de diálogo que, entre otras cosas, debe retomar la herencia más

⁵⁵² El objetivo es conseguir una «ciudad estructurada», equipada para satisfacer las necesidades de los ciudadanos (Hernández Aja, 2013).

valiosa del periodo precedente desde el punto de vista urbanístico: las DOTVA-ENT.⁵⁵³

El reconocimiento de la estructura natural e histórica del territorio sustentó la elaboración de un instrumento que, gracias a ello, se ha revelado como una contribución de enorme valor para la resiliencia del área urbana frente a los embates del urbanismo expansivo: es evidente que las consecuencias de la burbuja inmobiliaria habrían sido mucho más graves de no haber sido por los mecanismos protectores debidos a las DOTVAENT. Sin embargo, no se llegó a desplegar todo su potencial, particularmente en términos de coordinación, y aunque sea susceptible de actualización –transcurridos ya veinte años desde su redacción–, su propuesta de ordenación guiada por la noción de paisaje sigue siendo plenamente vigente –y necesaria–.⁵⁵⁴

De hecho, es posible situar el planteamiento de las DOTVAENT dentro de un marco más amplio que abarca otras ciudades de su ámbito de referencia en el interior peninsular que, como Vitoria y Zaragoza, también han ido construyendo una visión innovadora de sus respectivas áreas urbanas fundada en una lectura del territorio que reconoce sus valores y su potencial ordenador, y que se ha enfrentado también –no sin contradicciones– a la reciente fase expansiva. Una aproximación a los espacios periurbanos –que en este tipo de ciudades materializan la transición entre lo urbano y lo rural– sustentada en la identidad propia de cada territorio y traducida así en una estructura resiliente desde la que conducir el desarrollo urbano constituye la mejor estrategia de planificación y garantía de sostenibilidad para los próximos años.⁵⁵⁵

⁵⁵³ La declaración a la mancomunidad urbana como «de interés general» y sus estatutos –que contemplan entre sus competencias y funciones la vivienda y el urbanismo– se aprobaron mediante la Orden TRA/6/2020, de 9 de enero, por la que se declara de interés general a la Mancomunidad Urbana «Valladolid y Alfoz». La mancomunidad está compuesta por los mismos municipios incorporados en las DOTVAENT, junto con Robladillo y Wamba.

⁵⁵⁴ Tal y como afirma Juan Luis de las Rivas Sanz (2001: 82), «[...] la interpretación del paisaje de la ciudad-región servirá a los procesos de adaptación y no al lugar ideal, porque aspira a incorporar en cada lugar los conflictos y las frustraciones que cada ideal produce. Solo así es posible promover modelos de desarrollo sostenible, administrar el crecimiento urbano y proteger los valores del paisaje.»

⁵⁵⁵ Estos planteamientos, junto con un análisis detallado del caso de estas tres ciudades, se pueden consultar en Rivas Sanz y Fernández-Maroto (2019).

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaide Guindo, Pablo; Alcaide Guindo, Pedro y García Fernández, Paulino (2007), *Evolución de la población española en el siglo XX, por provincias y comunidades autónomas*, Bilbao, Fundación BBVA (Vol. 1). Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/evolucion-de-la-poblacion-espanola-en-el-siglo-xx-por-provincias-y-comunidades-autonomas/> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Alonso Teixidor, Luis Felipe; Candela Pi, Celestino; Manero Miguel, Fernando y Sainz Guerra, José Luis (1993), *Valladolid en la encrucijada. Estructura territorial y ordenación de Valladolid y su entorno: documento de síntesis*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental. Handle: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/8565>.
- Álvarez Mora, Alfonso (1999). «Bilbao, la definición de una “imagen de marca” como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado», *Ciudades*, 5, pp. 151-178. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.05.1999.151-178>.
- Álvarez Mora, Alfonso (2005), *La construcción histórica de Valladolid: proyecto de ciudad y lógica de clase*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- Álvarez Mora, Alfonso y Alcorta, Carmen (1994), «Valladolid», en Guardia, Manuel; Monclús, Francisco Javier y Oyón, José Luis (dir.), *Atlas histórico de ciudades europeas: 1, Península Ibérica*, Barcelona, Salvat, pp. 267-289.
- Álvarez Mora, Alfonso; Castrillo, María; Rivas, Juan Luis de las y Santos, Luis (2011), «Perfiles de una tragedia: la crisis residencial y urbanística española», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 113, pp. 57-69. Disponible en: <https://www.fuhem.es/papeles/papeles-numero-113/> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- ARI Rondilla (2011), *La Rondilla: una rehabilitación para el barrio*, Valladolid, VIVA Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid SL.
- Aymonino, Carlo (1981), *El significado de las ciudades*, Madrid, Blume.
- Ayuntamiento de Valladolid (1993), *Actualización del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid 1993: documento de avance*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid.
- Baño León, José María (1999), «La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997», *Documentación Administrativa*, 252-253, pp. 151-171. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i252-253.5487>.
- Baño León, José María (2007), «El objeto de la Ley y el orden de las competencias legislativas. La depuración del ordenamiento en la materia», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXIX (152-153), pp. 301-309. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75778> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Bassols Coma, Martín (1973), *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, Montecorvo.
- Bidagor Lasarte, Pedro (1996), «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXVIII (107-108), pp. 91-100. Disponible en:

- <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Bohigas, Oriol (1981), «El urbanismo no es posible», *Arquitectura: revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*, 232, pp. 24-25. Disponible en: <https://www.coam.es/es/fundacion/biblioteca/revista-arquitectura-100-anios/etapa-1981-1986/revista-arquitectura-n232-Septiembre-Octubre-1981> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Bohigas, Oriol (2004), «Campos Venuti: un reformismo revolucionario», en Álvarez Mora, Alfonso y Castrillo Romón, María A. (coord.), *Urbanismo: homenaje a Giuseppe Campos Venuti*, Valladolid, Universidad de Valladolid, pp. 23-27. Handle: <https://uva-doc.uva.es/handle/10324/46602>.
- Borja, Jordi (2011), «El hipotético modelo Barcelona y su relación con otras ciudades: consideraciones sobre el modelo y comparación con los casos de Bilbao, Monterrey, Río de Janeiro y Buenos Aires», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XLIII (169-170), pp. 587-601. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76086> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Borja, Jordi y Muxí, Zaida (2004), «Introducción. Una breve y agitada historia entre lo local y lo global», en Borja, Jordi y Muxí, Zaida (ed.), *Urbanismo en el siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*, Barcelona, Edicions UPC, pp. 11-14.
- Burriel de Orueta, Eugenio L. (2008), «La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XII (270). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Cabré, Anna; Domingo, Andreu y Menacho, Teresa (2002), «Demografía y crecimiento de la población española durante el siglo XX», *Mediterráneo económico*, 1, pp. 121-138. Disponible en: <https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-1-procesos-migratorios-economia-y-personas/344> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Calderón Calderón, Basilio y García Cuesta, José Luis (2006), «Formatos y estrategias para el control del espacio comercial urbano: el caso de Valladolid y su entorno», *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, X (223). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-223.htm> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Calderón Calderón, Basilio y García Cuesta, José Luis (2014), «Capitalidad política regional y cambios en la estructura urbana de Valladolid (1987-2012)», *Estudios Geográficos*, 75 (276), pp. 97-138. DOI: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201403>.
- Calvo Mayoral, León (1995), *El discurso urbanístico en los años ochenta: análisis político e ideológico de los paradigmas hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones de aparición*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/4073/> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Calvo, Luis (1989), «El control del crecimiento urbano», en Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia, *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, p. 97-104.
- Campos Venuti, Giuseppe (1981), *Urbanismo y austeridad*, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Carazo, Eduardo (2010), *Valladolid, forma urbis: restitución infográfica del patrimonio urbano perdido*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid y Universidad de Valladolid.

- Castrillo Romón, María A. y Domingo Vaquero, Manuel (2004), «La necesidad de reciclar las periferias. Estudio sobre el barrio de la Rondilla en Valladolid», en Álvarez Mora, Alfonso y Valverde Díaz de León, Francisco (coord.), *Ciudad, Territorio y Patrimonio: Materiales de investigación II*, Puebla y Valladolid, Universidad Iberoamericana de Puebla y Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, pp. 169-193. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46292>.
- Castrillo Romón, María A. y Santos y Ganges, Luis (2008), «Urbanisme et militantisme de quartier dans les quartiers populaires de Valladolid», *Espaces et sociétés*, 134, pp. 53-66. DOI: <https://doi.org/10.3917/esp.134.0053>.
- Clusa, Joaquín (1999), «La experiencia olímpica de Barcelona 1986-1992 y las expectativas del Forum 2004», *Ciudades*, 5, pp. 85-102. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.05.1999.85-102>.
- Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1996), *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura.
- Cordero García, Ricardo Ignacio (2005), «La configuración del espacio periurbano como escenario de competencia creciente entre diversos usos y actividades: el caso de Arroyo de la Encomienda en Valladolid», *Polígonos: revista de geografía*, 15, pp. 7-35. DOI: <http://dx.doi.org/10.18002/pol.v0i15.425>.
- Cordero García, Ricardo Ignacio (2007), «Promoción inmobiliaria en el espacio periurbano de Valladolid: el ejemplo del municipio de Arroyo de la Encomienda», *Eria: revista cuatrimestral de geografía*, 72, pp. 101-118. DOI: <https://doi.org/10.17811/er.0.2007.101-118>.
- Dirección General de Carreteras (1994), *Plan General de Carreteras: balance*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- Dudet Portillo, Pablo (2014), *Planificación, urbanización y edificación del Barrio de Villa del Prado: 2011-2014*, Trabajo Fin de Grado, Universidad de Valladolid, Valladolid. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/8500>.
- Encinas Rodríguez, David (2016), *El Ayuntamiento de Valladolid en la Transición (1973-1987): política y gestión*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid.
- Fariña Tojo, José (2007), «Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXIX (152-153), pp. 291-300. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75777> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Fernández-Maroto, Miguel (2014), *El Plan General de Valladolid de 1984: en los orígenes de un nuevo modelo urbano*, Trabajo Fin de Máster, Universidad de Valladolid, Valladolid. Handle: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/7163>.
- Fernández-Maroto, Miguel (2018a), «Stages in the configuration of urban form in urban development planning: the emerging role of open spaces as sustainability mechanism. The case of Valladolid (Spain)», en Colomer, Vicente (ed.), *City and territory in the Globalization Age [Conference Proceedings 24th ISUF International Conference]*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, pp. 309-317. DOI: <http://dx.doi.org/10.4995/ISUF2017.2017.5241>.
- Fernández-Maroto, Miguel (2018b), «Una aproximación a la utilidad del planeamiento precedente en el diagnóstico urbanístico: casuística vallisoletana», en Pérez-Eguíluz, Víctor y Castrillo Romón, María (coord.), *Patrimonios urbanos, diagnósticos históricos y futuros del pasado [Dossier Ciudades 3]*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de

- la Universidad de Valladolid, pp. 131-149. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46276>.
- Fernández-Maroto, Miguel (2019), *Modelo urbano y ciudad construida. Una aproximación a las inercias de la planificación urbanística reciente en España a través del caso de Valladolid (1979-2012)*, tesis doctoral, Universidad de Valladolid, Valladolid. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/37925>.
- Fernández-Maroto, Miguel y Rodrigo González, Enrique (2018), «La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL)», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, L (196), pp. 375-383. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76668> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Fernández-Maroto, Miguel y Pedruelo Martín, Eduardo (coord.) (2019), *Del plan al plano. 50 años de urbanismo en Valladolid 1969-2019*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, Archivo Municipal de Valladolid.
- Fernández-Maroto, Miguel y Santos y Ganges, Luis (2020), *Ayuntamiento de Valladolid, transición democrática y transformación urbana: cambios de rumbo y nuevas estrategias urbanísticas (1979-1995) [Dossier Ciudades 5]*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46191>.
- Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón (1989), «La reforma legislativa y la administración: el soporte legal», en Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia, *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 137-145.
- Figuerola Salas, Jonás (2000), *La medida y la memoria: antología urbanística de Javier de Mesones 1950-2000*, Madrid, Fundación Metrópoli.
- Font, Antonio (ed.) (2007), *La explosión de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Madrid, Ministerio de Vivienda.
- Frailé Casares, Carlos Cándido (2005), *El corazón de Valladolid: área de rehabilitación integrada Platerías-Catedral*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid.
- Gago Dávila, Jesús (1989), «Diez años de nueva gestión urbanística: balance y perspectivas», en Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia, *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 163-172.
- García Cuesta, José Luis (2000), *De la urgencia social al negocio inmobiliario: promoción de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-1992)*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid y Universidad de Valladolid.
- García Fernández, Jesús (1974), *Crecimiento y estructura urbana de Valladolid*, Barcelona, Los libros de la frontera.
- García Fernández, Jesús (2000), *Valladolid: de la ciudad a la aglomeración*, Barcelona, Ariel.
- García Martín, Fernando Miguel (2020), *Forma urbana en la construcción de la periferia de Málaga, Murcia y Valladolid a lo largo del siglo XX*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- García Merino, Luis Vicente (dir.) (1988), *Análisis del medio físico de Valladolid: delimitación de unidades y estructura territorial*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Fomento.
- García-Bellido García de Diego, Javier (1996a), «Don Pedro Bidagor Lasarte, urbanista de la transición a la modernidad», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXVIII (107-108),

- pp. 15-16. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84117> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- García-Bellido García de Diego, Javier (1996b), «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXVIII (107-108), pp. 5-13. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84116> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- García-Bellido García de Diego, Javier (1999), «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa*, 252-253, pp. 11-85. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i252-253.5484>.
- Gerencia de Urbanización (1965), *Gerencia de Urbanización 1959-1964*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- Gerencia de Urbanización (1973), *Gerencia de Urbanización: memoria de sus actividades hasta 1969*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- Gigosos Pérez, Pablo y Saravia Madrigal, Manuel (1993), «Relectura del planeamiento español de los años 80: generación de planes, generaciones de urbanistas», *Ciudades*, 1, pp. 37-52. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.01.1993.37-52>.
- Gonzalo Morell, Constantino (2011), «El movimiento vecinal como modelador del urbanismo: el caso de Valladolid en la Transición y la campaña “La ribera es nuestra”», *Studium: Revista de humanidades*, 17, pp. 303-325. Disponible en: http://studium.unizar.es/n17/Studium_17_PDF_completo.pdf (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Gonzalo Morell, Constantino (2013), *Democracia y barrio: el movimiento vecinal en Valladolid (1964-1986)*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- Hernández Aja, Agustín (dir.) (2013), *La ciudad de los ciudadanos*, Madrid, Ministerio de Fomento, Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.
- Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia (1989), *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Lalana Soto, José Luis (2005), «Establecimientos de grandes reparaciones de locomotoras de vapor: los talleres de Valladolid», *Revista de Historia Ferroviaria*, 4, pp. 45-82.
- Lalana Soto, José Luis y Santos y Ganges, Luis (2010), «Criterios básicos de actuación sobre el antiguo depósito de locomotoras de Valladolid», *Lámpara; patrimonio industrial*, 3, pp. 57-62. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/1685>.
- Lalana Soto, José Luis y Santos y Ganges, Luis (2018), «Patrimonio cultural, historia y proyecto urbano en la recuperación de baldíos industriales ferroviarios», en Pérez-Eguíluz, Víctor y Castrillo Romón, María (coord.), *Patrimonios urbanos, diagnósticos históricos y futuros del pasado [Dossier Ciudades 3]*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid de Valladolid, pp. 67-97. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46276>.
- Larrodera López, Emilio (1981), «Consideraciones generales en torno a la Ley del Suelo», en Porto Rey, Enrique (dir.), *Curso sobre las figuras del planeamiento y su gestión*, Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, pp. 7-15.
- Leguina, Joaquín (2004), «Que veinte años no es nada», en Borja, Jordi y Muxí, Zaida (ed.), *Urbanismo en el siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*, Barcelona, Edicions UPC, pp. 65-77.
- Leira, Eduardo (1989), «Antecedentes y papel de los planes municipales en España en los primeros años ochenta», en Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario

- di Architettura di Venezia, *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 153-162.
- López de Lucio, Ramón (1993), *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Valencia, Universidad de Valencia.
- López de Lucio, Ramón (1997), «Planeamiento Urbanístico, Mercado de Suelo y Políticas de Suelo: Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España», *Urban*, 1, pp. 78-91. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/174> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- López de Lucio, Ramón y Hernández Aja, Agustín (1995), *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo. Handle: <http://oa.upm.es/13755/>.
- López Díaz, Jesús (2003), «Vivienda social y Falange: ideario y construcción en la década de los 40», *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII (146). Disponible en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(024\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(024).htm) (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Lora-Tamayo Vallvé, Marta y Díez Canedo, Enrique (2012), «Los ámbitos supramunicipales como espacios de referencia para el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo», en Valenzuela Rubio, Manuel (coord.), *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas: una aproximación interdisciplinar*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 97-141.
- Marinero Peral, Ángel María (1999), «Evolución reciente de la normativa urbanística. Perspectiva desde Castilla y León», *Documentación Administrativa*, 252-253, pp. 471-482. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i252-253.5496>.
- Martínez, Julio (2013), *Ciudad y crisis: una conversación con Manuel González*, Valladolid, Fuente de la Fama.
- Mas Serra, Elías (2011), «La revitalización del área metropolitana de Bilbao: la gestión de Bilbao Ría 2000, aspectos territoriales», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 55, pp. 35-57. Disponible en: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1311> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Menéndez Rexach, Ángel (1996), «Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXVIII (107-108), pp. 127-148. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84122> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Monclús, Francisco Javier (2003), «El “modelo Barcelona” ¿una fórmula original? De la “reconstrucción” a los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004)», *Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives*, 3, pp. 1-13.
- Monclús, Francisco Javier (ed.) (1998), *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Handle: <http://hdl.handle.net/2099/703>.
- Navarro Gómez, Carmen (2009), «La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España», *Anuario de Derecho Municipal*, 2/2008, pp. 159-184. Handle: <http://hdl.handle.net/10486/664255>.
- Parejo Alfonso, Luciano (1979), *La ordenación urbanística: el periodo 1956-1975*, Madrid, Montecorvo.
- Parejo Alfonso, Luciano (1996), «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXVIII (107-

- 108), pp. 149-166. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84123> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Parejo Alfonso, Luciano (1997), «La encrucijada actual del urbanismo», *Urban*, 1, pp. 29-44. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/170> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Paris, Mario (2014), *Rilevanza dei Superluoghi nell'interpretazione dell'urbano: i casi di Bergamo e Valladolid*, tesis doctoral, Universidad de Valladolid, Valladolid. Handle: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/4981>.
- Perales Madueño, Francisco (1996), «La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XXVIII (107-108), pp. 101-126. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84121> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Perales Madueño, Francisco (1999), «La tercera reforma del régimen del suelo y de las valoraciones», *Documentación Administrativa*, 252-253, pp. 89-103. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i252-253.5485>.
- Pérez Eguíluz, Víctor (2015), *¿Patrimonio o ciudad?: limitaciones de los instrumentos de intervención urbanística en los Conjuntos Históricos de Castilla y León*, tesis doctoral, Universidad de Valladolid, Valladolid. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/23316>.
- Pérez-Eguíluz, Víctor (2018), «Contextualización, caracterización y análisis para el diagnóstico urbano patrimonial», en Pérez-Eguíluz, Víctor y Castrillo Romón, María (coord.), *Patrimonios urbanos, diagnósticos históricos y futuros del pasado [Dossier Ciudades 3]*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, pp. 113-130. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46276>.
- Pintado Quintana, Pedro (2018), *El ferrocarril en la ciudad de Valladolid (1858-2018)*, Mollet del Vallés, Lluís Prieto Editor.
- Precedo Ledo, Andrés; Míguez Iglesias, Alberto y Orosa González, Javier (2012), «La gestión y planificación de los espacios supramunicipales: de las áreas metropolitanas a las regiones urbanas», en Albert, Teresa y Carrasco, Laura (ed.), *Nuevos aires en la geografía española del siglo XXI: contribución española al 32º Congreso de Colonia 2012*, Madrid, Comité Español de la Unión Geográfica Internacional, pp. 279-289.
- Quero Castanys, Damián (1989), «Un proyecto político ilustrado: el papel de los Ayuntamientos», en Instituto del Territorio y Urbanismo e Istituto Universitario di Architettura di Venezia, *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 137-151.
- Ramírez Estévez, Guillermo y Reguera De Castro, José Mauro (1994), *Modelo funcional de la territorialización de servicios en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las (dir.) (1998), *DOTVAENT: avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las (1999), «Ciudades en busca de riquezas, ¿competitividad, calidad o quimera?», *Ciudades*, 5, pp. 139-150. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.05.1999.139-150>.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las (2001), «En los paisajes de la ciudad-región», *Ingeniería y territorio*, 54, pp. 74-83.

- Rivas Sanz, Juan Luis de las (2004), «El papel de la planificación urbana en la ciudad sostenible: viejas ideas para problemas nuevos», en Álvarez Mora, Alfonso y Valverde Díaz de León, Francisco (coord.), *Ciudad, Territorio y Patrimonio: Materiales de investigación II*, Puebla, y Valladolid, Universidad Iberoamericana de Puebla y Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, pp. 73-91. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46292>.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las (2006), «El paisaje como regla: el perfil ecológico de la planificación espacial», en Castrillo Romón, María y González-Aragón Castellanos, Jorge (coord.), *Planificación territorial y urbana: investigaciones recientes en México y España*, Valladolid, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias y Artes para el Diseño, pp. 11-36.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las (2008), «Ayuntamiento y urbanismo», en Merino Estrada, Valentín y Orduña Rebollo, Enrique (coord.), *La ciudad de Valladolid y su Ayuntamiento: 100 años de historia común*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, pp. 271-294.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las (2010), «La ordenación de los procesos metropolitanos: las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y de su Entorno (2001)», en Galiana Martín, Luis y Vinuesa Angulo, Julio (coord.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Síntesis, pp. 301-319.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las y Fernández-Maroto, Miguel (2019), «Planning strategies for a resilient urban fringe in three medium-sized Spanish cities», *Planning perspectives*, 34 (4), pp. 725-735. DOI: <https://doi.org/10.1080/02665433.2019.1588154>.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las; Fernández-Maroto, Miguel; Rodrigo González, Enrique y Pérez-Eguíluz, Víctor (2016), «Detecting Opportunities: Neighbourhood Data Dynamics for Urban Regeneration in Valladolid (Spain)», en Roca Cladera, Josep (ed.), *Virtual City and Territory. «Back to the Sense of the City: International Monograph Book»*, Barcelona, Centre de Política de Sòl i Valoracions, pp. 607-616. Handle: <http://hdl.handle.net/2117/91001>.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las; Fernández-Maroto, Miguel; Rodrigo González, Enrique y Martínez Sierra, Mónica (2017), «Recuperando el concepto urbanístico de barrio: unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León», *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, XLIX (191), pp. 45-62. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85828> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Roca Cladera, Josep; Moix Bergadà, Montserrat y Arellano Ramos, Blanca (2012), «El sistema urbano en España», *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XVI (396). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-396.htm> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Roch Peña, Fernando (2001), «Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan Creador», *Urban*, 6, pp. 6-14. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/322> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Rodríguez Osuna, Jacinto (1978), «Distribución espacial de la población y desarrollo económico en España», *Reis: revista española de investigaciones sociológicas*, 4, pp. 103-128. Disponible en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_004_07.pdf (fecha de consulta: 01/02/2021).

- Ruiz Varona, Ana (2011), *Estrategias de proyectación y dimensión urbana: una lectura del sistema de usos complementarios al residencial en Valladolid (1960-2010)*., tesis doctoral, Universidad de Navarra, Pamplona.
- Ruiz Varona, Ana (2013), «Urbanismo y participación ciudadana: el caso de La Rondilla en el Valladolid de los años setenta», *Estudios Geográficos*, 74 (275), pp. 599-624. DOI: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201322>.
- Sambricio, Carlos (1999), «La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959», en Sambricio, Carlos (dir.), *La vivienda social en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Madrid, Electa, pp. 13-84. Handle: <http://oa.upm.es/1583/>.
- Santos y Ganges, Luis (1998a), «Construcción histórica y percepción del territorio: una visión diacrónica del paisaje de Valladolid y su entorno», *Ciudades*, 4, pp. 215-232. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.04.1998.215-232>.
- Santos y Ganges, Luis (1998b), «Ferrocarril y forma urbana. Los casos de Burgos, Palencia y Valladolid», en Vidal Olivares, Javier (ed.), *Congreso Internacional 150 años de Historia Ferroviaria*, Alicante, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 1-17. Handle: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/26434>.
- Santos y Ganges, Luis (2003a), «Una gran instalación productiva en la ciudad: la estación de la Compañía del Norte y sus talleres», en Carasa, Pedro (coord.), *La ciudad y el tren: talleres y ferroviarios en Valladolid (1856-1936)*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, pp. 113-141.
- Santos y Ganges, Luis (2003b), «Las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y Entorno, un instrumento pionero de ordenación del territorio», en López Trigal, Lorenzo; Relea Fernández, Carlos E. y Somoza Medina, José (coord.), *La ciudad, nuevos procesos, nuevas respuestas [Actas del VI Coloquio de Geografía Urbana]*, León, Universidad de León, pp. 309-317. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcb56z1> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Santos y Ganges, Luis (2006), «Áreas de nueva centralidad urbana y estaciones de ferrocarril de gran velocidad en España», en Castrillo Romón, María y González-Aragón Castellanos, Jorge (coord.), *Planificación territorial y urbana: investigaciones recientes en México y España*, Valladolid, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias y Artes para el Diseño, pp. 165-186.
- Santos y Ganges, Luis (2016), «Autofinanciación de los grandes proyectos urbanos: las sociedades de integración ferroviaria, de la entelequia embarazosa al riesgo fatal», *Urban*, 10-11, pp. 40-65. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/3624> (fecha de consulta: 01/02/2021).
- Santos y Ganges, Luis y Rivas Sanz, Juan Luis de las (2005), «El proyecto urbanístico del AVE en Valladolid», *Ingeniería y territorio*, 70, pp. 88-95.
- Saravia, Manuel (1997), *El nuevo campus de Valladolid: Plan Especial de la Finca de los Ingleses*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- Secchi, Bernardo (2004), «Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros», en Martín Ramos, Ángel (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona, Edicions UPC, pp. 145-158.
- Solà-Morales, Manuel de (1985), «Valladolid: la constante reforma de crecer sobre sí misma», *UR: revista de urbanismo*, 1, pp. 2-19. Handle: <http://hdl.handle.net/2099/2902>.

- Solà-Morales, Manuel de (1987), «La segunda historia del proyecto urbano», *UR: revista de urbanismo*, 5, pp. 21-27. Handle: <http://hdl.handle.net/2099/3118>.
- Solà-Morales i Rubió, Manuel de y Parcerisa i Bundó, Josep (1987), «El urbanismo urbano: forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas», *Estudios territoriales*, 24, pp. 33-51.
- Susino Arbucias, Joaquín (2011), «La evolución de las migraciones interiores en España: una evaluación de las fuentes demográficas disponibles», *Papers: revista de sociología*, 96 (3), pp. 853-881. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v96n3.304>.
- Terán, Fernando de (1971), «La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes», *Ciudad y territorio: revista de ciencia urbana*, 2/71, pp. 13-26.
- Terán, Fernando de (1982), *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Madrid, Alianza. Handle: <http://oa.upm.es/11086/>.
- Terán, Fernando de (1999), *Historia del urbanismo en España III: siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra. Handle: <http://oa.upm.es/23186/>.
- Tomas, François (2000), «Después del Funcionalismo, ¿qué? Hacia una nueva Cultura Urbana», en Álvarez Mora, Alfonso y Castrillo Romón, María (coord.), *Ciudad, Territorio y Patrimonio: Materiales de investigación*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Instituto Universitario de Urbanística, pp. 53-85. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46294>.
- Torres i Capell, Manuel de (1994), «La urbanística de Barcelona en la época olímpica», en Rivas, Juan Luis de las y Muzio, Giovanni (coord.), *Planeamiento urbano en la Europa comunitaria: Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España*, Valladolid, Universidad de Valladolid, pp. 209-226. Handle: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46324>.
- Varios Autores (2004), «Remodelación de los barrios de Pajarillos y Rondilla en Valladolid», *Ciudades*, 8, pp. 59-197. DOI; <https://doi.org/10.24197/ciudades.08.2004>.
- Valenzuela Rubio, Manuel (2010), «La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente», *Cuadernos Geográficos*, 47 (2), pp. 95-129. DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v47i0.603>.
- Vegara, Alfonso y Rivas Sanz, Juan Luis de las (2004), *Territorios inteligentes*, Madrid, Fundación Metròpoli.
- Ynzenga Acha, Bernardo (1979), «Entre el luego y el ahora: reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual», *Ciudad y territorio: revista de ciencia urbana*, 1/79, pp. 7-17.

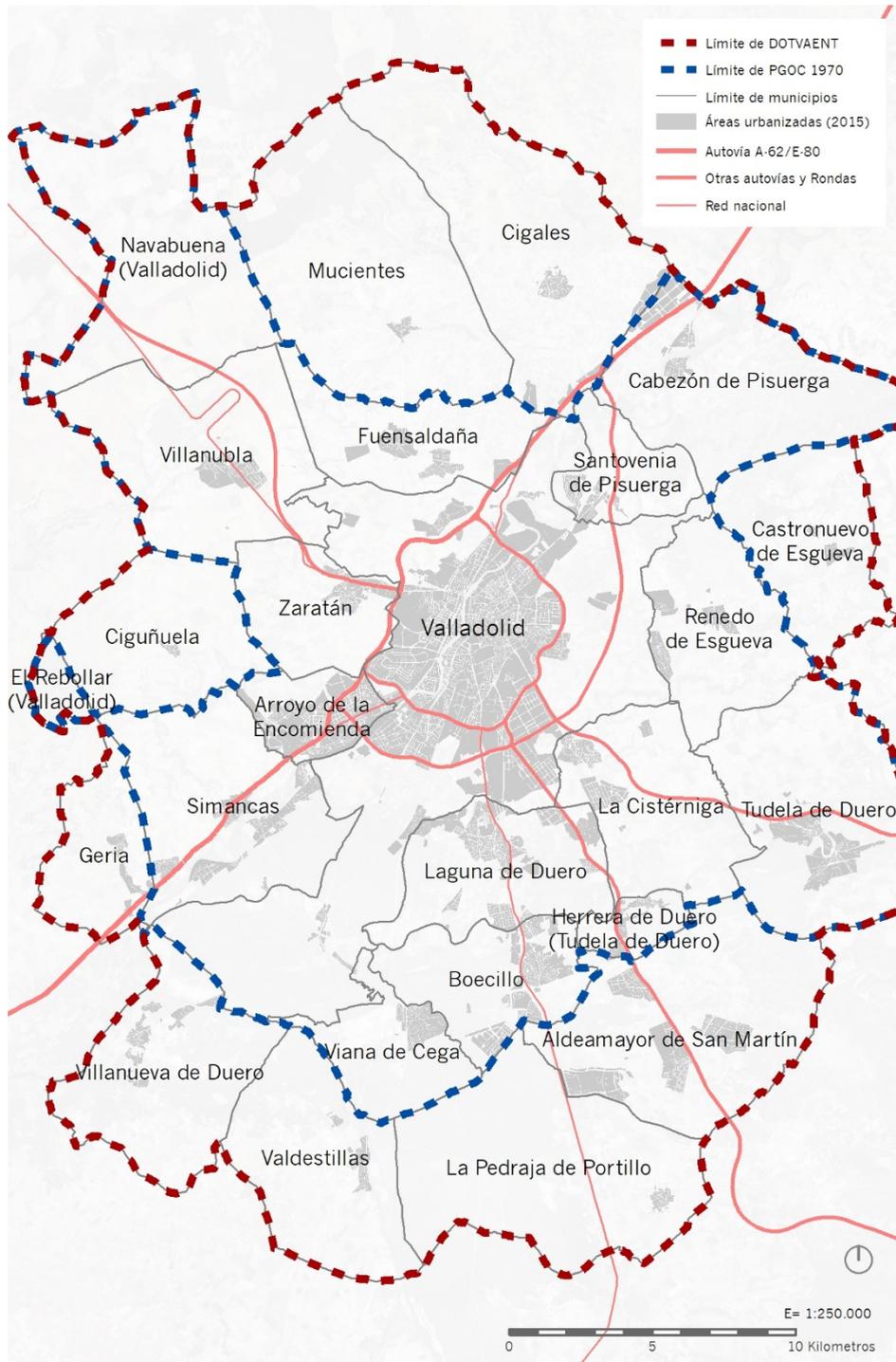
ANEXOS

1. POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA URBANA DE VALLADOLID

MUNICIPIOS PGOC 1970	POBLACIÓN				VARIACIÓN			
	1981	1986	1991	1996	1981-86	1986-91	1991-96	1981-96
VALLADOLID	320 293	327 452	330 700	319 805	2,24%	0,99%	-3,29%	-0,15%
	93,72%	92,84%	91,76%	89,61%				
Arroyo de la Encomienda	795	1225	1406	1930	54,09%	14,78%	37,27%	142,77%
Boecillo	690	696	910	1242	0,87%	30,75%	36,48%	80,00%
Cabezón de Pisuerga	1514	1508	1522	1692	-0,40%	0,93%	11,17%	11,76%
La Cistèrniga	1023	1123	1666	2488	9,78%	48,35%	49,34%	143,21%
Fuensaldaña	631	633	697	881	0,32%	10,11%	26,40%	39,62%
Laguna de Duero	6289	8829	11 579	14 234	40,39%	31,15%	22,93%	126,33%
Renedo de Esgueva	760	779	814	933	2,50%	4,49%	14,62%	22,76%
Santovenia de Pisuerga	841	971	1078	1556	15,46%	11,02%	44,34%	85,02%
Simancas	1417	1731	1996	2900	22,16%	15,31%	45,29%	104,66%
Tudela de Duero	4537	4692	4889	5745	3,42%	4,20%	17,51%	26,63%
Viana de Cega	790	926	1056	1337	17,22%	14,04%	26,61%	69,24%
Villanubla	1018	983	936	928	-3,44%	-4,78%	-0,85%	-8,84%
Zaratán	1172	1151	1145	1221	-1,79%	-0,52%	6,64%	4,18%
TOTAL MUNICIPIOS	21 477	25 247	29 694	37 087	17,55%	17,61%	24,90%	72,68%
	6,28%	7,16%	8,24%	10,39%				
TOTAL	341 770	352 699	360 394	356 892	3,20%	2,18%	-0,97%	4,42%

MUNICIPIOS DOTVAENT 2001	POBLACIÓN				VARIACIÓN			
	1996	2001	2006	2011	1996-01	2001-06	2006-11	1996-11
VALLADOLID	319 805	316 580	319 943	311 682	-1,01%	1,06%	-2,58%	-2,54%
	87,34%	83,63%	80,32%	75,29%				
Aldeamayor de S. Martín	1275	1588	2107	4521	24,55%	32,68%	114,57%	254,59%
Arroyo de la Encomienda	1930	4588	8039	15 528	137,72%	75,22%	93,16%	704,56%
Boecillo	1242	1852	2713	3899	49,11%	46,49%	43,72%	213,93%
Cabezón de Pisuerga	1692	1968	2718	3558	16,31%	38,11%	30,91%	110,28%
Castronuevo de Esgueva	305	318	373	379	4,26%	17,30%	1,61%	24,26%
Cigales	2620	3045	3652	4803	16,22%	19,93%	31,52%	83,32%
Ciguñuela	368	388	393	402	5,43%	1,29%	2,29%	9,24%
La Cistèrniga	2488	4378	6680	8405	75,96%	52,58%	25,82%	237,82%
Fuensaldaña	881	1107	1266	1439	25,65%	14,36%	13,67%	63,34%
Geria	477	471	479	500	-1,26%	1,70%	4,38%	4,82%
Laguna de Duero	14 234	19 013	21 018	22 469	33,57%	10,55%	6,90%	57,85%
Mucientes	613	598	659	743	-2,45%	10,20%	12,75%	21,21%
La Pedraja de Portillo	1102	1137	1145	1163	3,18%	0,70%	1,57%	5,54%
Renedo de Esgueva	933	1203	1948	3223	28,94%	61,93%	65,45%	245,44%
Santovenia de Pisuerga	1556	2551	3079	3986	63,95%	20,70%	29,46%	156,17%
Simancas	2900	3952	4776	5335	36,28%	20,85%	11,70%	83,97%
Tudela de Duero	5745	6779	7692	8793	18,00%	13,47%	14,31%	53,05%
Valdestillas	1556	1576	1770	1766	1,29%	12,31%	-0,23%	13,50%
Viana de Cega	1337	1637	1848	1989	22,44%	12,89%	7,63%	48,77%
Villanubla	928	1134	1489	2364	22,20%	31,31%	58,76%	154,74%
Villanueva de Duero	938	1001	1121	1207	6,72%	11,99%	7,67%	28,68%
Zaratán	1221	1707	3442	5809	39,80%	101,64%	68,77%	375,76%
TOTAL MUNICIPIOS	46 341	61 991	78 407	102 281	33,77%	26,48%	30,45%	120,71%
	12,66%	16,37%	19,68%	24,71%				
TOTAL	366 146	378 571	398 350	413 963	3,39%	5,22%	3,92%	13,06%

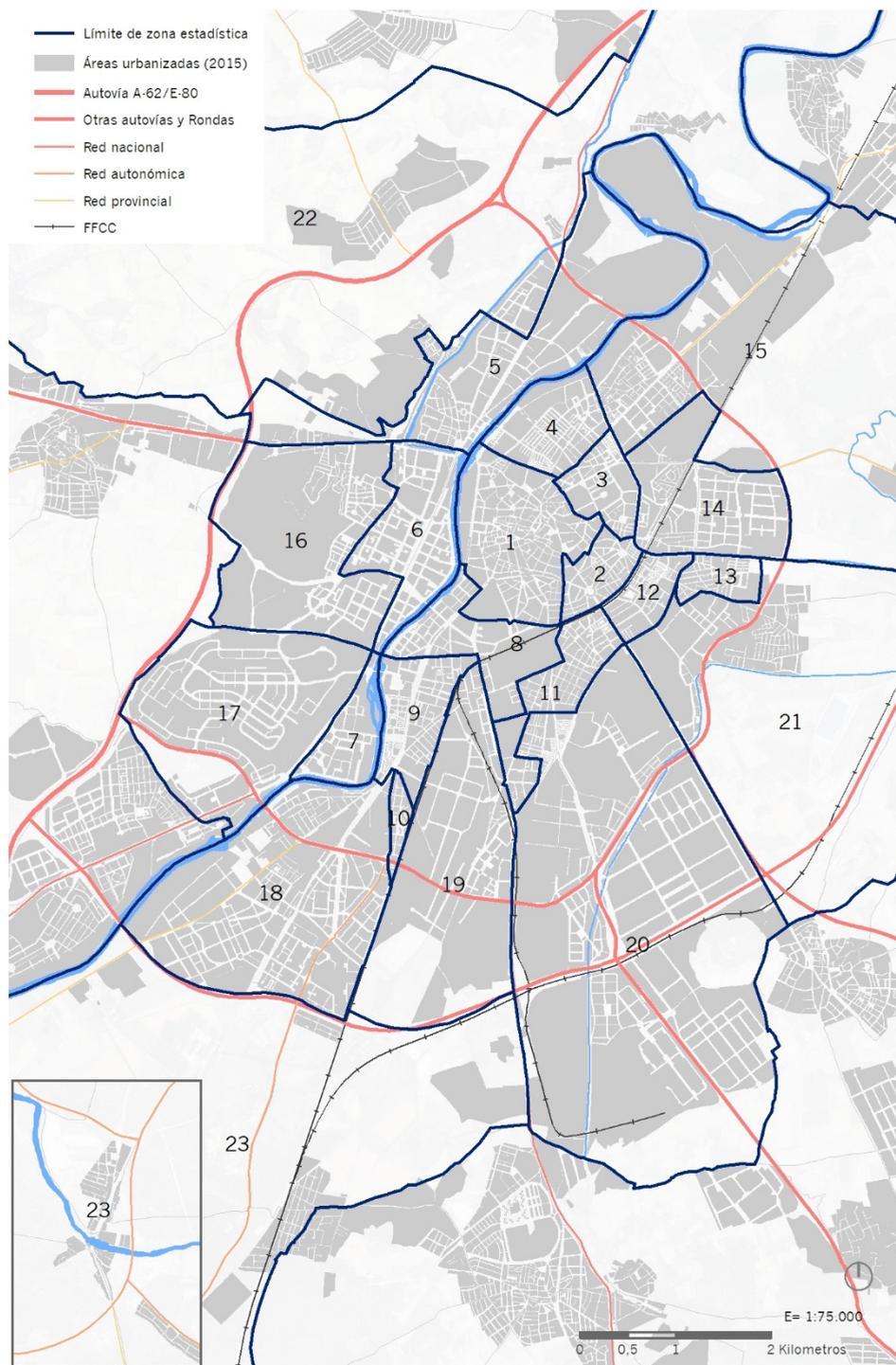
Elaboración propia. Fuente de los datos: INE, Censos de Población de 1981, 1991, 2001 y 2011, y Padrón Municipal de 1986, 1996 y 2006.



2. POBLACIÓN DE LOS BARRIOS DE LA CIUDAD DE VALLADOLID

BARRIO	POBLACIÓN						VARIACIÓN	
	1986	1991	1996	2001	2006	2011	1986-96	1996-11
1 Centro histórico	45 718	44 376	40 173	38 047	36 476	33 162	-12,13%	-17,45%
%/Total	13,96%	13,42%	12,56%	11,95%	11,40%	10,58%		
2 San Juan-Circular-Vadillos	26 630	25 269	22 952	21 416	20 504	19 253	-13,81%	-16,12%
%/Total	8,13%	7,64%	7,18%	6,73%	6,41%	6,14%		
3 Hospital-Batallas	18 860	18 154	16 374	15 181	13 705	12 305	-13,18%	-24,85%
%/Total	5,76%	5,49%	5,12%	4,77%	4,28%	3,93%		
4 Rondilla-Santa Clara	33 658	32 025	29 449	28 042	26 528	23 872	-12,51%	-18,94%
%/Total	10,28%	9,68%	9,21%	8,81%	8,29%	7,62%		
5 La Victoria-Avda. de Burgos	13 745	13 945	13 811	15 161	15 875	15 244	0,48%	10,38%
%/Total	4,20%	4,22%	4,32%	4,76%	4,96%	4,86%		
6 Huerta del Rey	19 386	22 068	20 388	19 159	18 151	16 684	5,17%	-18,17%
%/Total	5,92%	6,67%	6,38%	6,02%	5,67%	5,32%		
7 Arturo Eynies	5913	6005	5660	5556	5129	4703	-4,28%	-16,91%
%/Total	1,81%	1,82%	1,77%	1,75%	1,60%	1,50%		
8 Paseo de Zorrilla (Norte)	19 925	19 891	18 862	17 838	16 725	15 640	-5,34%	-17,08%
%/Total	6,08%	6,01%	5,90%	5,60%	5,23%	4,99%		
9 Paseo de Zorrilla (Sur)	26 398	26 164	23 928	22 677	21 813	20 743	-9,36%	-13,31%
%/Total	8,06%	7,91%	7,48%	7,12%	6,82%	6,62%		
10 La Rubia	9683	9685	9298	8710	8164	7494	-3,98%	-19,40%
%/Total	2,96%	2,93%	2,91%	2,74%	2,55%	2,39%		
11 Delicias	36 030	35 167	33 751	32 283	31 037	29 062	-6,33%	-13,89%
%/Total	11,00%	10,63%	10,55%	10,14%	9,70%	9,27%		
12 Pajarillos Bajos	21 956	21 524	19 907	18 633	17 199	15 915	-9,33%	-20,05%
%/Total	6,71%	6,51%	6,22%	5,85%	5,38%	5,08%		
13 Pajarillos Altos	2870	2977	3176	3318	3783	4084	10,66%	28,59%
%/Total	0,88%	0,90%	0,99%	1,04%	1,18%	1,30%		
14 Belén-Pilarica-Los Santos	9638	9948	9988	9598	9907	9743	3,63%	-2,45%
%/Total	2,94%	3,01%	3,12%	3,02%	3,10%	3,11%		
15 Los Viveros-Barrio España	6210	5941	5605	5565	5571	5308	-9,74%	-5,30%
%/Total	1,90%	1,80%	1,75%	1,75%	1,74%	1,69%		
16 Girón-Villa del Prado	3352	2953	3224	3520	3579	7505	-3,82%	132,79%
%/Total	1,02%	0,89%	1,01%	1,11%	1,12%	2,39%		
17 Parquesol-La Flecha	4169	11 106	17 982	21 902	25 688	25 920	331,33%	44,14%
%/Total	1,27%	3,36%	5,62%	6,88%	8,03%	8,27%		
18 Zona Sur	2714	3247	5906	12 482	18 682	21 411	117,61%	262,53%
%/Total	0,83%	0,98%	1,85%	3,92%	5,84%	6,83%		
19 Ctra. de Madrid-Arcas Reales	1640	1610	1477	1396	1433	1827	-9,94%	23,70%
%/Total	0,50%	0,49%	0,46%	0,44%	0,45%	0,58%		
20 Canterac-Zambrana-Jalón	13 765	13 698	12 778	12 126	12 678	14 551	-7,17%	13,88%
%/Total	4,20%	4,14%	4,00%	3,81%	3,96%	4,64%		
21 San Isidro-Las Flores	2500	2477	2567	2375	3371	4416	2,68%	72,03%
%/Total	0,76%	0,75%	0,80%	0,75%	1,05%	1,41%		
22 Fuente Berrocal-La Overuela	683	754	685	1496	2109	2504	0,29%	265,55%
%/Total	0,21%	0,23%	0,21%	0,47%	0,66%	0,80%		
23 Pinar-Puente Duero	1809	1716	1864	1812	1836	2091	3,04%	12,18%
%/Total	0,31%	0,32%	0,35%	0,36%	0,36%	0,38%		
TOTAL	327 452	330 700	319 805	318 293	319 943	313 437	-2,34%	-1,99%

Elaboración propia. Fuente de los datos: Ayuntamiento de Valladolid, a partir del Padrón Municipal sobre la delimitación de zonas estadísticas.



3. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA URBANA DE VALLADOLID

MUNICIPIO	INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO GENERAL					
	1980-1994		1995-2000		2001-2009	
Aldeamayor de S. Martín	NSM [279142]	28/06/1990 (27/07/1990)	-	-	PGOU [281917]	31/10/2002 (02/04/2003)
Arroyo de la Encomienda	NSM	26/03/1987 (20/05/1987)	NSM [279153]	31/03/1999 (26/07/1999)	PGOU [280890]	25/04/2003 (11/08/2003)
Boecillo	NSM	27/10/1988 (12/12/1988)	NSM	31/07/1997 (28/01/1998)	PGOU [281443]	27/12/2001 (22/02/2002)
Cabezón de Pisuerga	NSM	06/11/1986 (02/01/1987)	NSM [279188]	30/12/1999 (17/02/2000)	-	-
Castronuevo de Esgueva	NSM [279204]	21/12/1987 (09/02/1988)	-	-	-	-
Cigales	-	-	NSM [279212]	03/06/1999 (30/07/1999)	-	-
Ciguñuela	-	-	NSM [279479]	31/03/1999 (26/05/1999)	-	-
La Cistémiga	PGOU	03/08/1984	PGOU [279480]	29/09/1995 (14/11/1995)	PGOU [282230] [284755]	27/02/2003 (10/06/2004) 31/03/2009 (18/05/2009)
Fuensaldaña	NSM	23/02/1989 (13/04/1989)	-	-	NUM [282133]	26/02/2004 (29/03/2004)
Geria	-	-	NSM [281349]	27/11/1997 (03/02/1998)	NUM [281914]	31/10/2002 (02/04/2003)
Laguna de Duero	PGOU	04/06/1985 (15/10/1985)	PGOU [292809]	08/10/1999 (12/11/1999)	-	-
Mucientes	-	-	NSM [291959]	04/10/2000 (27/03/2001)	NUM*A [285030]	18/09/2009 (08/03/2010)
La Pedraja de Portillo	-	-	-	-	NUM [283098]	30/01/2007 (26/02/2007)
Renedo de Esgueva	NSM	23/09/1986 (16/03/1987)	NSM [279504]	03/05/1995 (28/06/1995)	-	-
Santovenia de Pisuerga	NSM	30/07/1991 (14/08/1991)	-	-	PGOU*A [281851]	27/11/2003 (26/04/2004)
Simancas	NSM [279543]	04/03/1986 (12/11/1986)	-	-	PGOU [282988]	31/10/2006 (18/12/2006)
Tudela de Duero	PGOU	1985 (-)	PGOU [292064]	29/04/1998 (20/05/1998)	PGOU*A [285365]	27/10/2009 (28/12/2009)
Valdestillas	NSM	1985 (-)	NSM [279603]	02/10/1997 (18/12/1997)	-	-
Viana de Cega	NSM	27/11/1986 (09/02/1988)	-	-	PGOU [282424]	29/06/2004 (16/08/2004)
Villanubla	NSM	22/12/1987 (09/02/1988)	NSM	26/05/1995 (22/01/1996)	NUM [280991]	31/10/2001 (22/02/2002)
Villanueva de Duero	NSM [279712]	10/04/1986 (06/08/1986)	-	-	NUM [283092]	29/05/2007 (14/06/2007)
Zaratán	NSM	30/09/1993 (19/11/1993)	NSM [292227]	01/07/1999 (19/08/1999)	NUM*A [283869]	30/10/2007 (04/02/2008)

Elaboración propia. Fuente de los datos: Junta de Castilla y León, PLAU y BOCyL. Se indican la fecha de aprobación, la fecha de publicación en el BOCyL (entre paréntesis) y el identificador del documento en PLAU (entre corchetes). Abreviaturas: PGOU: Plan General de Ordenación Urbana; NSM: Normas Subsidiarias Municipales (conforme a la legislación estatal); NUM: Normas Urbanísticas Municipales (conforme a la LUCyL); *A: Instrumento anulado.

4. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL Y PARCIAL DE LA CIUDAD DE VALLADOLID

4. 1. Planeamiento general

1980-1. *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid y comarca.*

Documentos de trabajo (1 a 31): AMVA, C 29976-1 a 29984-1.

Memoria del avance: AMVA, C 29984-1.

Esquema comarcal: avance: AMVA, C 29984-1.

1982. *Esquema de ordenación de Valladolid y comarca.*

AMVA, C 40314-1.

1984. *Revisión y adaptación del plan general de ordenación urbana de Valladolid. Documento refundido.*

Memoria I y II: AMVA, C 37228-1.

Normas I y II: AMVA, C 37229-1.

Catálogo de Bienes Protegidos: AMVA, C 37229-1.

Programa de actuación y estudio económico-financiero: AMVA, C 37229-1.

Áreas Especiales y Sectores: AMVA, C 37230-1.

Áreas de Intervención: AMVA, C 37230-1.

1993. *Actualización del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Documento de avance.*

AMVA, C 29919-1 y 29920-1.

1996. *Actualización del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Texto refundido.*

Memoria: AMVA, C 29938-1.

Normativa: AMVA, C 29938-1.

Programa de Actuación y Estudio Económico-Financiero: AMVA, C 29938-1.

Catálogo de Bienes Protegidos (7 volúmenes): AMVA, C 29938-1 y 29939-1.

Catálogo de Yacimientos arqueológicos (6 tomos): AMVA, C 29939-1 a 29941-1.

Documento completo: PLAU, id. 279608.

2002. *Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Actuaciones preliminares.*

AMVA, C 30661-1 a 30664-1.

2003. *Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Texto refundido.*

Memoria y Anexo 8: AMVA, C 35887-1 y C 35887-2.

Normativa: AMVA, C 35888-1.

Estudio Económico y Financiero: AMVA, C 35888-2.

Catálogo Exterior (6 volúmenes): AMVA, C 35888-3 y 35889-1.

Documento completo: PLAU, id. 280896.

2010. *Modificación del PGOU de Valladolid en la Red Ferroviaria Central.*

PLAU, id. 285358.

4. 2. Plan Especial del Casco Histórico

1985-6. *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid.*

1ª Etapa: metodología y plan de trabajo: AIUU.

2ª Etapa: estudios y análisis preliminares: AIUU.

3ª Etapa: avance de plan: AIUU.

1997. *Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid.*

Documento completo: PLAU, id. 287964.

Modificaciones: PLAU, id. 288098.

2010. *Modificación del PECH en la Red Ferroviaria Central.*

PLAU, id. 285514.

4. 3. Planeamiento parcial

1977. *Plan parcial Parquesol.*

Promotor: Parquesol SA. Planeamiento: Javier de Mesones Cabello y Francisco Ramos Llinás. PLAU, id. 279652.

1978. *Plan parcial Caño Morante (INSONUSA).*

Promotor: Inmobiliaria Social Nueva Castilla SA (INSONUSA). Planeamiento: Joaquín Hernández Bravo y Leopoldo Uria Iglesias. AMVA, C 29616-1.

1980. *Modificación del Plan parcial Parquesol. Reforma sectorial área noroeste.*

Promotor: Parquesol SA. Planeamiento: Juan Manuel Alonso Velasco. PLAU, id. 279649.

1981. *Plan Parcial Ribera de Castilla.*

Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Oficina de Planeamiento Urbano. PLAU, id. 279648.

1982. *Modificación del Plan parcial Sector del Matadero (SADECO).*

Promotor: SADECO SA. Planeamiento: Luis Moretón. PLAU, id. 279646.

1982. *Plan Parcial La Victoria.*

Promotor: Empresa Constructora Cantabria SA. Planeamiento: Adrián E. López-Villaseñor. PLAU, id. 279653.

1986. *Plan Parcial Sector 25 Covaresa.*

Promotor: Constructores Vallisoletanos Reunidos SA (COVARESA). Planeamiento: Andrés Hernansanz Sánchez, Roberto Burón Martínez y Carlos Baró Pazos. PLAU, id. 279644.

1986. *Modificación del Plan parcial Parquesol en la 1ª Fase (Ampliada).*

Promotor: Parquesol SA. Planeamiento: Juan Manuel Alonso Velasco. PLAU, id. 279642.

1988. *Plan Parcial Sector 7 San Adrián-Sur (Valparaíso).*

Promotor: Sociedad Cooperativa Limitada Valparaíso 2. Planeamiento: José María del Fraile Galán y Emilio Tejeda Alegre. PLAU, id. 279643.

1989. *Adaptación del Plan parcial Parquesol (2ª Fase) al plan general de ordenación de Valladolid.*

Promotor: Parquesol SA. Planeamiento: Juan Manuel Alonso Velasco. AMVA, C 29657-1.

1990. *Modificación del Plan Parcial Caño Morante, 4ª Etapa.*
Promotor: Diseños Urbanos SA (DIURSA). Planeamiento: Alberto López Merino y Vicente Rojo Rojo. AMVA, C 29621-1.
1991. *Plan Parcial Sector 24 Parque Alameda.*
Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: José María García-Pablos Ripoll y Jesús Gago Dávila. PLAU, id. 279640.
1991. *Plan Parcial Sector 26 Paula López.*
Promotor: Arcadio San José Galván, Manuel San José Galván y Manuel García Bafino. Planeamiento: Andrés Hernansanz Sánchez y Roberto Burón Martínez. PLAU, id. 279639.
1992. *Plan Parcial Sector 23 Las Villas Norte.*
Promotor: Diseños Urbanos SA (DIURSA). Planeamiento: Alberto López Merino y Vicente Rojo Rojo. PLAU, id. 279638.
1992. *Plan Parcial Sector 22 El Palero.*
Promotor: HIMOVI SA. Planeamiento: Joaquín Hernández Bravo y José Luis Villa García. PLAU, id. 279637.
1992. *Plan Parcial Sector 37 Soto de la Medinilla.*
Promotor: Centros Comerciales PRYCA SA. Planeamiento: Joaquín Hernández Bravo y Juan Irigaray Huarte. PLAU, id. 279636.
1993. *Programa de Actuación Urbanística Fuente Berrocal.*
Promotor: Fuente Berrocal Sociedad Cooperativa Limitada. Planeamiento: Jesús Manuel Gómez Gaité y Carlos Baró Pazos. PLAU, id. 279635.
1993. *Plan Parcial Fuente Berrocal.*
Promotor: Fuente Berrocal Sociedad Cooperativa Limitada. Planeamiento: Jesús Manuel Gómez Gaité y Carlos Baró Pazos. AMVA, C 35758-1.
1994. *Programa de Actuación Urbanística Sector 6 Camino Viejo de Simancas (Santa Ana).*
Promotor: Bodegas Vega Sicilia SA. Planeamiento: Mario Castrillo Villamañán, Jesús Manuel Gómez Gaité y José Antonio Isidro Rodríguez. PLAU, id. 294468.
1994. *Plan Parcial Sector 6 Camino Viejo de Simancas (Santa Ana).*
Promotor: Bodegas Vega Sicilia SA. Planeamiento: Jesús Manuel Gómez Gaité, Mario Castrillo Villamañán, José Antonio Isidro Rodríguez y Carlos Baró Pazos. PLAU, id. 287997.
1995. *Programa de Actuación Urbanística Sector 15 Cabildo Sur.*
Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Joaquín de Andrés Loste y Carlos J. González García. PLAU, id. 294457.
1995. *Plan Parcial Sector 15 Cabildo Sur.*
Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Joaquín de Andrés Loste y Carlos J. González García. AMVA, C 34967-1.

1995. *Modificación del Plan Parcial Sector 22 El Palero.*

Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística (Elena Martín Mantecón). PLAU, id. 286022.

1998. *Plan Parcial Sector 41 Las Villas Sur.*

Promotor: INVERCANAL SA, Construcciones y Obras Llorente SA (COLLOSA) y otros. Planeamiento: Manuel Finat Codes. PLAU, id. 279631.

1998. *Plan Parcial Sector 21 Campo de Tiro.*

Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística (Pablo Luis Gigosos Pérez). AMVA, C 8309-1.

1998. *Plan Parcial Sector 25 Canterac.*

Promotor: Nuevas Promociones y Urbanismo SL. Planeamiento: José Antonio Salvador Polo y José Luis Villacorta San José. AMVA, C 9067-1.

1999. *Plan Parcial Sector 42 El Peral.*

Promotor: Residencial El Peral SL. Planeamiento: Alberto López Merino y José Gerardo Méndez Pascual. AMVA, C 9070-1.

1999. *Plan Parcial Sector 19 El Pato.*

Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Leopoldo Cortejoso García. PLAU, id. 287973.

1999. *Plan Parcial Sector 32 La Flecha.*

Promotor: Sociedad Cooperativa Limitada Reyes 3ª Fase. Planeamiento: José María del Fraile Galán y Emilio Tejada Alegre. PLAU, id. 287974.

2000. *Plan Parcial Sector 12 Los Viveros.*

Promotor: Manuel San José e Hijos SL, Construcciones y Promociones Álvarez Hnos. SA (ALVESA), NUEVOLID SL y otros. Planeamiento: Joaquín Hernández Bravo y José María Capellán Muñoz. AIUU.

2000. *Plan Parcial Sector 46 El Carrascal.*

Promotor: SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo. Planeamiento: Unidad de Planeamiento (Álvaro Escribano Gallo). PLAU, id. 293406.

2001. *Plan Parcial Sector 18 Villa del Prado.*

Promotor: Diputación Provincial de Valladolid. Planeamiento: José Antonio Flórez González. PLAU, id. 280647.

2001. *Programa de Actuación Urbanística Sector 1 Los Doctrinos.*

Promotor: Urbanización Los Doctrinos SA. Planeamiento: José Luis Villacorta San José. PLAU, id. 294445.

2001. *Plan Parcial Sector 1 Los Doctrinos.*

Promotor: Urbanización Los Doctrinos SA. Planeamiento: José Luis Villacorta San José. PLAU, id. 293473.

2001. *Plan Parcial Sector 16 Los Santos (Pilarica).*

Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística (Santiago Calvo Alonzo-Cortés, Francisco Pérez Nieto, Jesús Valverde Ortega e Irene Serrano Muñoz). AIUU.

2002. *Plan Parcial Sector 2 La Galera.*

Promotor: Comunidad de Propietarios Salve Regina y Los Tesos de Fuensaldaña SL. Planeamiento: Jesús Manuel Gómez Gaité. PLAU, id. 281543.

2002. *Plan Parcial Sector 29 Zambrana.*

Promotor: Urbanizaciones PRIGOT SL y Misioneros del Sagrado Corazón. Planeamiento: Joaquín Hernández Bravo y Juan Aurelio Boix Serrano. PLAU, id. 281490.

2002. *Plan Parcial Sector 27.1 Las Raposas.*

Promotor: Proyectos y Promociones del Norte SL y Forjados Burgaleses SL, Parquesol SA y otros. Planeamiento: José María Capellán Muñoz y Joaquín Hernández Bravo. PLAU, id. 281679.

2002. *Plan Parcial Sector 34 Arcas Reales.*

Promotor: Construcciones Arranz Acinas SA y Urbanizaciones PRIGOT SL. Planeamiento: Andrés Hernansanz Sánchez, Leopoldo Cortejoso García, Roberto Burón Martínez y Juan Antonio Coronado Sierra. PLAU, id. 282264.

2002. *Plan Parcial Sector 38 Pinar de Jalón.*

Promotor: Guadalmina de Inversiones SLSU, Metrovacesa de Viviendas SL, Urbanizadora de Valladolid SA (URVALSA) y Vallehermoso División Promoción SA. Planeamiento: José Luis Bentabol Serrano, Jesús Manuel Gómez Gaité, Pablo Pérez Muñoz y Eduardo Rodrigo Aragón. PLAU, id. 281498.

2003. *Plan Parcial Sector 20 Industrial Casasola.*

Promotor: INVERCANAL SA. Planeamiento: Manuel Finat Codes. PLAU, id. 281678.

2004. *Plan Parcial Sector 44 Industrial Jalón.*

Promotor: Comunidad de Bienes Metrovacesa, Vallehermoso y Parquesol y otros. Planeamiento: Joaquín Hernández Bravo y Jesús Manuel Gómez Gaité. PLAU, id. 282443.

2004. *Modificación del Plan Parcial Sector 16 Los Santos (Pilarica).*

Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística (Santiago Calvo Alonzo–Cortés, Francisco Pérez Nieto, Jesús Valverde Ortega e Irene Serrano Muñoz). PLAU, id. 281952.

2005. *Plan Parcial Sector 5 Carretera de Burgos.*

Promotor: Conjunto Residencial Las Eras SL. Planeamiento: Andrés Hernansanz Sánchez y Roberto Burón Martínez. PLAU, id. 282738.

2006. *Plan Parcial Sector 50 Los Santos 2.*

Promotor: Promotora Catalunya Mediterránea SAU (PROCAM). Planeamiento: Andrés Hernansanz Sánchez y Roberto Burón Martínez. PLAU, id. 283001

2007. *Modificación del Plan Parcial Sector 16 Los Santos.*

Promotor: GEINSOL SL. Planeamiento: Juan Francisco Higuelmo Benavides. PLAU, id. 284238.

2008. *Plan Parcial Sector 28 La Florida.*

Promotor: Urbanización y Gestión SL (URBAGEST) [DIURSA]. Planeamiento: Alberto López Merino y José Gerardo Méndez Pascual. PLAU, id. 284108.

2009. *Plan Parcial AH-1 Prado Palacio.*

Promotor: PRYCONSA SA, Agrogestión Marcos SL, Landscape Augusta SL, Rústica Piedras Negras SA, Inmobiliaria ALGOM SA, MAPFRE Inmuebles SA, Emilio Jesús Ferrero Fernández, Finca La Pedrosa SA, Hnos. de Gregorio Ferrero, NEIMA y otros. Planeamiento: Jesús Manuel Gómez Gaité. PLAU, id. 285482.

2009. *Plan Parcial AH-7 Las Riberas.*

Promotor: Camino Viejo Comunidad de Bienes (Iberdrola Inmobiliaria SAU, Vereda del Toro SA, Urbanpinar SL, Grupo Empresarial Inverduero SL, Promotora de Casas SA, Villas Valladolid SL y otros). Planeamiento: Jesús Manuel Gómez Gaité. PLAU, id. 285384.

2010. *Plan Parcial Sector 26 San Juan y Valdezoño.*

Promotor: Castellano Leonesa de Urbanismo SA (CASTUR SA), Promociones Pal SL y Gesprobural SL. Planeamiento: Juan Antonio Coronado Sierra y Leopoldo Cortejoso García. PLAU, id. 286032.

2011. *Plan Parcial Sector 4bis Cenicero.*

Promotor: Urbanizaciones PRIGOT SL y Constructora La Cistérniga SA. Planeamiento: José Ignacio Izquierdo Galerón. PLAU, id. 287764.

2011. *Plan Parcial Sector 53 Ciudad Jardín San Isidro (ANULADO).*

Promotor: Nuevas Promociones y Urbanismo SL, Promodelicias SL, Inversiones Camote SL y Estudios Urbanísticos Padicar Valladolid SL. Planeamiento: José Luis Villacorta San José y José Antonio Salvador Polo. PLAU, id. 287715.

2017. *Plan Parcial Sector 53 Ciudad Jardín San Isidro.*

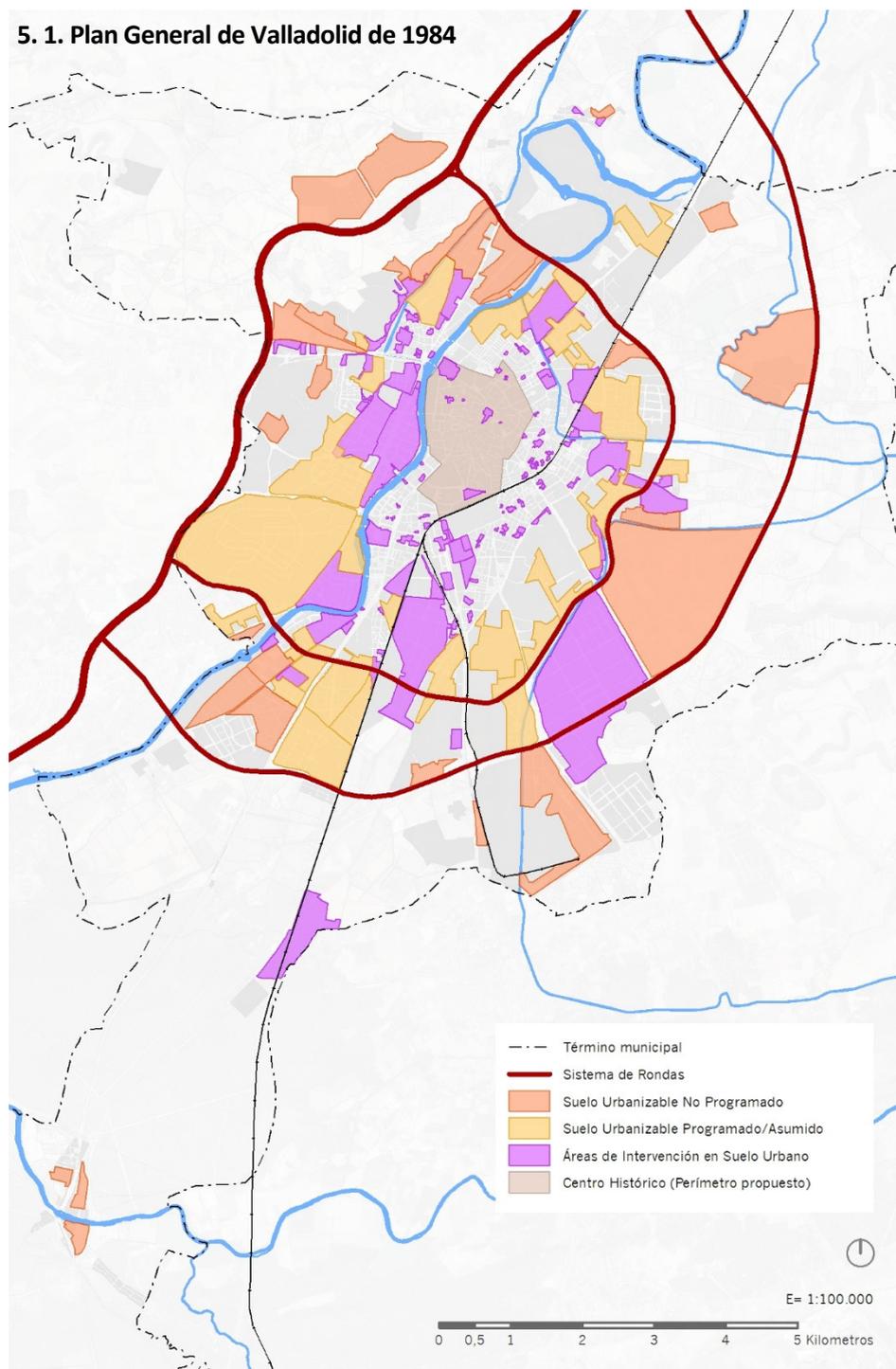
Promotor: Ayuntamiento de Valladolid. Planeamiento: Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística (Inés Hierro Ordoñez, José Luis Cantalapiedra, Javier Llorente Ruesga). PLAU, id. 293949.

Elaboración propia. Fuente de los datos: AIUU, AMVA y PLAU. Los documentos disponibles en PLAU se pueden consultar introduciendo el identificador justo a continuación del siguiente URL: http://servicios.jcyl.es/PlanPublica/ldoc_files.do?cDoctId=.

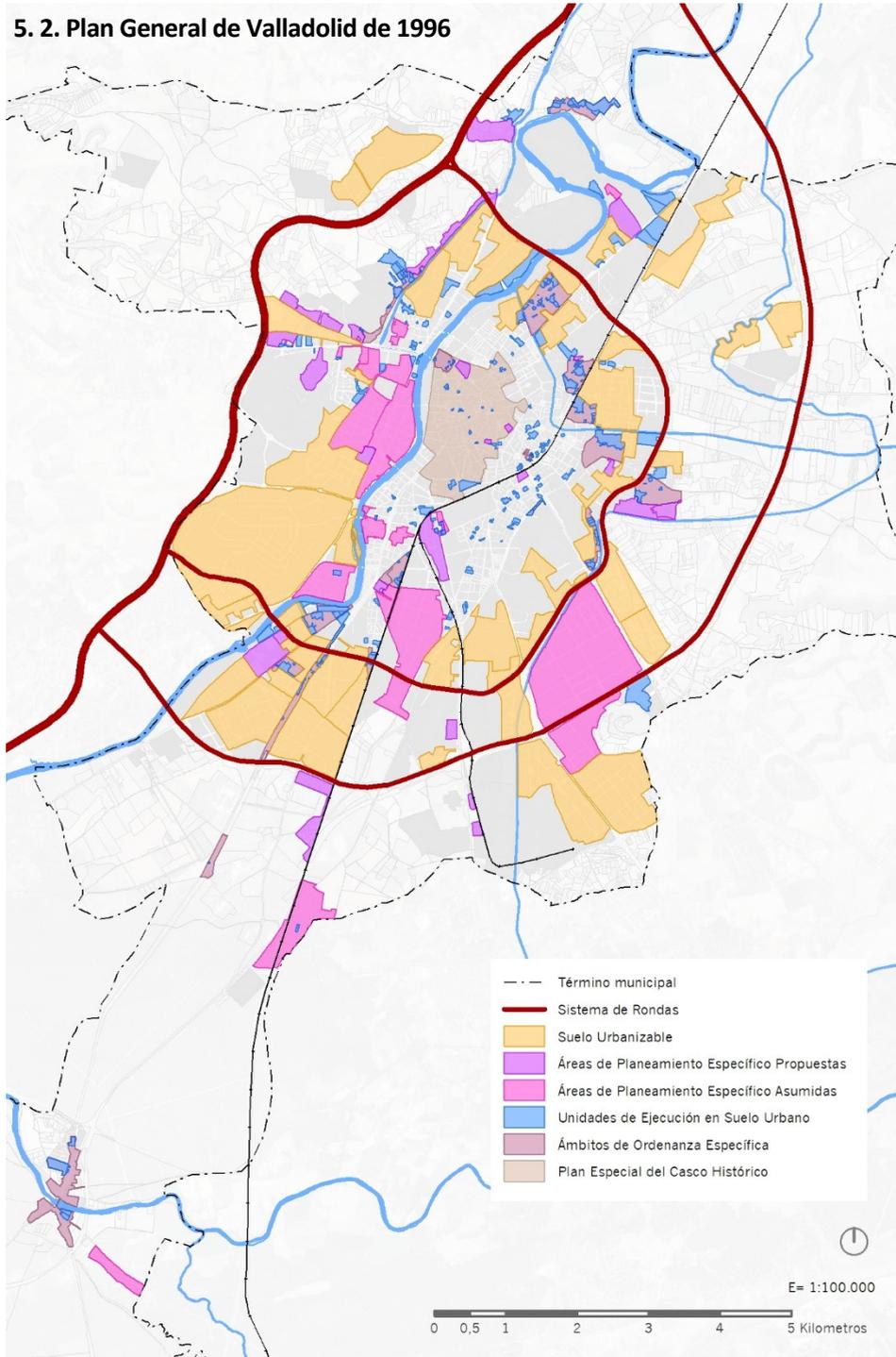
5. PLANOS DE SÍNTESIS

Se incluyen un plano resumen de clasificación de suelo y figuras de gestión de los tres Planes Generales de la ciudad (1984, 1996 y 2003); un plano que representa la evolución del suelo urbanizado en el área urbana de Valladolid, elaborado a partir de datos de ocupación de suelo de *Corine Land Cover* (1987, 2000 y 2012); y una serie de seis planos que resumen la actividad constructiva (residencial, industrial y terciario) en los municipios del área urbana entre 1980 y 2010, elaborados a partir de datos de la Dirección General de Catastro. Todos los planos son de elaboración propia.

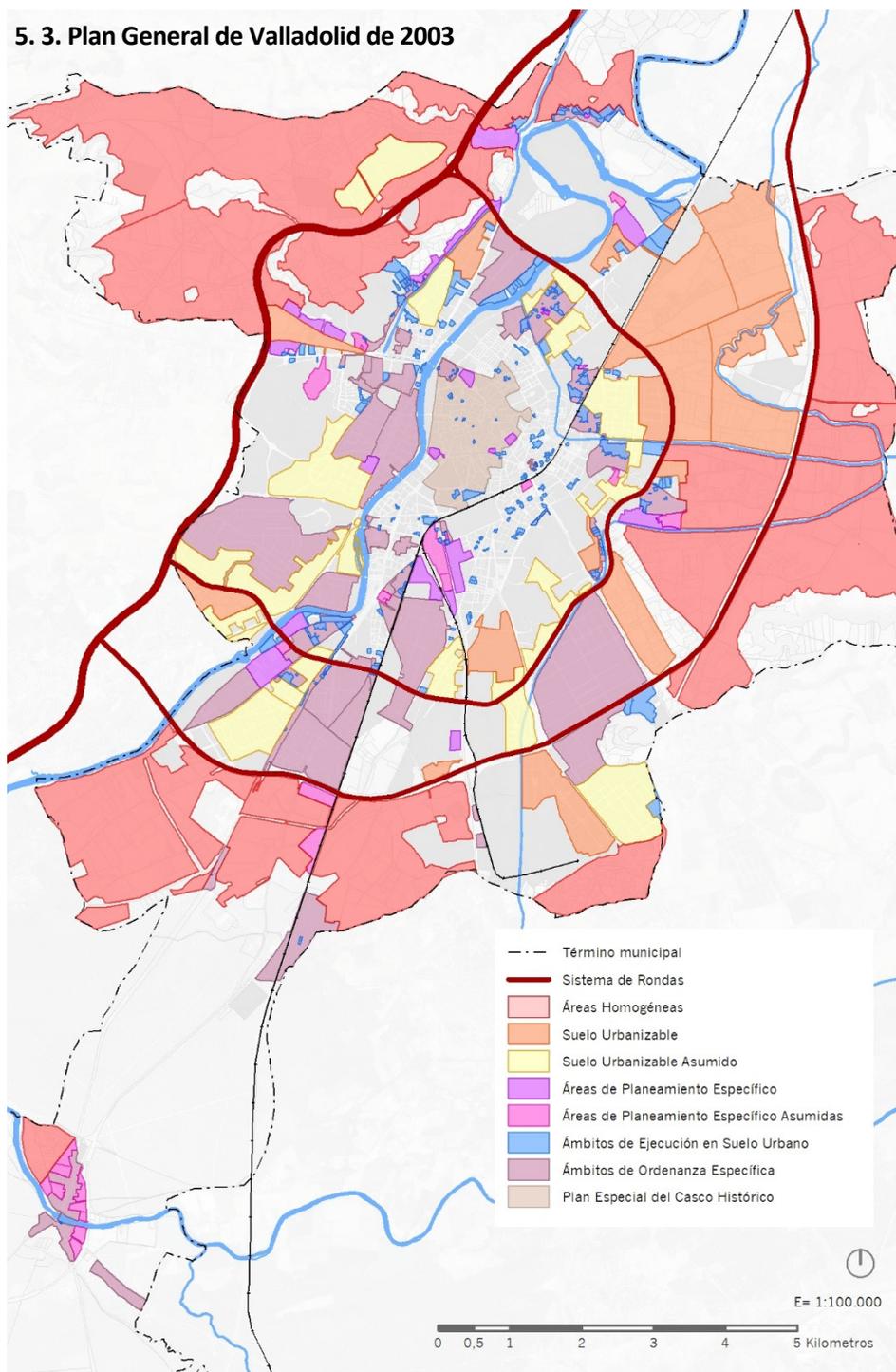
5. 1. Plan General de Valladolid de 1984



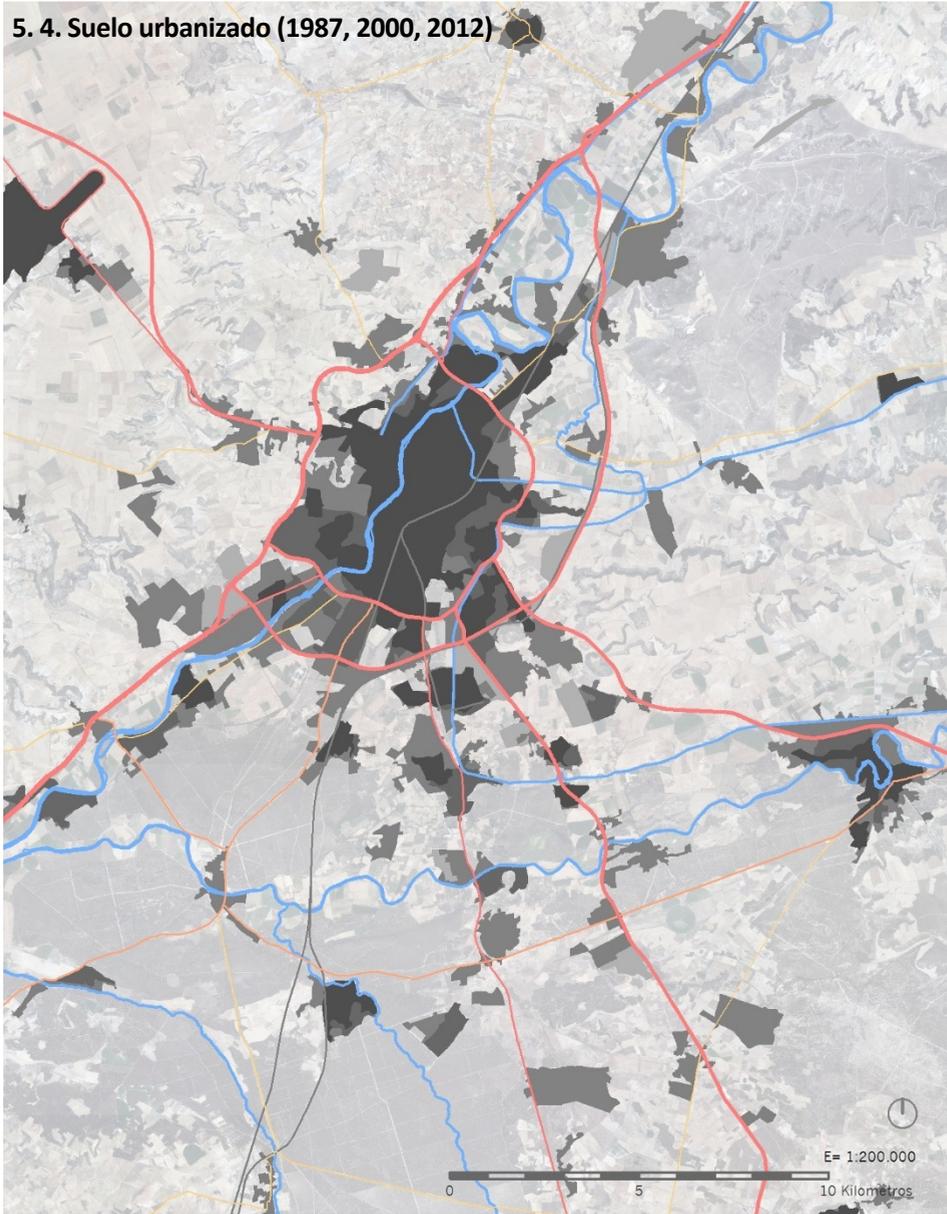
5. 2. Plan General de Valladolid de 1996



5.3. Plan General de Valladolid de 2003



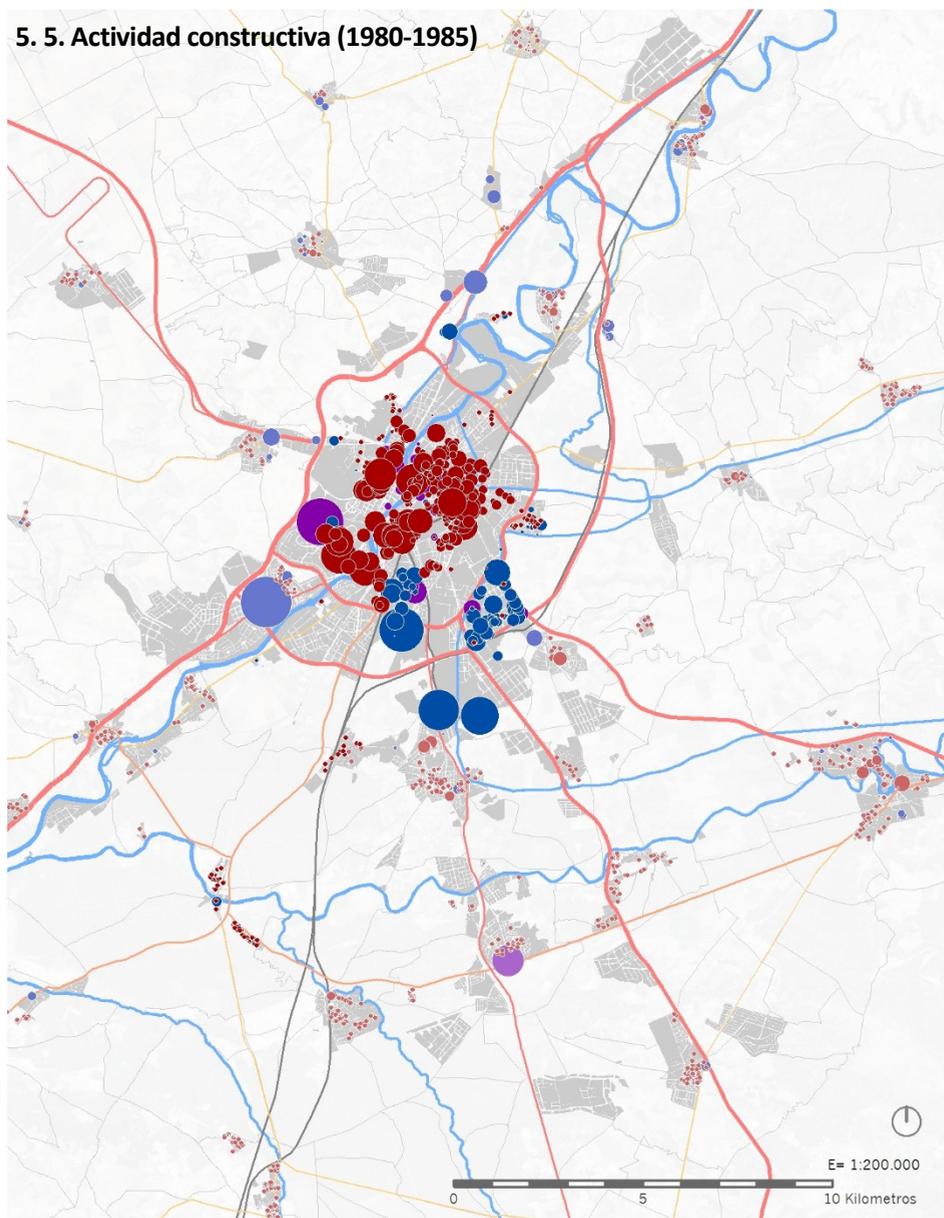
5. 4. Suelo urbanizado (1987, 2000, 2012)



Corine Land Cover (Clases)

- | | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Áreas urbanizadas (1987) Áreas urbanizadas (2000) Áreas urbanizadas (2012) Áreas en construcción (2012) - 1.3.3. Zonas en construcción | <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Tejido urbano 1.2. Zonas industriales, comerciales y de transportes 1.4. Zonas verdes artificiales, no agrícolas | <ul style="list-style-type: none"> Autovía A-62/E-80 Otras autovías y Rondas Red nacional Red autonómica Red provincial FFCC |
|---|---|---|

5. 5. Actividad constructiva (1980-1985)



Valladolid

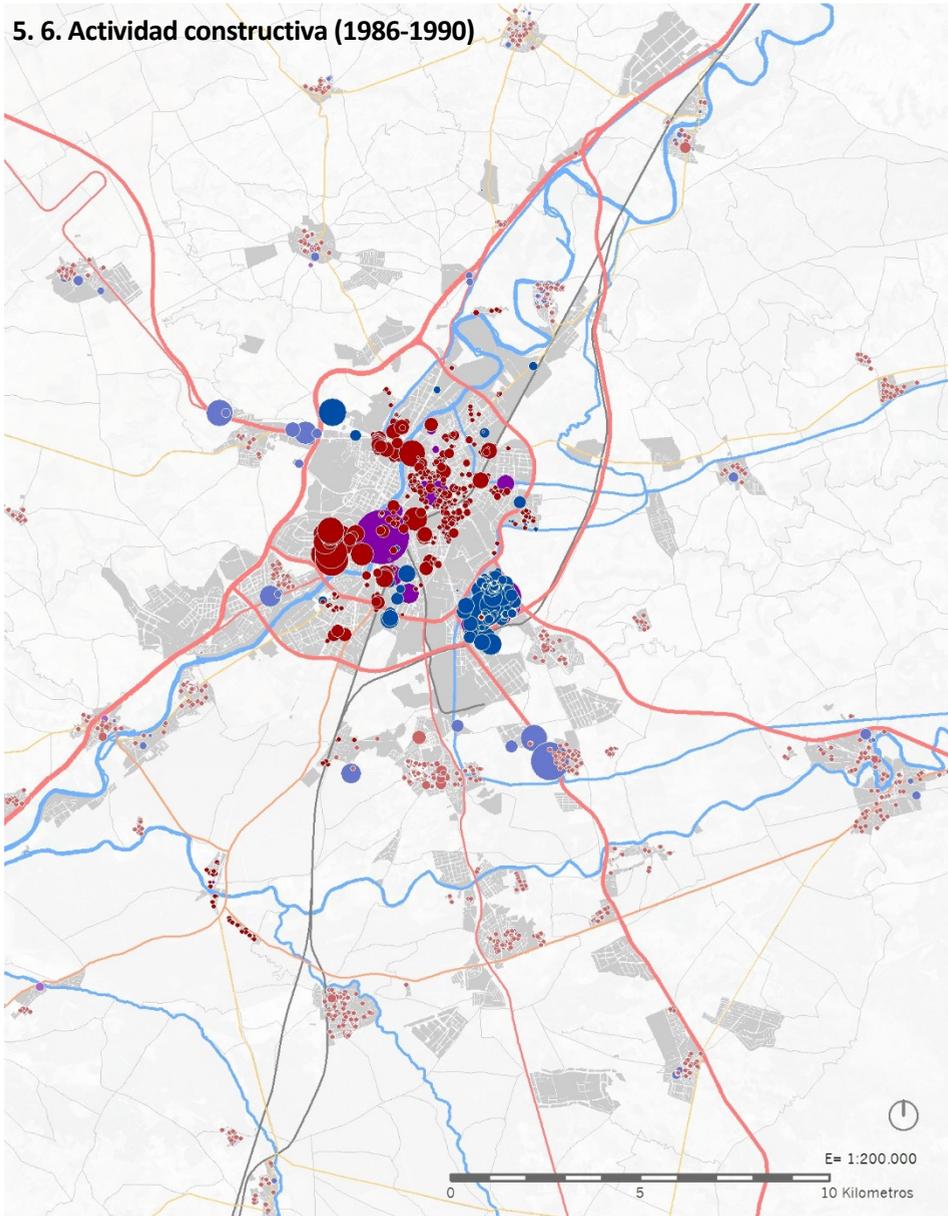
-  Residencial (N° viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

Resto de municipios

-  Residencial (N° viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

-  Áreas urbanizadas (2015)
-  Autovía A-62/E-80
-  Otras autovías y Rondas
-  Red nacional
-  Red autonómica
-  Red provincial
-  FFCC

5. 6. Actividad constructiva (1986-1990)



Valladolid

-  Residencial (Nº viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

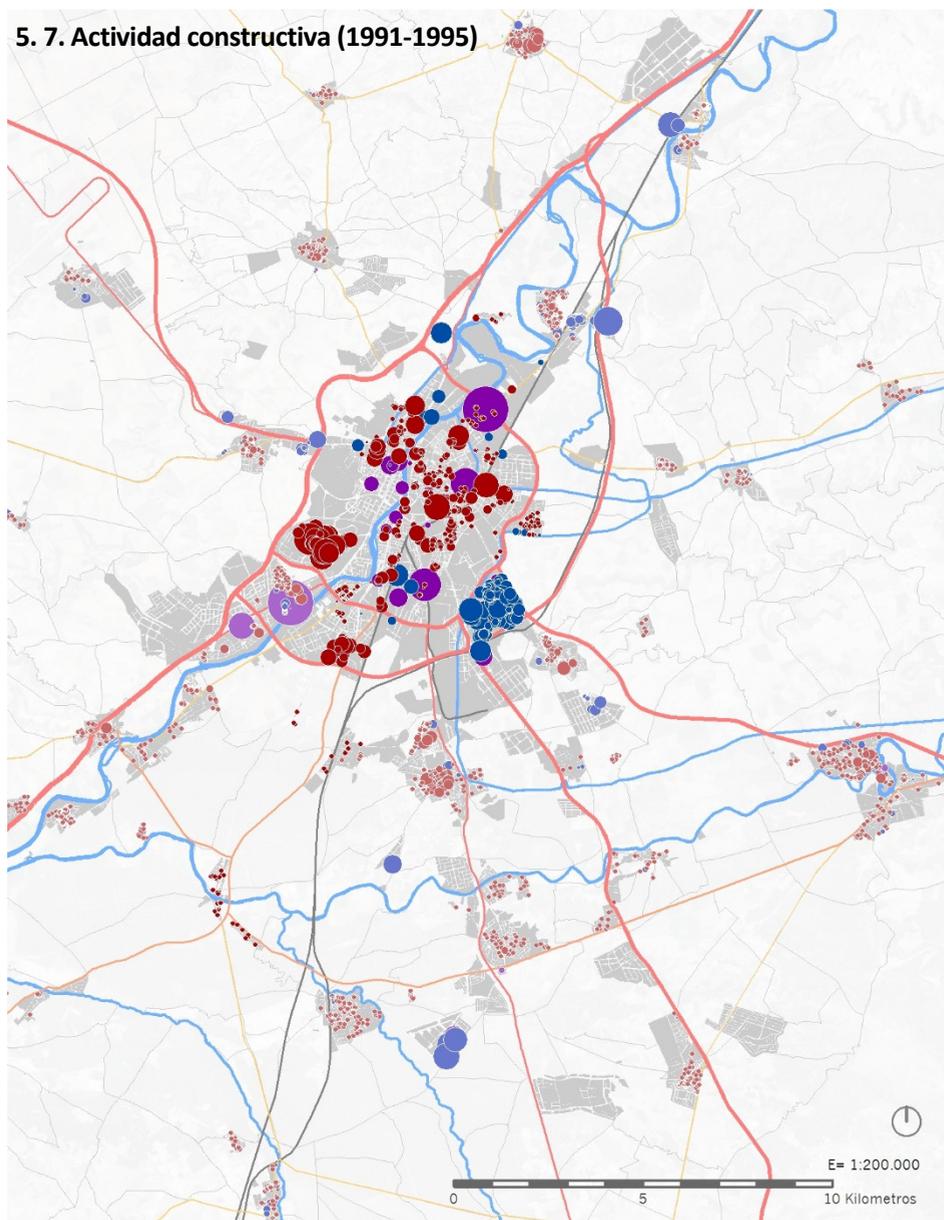
Resto de municipios

-  Residencial (Nº viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

Áreas urbanizadas (2015)

-  Autovía A-62/E-80
-  Otras autovías y Rondas
-  Red nacional
-  Red autonómica
-  Red provincial
-  FFCC

5. 7. Actividad constructiva (1991-1995)



Valladolid

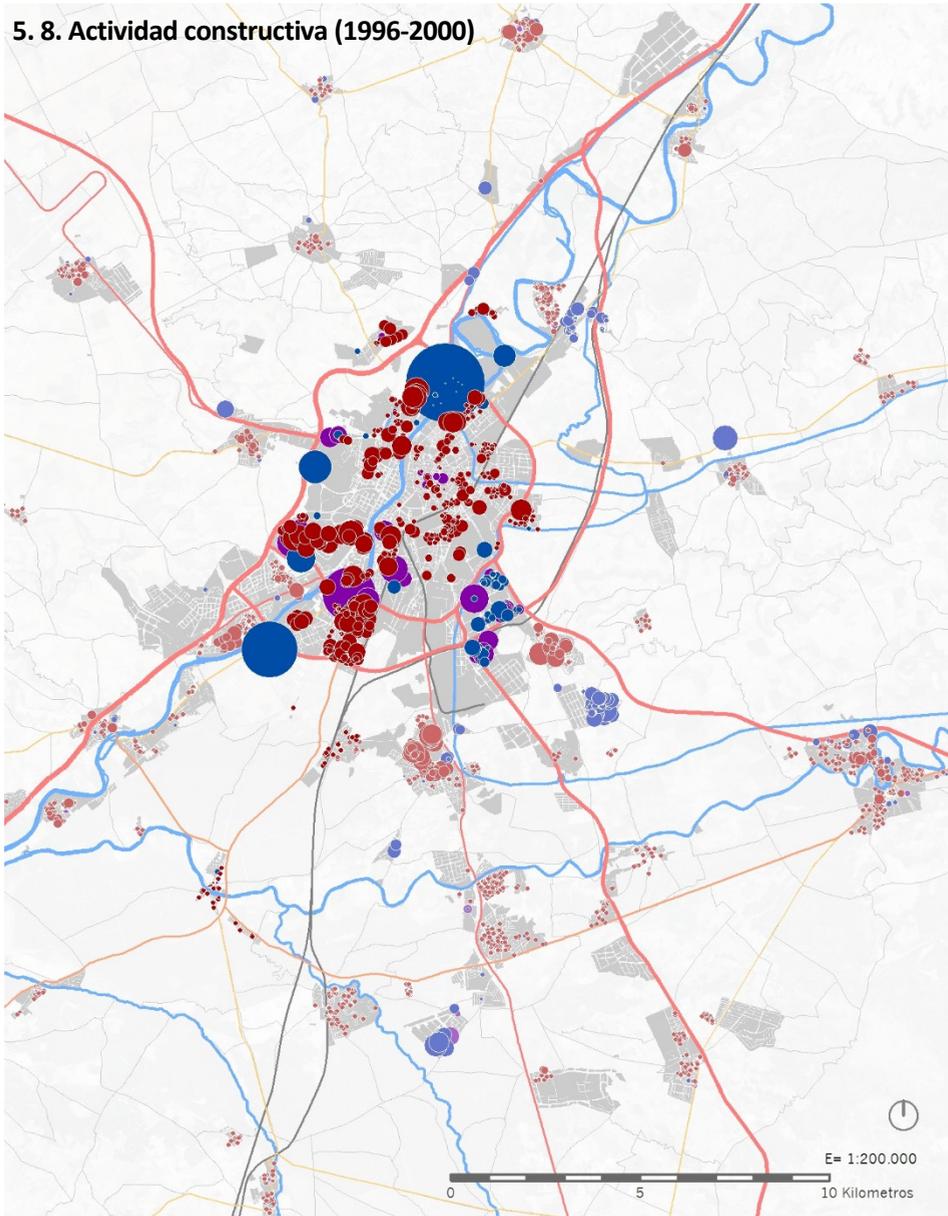
- Residencial (Nº viviendas)
- Industrial (m2)
- Terciario (m2)

Resto de municipios

- Residencial (Nº viviendas)
- Industrial (m2)
- Terciario (m2)

- Áreas urbanizadas (2015)
- Autovía A-62/E-80
- Otras autovías y Rondas
- Red nacional
- Red autonómica
- Red provincial
- FFCC

5. 8. Actividad constructiva (1996-2000)



Valladolid

-  Residencial (Nº viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

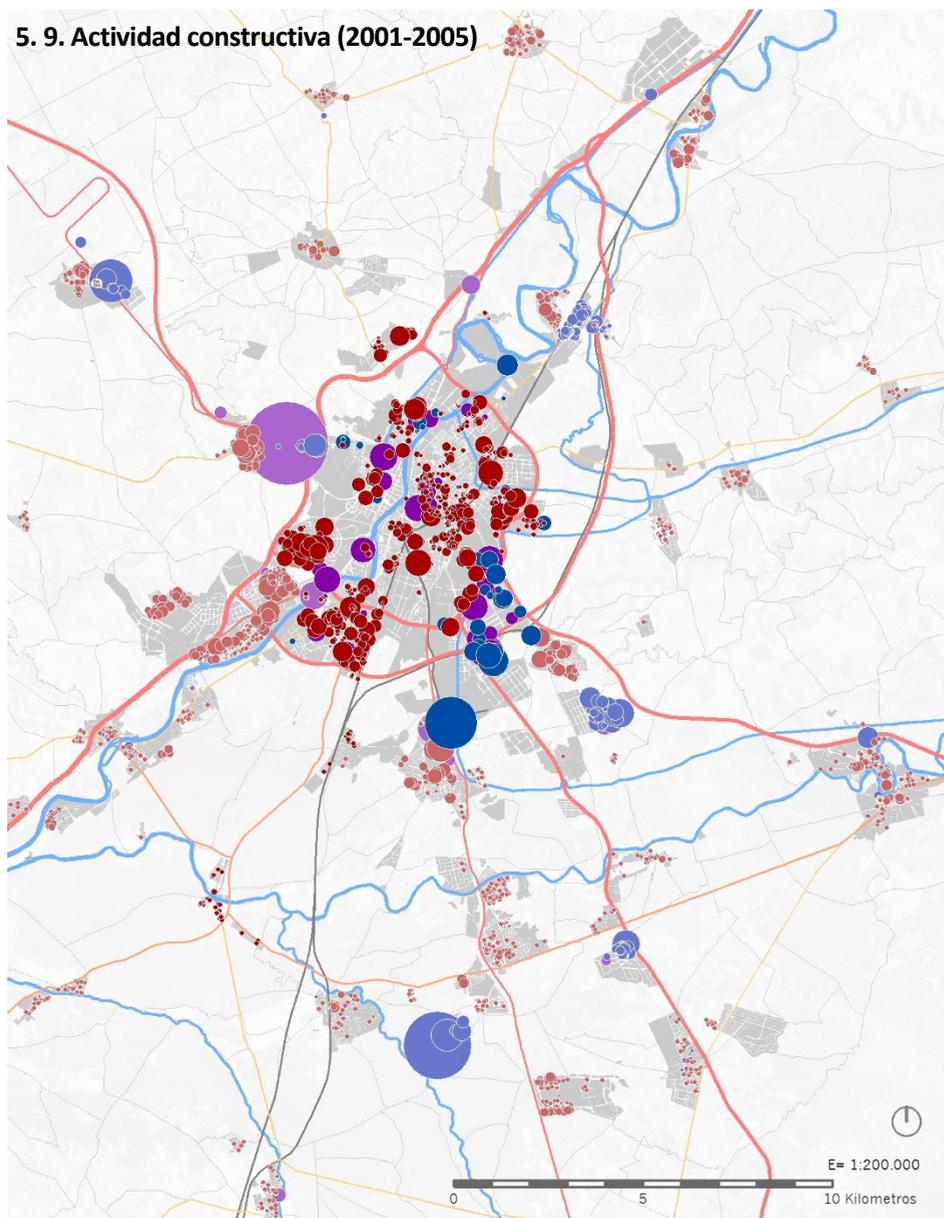
Resto de municipios

-  Residencial (Nº viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

Áreas urbanizadas (2015)

-  Autovía A-62/E-80
-  Otras autovías y Rondas
-  Red nacional
-  Red autonómica
-  Red provincial
-  FFCC

5. 9. Actividad constructiva (2001-2005)



Valladolid

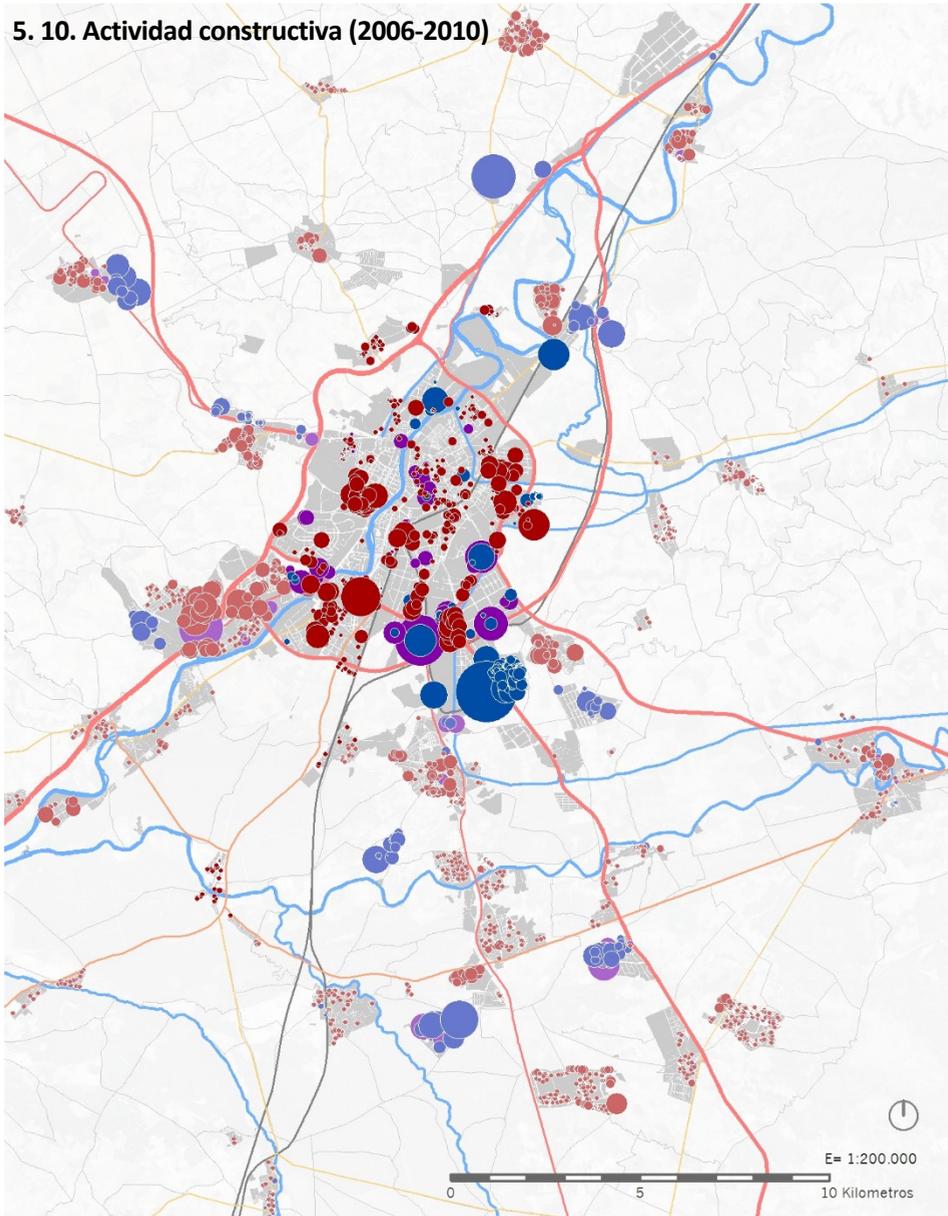
-  Residencial (Nº viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

Resto de municipios

-  Residencial (Nº viviendas)
-  Industrial (m2)
-  Terciario (m2)

-  Áreas urbanizadas (2015)
-  Autovía A-62/E-80
-  Otras autovías y Rondas
-  Red nacional
-  Red autonómica
-  Red provincial
-  FFCC

5. 10. Actividad constructiva (2006-2010)



Valladolid

- Residencial (Nº viviendas)
- Industrial (m2)
- Terciario (m2)

Resto de municipios

- Residencial (Nº viviendas)
- Industrial (m2)
- Terciario (m2)

Áreas urbanizadas (2015)

- Autovía A-62/E-80
- Otras autovías y Rondas
- Red nacional
- Red autonómica
- Red provincial
- FFCC

ISBN: 978-84-1320-149-8



9 788413 201498



EDICIONES
Universidad
de
Valladolid



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE URBANÍSTICA
Universidad de Valladolid