

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 599-616

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.7>

CC BY-NC-ND



Modelos de ciudad versus generaciones de planes: 50 años de planeamiento municipal en España (1975-2025)

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO ⁽¹⁾
Juan Luis DE-LAS-RIVAS-SANZ ⁽²⁾
Luis SANTOS-Y-GANGES ⁽³⁾

⁽¹⁾ ⁽³⁾ Profesor Contratado Doctor

⁽²⁾ Catedrático

⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística

Resumen: Este artículo aborda la historia reciente del planeamiento municipal en España, interpretándola desde una doble dialéctica: entre el enfoque reformista y la expansión de matriz inmobiliaria, y entre la visión de conjunto y la intervención por fragmentos, mediatizada en este periodo por la complejización de su marco normativo, así como por la evolución del contexto político, económico y social. Por medio de la caracterización y confrontación de una serie de trayectorias locales de planificación urbanística, representativas de distintos contextos y rangos de ciudades, se constata la progresiva disolución de la lógica generacional en favor de diversos modelos de ciudad, construidos con tiempos e instrumentos igualmente diversos. Un heterogéneo a la vez que denso panorama que, sin duda, desmiente la tantas veces anunciada muerte del plan.

Palabras clave: Historia del urbanismo; Planeamiento municipal; Modelo de ciudad; España.

Recibido: 26.07.2024; Revisado: 20.12.2024

Correo electrónico: miguel.fernandez.maroto@uva.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6853-2167>

Correo electrónico: jlrivas@uva.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1235-1292>

Correo electrónico: luis.santos.ganges@uva.es; N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0232-7969>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Urban models versus generations of plans: 50 years of municipal planning in Spain (1975-2025)

Abstract: This article deals with the recent history of municipal planning in Spain, interpreting it from a double dialectic: between the reformist approach and real estate expansion, and between the overall vision and the intervention by fragments, mediated in this period by the complexity of its regulatory framework, as well as by the evolution of the political, economic and social context. Through the characterisation and confrontation of a series of local urban planning trajectories, representative of different contexts and ranges of cities, the progressive dissolution of the generational logic in favour of different city models, constructed with equally diverse times and instruments, is noted. A heterogeneous yet dense panorama that undoubtedly belies the often-announced death of the plan.

Keywords: History of urban planning; Municipal planning; Urban model; Spain.

1. Introducción

El año 1975 constituye sin lugar a duda un hito en la historia contemporánea del urbanismo español, correspondiente a una importante reforma de su por entonces principal marco normativo: la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que había sido aprobada en 1956¹. Dicha reforma adquirió una trascendencia aún mayor al producirse apenas unos meses antes de la muerte del dictador Francisco Franco, que abrió el proceso histórico comúnmente conocido como la transición española. De este modo, una de las últimas leyes aprobadas en el franquismo se convirtió, a la postre, en la fundamental base normativa del urbanismo en democracia, desplegado desde entonces y hasta la actualidad.

En las cinco décadas transcurridas desde ese hito conmemorado en este número monográfico, el urbanismo español ha experimentado una profunda transformación, cuyas diversas vertientes son analizadas en las distintas contribuciones que componen el número, centrándose este texto en la evolución apreciada en el planeamiento municipal. Por lo tanto, el objeto de este artículo es, a priori, la práctica planificadora en los municipios españoles en este periodo, algo ciertamente difícil, o imposible, de abarcar en una quincena de páginas.

Siendo pues imprescindible delimitar, dentro de unos márgenes razonables, la contribución pretendida, conviene empezar por concretar el planeamiento municipal que se va a analizar, y que

podemos identificar con el planeamiento urbanístico general, es decir, con los instrumentos urbanísticos que construyen el modelo de ciudad. Más concretamente, se aborda la figura del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), definida inicialmente en la Ley del Suelo de 1956 y que, con esta o similar denominación, y con ciertas variaciones, sigue vigente en la diversa legislación actual. En definitiva, se pretende analizar cómo han evolucionado en este periodo los instrumentos y los modos con que los municipios españoles han definido su soporte espacial básico, su modelo de desarrollo urbano. Un análisis que requiere, necesariamente, su adecuada contextualización dentro del cambiante marco político, económico y social —a escala tanto nacional como local—, así como evidenciar las relaciones con otros instrumentos de planificación espacial —de escala tanto interurbana como intraurbana; del ámbito tanto urbanístico como sectorial— que son objeto específico de estudio en otros artículos de este número².

Para concretar más el marco del análisis perseguido, se propone, a modo de hipótesis, que la historia reciente del planeamiento municipal en España se puede interpretar a partir de una doble dialéctica: entre expansión y reforma, y entre modelo y fragmento. Así, se plantea que el planeamiento municipal ha ido fluctuando entre el enfoque reformista y la expansión de índole inmobiliaria, y entre la visión de conjunto y la

¹ Menos de un año después el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

² Es evidente la convivencia entre los PGOU y otras estrategias e instrumentos que los condicionan, como por ejemplo los planes para los centros históricos —determinantes en la reciente historia urbanística española— o los grandes proyectos asociados a la transformación de áreas urbanas en declive. En ambos casos, su interacción con los PGOU ha sido dispar, incorporándose o no, con matices temporales, en su propia lógica.

intervención por fragmentos, de tal modo que el texto centrará su interés en exponer cómo se han ido planteando las relaciones dentro de esos dos juegos de contrarios.

Complementariamente, también se hipotetiza —avanzando conclusiones— que en este periodo se han ido diluyendo las lógicas generacionales, es decir, la apreciable homogeneidad del planeamiento municipal coetáneo, en favor de un panorama mucho más heterogéneo, quizás más denso e interesante, compuesto por una diversidad de modelos de ciudad construidos a su vez desde la diversidad de tiempos y de instrumentos. Así, en el inicio de este periodo existía un marco normativo estatal —la ya citada Ley del Suelo, reformada en 1975— que alumbró la bien definida y reconocida generación de planes de los años ochenta (INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, ITUR & ISTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA, IUAV, 1990), cohesionada por el compartido deseo de ruptura con el periodo anterior, en un contexto de transición a la democracia —también en los Ayuntamientos— y de renovación disciplinar, no ya en España sino en toda Europa. Desde entonces, la construcción del Estado autonómico derivado de la Constitución Española de 1978 dio lugar a un marco normativo mucho más diverso —generalizándose a partir de los años noventa la asunción de las competencias en urbanismo por las Comunidades Autónomas (CC. AA.)³— en el que las trayectorias del planeamiento municipal se han diversificado igualmente, aunque ello no impida que se evidencien tendencias compartidas, derivadas a su vez de fenómenos compartidos.

Una vez establecidos el objetivo y las hipótesis de este texto, es necesario explicitar igualmente el método de análisis, que cabe identificar directamente con el método historiográfico, dado que lo que aquí se pretende es un ejercicio de historia urbanística, es decir, una contribución a una historia “interna” del urbanismo español, de índole disciplinar⁴. Dadas la complejidad del

objeto y la limitación material del estudio, se ha decidido desarrollar este método desde un estudio de casos, por la efectividad explicativa de una síntesis ilustrativa. No obstante, conviene insistir en que la aproximación a los casos no es prioritariamente de índole espacial-territorial —como sí lo es, por ejemplo, en los artículos que componen la última sección de este monográfico—, sino de índole sistémica, orientada a contrastar las hipótesis arriba expuestas, con ejemplos concretos suficientemente representativos de la muestra que se propone.

A este respecto, el universo potencial de casos se corresponde con los más de 8000 municipios españoles, pero resulta evidente la necesidad de abordar una casuística más contenida. Así, se parte de un conjunto reducido al universo de lo urbano —los municipios que cuentan actualmente con más de 20 000 habitantes⁵, sobre el que se realiza un balance muy sintético, casi a modo de contextualización del estudio que se propone, estructurado en tres rangos: grandes ciudades —más de 500 000 habitantes—, ciudades de tamaño mediano —entre 500 000 y 200 000 habitantes— y ciudades pequeñas —menos de 200 000 habitantes—.

Para cada uno de estos tres rangos se han escogido entre dos y tres ciudades que, sin obviar cierto sesgo inevitable, se han seleccionado buscando su complementariedad geográfica —tanto espacial como administrativa— y su potencial explicativo, previamente reconocido y que se pondrá de manifiesto. Así, las grandes ciudades serán representadas por Madrid y Barcelona, que son las dos principales áreas urbanas españolas, mientras que las ciudades de tamaño mediano lo serán por Valladolid, Gijón y Vitoria, ubicadas respectivamente en Castilla y León, Asturias y País Vasco. Finalmente, Lérida, Ciudad Real y Ávila, situadas en Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla y León, permitirán ilustrar el rango de las ciudades pequeñas.

De este modo, el texto se estructura en tres grandes apartados: una sección inicial de contextualización general, una sección central en la que se abordarán sucesivamente los tres rangos de ciudades arriba indicados, y una sección final de conclusiones.

³ No es baladí la asignación a las CC. AA. de la competencia exclusiva en urbanismo y ordenación del territorio, aunque ello ha ejercido más influencia en la gobernanza que en la diferenciación normativa. Por ejemplo, los fundamentos del sistema de planeamiento establecidos en la Ley del Suelo de 1956 —y perfeccionados en la reforma de 1975— se mantuvieron inalterados hasta hace pocos años en casi todas las CC. AA. —incluyendo Cataluña o el País Vasco—.

⁴ Empleamos aquí el concepto de historia “interna” del urbanismo en los términos que plantea Bertrando BONFANTINI (2007, p.15): “Una historia disciplinar que no puede ser cubierta por las más generales ‘narraciones’ de economía, política y sociedad, según un mecanismo de rígido, unívoco determinismo, ni, de forma automática y reductiva, por la de disciplinas afines o cercanas de más sólida tradición [...]”

Una historia interna que sea, sobre todo, historia del proyecto, de los instrumentos y de las técnicas urbanísticas” (fragmento traducido del italiano por los autores).

⁵ Seguimos a este respecto el criterio del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, MIVAU, 2023), que fija en los 20 000 habitantes el umbral de una condición urbana indubitada.

2. Contextualización: un balance sintético a 50 años de planes municipales

Los 423 municipios españoles que superan actualmente el umbral de los 20 000 habitantes⁶ disponen de un instrumento de planeamiento general aprobado después de 1975, con una antigüedad media de 25 años, es decir, coincidente con el punto medio del periodo abordado. Una amplia mayoría, 246 municipios —casi el 60%—, han aprobado dicho instrumento en el presente siglo, mientras que solamente 65 municipios —un 15%— disponen de un instrumento aprobado antes de 1990, incluyéndose aquí los 21 municipios integrados en el Plan General Metropolitano (PGM) de Barcelona, aprobado el 14 de julio de 1976⁷. Estas referencias estadísticas apenas presentan variaciones significativas si analizamos los datos agrupándolos según los rangos poblacionales antes señalados, por lo que se evidencia una práctica planificadora extendida en este periodo en todo tipo de ciudades, independientemente de su mayor o menor tamaño. Como selección ilustrativa de este conjunto, la tabla siguiente (Fig. 1) muestra el instrumento de planeamiento general vigente en las 50 capitales de provincia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla⁸.

En este listado únicamente perviven ocho instrumentos aprobados antes de 1995, siendo interesante observar que los dos más antiguos se sitúan en los extremos poblacionales opuestos: el ya citado PGM de Barcelona de 1976, y el PGOU de Teruel, aprobado en 1985. En la situación opuesta, solo Valladolid, Castellón, Tarragona y Bilbao han revisado su PGOU en la última década. Por lo tanto, la amplia mayoría de estos instrumentos —40 de 52— se han aprobado entre 1995 y 2015, impulsados por dos procesos paralelos. Por un lado, desde un punto de vista endógeno, el despliegue de la legislación urbanística autonómica, que se tradujo en numerosos procesos de adaptación y revisión del planeamiento general en las distintas

CC. AA.⁹ Por otro lado, desde un punto de vista exógeno, el ciclo inmobiliario expansivo que se consolidó a partir de mediados de los años noventa y quebró en 2008 fomentó igualmente la revisión del planeamiento general, para incrementar las posibilidades de expansión urbana¹⁰.

En definitiva, en estos cincuenta años se evidencia un gran dinamismo en cuanto a la redacción y aprobación de instrumentos de planeamiento general en todas las ciudades españolas, dentro de un marco normativo progresivamente diversificado y que tuvo un momento álgido coincidente con el periodo de fuerte expansión urbana que marcó en España el cambio de siglo.

3. Ocho miradas al planeamiento municipal general desde tres rangos de ciudades

Partiendo del marco general que se acaba de sintetizar, se van a exponer a continuación, con mayor detalle, los casos de ocho ciudades que, en su conjunto, ofrecen un panorama bastante completo de lo que ha sido la evolución del planeamiento municipal general en España durante las últimas cinco décadas. Como ya se ha señalado, en la elección de estos casos se ha buscado su complementariedad en cuanto al tamaño de su población y su situación geográfica, para abarcar la mayor diversidad posible de contextos. Al abordar el análisis de cada caso, se han seguido las dos hipótesis arriba explicitadas como hilo conductor, a partir del que se han delimitado singularidades y detectado aspectos compartidos, objeto de recapitulación en la sección final de conclusiones.

3.1. Dos grandes ciudades: Madrid y Barcelona

La evolución del planeamiento municipal de Madrid y Barcelona en los últimos cincuenta

⁶ Según datos del Censo de Población de 2023, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁷ No es este, sin embargo, el instrumento más antiguo aún en vigor, sino las normas subsidiarias de Galapagar, aprobadas un día antes, el 13 de julio de 1976, y elaboradas por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO). Actualmente, el Ayuntamiento de Galapagar está tramitando su Plan General de Ordenación Urbana.

⁸ Cabe recordar que en Ceuta y Melilla mantiene su vigencia el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado en 1976, pues no disponen de legislación urbanística propia ni específica.

⁹ De hecho, se pueden apreciar (Fig. 1) las denominaciones alternativas a la tradicional de PGOU que se adoptaron en varias CC. AA. —Extremadura, Galicia, Navarra, etc.—, o incluso el desdoblamiento en dos de este instrumento —por ejemplo, en la Comunidad Valenciana—. En todo caso, es indudable la resistencia de este instrumento, dominante del planeamiento municipal en España desde hace ya prácticamente un siglo.

¹⁰ La reforma de la Ley del Suelo aprobada en 1998 se orientó precisamente al impulso del urbanismo expansivo, en el contexto de un mercado inmobiliario desbocado, alimentado por un mercado hipotecario igualmente en expansión.

Ciudad	Instrumento de planeamiento general	Año de aprobación	Población (2023)
Madrid	Plan General de Ordenación Urbana	1997	3 340 176
Barcelona	Plan General Metropolitano	1976	1 655 956
Valencia	Plan General de Ordenación Urbana	1989	804 121
Sevilla	Plan General de Ordenación Urbanística	2006	684 164
Zaragoza	Plan General de Ordenación Urbana	2008	683 949
Málaga	Plan General de Ordenación Urbanística	2011	587 068
Murcia	Plan General de Ordenación Urbana	2001	467 501
Palma	Plan General de Ordenación Urbana	2006	430 640
Las Palmas de Gran Canaria	Plan General de Ordenación	2012	380 863
Alicante	Plan General Municipal de Ordenación Urbana	1987	350 598
Bilbao	Plan General de Ordenación Urbana	2022	345 235
Córdoba	Plan General de Ordenación Urbanística	2002	324 418
Valladolid	Plan General de Ordenación Urbana	2020	297 129
Vitoria	Plan General de Ordenación Urbana	2001	255 423
La Coruña	Plan General de Ordenación Municipal	2013	247 350
Granada	Plan General de Ordenación Urbana	2001	232 246
Oviedo	Plan General de Ordenación	2006	217 369
Santa Cruz de Tenerife	Plan General de Ordenación	2006	208 906
Pamplona	Plan Municipal	2008	206 233
Almería	Plan General de Ordenación Urbanística	1999	200 665
San Sebastián	Plan General de Ordenación Urbana	2010	188 136
Castellón de la Plana	Plan General Estructural	2021	175 915
Burgos	Plan General de Ordenación Urbana	2014	174 585
Albacete	Plan General de Ordenación Urbana	1999	173 202
Santander	Plan General de Ordenación Urbana	1997	172 655
Badajoz	Plan General Municipal	2007	150 716
Logroño	Plan General Municipal	2002	150 206
Salamanca	Plan General de Ordenación Urbana	2007	143 666
Lérida	Plan General Municipal	2003	142 990
Huelva	Plan General de Ordenación Urbana	1999	142 968
Tarragona	Normas de Planeamiento Urbanístico	2021	138 326
León	Plan General Ordenación Urbana	2004	121 763
Cádiz	Plan General de Ordenación Urbanística	2012	112 077
Jaén	Plan General Ordenación Urbana	1996	111 767
Orense	Plan General Ordenación Urbana	1986	104 187
Gerona	Plan General Ordenación Urbana	2006	104 038
Lugo	Plan General de Ordenación Municipal	2011	98 189
Cáceres	Plan General Municipal	2010	96 195
Guadalajara	Plan General de Ordenación Urbana	2012	88 886
Toledo	Plan General de Ordenación Urbana	1987	85 818
Melilla	Plan General de Ordenación Urbana	1995	85 493
Ceuta	Plan General de Ordenación Urbana	1992	83 052
Pontevedra	Plan General de Ordenación Urbana	1990	82 592
Palencia	Plan General de Ordenación Urbana	2008	76 266
Ciudad Real	Plan General de Ordenación Urbana	1997	75 254
Zamora	Plan General de Ordenación Urbana	2011	59 362
Ávila	Plan General de Ordenación Urbana	2006	58 548
Huesca	Plan General de Ordenación Urbana	2008	53 938
Cuenca	Plan General de Ordenación Urbana	1995	53 630
Segovia	Plan General de Ordenación Urbana	2008	50 926
Soria	Plan General de Ordenación Urbana	2006	40 033
Teruel	Plan General de Ordenación Urbana	1985	36 155

FIG. 1 / Instrumento de planeamiento general vigente en las 50 capitales de provincia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) y del Instituto Nacional de Estadística (INE)

años ha estado marcada por su mutua condición de grandes metrópolis no ya españolas, sino europeas, que ya poseían a mediados de los años setenta y que se ha reforzado desde entonces. La población de ambos municipios ha variado solo ligeramente, creciendo en Madrid y descendiendo en Barcelona, pero la de sus respectivas áreas urbanas ha crecido notablemente: en Madrid ha pasado de 4,51 millones de habitantes en 1981 a 6,24 millones en 2021, mientras que el Barcelona ha crecido desde los 4,24 millones a los 5,19 millones en este mismo periodo. En términos de expansión urbana, el municipio de Madrid ha pasado de 21 915 ha de suelo artificial en 1987 a 33 418 en 2016 —un 52% más—, mientras que en Barcelona el suelo artificial se ha mantenido prácticamente invariable en todo este tiempo —algo por debajo de las 8000 ha—, como consecuencia de su extensión sensiblemente más pequeña —poco más de 100 km² de término municipal, frente a los más de 600 km² de Madrid— que ya había sido urbanizada en su práctica totalidad al inicio del periodo analizado¹¹.

Esta distinta situación de partida en términos físicos —de superficie urbanizada dentro del municipio— lo fue también en términos urbanísticos: mientras que en Madrid estaba vigente el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid de 1963, superado por el intenso crecimiento que experimentó la ciudad desde entonces, en Barcelona se acababa de aprobar el ya mencionado PGM de 1976. Estos dos factores de partida explican en buena medida las distintas trayectorias de planificación que han caracterizado a ambas ciudades desde entonces, si bien es cierto que ello no impide apreciar ciertas similitudes que podríamos calificar como de índole “metodológica”, rastreables igualmente en otras grandes urbes europeas en este mismo periodo.

Así, esta diferente trayectoria quedó ya orientada en el momento de la transición a la democracia, cuando los Ayuntamientos de ambas ciudades pasaron a ser gobernados por la izquierda tras casi cuarenta años de dictadura. En el caso de Madrid, en 1983 se produjo la disolución de su organismo de gestión metropolitano, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid —COPLACO—¹²,

y la elaboración de un nuevo PGOU ceñido al municipio de Madrid formó parte esencial de la reivindicación —práctica y simbólica— de la recobrada autonomía municipal, y expresión de una voluntad de reforma urbana que rompiese con los modos de planificación del periodo anterior —de índole funcionalista— y se centrase en resolver los graves déficits heredados, en particular en los barrios populares. En Barcelona, por el contrario, se mantuvo el planeamiento metropolitano que, como ya se ha dicho, estaba recién aprobado, de modo que el nuevo Ayuntamiento hubo de vehicular su similar voluntad de reforma urbana —concentrada igualmente en la ciudad heredada— mediante una instrumentación urbanística muy diferente.

Así, en 1985 se aprobó definitivamente el nuevo PGOU de Madrid (ITUR & IUAV, 1990, pp. 45-52), convertido en máximo exponente de la reconocida generación de planes generales de los ochenta. En ese periodo, buena parte de las ciudades españolas se dotaron de nuevos instrumentos de planeamiento general cuya apreciable homogeneidad tanto programática como formal estaba determinada por su estrecha vinculación a un momento singular de la historia urbana y urbanística española. Los ya mencionados factores externos de índole político-social convergieron con una profunda renovación disciplinar, de reivindicación del planeamiento urbanístico como instrumento transformador que, frente a la fuerte expansión urbana de los años sesenta y setenta, centrarse su atención en la mejora de la ciudad existente, dotándose para ello de una mayor atención a la forma urbana, y a su proyecto, en sus múltiples escalas. El PGOU de Madrid de 1985 muestra estas características, conteniendo las posibilidades de expansión urbana y asumiendo las propuestas de mejora de barrios que ya se habían ido impulsando justo antes o en paralelo a su redacción, a través de los Programas de Acción Inmediata, el Programa de Remodelación de Barrios, etc.

En el caso de Barcelona, esta misma lógica de mejora de la ciudad existente centró sus esfuerzos en la mejora de los barrios históricos y del espacio público. Emergió entonces la figura de Oriol Bohigas como adalid de un urbanismo “en contra del plan”, que debe contextualizarse en la realidad antes citada de un PGM heredado que le inhabilitaba como símbolo del cambio urbano. Se intentó en todo caso ofrecer un programa coherente de “Plans i projectes per a Barcelona” (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1983), superpuestos

¹¹ Datos procedentes del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MIVAU, 2023), correspondientes respectivamente a los Censos de Población del INE y el *Corine Land Cover* de los años citados.

¹² Del mismo modo, también se disolvieron en este periodo los ámbitos de planeamiento metropolitano en Valencia y en Bilbao, así como las respectivas corporaciones “Gran

Valencia” y “Gran Bilbao” que habían venido ocupándose de su gestión.



FIG. 2 / Esquema con las “áreas de nueva centralidad” previstas para su transformación en Barcelona

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 1987, p. 20

a un PGM que, desde entonces, empezó a ser objeto de sucesivas modificaciones puntuales, evidenciando su utilidad como marco urbanístico apto para el despliegue de una acción municipal que, sin embargo, buscó su expresión pública en otros instrumentos ajenos al sistema urbanístico formal, al tiempo que se alimentaba el debate “plan versus proyecto” característico de los años ochenta en toda Europa.

A este respecto, cabe establecer un paralelismo entre la aproximación al urbanismo de Madrid en aquel momento, que reivindicaba el plan como instrumento imprescindible y abarcador de toda la ciudad —sin perjuicio de su capacidad de asumir y orientar contenidos proyectuales más detallados en determinados ámbitos—, y el que, con estos mismos presupuestos, se expresó, por ejemplo, en el plan general de Bolonia de 1985¹³. Asimismo, se puede trazar

un similar paralelismo entre la aproximación al urbanismo preconizada en Barcelona, donde se apuesta por una selección de ámbitos concretos marcados por su “proyectabilidad” —buscando en paralelo su inserción en una cierta visión de conjunto— con el proceso coetáneo que tuvo lugar en Milán, que impulsó igualmente un urbanismo focalizado en ámbitos identificados en “documentos directores” y vinculados a dos procesos muy específicos: la construcción de infraestructuras y la renovación de áreas obsoletas. En ambos casos, los respectivos planes generales —ambos aprobados en 1976— quedaron en segundo plano, asumiendo a posteriori esos nuevos contenidos mediante modificaciones puntuales.

El emergente “modelo Barcelona” (MONCLÚS, 2003) se consolidó a raíz de la concesión a la ciudad en 1986 de la organización de los Juegos Olímpicos de 1992, lo que se tradujo en una fuerte inversión en infraestructuras y en la promoción de una serie de grandes proyectos de transformación urbana. El Ayuntamiento presentó en 1987 un nuevo “documento director” denominado “Àrees de nova centralitat” (AYUNTAMIENTO

¹³ El más evidente punto de unión entre ambos planes es la figura de Giuseppe Campos Venuti, que acababa de publicar su propuesta de “urbanismo de la austeridad” y que ejerció como asesor en los procesos de redacción de ambos planes.

DE BARCELONA, 1987) orientado a la promoción de nuevos usos terciarios y residenciales en ámbitos estratégicos sujetos a renovación urbana y a la transformación de grandes infraestructuras —ronda litoral, estación de La Sagrera, etc.—, destacando entre ellos la nueva Villa Olímpica (Fig. 2). Por su parte, Madrid tardó muy poco tiempo en sumarse a esta suerte de “inversión” del proceso planificador, en el que los ámbitos concretos se definen antes que la estructura general de soporte, que los asume a posteriori. Así, el Ayuntamiento de Madrid aprobó en 1993 una propuesta de seis Programas de Actuación Urbanística (PAU) clasificando como urbanizables más de 2200 ha que el PGOU de Madrid había excluido de tal destino, anticipando la revisión de este último documento, que no concluyó hasta 1997¹⁴. La gran diferencia con Barcelona es que se trataba aquí de un planteamiento de expansión, no de transformación interior.

Podemos pues observar que ambas capitales acabaron por adoptar un mismo modelo de ciudad, basado en la promoción de grandes proyectos infraestructurales y urbanos, y soportado en un proceso planificador con un encaje forzado de estas grandes operaciones en una visión global de ciudad, apenas presente en documentos de índole estratégica que soslayan el planeamiento general o se presentan como “avances”, si bien perfectamente definidos, de su modificación¹⁵. Con el tiempo, el remate de la avenida Diagonal en Barcelona —vinculada al evento internacional del “Fórum Universal de las Culturas”, celebrado en 2004— o, en el caso de Madrid, grandes operaciones como el denominado “Pasillo Verde Ferroviario”¹⁶, el soterramiento de la M-30 o la inicialmente denominada “Operación Chamartín” —concebida en 1993 y hoy en vías de ejecución como “Madrid Nuevo Norte”— son nuevos ejemplos de este modelo de “ciudad a fragmentos”.

¹⁴ Cabe establecer aquí de nuevo un paralelismo con Milán, que en 1982 había aprobado el denominado “Progetto Casa”, que contradiciendo el plan general de 1976 añadió 19 ámbitos para la construcción de casi 30 000 viviendas. Respecto a los PAU, Fernando NASARRE y Luis RODRÍGUEZ-AVIAL (1993, p.8) señalan: “Aunque el proyecto es de gran envergadura e implica una modificación del vigente Plan General de Ordenación Urbana del año 1985, que en la actualidad se encuentra en proceso de revisión, las razones de urgencia con que se plantea han aconsejado independizarlo de la discusión genérica y también de la aprobación del Plan General, puesto que ambas cosas se prevén más complejas y algo más lejanas”.

¹⁵ Se puede citar, también, el denominado “Plan Estratégico de Madrid” presentado por el Ayuntamiento en 1993.

¹⁶ El Ayuntamiento de Madrid y RENFE constituyeron un consorcio urbanístico en 1989 para impulsar esta operación, cuya financiación se hizo depender casi totalmente de la venta de las parcelas urbanizadas, mediando dos modificaciones del PGOU. Se inauguró así una lógica de “autofinanciación” que no tardó en replicarse, como luego se verá.

3.2. Tres ciudades de tamaño mediano: Valladolid, Gijón y Vitoria

Valladolid, Gijón y Vitoria comparten la condición de ciudades de similar tamaño mediano, con 297 369, 269 310 y 252 954 habitantes en 2021. Por el contrario, sus contextos geográficos y administrativos presentan características que las diferencian. Valladolid es un municipio del interior peninsular, capital de facto y ciudad más poblada de Castilla y León, de extensión media —unos 200 km²— y que funciona como cabecera de un área urbana con 405 879 habitantes —compuesta por 17 municipios, de los que dos ya superan los 20 000—. Gijón es un municipio costero y la ciudad más poblada del Principado de Asturias¹⁷. De extensión igualmente media —poco más de 180 km²—, el concejo incluye 24 parroquias rurales, que apenas reúnen 15 000 habitantes. Finalmente, Vitoria es la capital del País Vasco, ubicándose en el interior y siendo su segunda ciudad en cuanto a población, superada por Bilbao. Su término municipal, de mayor extensión que los anteriores —276 km²—, incorpora más de 60 núcleos rurales que apenas superan, en conjunto, los 5000 habitantes.

Del mismo modo, la evolución reciente de su población y de sus procesos de urbanización establecen ciertas diferencias de interés entre ellas. La población de Valladolid ha descendido un 7% entre 1981 y 2021 —si bien la de su área urbana ha aumentado un 17% en este periodo—, la de Gijón ha crecido levemente un 5%, y la de Vitoria se ha disparado en un 33%. En lo que respecta a la superficie de suelo artificial, entre 1987 y 2016 ha crecido espectacularmente en Vitoria y Valladolid —un 100 y un 93%, que se eleva al 184% en el caso del área urbana de Valladolid—, mientras que en Gijón el aumento ha sido significativo, pero mucho más moderado —un 32%—¹⁸. Es decir, tenemos la cabecera de un área urbana con un crecimiento demográfico medio-bajo que contrasta con una expansión urbana muy elevada —Valladolid—, un municipio con un crecimiento

¹⁷ Con Oviedo —capital del Principado—, Avilés y otros 15 municipios forma el área urbana central de Asturias —con 793 017 habitantes en 2021—, si bien se trata más bien de un sistema urbano polinuclear que de una única área urbana cohesionada.

¹⁸ Datos procedentes, de nuevo, del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MIVAU, 2023), correspondientes respectivamente a los Censos de Población del INE y el *Corine Land Cover* de los años citados. La población de los tres municipios en 1981 era de 320 293, 256 433 y 189 533 habitantes —345 328 en el área urbana de Valladolid—, mientras que su superficie de suelo artificial ha pasado respectivamente de 2657 a 5133 ha, de 3140 a 4132 ha, y de 2447 a 4886 ha —de 3996 a 11 381 en el área urbana de Valladolid—.

demográfico muy bajo y una expansión urbana moderada —Gijón— y un municipio con un crecimiento demográfico alto y una expansión urbana muy elevada —Vitoria—. Teniendo presentes estas características distintivas, es interesante observar las trayectorias por las que ha discurrido el planeamiento municipal general en las tres ciudades durante este mismo periodo, desde un punto de partida bastante similar.

A mediados de los años setenta, Valladolid, Gijón y Vitoria acababan de cerrar un ciclo de enorme crecimiento tanto en términos demográficos como urbanos, y disponían de sendos planes generales —aprobados respectivamente en 1970, 1976 y 1974¹⁹— caracterizados por esa misma lógica expansiva, instrumentada mediante zonificación básica, grandes polígonos residenciales e industriales y el desarrollo de las redes arteriales viarias. Tras las elecciones municipales de 1979, los tres Ayuntamientos incluyeron la revisión del planeamiento general como una de sus prioridades, dentro del proceso generalizado de reforma urbana y urbanística característico de aquel momento. Así, los nuevos PGOU de Valladolid, Gijón y Vitoria —aprobados respectivamente en 1984, 1986 y 1986— se sumaron a esa generación de planes de los ochenta, situándose de hecho entre sus principales referentes²⁰. Los tres planes generales plantearon entonces un mismo modelo de ciudad desde un enfoque reformista, basado en la mejora de los tejidos existentes y la contención y racionalización de la expansión urbana.

Respecto al suelo urbano, se aportaron ordenanzas más detalladas, se propusieron ámbitos orientados a la compleción o el cosido de intersticios y se esbozó el desarrollo inmediato de Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) para las zonas más complejas. A modo de ejemplo, el PGOU de Valladolid incluyó 112 áreas de intervención, y en paralelo a su redacción se impulsó la redacción de cinco PERI para suburbios marginales que quedaron aprobados en 1986 (FERNÁNDEZ-MAROTO, 2021, pp. 100-103). En el

caso de Gijón, el PGOU planteó 140 unidades de actuación y previó el desarrollo de tres PERI para el ámbito de centro histórico, incluyendo su singular cerro de Santa Catalina (ITUR & IUAV, 1990, p. 64). Y el Ayuntamiento de Vitoria aprobó en 1982 un pionero Plan de Rehabilitación Integrada para su casco histórico, iniciándose seguidamente la redacción de un PERI aprobado definitivamente en 1986 (LUQUE VALDIVIA, 2012, p. 36).

La contención del crecimiento urbano se ligó en los tres casos a una recomposición de la estructura general heredada del planeamiento anterior, con determinadas decisiones estratégicas sobre las principales infraestructuras de transporte. En el caso de Valladolid, el modelo de crecimiento lineal de directriz suroeste preconizado por el plan de 1970 se sustituyó por un modelo radioconcéntrico, sustentado en una ronda interior y otra exterior, empleadas a su vez como límites para el desarrollo progresivo del suelo urbanizable, en sucesivas coronas de planes parciales asumidos, sectores programados y suelo no programado, con una capacidad total en torno a las 50 000 viviendas (FERNÁNDEZ-MAROTO, 2021, pp. 90-93). En Gijón, el PGOU optó por una definición pormenorizada de los nuevos desarrollos, para una capacidad total de 34 000 viviendas a base de pequeños sectores que consolidan una periferia ceñida por una nueva ronda exterior trazada en su límite sur (FIG. 3). Complementariamente, se planteó la reordenación de las estaciones ferroviarias con el fin de facilitar la conexión con la zona oeste de la ciudad, para la que se preveía una profunda transformación (BLANCO, 2022, pp. 58-61). Y en Vitoria, el PGOU sustituyó el modelo radioconcéntrico heredado por uno nuevo de carácter lineal-reticulado, marcado por la directriz de la N-I y el ferrocarril y orientado a integrar la enorme Actuación Urbanística Urgente (ACTUR) de Lakua en la ciudad. Para ello, se propuso la reducción de su densidad y una mayor variedad de usos y tipologías, así como la reconversión en avenida urbana de la antigua carretera de circunvalación —sustituida por una nueva en forma de autovía—, mientras que en el caso del ferrocarril Madrid-Hendaya se decidió mantener el trazado de la línea y la estación, situada en el borde del ensanche (LÓPEZ DE LUCIO, 1994, pp. 23-28).

A partir de aquí, las tres ciudades fueron desplegando su nuevo modelo urbano, al tiempo que lo matizaban. En Valladolid, el Ayuntamiento promovió una actualización del PGOU, aprobada en 1996 y motivada por su adaptación a la reforma

¹⁹ Se trata del Plan General de Ordenación Comarcal de Valladolid —que abarcaba 14 municipios—, del PGOU de Gijón y, en el caso de Vitoria, de la importante modificación de su plan general —que había sido aprobado en 1963— para incorporar la Actuación Urbanística Urgente (ACTUR) de Lakua, dimensionada para acoger 87 000 habitantes en una ciudad que en 1970 tenía 134 000.

²⁰ La revisión del PGOU de Valladolid fue dirigida por Bernardo Ynzenga y José Ricardo Gimeno; la del PGOU de Gijón, por Ramón Fernández-Rañada, Gerhard Loch, José Ramón Menéndez de Luarda y Carlota Navarro; y la del PGOU de Vitoria, por Luis López de Armentia, Ramón López de Lucio y Fernando Velao. Los dos primeros formaron parte de la exposición que reivindicó aquella generación de planes (ITUR & IUAV, 1990).



FIG. 3 / Representación de la ordenación propuesta en el PGOU de Gijón de 1986

Fuente: Instituto del Territorio y Urbanismo, ITUR & Istituto Universitario di Architettura di Venezia, IUAV, 1990, p. 62

de la Ley del Suelo aprobada en 1990²¹, pero que empezó a evidenciar un giro en la política urbanística, renunciando a las complejas intervenciones de mejora del suelo urbano e impulsando a cambio grandes proyectos medidos en términos de imagen, entre los que empezó a despuntar la búsqueda de alternativas al trazado del ferrocarril —que atraviesa la ciudad de sur a norte (FERNÁNDEZ-MAROTO, 2021, pp. 148-170)—. Al mismo tiempo, ciertos municipios de su entorno inmediato empezaron a experimentar, e impulsar, un potente crecimiento demográfico y urbano. En Gijón, la acción municipal se volcó en la transformación de todo el frente marítimo urbano ya prevista por el PGOU de 1986, en particular de la zona oeste —tras el cierre de varios establecimientos industriales y la reordenación del espacio ferroviario—, con una inversión acumulada que rozó los 600 millones de euros (BLANCO, 2022, p. 62; FERNÁNDEZ CUESTA, 2015,

pp. 84-86), mientras que en 1999 se aprobó una actualización del PGOU continuista en gran medida con el anterior²². En el caso de Vitoria, en ese periodo surgió el conocido anillo verde, una propuesta desarrollada desde el Centro de Estudios Ambientales de la ciudad —no desde sus servicios urbanísticos— para la regeneración medioambiental de la periferia y la corona periurbana del municipio, mientras que se inició también la actualización del PGOU, igualmente motivada por la ya citada reforma de la Ley del Suelo.

Seguidamente, la última fase de este periodo vino marcada por el ciclo expansivo emergente desde mediados de los noventa, que —junto con la nueva reforma de la Ley del Suelo, aprobada en 1998, y la generalización de las legislaciones autonómicas²³— impulsó la modificación del PGOU en las tres ciudades. En Valladolid, la adaptación

²¹ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, promovida por el gobierno socialista de Felipe González y que se trasladó después al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

²² De hecho, volvió a ser dirigida por Ramón Fernández-Rañada.

²³ Tras la sentencia del Tribunal Constitucional que en 1997 anuló la reforma de 1990, el gobierno popular de José María Aznar aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que facilitaba los procesos de expansión urbana. En paralelo, las distintas CC. AA.

aprobada en 2003 incorporó 3421 ha de suelo urbanizable en grandes “áreas homogéneas” situadas más allá de la ronda exterior —entonces en proceso de culminación—, lo que cuestionaba el modelo radioconcéntrico adoptado en los ochenta y sumaba a la ciudad al frenesí urbanizador de ciertos municipios de su área urbana (FERNÁNDEZ-MAROTO, 2021, pp. 219-226). Asimismo, el Ayuntamiento firmó en 2002 un convenio con el Ministerio de Fomento y la Junta de Castilla y León para ejecutar el soterramiento del ferrocarril en casi todo su trazado urbano, aprobándose en 2010 otra modificación *ad hoc* del PGOU a partir de un “master plan” para el que se buscó la firma del arquitecto “estrella” británico Richard Rogers (FERNÁNDEZ-MAROTO, 2021, pp. 273-283). En Gijón, la revisión del PGOU que se aprobó en 2006 (ALONSO TEIXIDOR, 2008) previó la expansión de la ciudad al oeste y al este, y también al otro lado de la ronda sur, en suelo hasta entonces preservado de la expansión del núcleo urbano²⁴. En paralelo, se impulsaron importantes proyectos infraestructurales, como la nueva estación intermodal —que provenía de un convenio firmado en 2002 entre Ayuntamiento, Ministerio de Fomento y Gobierno del Principado e iba acompañada de un soterramiento— o la ampliación del puerto de El Musel, aprobada en 2004 y completada en 2011 tras una inversión de 700 millones de euros. Finalmente, la revisión del PGOU de Vitoria se aprobó en el año 2000, añadiendo nuevos sectores de suelo urbanizable al oeste y al este —en la misma lógica espacial del PGOU de 1986— pero también al sur —cuestionando la continuidad del anillo verde, formalmente asumido por el plan—, y con unas densidades tan bajas, de poco más de 40 viviendas/ha de media (LUQUE VALDIVIA, 2011, pp. 138-157), que contradecían igualmente los planteamientos del PGOU de 1986 para esos futuros crecimientos (LÓPEZ DE LUCIO, 1994, p. 28). Asimismo, en ese año 2000 se puso sobre la mesa el soterramiento del ferrocarril a su paso por la ciudad, mientras que en 2008 entró en servicio su primera línea de tranvía²⁵.

Podemos, pues, apreciar cómo durante esos años se produjo un claro vuelco hacia lógicas expansivas —urbanas e infraestructurales— en las tres

ciudades, que implicó a su vez cierta pérdida de integridad —como conjunto articulado— de sus modelos urbanos, expresados en sus PGOU. Sin embargo, se aprecia la resiliencia mostrada por dichos modelos. En Valladolid, la ronda exterior se cerró en 2014 tal y como se había concebido en el PGOU de 1984, y los tribunales anularon los intentos de urbanizar suelo más allá de sus límites, mientras que un instrumento de ordenación del territorio —las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, aprobadas en 2001— contuvo en gran medida los excesos urbanizadores en toda el área urbana (DE LAS RIVAS SANZ, 2010, p. 314). En Gijón, la renovación de su frente marítimo, planteada en el PGOU de 1986, se llevó eficazmente a la práctica, mientras que su revisión aprobada en 2006 fue anulada por los tribunales en 2009, y tras volver a ser aprobada en 2011, fue nuevamente anulada en 2013. Por su parte, en Vitoria se llevó a la práctica tanto la reorientación del crecimiento urbano hacia la directriz suroeste-noreste prevista en el PGOU de 1986 como el despliegue del proyecto del anillo verde, y en 2012 se aprobó una revisión parcial del PGOU para incrementar la densidad de los sectores impulsados desde el año 2000. Respecto a las infraestructuras ferroviarias, los proyectos de soterramiento de Valladolid y Vitoria decayeron tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. En Gijón sí se llegó a construir un túnel de casi 4 km —que se mantiene sin uso— y una estación “provisional”, mientras que la demolición de las estaciones preexistentes acabó por dar lugar a un gran parque público hoy consolidado, el denominado “solarón” (BLANCO, 2022, p. 66). En definitiva, cabe afirmar que los excesos del crecimiento de este último periodo no han impedido una notable implementación de los modelos urbanos según se concibieron en los respectivos PGOU, que han vehiculado a su vez la caracterización diferencial de las ciudades: Valladolid como cabeza de un área urbana estructurada, Gijón desde su renovada relación con el mar, Vitoria en el centro de un anillo verde periurbano.

3.3. Tres ciudades pequeñas: Lérida, Ciudad Real y Ávila

Lérida, Ciudad Real y Ávila son tres ciudades de interior pertenecientes respectivamente a las CC. AA. de Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla y León, que en 2021 sumaban 138 933, 75 081 y 58 199 habitantes —170 292 y 90 738 habitantes en las dos primeras, si consideramos sus áreas urbanas²⁶—. Las tres son capitales de

empezaron a elaborar sus propias leyes urbanísticas: Castilla y León la aprobó en 1999, Asturias en 2002 y País Vasco en 2006.

²⁴ En concreto, el barrio de “Nuevo Rocés”, promovido en 2004, implicó la urbanización de casi 100 ha con capacidad para 3700 viviendas (BLANCO, 2022, p. 67).

²⁵ Las tres ciudades han tenido proyectos de soterramiento y sociedades anónimas públicas para su gestión basada en la autofinanciación —cabe recordar el antecedente del “Pasillo Verde Ferroviario” de Madrid—: Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.; Gijón al Norte, S.A. y Alta Velocidad Vitoria - Gasteizko Abiadura Handia, S.A. (SANTOS Y GANGES, 2016).

²⁶ En el caso de Lérida se trata de otros siete municipios, que reúnen casi el 20% de la población total, mientras que

las provincias homónimas, y sus términos municipales son de tamaño medio-alto, con 212, 285 y 232 km², respectivamente. Atendiendo a su evolución reciente, su población ha crecido un 30%, un 50% y un 45% desde 1981 —cuando sumaban 106 814, 50 151 y 40 173 habitantes—, mientras que la superficie de suelo artificial ha crecido espectacularmente entre 1987 y 2016: un 122%, 176% y un 115%, respectivamente²⁷. Es decir, se aprecia en los tres casos un notable crecimiento demográfico acompañado de una expansión urbana muy grande —la mayor proporcionalmente de los tres rangos analizados en este texto—, siendo de gran interés observar las trayectorias paralelas de su planeamiento municipal.

El punto de partida en las tres ciudades fueron los PGOU heredados del franquismo: el de Ávila se había aprobado en 1964 —revisado parcialmente en 1976—, mientras que los de Ciudad Real y Lérida se aprobaron respectivamente en 1978 y 1979, es decir, justo al inicio del nuevo periodo democrático. Se trataba en los tres casos de planes con unas generosas previsiones de crecimiento urbano²⁸, articuladas sobre las correspondientes redes arteriales, en particular, sobre las conexiones con Segovia y Madrid, Toledo y Córdoba, y Zaragoza y Barcelona, respectivamente. No obstante, la gestión de ese planeamiento desarrollista heredado fue distinta en las tres ciudades.

Por un lado, Ávila y Ciudad Real optaron por la revisión de los PGOU, aprobando sendos nuevos instrumentos en 1986 y 1988 —el último revisado en 1992 debido a la reforma del Ley del Suelo— que adoptaron un enfoque totalmente opuesto, de radical reducción de las previsiones de crecimiento, plenamente inserta en las ya comentadas tendencias del periodo. En el caso de Ávila, el PGOU de 1986 priorizó la compleción de los tejidos existentes dentro de un modelo espacial compacto, identificado con lo ya existente y, de hecho, no previó suelo urbanizable programado. Solamente incluyó unas pequeñas bolsas

fuera de programación, hacia el borde este de la ciudad, donde en 1991 se aprobó un PAU para ampliar la disponibilidad de suelo industrial²⁹. En lo tocante al PGOU de Ciudad Real, impulsó la mejora del casco urbano, mientras que el suelo urbanizable programado se redujo de más de 300 a apenas 60 ha, y el no programado de 800 a poco más de 300 (RODRÍGUEZ DOMENECH, 2012, p. 326). Consecuentemente, se reajustó la estructura espacial, priorizándose la compleción del espacio dentro de la prevista nueva ronda urbana y reduciéndose el vector noreste de crecimiento previsto en el plan anterior —y suprimiéndose el vector suroeste—. Junto con ello, se decidió la implantación de un campus universitario sobre unos terrenos militares liberados, y tras un acuerdo con RENFE adoptado en 1989 —en el contexto de la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla—, se decidió el cambio de ubicación de la estación del ferrocarril del sur al este de la ciudad, en una completa transformación de su infraestructura ferroviaria que se trasladó al PGOU en la revisión de 1992 (RODRÍGUEZ DOMENECH, 2022, pp. 311-313).

Por el contrario, en el caso de Lérida, el Ayuntamiento —tradicionalmente denominado *Paeria*— optó por mantener el PGOU aprobado en 1979, que incluía planteamientos coherentes con el nuevo contexto, tales como el equilibrio de la estructura urbana —impulsando el crecimiento al otro lado del río Segre— o la protección del patrimonio del centro histórico. Su despliegue fue bastante intenso, aprobándose en los veinte años siguientes 32 planes especiales en suelo urbano —entre ellos el Plan Especial del Centro Histórico, en 1986— y 7 planes parciales —236 ha en total—. Asimismo, se realizó la canalización del tramo urbano del río, acompañada de un parque lineal; se orientó la ocupación de su margen izquierda, donde se instaló un nuevo campus universitario; se inició la reordenación de los espacios ferroviarios; y, muy especialmente, se desplegó una singular política de creación de un potente patrimonio municipal de suelo, que en 1983 ya superaba las 80 ha, obtenidas tanto por cesión gratuita como por expropiación y, sobre todo, por compra pactada, rozando el 42% de la inversión neta de la *Paeria* en esos años (BELLET SANFELIU & LLOP TORNÉ, 2022, pp. 428-436).

Así, en esta primera etapa se aprecia un similar escenario en las tres ciudades, consistente en la contención del crecimiento urbano y en la reordenación o dotación de elementos estructurantes: infraestructuras de transporte, suelo industrial,

en el caso de Ciudad Real se trata únicamente del colindante municipio de Miguelturra, que con casi 15 000 habitantes forma una conurbación con la capital provincial.

²⁷ Datos procedentes, de nuevo, del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MIVAU, 2023), correspondientes respectivamente a los Censos de Población del INE y el *Corine Land Cover* de los años citados. La superficie de suelo artificial ha pasado respectivamente de 960 a 2132 ha, de 845 a 2320 ha, y de 820 a 1764 ha —de 1371 a 3216 ha en el área urbana de Lérida, que contaba 119 581 habitantes en 1981, y de 1020 a 2643 ha en el área urbana de Ciudad Real, con 57 044 habitantes en 1981—.

²⁸ Por ejemplo, los PGOU de Ciudad Real de 1978 y de Lérida de 1979 clasificaban respectivamente 1100 y casi 1500 ha de suelo urbanizable, frente a las 468 y 1234 ha de suelo urbano (RODRÍGUEZ DOMENECH, 2012, p. 313; BELLET SANFELIU & LLOP TORNÉ, 2022, p. 427).

²⁹ Ese mismo año se aprobó otro plan parcial, a iniciativa de la Junta de Castilla y León, para construir otro polígono industrial en el enclave de Vicolozano, a 5 km del núcleo urbano.

grandes equipamientos públicos, etc. A partir de aquí, su trayectoria posterior discurrió de formas diferentes, dentro del contexto general de expansión urbana emergente desde mediados de los años noventa.

En el caso de Ávila, el Ayuntamiento inició en 1994 la revisión del PGOU, impulsada por la ya citada reforma de la Ley del Suelo de 1990 y en paralelo a la redacción del Plan Especial del Centro Histórico, destinado a la ciudad amurallada —que en 1985 había sido reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO—. Tras ajustarse a la reforma de la Ley del Suelo de 1998, el nuevo PGOU se aprobó definitivamente ese mismo año, vehiculando una propuesta de extraordinaria expansión urbana hacia el sur de la ciudad (JIMÉNEZ JIMÉNEZ, 2018, pp. 178-182). Frente a un PGOU de 1986 que renunció a prever crecimiento, el PGOU de 1998 optó por el extremo contrario e incluyó un nuevo esquema de infraestructuras viarias —con una variante norte y una ronda sur— que articulase una expansión dimensionada para 20 000 viviendas, en 40 sectores que sumaban 555 ha. En los años inmediatamente posteriores se inició la ejecución de 22 de esos sectores —232 ha de suelo—, y la adaptación del PGOU a la nueva legislación urbanística de Castilla y León, aprobada en 2006, se limitó únicamente a esto, sin cuestionar ese modelo expansivo en pleno desarrollo (DE LAS RIVAS SANZ, 2007, p. 66)³⁰. Sin embargo, el estallido de la burbuja puso de manifiesto el exceso de esas previsiones, evidenciado en que buena parte del suelo urbanizado en aquel periodo sigue hoy sin ocupar, tras haber alterado dramáticamente el paisaje en torno a la ciudad.

De manera muy similar, el Ayuntamiento de Ciudad Real impulsó la revisión del PGOU en el contexto de la reforma de la Ley del Suelo de 1990, si bien la motivación principal era ampliar las previsiones de crecimiento urbano del PGOU de 1988. Así, se incluyeron tres sectores de suelo urbanizable programado —77 ha— y más de 550 ha de suelo urbanizable no programado, si bien ceñidas al borde exterior del núcleo existente, dentro de la ronda ya prevista (RODRÍGUEZ DOMENECH, 2012, pp. 347-348). En este caso, el descontrol del crecimiento vino más bien provocado por la reforma de la Ley del Suelo de 1998,

que habilitó el desarrollo de suelo no previsto mediante el recurso a los PAU y la modificación puntual del PGOU. El caso más representativo de esta situación fue el proyecto denominado “Reino de Don Quijote”, nacido inicialmente como complejo residencial-industrial para unos terrenos alejados varios kilómetros al norte de la ciudad y que fue finalmente aprobado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como “Proyecto de Singular Interés” en 2002 y tramitado como PAU en 2008, sobre una superficie de 6,5 millones de m², tras reconvertirse en un complejo de ocio que habría de acoger un casino, varios hoteles, campos de golf, etc., aunque —nuevamente— el estallido de la burbuja truncó este estrambótico proyecto (RODRÍGUEZ DOMENECH, 2012, pp. 354-358).

En lo que respecta a Lérida, la *Paeria* inició en 1994 la redacción de un nuevo Plan General que sustituyese al de 1979, y que se aprobó definitivamente en 1999. Dicho plan destacó por contener la clasificación de suelo urbanizable —811 ha frente a 1430 ha de suelo urbano³¹— e incidir en la continuidad de su modelo urbano, basado en la gestión pública de la expansión urbana y la estructuración de los nuevos crecimientos dentro de un esquema compacto y orientado a la mezcla de usos (FIG. 4). Así, en 1994 se creó la Empresa Municipal de Urbanismo —bajo régimen mercantil— como agente urbanizador en el municipio; se incluyó un trazado detallado de los ejes viarios básicos y de los sistemas generales de equipamiento y espacios libres en cada uno de los nuevos sectores; y se topó la densidad residencial —con un máximo de 55 viviendas/ha— por debajo de la edificabilidad bruta total, para impulsar la inclusión de usos complementarios en los nuevos barrios (LLOP TORNÉ & GARCÍA CATALÀ, 2007). En paralelo, se llevó a cabo la gestión urbanística derivada de la entrada en servicio de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona. Así, en 2003 se aprobó un plan especial orientado a la integración de la nueva infraestructura ferroviaria, resuelta mediante una plataforma de cubrición de las vías (BELLET SANFELIU & LLOP TORNÉ, 2022, pp. 440-442)³².

En definitiva, dentro de un proceso análogo de expansión urbana —recordemos las cifras señaladas al principio de este apartado—, podemos apreciar interesantes diferencias en cuanto

³⁰ Dicha revisión fue elaborada en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid bajo dirección de Juan Luis de las Rivas Sanz, quien expuso el complicado intento de introducir calidad sin alterar el modelo urbano defendido por el Ayuntamiento (DE LAS RIVAS SANZ, 2007, pp. 68-83).

³¹ Respecto al PGOU de 1979, el suelo urbano aumentó en casi 200 ha, mientras que el urbanizable se redujo en más de 650 ha.

³² Las obras de integración concluyeron en 2010 con la inauguración de un parque urbano. Dos años antes se había modificado el plan especial para aumentar la superficie a cubrir y para incrementar la edificabilidad del nuevo complejo ferroviario previsto y que no se ha llegado a ejecutar.

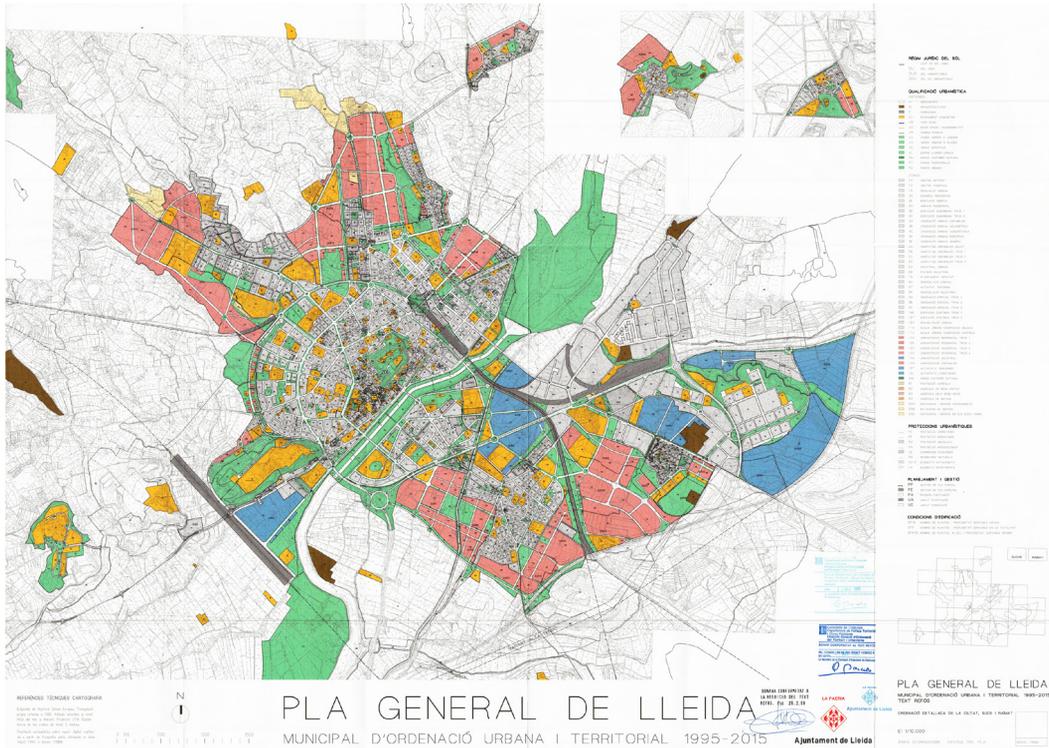


FIG. 4 / Plano de ordenación detallada del Plan General de Lérida de 1999

Fuente: La Paeria – Ajuntament de Lleida.

https://urbanisme.paeria.cat/planejament-i-habitatge/Revisio_del_Pla_general_Ordenacio_Urbana_de_Lleida_1995-2015

a la planificación en los respectivos PGOU y, especialmente, en cuanto a su gestión. Mientras que en el caso de Ávila se observa una clara ruptura en la trayectoria de planificación y una gestión que facilitó la consolidación material de intereses inmobiliarios que habían permanecido en cierto modo bloqueados, provocando una expansión urbana irracional, en los casos de Ciudad Real y Lérida se observa más bien una lógica de continuidad —acompañada en el caso de Lérida de un singular control público—³³, lo que facilitó que la expansión urbana no excediese ciertos límites y rompiese la cohesión de sus modelos de desarrollo compacto³⁴.

³³ Hay que señalar aquí la continuidad política en las figuras de sus respectivos alcaldes, Lorenzo Selas Céspedes —1979 a 1993— y Antoni Siurana —1979 a 2004—.

³⁴ No obstante, ello no excluyó los excesos, ya que una simple mirada a las imágenes aéreas de ambas ciudades en la actualidad permite detectar espacios entonces urbanizados y hoy vacantes. Por ejemplo, destaca el caso del sector "Torres Salses" de Lérida, aprobado en 2004 sobre 55 ha y destinado a acoger casi 1100 viviendas, que no se llegaron a construir.

4. Conclusiones

Durante los últimos cincuenta años, el planeamiento municipal en España se ha enfrentado a la gestión de los complejos equilibrios entre expansión y reforma —crear nueva ciudad al tiempo que se mejora la ya existente— y entre modelo y fragmento —desplegar los nuevos desarrollos y proyectos desde una visión de conjunto—. En este proceso, se puede apreciar una progresiva diversificación del planeamiento municipal, de tal forma que, más que hablar de "generaciones de planes", marcados por la coherencia en su contexto, en sus objetivos y en los instrumentos para conseguirlos, hay que hablar más bien de "modelos de ciudad", marcados por la relevancia del contexto urbano y urbanístico local a la hora de enfrentar los mismos procesos.

En las ocho ciudades que se han analizado se aprecia un punto de partida muy similar, pero esa notable cohesión inicial ha dado lugar a trayectorias de planificación que, pese a atravesar las mismas fases, en particular la fuerte

expansión urbana en el paso del siglo XX al XXI, solamente es posible comprender y explicar desde la atención a las condiciones locales y, particularmente, al peso que esas trayectorias locales de planificación han ido adquiriendo a la hora de determinar su propio trascurso posterior³⁵. Tal y como ya señalaba a finales del siglo XX Fernando de TERÁN (1999, p. 15), “parece claro que nos acercamos a una formulación múltiple, compleja y enriquecida, de los modos de intervenir sobre la realidad urbana”.

En el caso de Madrid y Barcelona, como en otras grandes metrópolis, se constata una renuncia a actualizar el marco urbanístico general, vehiculando las grandes transformaciones y acciones estructurantes mediante instrumentos ajenos al sistema urbanístico formal, con lógicas fragmentarias que construyen la ciudad “en dos tiempos”: el de lo ordinario —de gestión burocrática— y el de lo extraordinario —de gestión singular, sectorial, etc.—. Por el contrario, en las ciudades de tamaño mediano y pequeño que se han analizado se constata el recurso a la modificación o revisión del planeamiento general: una muestra indiscutible de su reconocimiento —siquiera tácito— como instrumento imprescindible para vehicular el desarrollo urbano. En estos casos, lo interesante es observar las continuidades y las rupturas en las trayectorias de planificación³⁶, la continua adaptación de los modelos urbanos respectivos a los cambios de contexto, combinándose la respuesta a nuevos factores con la inercia —incluso la resiliencia— de lo heredado, que en no pocas ocasiones ha limitado eficazmente los excesos. De hecho, es indudable la mejora generalizada que las ciudades españolas han experimentado en este periodo, vinculada por un lado al reequipamiento urbano —impulsado por el despliegue del Estado autonómico— y a la inversión en grandes infraestructuras de transporte, ambientales y de servicios urbanos, áreas logísticas, parques tecnológicos, etc. —con singular protagonismo de la Administración General del Estado—, y por otro lado a una progresiva y creciente atención a la creación de “calidad urbana”, inicialmente confiada al

cumplimiento de determinados estándares urbanísticos pero que, paulatinamente, ha evolucionado de lo cuantitativo a lo cualitativo, hasta enlazar con el paradigma de la sostenibilidad consolidado tras la crisis de 2008³⁷.

En definitiva, es evidente que la tantas veces anunciada y repetida muerte del plan queda refutada por lo aquí expuesto. El planeamiento general ha sido un instrumento de referencia, clave, para entender la historia urbana y urbanística de España en los últimos cincuenta años, y todo apunta a que lo seguirá siendo, al menos a corto y medio plazo. Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y dentro de un renovado marco normativo³⁸, se ha abierto una nueva etapa en la que la emergencia de herramientas con vocación estratégica y estructurante —planes de infraestructura verde, de movilidad sostenible, de regeneración urbana, etc.— apela a un diálogo permanente con los planes generales tradicionales, que entre llamamientos a la simplificación de sus contenidos mantienen su interés programático. Prueba de ello es que, por ejemplo, Gijón y Valladolid aprobaron respectivamente la revisión de sus PGOU en 2019 y 2020, Vitoria está a punto de concluir la revisión del suyo —su aprobación inicial se acordó en febrero de 2023 (FIG. 5)— y en Lérida se han retomado los trabajos al respecto —en 2018 se llegó a aprobar inicialmente su revisión—. Incluso en Barcelona están ya muy avanzados los trabajos del nuevo Plan Director Urbanístico Metropolitano, aprobado inicialmente en marzo de 2023 y que habrá de sustituir al PGM de 1976. Al igual que este, tal vez dentro de cincuenta años pueda apreciarse como charnela entre dos grandes periodos del urbanismo español. Pero esa será ya otra historia, que otros habrán de explicar.

³⁵ A este respecto, Bertrando Bonfantini (2007, p. 15) resalta la relevancia de la “mirada al pasado” que considere la “genealogía” y analice la “consistencia y espesor” de los instrumentos urbanísticos.

³⁶ A este respecto cabe plantear la influencia —negativa— que tuvo el factor de imitación sobre los ya citados grandes proyectos urbanos impulsados en los años noventa por Madrid y Barcelona, así como por las demás grandes ciudades españolas: Sevilla y la Exposición Universal de 1992, Bilbao y la regeneración de su ría —con el símbolo del Museo Guggenheim—, Valencia y su Ciudad de las Artes y las Ciencias, etc.

³⁷ En este proceso fueron esenciales las experiencias acumuladas desde los años ochenta en la intervención y mejora de los centros históricos, extendidas desde mediados de los años noventa a la regeneración de barrios periféricos.

³⁸ Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo —que asumió el principio de desarrollo sostenible— y Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas —que reorientó el sector de la construcción residencial hacia la rehabilitación—, luego refundidas en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que representa el actual marco estatal en materia urbanística. Aparte, hay que añadir la ola de reformas de las legislaciones urbanísticas de las CC. AA. en este mismo sentido de reorientar el urbanismo más hacia la regeneración de lo existente que hacia la urbanización de suelo.

5. Bibliografía

- ALONSO TEIXIDOR, L.F. (2008): La ordenación urbana de Gijón en el PGOU 2006. *Urban*, 13, pp. 8-33. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/876>
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1983): *Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona. <http://hdl.handle.net/11703/103412>
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1987): *Àrees de nova centralitat*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona. <http://hdl.handle.net/11703/101579>
- BELLET SANFELIU, C. & LLOP TORNÉ, J.M. (2022): Planeamiento y proyectos urbanos en Lleida. El trabajo sobre una ciudad relativamente compacta (1979-2019). En C. BELLET & F. CEBRIÁN (Eds.), *Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos* (pp. 417-452). Lérida-Cuenca-Madrid, Edicions de la Universitat de Lleida-Universidad de Castilla-La Mancha-Asociación Española de Geografía. <https://doi.org/10.21001/cme>
- BLANCO, H. (2022): *Gijón/Xixón palimpsesto. La evolución de la ciudad entre los siglos XVIII y XXI*. Gijón, Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular, Ayuntamiento de Gijón/Xixón. https://drupal.gijon.es/sites/default/files/2023-10/HABITAR_2%20Palimpsesto.%20La%20evoluci%C3%B3n%20de%20la%20ciudad%20entre%20BLANCO_DEF_web_0.pdf
- BONFANTINI, B. (2007): *Progetto urbanistico e città esistente: gli strumenti discreti della regolazione*. Santarcangelo di Romagna, Rimini, Italia, Maggioli.
- DE LAS RIVAS SANZ, J.L. (2007): El proyecto de adaptación del Plan General de Ávila a la Ley de Urbanismo de Castilla y León y a su Reglamento, 1998-2005. *Urban*, 12, pp. 66-83. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/462>
- DE LAS RIVAS SANZ, J.L. (2010): La ordenación de los procesos metropolitanos: las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y de su Entorno (2001). En L. GALIANA MARTÍN & J. VINUESA ANGULO (COORDS.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (pp. 310-319). Madrid, Síntesis.
- FERNÁNDEZ CUESTA, G. (DIR.) (2015): *VRBE II. La construcción histórica de la ciudad de Gijón*. Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo. <https://drupal.gijon.es/sites/default/files/2018-11/URBE%20II.%20LA%20CONSTRUCCION%20HISTORICA%20DE%20LA%20CIUDAD%20DE%20GIJON.pdf>
- FERNÁNDEZ-MAROTO, M. (2021): *Urbanismo y evolución urbana de Valladolid (1979-2012). Del proyecto reformista a la hegemonía de lo inmobiliario*. Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/52231>
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, ITUR, & INSTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA, IUAV (1990): *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- JIMÉNEZ JIMÉNEZ, M. (2018): Ávila. Un paisaje inapropiado. Diagnósticos urbanísticos y futuros pasados en el planeamiento reciente de la ciudad. En V. PÉREZ-EGUILUZ & M.A. CASTRILLO ROMÓN (COORDS.), *Patrimonios urbanos, diagnósticos históricos y futuros del pasado* (pp. 171-200). Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46276>
- LLOP TORNÉ, J.M. & GARCÍA CATALÁ, R. (2007): El Plan General Municipal de Ordenación Urbana y Territorial de Lleida, 1995-2015. *Urban*, 12, pp. 84-101. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/463>
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1994): El proyecto de una capital para el País Vasco y el Plan de 1985. En R. LÓPEZ DE LUCIO (ED.), *Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco: historia, planes proyectos y obras* (pp. 13-30). Vitoria, Geoplán Oficina de Proyectos. <https://oa.upm.es/45378/>
- LUQUE VALDIVIA, J. (9-10 de junio, 2011): *Vitoria. Desarrollos urbanos 1950/2010. Catálogo* [Comunicación en congreso]. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España, Pamplona. <https://hdl.handle.net/10171/18646>
- LUQUE VALDIVIA, J. (2012): *Vitoria-Gasteiz. De la ciudad por partes a la ciudad total. Desarrollos urbanos 1950-2010* [Revisión de comunicación en congreso]. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España, Pamplona. <https://hdl.handle.net/10171/23551>
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, MIVAU (2023): *Áreas urbanas en España, 2023*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. <https://cvp.mitma.gob.es/downloadcustom/sample/3423>
- MONCLÚS, J. (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. <http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/urbper/num03/art03-3.pdf>
- NASARRE, F. & RODRÍGUEZ-AVIAL, L. (1993): PAUs: Programas de Actuación Urbanística para afrontar el problema de la vivienda en el municipio de Madrid. *Urbanismo COAM*, 24, pp. 6-25. <https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revista-urbanismo/docs/revista-urbanismo-n24-pag6-25.pdf>
- RODRÍGUEZ DOMENECH, M.A. (2012): *Nueva realidad urbana y Territorial de Ciudad Real (1980-2010)*. Ciudad Real, Instituto de Estudios Manchegos (CSIC). <http://publicaciones.dipucr.es/tripasrealidad-urbanacr.pdf>
- RODRÍGUEZ DOMENECH, M.A. (2022): Dinámicas y transformaciones urbanas recientes en Ciudad

Real. De los PGOU al urbanismo de los proyectos estratégicos. En C. BELLET & F. CEBRIÁN (Eds.), *Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos* (pp. 293-325). Lérida-Cuenca-Madrid, Edicions de la Universitat de Lleida-Universidad de Castilla-La Mancha-Asociación Española de Geografía. <https://doi.org/10.21001/cme>

SANTOS Y GANGES, L. (2016): Autofinanciación de los grandes proyectos urbanos: las sociedades de integración ferroviaria, de la entelequia embarazosa al riesgo fatal. *Urban NS*, 10-11, pp. 40-65. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/3624>

TERÁN, F. (1999): *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid, Cátedra.

6. Listado de Acrónimos/Siglas

ACTUR	Actuación Urbanística Urgente
COPLACO	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid
CC. AA.	Comunidades Autónomas
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITUR & IUAV	Instituto del Territorio y Urbanismo & Istituto Universitario di Architettura di Venezia
MIVAU	Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
PAU	Programa de Actuación Urbanística
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PGM	Plan General Metropolitano
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>