

7. Áreas urbanas y estructura de las ciudades de Castilla y León

Basilio Calderón Calderón
Departamento de Geografía.
Universidad de Valladolid



7. Áreas urbanas y estructura de las ciudades de Castilla y León

7.1 De la ciudad a las áreas urbanas: entre la red jerárquica tradicional y las nuevas redes horizontales

En los últimos años del siglo xx y primera década del siglo xxi gran parte de las ciudades de Castilla y León, y singularmente las grandes capitales provinciales, han asistido a una paulatina transformación de su carácter, debido esencialmente a que, si bien sus competencias, estructura de gobierno y gestión son esencialmente municipales, la actividad, flujos y externalidades que generan, e incluso determinadas dotaciones, infraestructuras y áreas de actividad, son de carácter intermunicipal, es decir se comparten con otros municipios de su entorno, con los que, en el mejor de los casos, se suscriben acuerdos sectoriales sin que se haya abordado aún el gobierno común de un territorio que ya es común: el territorio de la nueva ciudad de las redes horizontales, en el dominante archipiélago urbano.

Para ordenar su propio territorio, las ciudades han dispuesto de un ingente caudal normativo, que es extremadamente sensible al cambio político y por lo tanto generador de incertidumbre, lo cual en la práctica ha hecho laberíntica la gestión urbanística, obligada a sortear decenas de procedimientos administrativos y competencias a veces encontradas entre las múltiples administraciones implicadas; ello es en parte debido a que cada ciudad ha venido ordenando su término como si el mundo se acabase en él, como si tuviese que contenerlo todo ya que nunca se ha pensado y comprendido de forma global la nueva ciudad; y los elementos para comprender su relación con el entorno, de impecable factura técnica, al no ser vinculantes en poco han contribuido a mejorar la situación.

La ciudad de la era de la globalización se sigue entendiendo y gobernando al margen del sistema urbano al que pertenece, obligada a competir antes que a colaborar, exprimiendo al límite su capacidad para afrontar los dos problemas más relevantes de este singular periodo histórico: por una parte los relacionados con la regulación de su propio crecimiento y las contradicciones a él asociados, como son la omnipresente especulación inmobiliaria, enmascarada por decenas de normas, planes y procedimientos, o los nuevos desarrollos residenciales periféricos frente al nuevo paradigma sostenible, y por otro la competencia con su entorno, con su propia área

urbana, débilmente estructurada o decididamente desestructurada, ajena a las dinámicas de red, con las implicaciones que, en materia de despilfarro e insostenibilidad, de todo ello se derivan.

7.1.1 Grandes y pequeñas áreas urbanas en Castilla y León según el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2006. El punto de partida

La Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León identifica un conjunto de elementos que le servirán de soporte al modelo territorial, destacando su sistema de ciudades ya que servirá de instrumento para reforzar las centralidades tradicionales; ese sistema está integrado por una red articulada de centros que estructuran las relaciones territoriales y sus flujos, formando una unidad funcional interdependiente. En esta red de centros urbanos se identifican implícitamente tres niveles como son en primer lugar los municipios con población comprendida entre 5.000 habitantes y 20.000 habitantes, en segundo lugar las ciudades con más de 20.000 habitantes, que configuran los nodos de la red de centros urbanos y se considerarán centros de referencia para la dotación de equipamientos, la prestación de servicios y las acciones de innovación en el territorio⁴⁴⁰. Y finalmente un tercer nivel, denominado áreas urbanas, que corresponde a aquellas ciudades con más de 20.000 habitantes y los municipios de su entorno con los que mantienen relaciones funcionales cotidianas.

En una red de centros urbanos tradicional esta división sería suficiente para estructurar todas las relaciones en un territorio, que serían esencialmente de naturaleza jerárquica, medida esta exclusivamente o esencialmente por su tamaño, pero en las actuales condiciones de desarrollo territorial es preciso considerar también como integrantes del sistema a aquellos lugares que, con independencia de su tamaño, concentran actividades de excelencia de rango regional, y que desempeñan una función complementaria de los centros urbanos de referencia. Dicho de otro modo, ya no es posible sostener, al menos de manera unívoca, la existencia de un modelo o patrón monocéntrico en la estructura del sistema de ciudades según el cual y siguiendo el viejo paradigma christalleriano, una ciudad central, generalmente la de mayor tamaño, ejerce una jerarquía dominante sobre el resto de ciudades de su entorno⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ En realidad, los núcleos de entre 5.000 y 10.000 habitantes responden más al concepto de centros comarcales de servicios, como así se consideran en este Informe, limitando el carácter de "urbano" a los que superan ese último umbral.

⁴⁴¹ JOAN TRULLEN, Joan y BOIX, RAFAEL: *Barcelona, metrópolis policéntrica en red*. Departament d'Economia Aplicada, Working Paper 03.03 (febrero 2003) <http://www.ecap.uab.es/RePEc/doc/wpdea0303.pdf>.

En consonancia con esta certeza, las Directrices Esenciales de Ordenación del territorio de Castilla y León contemplan el sistema urbano regional no ya como una estructura vertical y por lo tanto jerárquica, sino como una estructura horizontal de relaciones y equilibrios, es decir, como una red de centros urbanos que estructuran las relaciones territoriales y sus flujos, formando una unidad funcional interdependiente, en interacción a través de corredores territoriales que facilitan los intercambios y posibilitan la generación de economías de localización y de urbanización; a ellos se unen otros centros especializados en los que se ubican funciones superiores en centros urbanos que reciben la denominación de *polos estratégicos*, siendo aquellos *“lugares que concentran actividades de excelencia de rango regional, y que desempeñan una función complementaria de los centros urbanos de referencia, ya sea en la prestación de servicios (aeropuertos, enclaves logísticos, grandes equipamientos) en su función de difusión tecnológica o científica (universidades, centros de investigación, grandes instalaciones industriales, parques tecnológicos), o por tener carácter de municipios singulares conforme al Pacto Local.”*

Tabla 7.1 Grandes áreas urbanas en Castilla y León.
Atlas estadístico de las áreas urbanas en España

Posición	Nombre	Población en 2006	Nº Municipios del área	Población en 2010
19	Valladolid	393.531	17	407.490
30	León	194.006	8	199.450
31	Salamanca	190.597	6	191.272
34	Burgos	175.191	2	180.463
54	Palencia	96.793	4	97.757
61	Ponferrada	82.094	6	85.253
68	Zamora	70.092	3	70.577
69	Segovia	69.331	5	71.901
78	Ávila	53.272	1	58.245
82	Soria	38.004	1	39.838

Fuente: MFOM. Atlas estadístico de las áreas urbanas en España –2006– e INE –2010–. Elaboración B. Calderón.

La tipología contemplada en las directrices de Ordenación del territorio presenta alguna singularidad en lo relativo a la definición y delimitación de áreas urbanas, que más adelante analizaremos, respecto del método estandarizado para la delimitación de las mismas en España del que es responsable el Ministerio de Fomento –anteriormente el ministerio de la Vivienda–. En la versión del año 2006 del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España se diferencian dos tipos de

áreas urbanas: grandes y pequeñas, siendo las primeras aquellas que cuentan con un municipio de al menos 50.000 habitantes y una serie de pequeños municipios que como mínimo deberían tener 1.000 habitantes. De acuerdo con estos parámetros se identifican en Castilla y León diez grandes áreas, incluyendo entre ellas la de Soria que, pese a no cumplir con el requisito básico de 50.000 habitantes, es evidente que sí cumplen con la función de centro urbano para su entorno.

A la vista de esta composición resulta evidente en primer lugar que nos encontramos con un sistema en el que son dominante las relaciones verticales, acentuadas por el mayor tamaño y concentración de funciones de dirección y control en el área de Valladolid, que duplica el tamaño del área de León, que ocupa el segundo lugar, y es diez veces mayor que Soria, que ocupa el décimo y último lugar en esta jerarquía. Asimismo, es preciso destacar que el conjunto de las áreas son notablemente macrocéfalas, ya que en su mayor parte están formadas por un solo núcleo de más de 50.000 habitantes; sólo dos, Valladolid y León, cuentan con un núcleo de más de 20.000 habitantes y sólo una, Salamanca, está compuesta por la ciudad de Salamanca y un municipio de más de 10.000 habitantes, es decir, propiamente urbano. Por otra parte, en todas las denominadas grandes áreas urbanas, el peso de la ciudad central es abrumador; al margen de las áreas de Soria y Ávila –que cuentan con un solo núcleo–, el peso de la ciudad central es abrumador en Zamora, cuya capital representa el 93 por 1000 de su área urbana, y sorprendentemente Burgos, que es la segunda ciudad por tamaño de la Región, pero que carece de área urbana propiamente dicha –el núcleo central representa el 99 por 100 del total del área–, al estar rodeada de numerosos municipios rurales de pequeño tamaño en los que se han registrado algunas transformaciones recientes en la función residencial, pero que carecen o en los que es insignificante la actividad industrial⁴⁴².

Por último es preciso destacar que salvo en las áreas de Valladolid, León, Salamanca, Ponferrada y Segovia, en ninguna de las restantes se advierten procesos de descentralización significativos en favor de su entorno o alfoz, de tal modo que éste está formado por un auténtico archipiélago de pequeños municipios rurales que por lo general o no alcanzan o superan por poco el umbral de 1.000 habitantes; y cuando lo hacen es muy común que sea debido a los procesos de desarrollo residencial reciente –1995-2010– relacionados con la carestía de la vivienda en el núcleo central del área urbana del que dependen funcionalmente de forma absoluta, tanto en lo relacionado con la actividad económica como en el acceso a las

⁴⁴² RESOLUCIÓN de 17 de febrero de 2010, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, por la que se hace público el inicio del procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional del Área Urbana de Burgos.

dotaciones urbanísticas de escala ciudad. Por todo ello es posible afirmar que el sistema regional de Grandes Áreas urbanas en Castilla y León presenta una acusada estabilidad, ya que en los últimos cincuenta años no se han producido cambios significativos ni en el número ni en la jerarquía rango-tamaño, con la particularidad de que los dos núcleos de más de 20.000 habitantes no capitales de provincia de mayor crecimiento –Laguna de Duero y San Andrés de Rabanedo– están integrados funcionalmente con las dos mayores áreas urbanas de la Región, es decir, Valladolid y León.

El Atlas Estadístico de las Áreas urbanas en España 2006 identifica un segundo grupo de áreas, denominado pequeñas áreas urbanas, que a su vez se divide en dos subcategorías: en primer lugar la formada por las ciudades con población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes, no incluidas en la categoría de grandes áreas, y en la que se encontraban tres núcleos: Miranda de Ebro, Aranda de Duero y Medina del Campo; y en segundo lugar, las pequeñas áreas formadas por los municipios urbanos de entre 5.000 y 20.000 habitantes, siempre que aun no cumpliendo con el estándar de 10.000 habitantes en su núcleo central, tuviesen otros atributos urbanos, relacionados con su dinámica de crecimiento, su tipología funcional o con la capacidad de acogida⁴⁴³. En 2006 respondían a este criterio otros nueve municipios, pero quedaban excluidos otros veinte de más de 5.000 habitantes no pertenecientes a un área mayor, lo que constituye una severa limitación del método aplicado a una Región muy extensa y dotada de una estructura de poblamiento estable como la castellano y leonesa. Conviene recordar que estos municipios de menor tamaño, aún no generando fenómenos de aglomeración significativos, desempeñan un papel esencial en la prestación de servicios y dotación de equipamientos en el territorio del que son referencia. Los rasgos demográficos de este conjunto son, en su escala, similares a los de las grandes áreas urbanas, es decir: estabilidad, capacidad para organizar su entorno cercano y una estructura funcional relativamente equilibrada en la que se mantiene, en algunos casos, un peso relativamente importante del sector industrial⁴⁴⁴.

⁴⁴³ MINISTERIO FOMENTO: *Atlas estadístico de las áreas urbanas 2006*. Madrid: Ed. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, 2006. Cfr. pp. 32.

⁴⁴⁴ Según el *Atlas estadístico de las Áreas urbanas de España* publicado por el Ministerio de Fomento, en 2006 quedaban excluidas de la consideración de pequeñas áreas urbanas los siguientes núcleos: Arévalo (7.835), Candeleda (5.137), Arenas de San Pedro (6.682) las Navas del Marqués (5.098), Briviesca (7.146), Cacabelos (5.236), Fabero (5.296) Aguilar de Campoo (7.303), Guardo (7.835), Alba de Tormes (5.021), Guijuelo (5.412), Peñaranda de Bracamonte (6.427), Almazán (5.727), Burgo de Osma (5.055), Iscar (6.593), Medina de Rioseco (5.023), Peñafiel (5.486), Tordesillas (8.686), y Toro (9.667). INE: Cifras de población referidas al 01/01/2006. Real Decreto 1627/2006, de 29 de diciembre.

Tabla 7.2 Pequeñas áreas urbanas en Castilla y León. Atlas estadístico de las áreas urbanas en España

	Municipio	Población 2006	Población 2010
Categoría a: 20.000-50.000	Miranda de Ebro	38.276	39.038
	Aranda de Duero	31.545	33.154
	Medina del Campo	20.767	21.632
Categoría b: 5.000-20.000	Benavente	18.675	19.100
	Béjar	14.948	14.785
	Ciudad Rodrigo	14.035	13.777
	Astorga	12.285	12.015
	La Bañeza	10.549	11.050
	Bembibre	10.092	10.079
	El Espinar	8.230	9.755
	Cuéllar	9.650	9.730
	Medina de Pomar	5.610	6.311

Fuente: Ministerio de Fomento. Atlas estadístico de las áreas urbanas en España –2006– e INE –2010–. Elaboración B. Calderón.

Pero a nuestro entender, la singularidad del poblamiento urbano regional, el elevado número de pequeños núcleos y la superficie y distancia entre ellos hace obligada una reflexión más detenida que ponga en valor el papel de algunos agregados de núcleos y la estrecha relación de existe entre ellos y las grandes áreas urbanas de la Región al comenzar el siglo xxi. Un papel que no es en absoluto sobrevenido, dada la elevada estabilidad del sistema y los escasos trasvases verticales de núcleos, al ser muy limitada su capacidad de crecimiento demográfico, y a cambio la creciente tendencia a la creación de relaciones o redes horizontales formadas por áreas y redes de pequeños núcleos que resultan determinantes en la ordenación del territorio en directa relación con la estructura de la red viaria regional.

7.1.2 Estructura de las áreas y núcleos urbanos en Castilla y León Una propuesta metodológica

Existe una profusa literatura tanto monográfica como de síntesis sobre la evolución de las metodologías empleadas para delimitar la ciudad –áreas metropolitanas o áreas urbanas (Josep Roca Cladera –2003–, Rafael Boix Domènech –2007–, José María Feria Toribio –2004– Serrano Martínez, J.M. –2006– Ministerio de la Vivienda –2006–); en todas ellas se analizan y aplican diversas variantes morfológicas o estadísticas empleadas en Estados Unidos, Europa o España, combinando criterios de carácter demográfico –tamaño y densidad– o funcional –estructura de la

población ocupada–, junto con otros relacionados con la movilidad laboral diaria –*commuting*–, estructura territorial –contigüidad y distancia–, las redes de transporte, la dinámica inmobiliaria o los usos del suelo. La utilización de un umbral demográfico, generalmente los 50.000 habitantes, resulta de general y acrítica aceptación desde que comenzó a utilizarse en EEUU desde principios del siglo xx, si bien es cierto que este criterio ha sido en ocasiones combinado con otros indicadores tales como la densidad de población, ignorando las profundas diferencias que existen en España en relación con el tamaño de los municipios y por lo tanto, la imposibilidad de utilizar criterios homogéneos, incluso dentro de cada Comunidad Autónoma.

Otro de los criterios utilizados en algunos estudios es el relacionado con el perfil funcional del municipio, evaluable a través del porcentaje sectorial de población activa, especialmente de la población ocupada en el sector servicios; pero, sin negar el significado y valor relativo de estas aportaciones, en el momento presente, al comenzar la segunda década del siglo xxi, es posible señalar que se trata sin duda de una variable de valor muy relativo y en algún caso nulo; la explicación de esta pérdida de valor se encuentra en la hiperconcentración del sector terciario en los núcleos mayores de un área urbana o metropolitana, acentuada por la localización en posición central y por lo tanto de máxima accesibilidad de los grandes equipamientos comerciales y de ocio, y por la consiguiente búsqueda de economías de escala –e incluso efecto *hotelling*– del conjunto de actividades y servicios personales y profesionales del área. Este efecto se ve reforzado por la concentración de la administración regional –directa o delegada– y de la administración provincial y nacional, dando como resultado un perfil de actividad en el que cada vez es mayor el abismo entre el tipo de ocupación de la población residente y la actividad realmente desarrollada en los municipios agregados a un área urbana, convertidos, de facto, en dormitorios para la población ocupada en las actividades localizadas en el municipio central.

Tampoco resulta de utilidad en Castilla y León la metodología empleada por algunos organismos y autores –Group European Metropolitan Comparative Analysis (gemaca) 2002, Giulliano, G. y Small (1991), Solís Trapero(2008)–, consistente en la utilización de variables absolutas y relativas relacionadas con el empleo, es decir un porcentaje mínimo de empleo, entendido como la población ocupada en el municipio, residente o no residente, y una ratio de empleos por hectárea, computando no la totalidad de la superficie municipal, sino la superficie realmente ocupada. Ello es debido a la combinación de dos factores: por una parte al alto grado de concentración de población y recursos en el núcleo central de las áreas urbanas y en segundo lugar, por la concentración del empleo terciario e industrial en los núcleos mayores, parcialmente corregida en los últimos años tras la creación de nuevos polígonos industriales en alguno de los municipios integrantes de las áreas urbanas de mayor tamaño.

Uno de los elementos de mayor utilización para valorar la pertenencia y rango de un área metropolitana es el relacionado con los desplazamientos pendulares *–commuters–* entre los municipios integrantes de la misma. Este tipo de análisis, que trata de medir la vinculación y capacidad de atracción de los municipios, presenta importantes limitaciones dado que no se dispone de datos actualizados, tras los publicados en el censo de 2001 sobre movilidad intermunicipal, y toda vez que las estadísticas del Ministerio de Fomento sobre movilidad *–Movilia–* ya sea de carácter cotidiano (2006) o de larga distancia (2007) no ofrece datos desagregados a escala municipal de tal carácter; y los que incluye, ya sean compendios provinciales o resúmenes a escala nacional según tamaño de los municipios, no permiten realizar análisis de dependencia funcional intermunicipal a partir de información sobre desplazamientos diarios *–commuters–*.

Ello no obstante, es cierto que se trata sin duda de una variable de alto significado territorial, ya que es tributaria directa de la capacidad de las infraestructuras para soportar los flujos, pero también es una variable que debe ser relativizada dado que habitualmente es la infraestructura de comunicación la que genera el flujo y no a la inversa, como sucedía en el pasado. Y este cambio está además soportado por una eficaz promoción inmobiliaria, que va creando nuevas urbanizaciones en los municipios con infraestructuras mejoradas para generar primero un éxodo a la periferia meramente residencial, al tiempo que se mantiene e incluso se estimula la localización central de gran parte de la actividad generadora del flujo de *commuters*. Dicho de otro modo, la población afectada por desplazamientos diarios ya era urbana antes de empezar a desplazarse a diario, por lo que, en realidad, a lo que habitualmente se asiste, en términos territoriales, es a una redistribución de efectivos urbanos en el conjunto de un territorio convencionalmente denominado área urbana o área metropolitana desde su núcleo central, que es en el que se concentra el grueso de los centros de trabajo, antes que a una incorporación de nueva población procedente de núcleos vecinos que por su actividad o movilidad podrían agregarse a la misma; en este supuesto, es un núcleo central el que genera su área por descentralización antes que por agregación de municipios.

La encuesta sobre movilidad *–Movilia–* publicada por el ministerio de Fomento, confirma esta afirmación, aun dentro del alto grado de imprecisión por el carácter agregado de sus conclusiones, al señalar que *“...un 37% de los centros habituales de trabajo se encuentran en un municipio distinto al de residencia, porcentaje que decrece al aumentar el tamaño de municipio, y que está muy condicionado por la pertenencia a un área metropolitana: para un mismo tamaño, el porcentaje de centros fuera del municipio es mayor en las áreas metropolitanas”*⁴⁴⁵. Idéntico valor,

⁴⁴⁵ Ministerio de Fomento: *Encuesta de movilidad de las personas residentes en España* (Movilia 2006/2007): <http://www.fomento.gob.es/>.

es decir muy escaso, tiene, a los efectos que nos ocupan, las conclusiones relativas al tiempo empleado en el desplazamiento al centro de trabajo, que en la encuesta de 2006-2007 es de 22 minutos en las áreas metropolitanas y 18 minutos en las áreas no metropolitanas. Su carácter como valor medio debe ser matizado en un sistema urbano como el castellano-leonés, en el que sus áreas urbanas carecen de transporte metropolitano y en el que el grueso de los desplazamientos se realiza en el vehículo privado desde núcleos afluentes, por lo general colindantes, ubicados a escasos kilómetros.

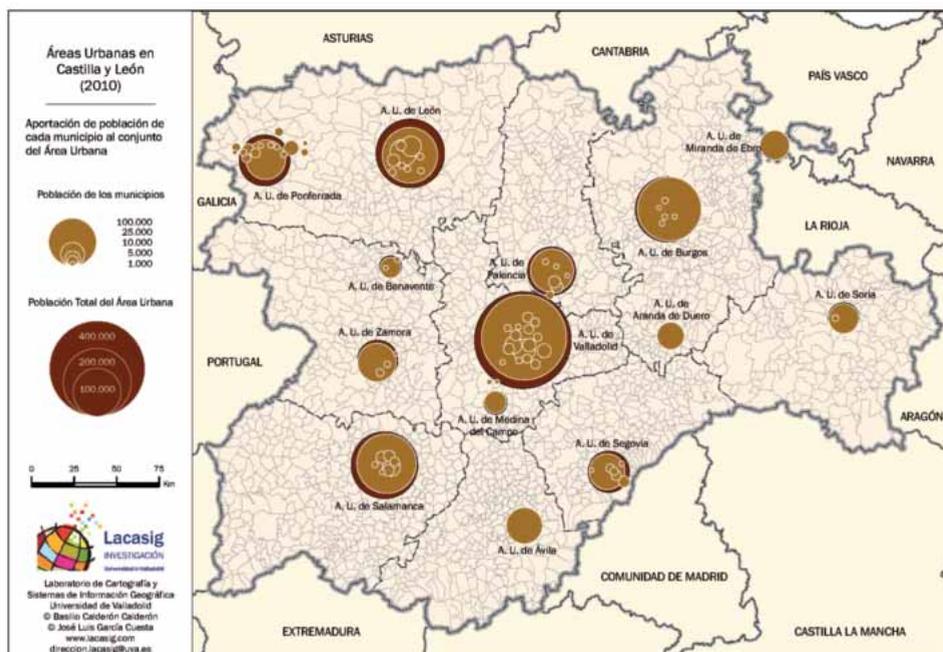
Puede ser a este respecto elocuente la combinación de pérdida-incremento de población y las nuevas promociones residenciales periféricas para entender el sentido que en la actualidad tiene el fenómeno y sobre todo hasta qué punto es la actividad inmobiliaria la que realmente desencadena el proceso. Morfológicamente, éste no ofrece resultados muy diferentes del que resulta de la aplicación de la metodología empleada por Clusa y Roca (1997) inspirada en el Federal Register de 1990, y otros autores –Salom Carrasco y Casado Díaz (2007), Llano Verduras (2006), Boix Domènech 2007, Ajenjo i Cosp y Sabater i Coll (2004), Susino y Martínez-Reséndiz (2010), Miralles, C. (2006) o Feria Toribio (2004)–, consistente en el uso de porcentajes de *commuting* entre ciudades para identificar, mediante iteraciones sucesivas, lo que Clusa y Roca consideran “...una realidad formada por patrones de movilidad más complejos y en los que la distancia al centro principal es cada vez mayor. De esta forma se da cabida a la opción de que una parte importante de los flujos intermunicipales no sean con la ciudad principal o el núcleo central, sino entre los propios municipios de las coronas”⁴⁴⁶.

Obviamente, esta metodología tiene utilidad en el caso en que las áreas urbanas o metropolitanas sean policéntricas, es decir que cuenten con varios municipios con capacidad de atracción como para recibir flujos de trabajadores procedentes de otros núcleos del área, e incluso del núcleo central; pero tampoco sirve para identificar y reflejar el estado de las áreas en Castilla y León, dado que solo dos de las catorce identificadas, Valladolid y León, cuentan con algún núcleo de tamaño y dinamismo adecuados para constituirse en alternativa descentralizadora en la distribución de los flujos de trabajadores. Y es que estamos en presencia de áreas en las que el núcleo central representa, en volumen de población y en población ocupada, un porcentaje superior al 75 % del conjunto del área delimitada, por lo que es fácil deducir que la mayor parte de los desplazamientos con motivación laboral

⁴⁴⁶ BOIX DOMÈNECH, Rafael: “Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España”, en *Seminario Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada*, Sevilla, 11 de Abril de 2007. pp. 5.

son unidireccionales –periferia a centro– en contra de lo que sucede en áreas urbanas de mayor tamaño y complejidad.

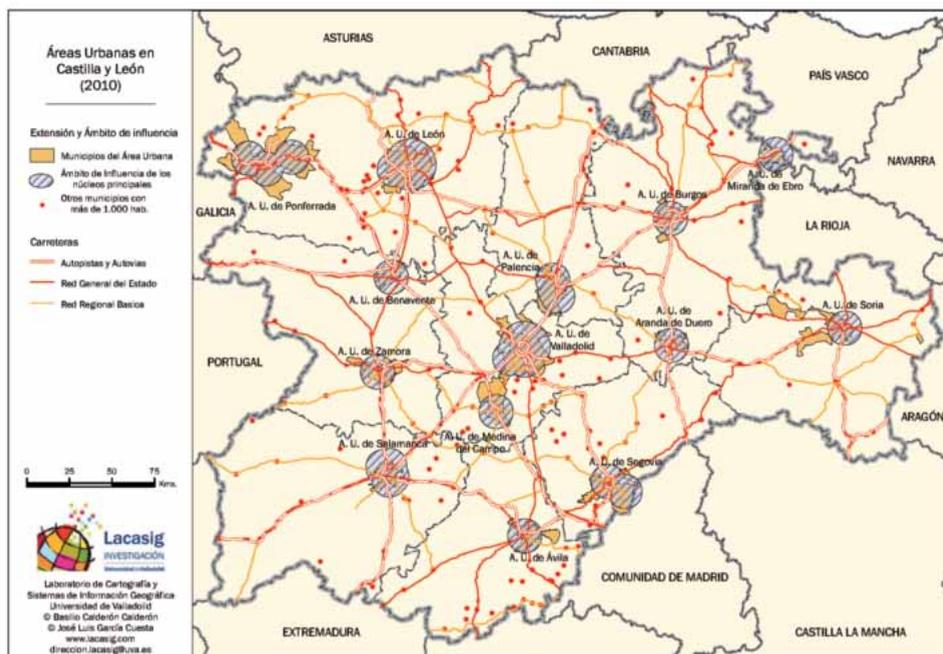
Figura 7.1 Hiperconcentración demográfica en las áreas urbanas de Castilla y León



Fuente: Elaboración B. Calderón.

Este carácter es especialmente acusado en las áreas que podemos considerar medianas, es decir aquellas formadas por un municipio central y una constelación más o menos numerosa de pequeños municipios de tamaño reducido, habitualmente inferior a 5.000 habitantes; si exceptuamos los casos en los que el municipio no cuenta con núcleos de más de 1.000 habitantes vinculados –Burgos, Zamora, Soria, Aranda de Duero, Miranda de Ebro. Medina del Campo o Benavente–, en el resto de las áreas, en las que sí existe vinculación funcional con otros núcleos medianos o pequeños –Segovia, Palencia, Salamanca, Ponferrada, León y Valladolid– el peso relativo de la capital es abrumador, lo que sin duda es relevante en la formación tipología y entidad de los flujos generados.

Figura 7.2 Extensión y área de influencia como distancia al núcleo central



Fuente: Elaboración B. Calderón.

Partiendo de la información sistematizada en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España de 2006 y de las propuestas sobre el sistema urbano contenidas en las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León del año 2008, y con objeto de realizar una más adecuada aproximación al estado de la red de ciudades en Castilla y León, se ha completado la información de la primera publicación –el Atlas– con dos nuevas variables: la distancia entre núcleos y las transacciones inmobiliarias en los últimos siete años –2004-2010–. Por lo que respecta a la primera, el criterio de distancia o alcance de la influencia o integración de los municipios en un área urbana ha sido utilizada por algunos autores –Serrano (2006)–, considerando que el número de municipios que integran un área está en función de la distancia –radio– y del tamaño de la ciudad central, de modo que “...para las AAUU de tamaño menor, hasta aproximadamente el medio millón de habitantes, el umbral máximo de ese radio, se extiende hasta los 15 km”, en tanto que “ en las AAUU de mayores tamaños demográficos tal distancia se amplía progresivamente, de tal forma que en Madrid se alcanzan los 40 km”.

El considerable tamaño superficial de la mayor parte de los términos municipales en Castilla y León hace que se tenga que valorar con extremo cuidado el carácter de

distancia al núcleo central o lo que es lo mismo la proximidad. Para resolver este problema hemos definido dos tipos de contigüidad: la que denominamos primaria, es decir la que se mide desde el centro del núcleo central, de mayor tamaño, y la que consideramos como secundaria que es la que se mide a partir de otros núcleos integrantes de un área con población superior a 20.000 habitantes. Por esta razón se ha preferido asociar los criterios de tamaño y distancia teniendo en cuenta no el límite del término municipal, sino la distancia entre los núcleos de población que figuran como cabecera del municipio; y no por casualidad se aprecia en numerosos casos que la posición de éstos en su término suele estar basculada en dirección al municipio y núcleo mayor del que funcionalmente es dependiente, antes que en una posición central en su propio término municipal, dentro del que habitualmente existen otras entidades de población menores. De esta forma, en el proceso de agregación de municipios a un área a partir del criterio de contigüidad, han quedado excluidos aquellos cuyo casco ocupado superaba la distancia umbral predefinida –15 kilómetros desde municipios de más de 50.000 habitantes y 10 kilómetros desde municipios del más de 20.000 habitantes–, que es aquella a la que alcanza el fenómeno de la descentralización, generadora de desplazamientos diarios por motivos de trabajo, estudios, compras y ocio al núcleo central o entre núcleos integrantes del área.

Para confirmar esta hipótesis se ha analizado una segunda variable como es la relacionada con las transacciones inmobiliarias –vivienda nueva o de segunda mano– llevadas a cabo en cada municipio en el periodo 2004-2010, es decir en el periodo inmediato anterior y posterior a la crisis del sector en España. Esta información nos permite evaluar tanto el volumen, es decir, la capacidad de acogida de los municipios de un área urbana, como el ritmo con que se ha producido en la primera década del siglo XXI y se ha considerado, tras eliminar del teórico entorno de los núcleos de más de 50.000 y de más de 20.000 habitantes, aquellos municipios de más de 1.000 habitantes en los que el número de transacciones inmobiliarias –especialmente las de nueva vivienda– estuviese por debajo de la media del conjunto del área –excluido el núcleo central–. La aplicación de este criterio, unido a la propia evolución demográfica del municipio, nos permite circunscribir el teórico dominio de las áreas urbanas en Castilla y León a los límites señalados, toda vez que superado el radio combinado de 15 y 10 km queda diluida aparentemente su capacidad de atracción, ya que a partir de esa distancia son muy escasas las operaciones de compraventa de vivienda y muy escaso –casi nulo– el crecimiento de la población en los núcleos semiurbanos intersticiales –los ubicados entre áreas urbanas–.

Pese a todo, la debilidad y singularidad del sistema urbano en Castilla y León se manifiesta en el hecho de que en la mayor parte de las áreas urbanas el peso de la capital medido en volumen de población y número de transacciones inmobiliarias

es determinante. Es más, las registradas en estas últimas representan un porcentaje superior al 70% del total del área, con la excepción de las de León, Salamanca, Valladolid y Segovia, ya que en ellas la dinámica inmobiliaria se ha compartido con los municipios de su área urbana, como consecuencia del alto precio del suelo y vivienda de la “capital” frente a los municipios periféricos que han captado una parte considerable de la demanda procedente del núcleo central o capital de las mismas.

Tabla 7.3 Evolución del número de transacciones inmobiliarias en las Áreas urbanas de Castilla y León entre 2004-2010: núcleo central vs resto del área

	(A) Transacciones 2004-2010 Total área	(B) Transacciones 2004-2010 Capital	% B/A	(C) Transacciones 2004-2010 Resto área	% C/A
Ávila	8.379	8.379	100,00	-	-
Aranda de Duero	3.853	3.853	100,00	-	-
Miranda de Ebro	3.159	3.159	100,00	-	-
Benavente	3.336	3.248	97,37	88	2,63
Burgos	21.282	20.211	94,96	1.071	5,04
Medina del Campo	20.057	1.910	92,86	147	7,14
Zamora	9.437	8.706	92,26	731	7,74
Soria	4.922	4.456	90,54	466	9,46
Palencia	13.151	9.685	73,65	3.466	26,35
Ponferrada	10.017	7.159	71,46	2.858	28,54
Salamanca	22.081	15.664	70,94	6.417	29,06
Valladolid	44.768	27.283	60,72	17.585	39,28
León	24.075	13.438	55,82	10.637	44,18
Segovia	6.989	3.695	52,87	3.249	47,13

Fuente: MFOM Transacciones inmobiliarias (compraventa). Elaboración B. Calderón.

La validez de esta hipótesis ya ha sido contrastada en diversos estudios empíricos como el realizado en el área funcional de Barcelona, “...donde se revelan preferidos para irse a vivir fuera del lugar donde se trabaja, los municipios con precios relativos de la vivienda menores, de más superficie, de construcción más reciente, con más viviendas unifamiliares, más externalidades positivas y municipios menos especializados en el sector industrial de bienes de capital e intermedios”⁴⁴⁷. Y es

⁴⁴⁷ MASCARILLA MIRO, Óscar: *Mercado laboral y pautas de localización residencial: Un modelo teórico y su aplicación al caso del área funcional de Barcelona*. Fedea, Mayo 2002.

que, en las cuatro áreas señaladas –León, Salamanca, Valladolid y Segovia–, existe algún municipio de referencia que concentra una gran parte de las operaciones inmobiliarias alternativas a las de la “capital”, tal es el caso de Palazuelos de Eresma en Segovia, San Andrés de Rabanedo y Villaquilambre en León, Santa Marta de Tormes en Salamanca y Arroyo de la Encomienda en Valladolid. Se advierte asimismo un alto grado de coincidencia en la evolución del sector inmobiliario, ya que en todos ellos se han construido muchas viviendas en la primera década del siglo XXI, una parte de ellas unifamiliares, de mayor superficie, calidad y precio competitivo frente a la oferta del núcleo central del área.

Finalmente, se ha considerado que el carácter de los núcleos integrantes de un área urbana no es ya solo el que históricamente y de forma espontánea o independiente hayan ido consolidando; antes al contrario, en los últimos años parte de su rango funcional se debe a razones de política territorial, especialmente la contenida en la legislación sobre régimen local –pacto local–, pacto al que se adhirieron la totalidad de las entidades locales castellano leonesas, es decir, las 9 diputaciones, y los 274 municipios de más de 1.000 habitantes, desagregados a su vez en 224 municipios con población entre 1.000 y 5.000 habitantes, 35 municipios con población comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes y finalmente los 15 municipios con población superior a 20.000 habitantes⁴⁴⁸.

Tabla 7.4 Evolución del número de transacciones inmobiliarias en los municipios más dinámicos de las áreas urbanas en Castilla y León –excluida la capital–

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	% área
Palazuelos de Eresma	344	205	197	99	83	99	87	1.114	16,0
San Andrés de Rabanedo	766	741	869	732	457	326	363	4.254	17,7
Villaquilambre	587	610	805	804	370	272	327	3.775	15,6
Santa Marta de Tormes	206	461	371	398	90	193	162	1.881	8,5
Arroyo de la Encomienda	388	756	1.026	513	409	527	751	4.370	9,7

Fuente: Ministerio de Fomento. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Elaboración B. Calderón.

El objetivo de esta iniciativa era, entre otros, la adecuación de la vertebración administrativa mediante la integración y cohesión del territorio, profundizando en la descentralización y en el reparto del poder político local, así como fomentar una mayor cooperación institucional, habilitando instrumentos para la participación de las Cor-

⁴⁴⁸ Junta de Castilla y León: Adhesiones al Pacto Local de Castilla y León (<http://www.jcyl.es>).

poraciones Locales en importantes ámbitos de decisión que afectan a sus intereses. En la práctica esta declaración de principios se traduce en un reparto competencial desagregado conforme al tamaño de los municipios, en tres categorías: los Municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes, los Municipios de más de 20.000 habitantes, y las Provincias, que ejercerán las competencias y funciones delegadas en los Municipios con una población igual o inferior a 5.000 habitantes. Con esta descentralización y traspaso de competencias al ámbito municipal se elimina la extrema dependencia de los municipios menores e intermedios en la jerarquía urbana en el acceso a determinados servicios, se dota de coherencia a la ordenación de los mismos y se resta presión de demanda a los municipios de mayor tamaño y rango, reduciendo con ello el volumen de población desplazada a las áreas urbanas a las motivaciones clásicas –residencia trabajo, ocio...–⁴⁴⁹.

Junto a las tres variables apuntadas, se ha realizado un detallado análisis espacial utilizando simultáneamente diversas fuentes cartográficas con el objetivo de corregir los errores y omisiones que algunas de ellas presentan. La base cartográfica municipal es suministrada por el Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) a través de su Centro de Descargas, para todo el soporte considerado Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional. Concretamente el fichero de Líneas de Límites Municipales para toda España, en su versión de mayo de 2011, cuya geometría de líneas tiene una precisión a escala 1:25.000. Esta cartografía ha sido complementada con la procedente del BCN25/BTN25 y contratada con la que suministra el Servicio de Información Territorial de la Junta de Castilla y León⁴⁵⁰.

No obstante, para la realización de un análisis más preciso de la ocupación de suelo, que nos permita establecer con claridad la extensión de la mancha urbana, es preciso acudir a otras fuentes de información, ya que los polígonos de suelo urbano que aporta la cartografía vectorial anteriormente citada, carece de precisión y actualidad. Los polígonos de la cartografía correspondiente con los núcleos urbanos, tienden frecuentemente a la generalización de líneas –a veces porque proceden de

⁴⁴⁹ Las Competencias y funciones objeto de transferencia a los municipios con población inferior a 5.000 habitantes o a 20.000 en algún caso son: campamentos Juveniles, Centros de educación infantil (de 0 a 3 años), Centros de día para personas mayores, comedores sociales, instalaciones deportivas, instalaciones y otras infraestructuras de uso público en áreas recreativas de montes, riberas estimadas y espacios naturales, centros de día para personas mayores y centros de educación infantil (0 a 3 años), viviendas nuevas protegidas con gestión pública, promoción y fomento del empleo y enseñanza de personas adultas. Junta de castilla y león. Acuerdo de pacto Local de castilla y León. 3 noviembre 2005.

http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1144758967054/_/_/_

⁴⁵⁰ www.centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/ y <http://www.sitcyl.jcyl.es/sitcyl/home.site>

cartografía de menor escala– y a representar solo aquellos espacios con un uso más homogéneo. Sin embargo, la realidad del periurbano de nuestras ciudades es bastante más compleja, llegando muy frecuentemente a presentar dificultades para dirimir por dónde se trazan las líneas que separan diferentes usos. Obviamente, el recurso a la cartografía detallada del planeamiento municipal solucionaría éste problema, pero excede las posibilidades y justificación del presente trabajo.

Por todo lo anteriormente expuesto, se ha empleado la base cartográfica del Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España (SIOSE), que supone un importante avance respecto al Corine Land Cover. Las características del SIOSE que le hacen singular para análisis espaciales como el que se realiza en este trabajo se resumen en la unidad mínima de superficie que representan, que oscila entre las 0,5 y 2 ha⁴⁵¹, la precisión a escala 1:25000, su clasificación temática doble (simple y compuesta) y las imágenes de referencia utilizadas para su realización⁴⁵². Por el contrario Corine Land Cover tiene una precisión de escala de 1:100.000, la unidad mínima cartografiable es de 25 ha y tiene una clasificación temática jerárquica de 5 niveles con 44 clases de coberturas y usos del suelo⁴⁵³. Para comprobar la bondad de los datos y corregir algunas variaciones, hemos utilizado ortofotos a escala 1:5.000 del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) a través de servicios WMS (Web Map Service) por medio de ArcGIS como cliente pesado.

Finalmente, entre los elementos que contribuyen a articular un territorio cuyas relaciones han de medirse necesariamente por capacidad de atracción y flujos, es preciso prestar alguna atención al estudio de la infraestructura de transporte. Es ella la que contribuye, junto con los restantes factores apuntados, a compensar y en algún caso invertir el peso de las relaciones de dominancia verticales en una modesta y tradicionalmente muy jerarquizada –en tamaño– red urbana regional.

7.1.3 El papel de la infraestructura de transportes en la consolidación de la red urbana regional: un singular equilibrio de ejes y nodos

Las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aprobadas por Ley 3/2008, de 17 de junio, en consonancia con los principios generales de desarrollo sostenible y equilibrio territorial, proponen diversos objetivos de entre los

⁴⁵¹ Superficies artificiales y láminas de agua: 1 ha. Playas, vegetación de ribera, humedales y cultivos forzados (invernaderos y bajo plástico): 0,5 ha. Zonas agrícolas, forestales y naturales: 2 ha.

⁴⁵² SPOT5 fusión de imágenes pancromática y multiespectral de 2,5 m de resolución espacial del año 2005 conjuntamente con dos coberturas de imágenes Landsat5 TM del año 2005 y ortofotos PNOA de los años 2004 y 2006, como complemento.

⁴⁵³ La fotointerpretación se realizó sobre imagen de referencia Landsat TM en el año 1990, Landsat7 en el año 2000 e imágenes SPOT4 en el año 2006.

que destacan los relacionados con la modernización de las infraestructuras de transporte y la necesidad de completar el «mapa logístico» regional. Para alcanzarlos, se considera estratégico potenciar, además del conjunto de la red ferroviaria, los cuatro grandes ejes viarios de alta capacidad como son el corredor E-80 / A-62, de Miranda de Ebro a Fuentes de Oñoro por Briviesca, Burgos, Venta de Baños, Valladolid, Tordesillas, Salamanca y Ciudad Rodrigo, que debe consolidar su condición de corredor europeo de transporte combinado entre Portugal y el resto de la Unión Europea, y desplegar su capacidad como corredor de desarrollo económico regional. En el mismo sentido se potenciará el corredor del Duero, de Zamora a Soria que debe completarse en dirección este, conectando con el Arco Mediterráneo a través del corredor del Ebro y hacia Francia por el Pirineo aragonés, así como en dirección oeste hacia Oporto. También se consideran estratégicos los ejes que comunican el norte y noroeste de España con el centro peninsular (A-1 y A-6), a los que se añaden, obviamente, otra serie de corredores de con alta capacidad para articular el espacio regional como son el eje este-oeste por el norte de la Comunidad (Camino de Santiago), el eje norte-sur por el oeste (Vía de la Plata), el eje transversal sur, de Salamanca a Soria por Ávila y Segovia y el corredor Cantábrico-Mediterráneo.

El primero de estos grandes corredores, la Autovía de Castilla, A-62, atraviesa uno de los ámbitos más dinámicos de la Región, el corredor Valladolid-Palencia-Burgos, que puede considerarse como el espacio medular de la industria regional, ya que en él operan gran parte de las mayores firmas industriales implantadas en Castilla y León y una densa red de pequeñas y medianas empresas que contribuyen a diversificar las actividades productivas en el mismo⁴⁵⁴. Sólo en el tramo de este eje comprendido entre Tordesillas y el límite de la provincia de Palencia se encuentran emplazados 26 polígonos industriales, a los que hay que añadir otros 18, ubicados bien en municipios del entorno de Valladolid -Santovenia, La Cistérniga, Cabezón, o bien en municipios apoyados en otros ejes como son los de Zaratán y Villanubla, en la futura autovía Valladolid-León, A-60, Aldeamayor de San Martín y Portillo en la autovía de Segovia, A-601, o Laguna de Duero y Boecillo en la N.601 –carretera de Madrid–⁴⁵⁵. Este eje dispuesto de noreste a suroeste, ensarta las áreas urbanas más dinámicas y de la Región: Miranda de Ebro, Burgos, Palencia, Valladolid,

⁴⁵⁴ CALDERÓN, B. y PASCUAL, H. (2009), op.cit. pp. 239.

⁴⁵⁵ Las principales áreas industriales de tramo de la A-62 son: el polígono industrial Canal de Castilla en Cigales; las áreas y polígonos industriales de Valladolid de: Nicas, las Cerámicas, Arcas Reales, Argales, Cabildo Sur, Carrascal, Casasola, San Cristóbal, el Berrocal, ACOR, Tres hermanos, las Arenas, las Mimbreras, las Raposas, las Raposas II, los Santos, Cuesta de Tomillo, Industrial Jalón, y el Nuevo complejo ferroviario en Valladolid –Sec. 53–, Polígono industrial Sector 16 y Sector 8 en Arroyo de la Encomienda, polígono industrial de Simancas y finalmente, el Polígono Logístico Industrial, la Vega y Valdegalindo en Tordesillas (<http://www.invertirencastillayleon.jcyl.es>).

Medina del Campo y Salamanca, y también alguna de las redes de núcleos urbanos más relevante, especialmente los situados en el entorno de área urbana de Valladolid: Briviesca, Medina de Rioseco, Tordesillas, Toro, Peñafiel, Cuéllar, Iscar, Alba de Tormes y Ciudad Rodrigo.

El segundo de los grandes ejes de conexión internacional y alta capacidad de vertebración regional es el que conforma la Autovía del Noroeste A-6; una infraestructura de gran capacidad en la casi totalidad de su trayectoria, pues, aunque en el tramo comprendido entre Villalba y Adanero mantiene los caracteres técnicos de una carretera convencional, está funcionalmente asociada a la Autopista A-6 (Villalba-Adanero), abierta al tráfico en 1969 y explotada en régimen de peaje por la empresa Iberpistas. La Autovía del Noroeste A-6 proporciona un enlace viario de alta capacidad entre Valladolid y los núcleos urbanos del eje Atlántico, al tiempo que introduce una nueva conexión con el eje de desarrollo Oporto-Lisboa y favorece el engarce con Valladolid y, como ya hemos señalado, con la diagonal castellana, de las áreas y centros urbanos más septentrionales de Portugal (Vila Real, Chaves, Braganza). Asimismo, este eje opera de facto como una arteria de gran capacidad para la articulación de Valladolid con el área metropolitana de Madrid, si bien es cierto que, desde 2008 comparte este carácter con la autovía de titularidad autonómica A-601 Valladolid-Segovia.

A estos dos grandes corredores hay que añadir un tercero, la N-122/ A-11 –autovía del Duero–; una vía que, en su continuación desde Valladolid en dirección a Soria, tan sólo se encuentra desdoblada en los primeros km, hasta Tudela de Duero, por lo que bien puede señalarse que en 2010 se presenta todavía con su trazado y tipología original, es decir, el que corresponde a una carretera convencional con algunas mejoras introducidas por la aplicación del Programa de Acondicionamiento. Ello no obstante, la Ruta del Duero –N-122– está llamada a desempeñar un decisivo papel estratégico, ya que, además de mejorar la articulación regional, dado su trazado transversal, posee un notable potencial como arteria de vertebración internacional, considerados conjuntamente la N-122 y el Itinerario Principal IP-4 portugués, es decir, el Itinerario E-82 Oporto-Valladolid-Zaragoza. Asimismo, ambos ejes poseen, a través de su enlace con el corredor del Ebro-Autopista A-68, el trazado idóneo para permitir la configuración de un corredor estructurante de dirección oeste-este entre Oporto y Barcelona, de notable significación a escala de la Península Ibérica, ya que no sólo permite una correcta conexión con el Arco Mediterráneo, sino también con Francia por el Pirineo aragonés.

El acondicionamiento y potenciación de la Ruta del Duero tendrá notable repercusión en la Región, ya que permitirá la inserción de las ciudades por el atravesadas en un potencial eje de desarrollo de trazado transversal, jerarquizado, junto a Barcelona y Zaragoza, por Oporto y la propia capital vallisoletana, y por otro, en el

contexto del proceso de integración de la Región Internacional del Duero, acrecienta y consolida la posición estratégica de Valladolid, permitiéndole desarrollar, conjuntamente con Oporto, la función de centro bipolar en el mencionado espacio interregional integrado. En 2011 esta infraestructura se encontraba en fase de construcción, ya que junto a tramos en servicio son otros muchos los que se encuentran en estudio, licitación o ya directamente en construcción. Atravesaría las áreas urbanas de Soria, Valladolid y Zamora y las redes de núcleos de Burgo de Osma, Peñafiel-Cuéllar-Íscar, Tordesillas y Toro, con la particularidad de que gran parte de ellos están, al igual que el área urbana central de Valladolid, vinculados al corredor E-80-Autovía de Castilla, lo que sin duda potencia aún más el carácter dominante de esta área urbana⁴⁵⁶.

Especial significado para la vertebración regional y articulación de la red urbana tienen también otros dos ejes: la autovía N-601/A-60 –autovía Valladolid-León–, y la autovía de titularidad autonómica A-601 Valladolid-Segovia, conocida también como Autovía de Pinares. La primera de ellas se encuentra en ejecución habiéndose iniciado simultáneamente su construcción en la provincia de Valladolid –tramo Valladolid-Aeropuerto de Villanubla, de 13,7 km– y que representa una inversión de 39,68 millones de euros; un tramo que parte en el enlace de la actual N-601 con la A-62 –Autovía de Castilla–; y también se encuentra en construcción, en la provincia de León, el tramo Santas Martas-León, de 27,1 km y con una inversión de 120,21 millones de euros⁴⁵⁷. Pero todavía no se han iniciado las obras en el tramo central, Villanubla-Santas Martas, de 92 km, si bien en Enero de 2010 el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino ha dado el visto bueno a la declaración de impacto ambiental, por lo que se espera que, si la situación presupuestaria lo permite, sus cuatro tramos sean licitados a lo largo del año 2011⁴⁵⁸. Este eje y su prolongación de León a Ponferrada pone en relación las tres grandes áreas de referencia en ambas provincias: Valladolid, León y Ponferrada, y las redes de núcleos de Medina de Rioseco, asociado a la primera, y las dos constelaciones de redes de núcleos vinculadas a León: Astorga, la Bañeza y Valencia de Don Juan, o a Ponferrada: Bembibre, Villablino y Fabero.

⁴⁵⁶ CALDERÓN CALDERÓN, Basilio: “Infraestructuras de transporte e instalaciones complementarias en la provincia de Valladolid”, en VV.AA.: *La economía de la provincia de Valladolid*. Ed. Universidad de Valladolid-Cajamar, 2011, pp. 391 a 422.

⁴⁵⁷ <http://www.fomento.es/AZ.MFOM.ObrasCarreteras.Web/default.aspx>.

⁴⁵⁸ Resolución de 21 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Autovía Valladolid-León, tramo Villanubla-Santas Martas. BOE Lunes 18 Enero 2010.

Conviene destacar, asimismo, el significado de la autovía de titularidad autonómica A-601 Valladolid-Segovia, conocida también como Autovía de Pinares, inaugurada en 2008, que además de conectar mediante una vía de alta capacidad las dos capitales provinciales, en consonancia con el objetivo del Gobierno Regional de conectar entre sí todas las capitales de provincia de la Comunidad mediante vías de gran capacidad, tiene la virtud de enlazar con la Autopista AP-61 y la AP-6 –Villalba-Adanero– y comunicar ambos centros con el mayor enclave logístico peninsular, es decir con la Comunidad de Madrid (CALDERÓN, Basilio, 2011). Constituye al tiempo una nueva alternativa para conectar Madrid con los ejes Valladolid-León, actualmente en construcción y Valladolid-Palencia-Santander, reduciendo el tráfico de acceso a los mismos que sigue la A-6, y la A-62 entre Valladolid y Tordesillas. La ejecución de las obras se ha llevado a cabo mediante el contrato de concesión de obra pública por un plazo de 35 años, un contrato que se caracteriza por financiarse a través del sistema denominado “canon de demanda”, también conocido como “peaje en la sombra” que convierte al concesionario en el encargado de la redacción del proyecto de construcción, de la construcción de la autovía y de su conservación, mantenimiento, vigilancia y explotación, asumiendo el riesgo económico de su gestión –RUILOBA, A. (2008)–. Esta nueva vía pone en relación el área central de Valladolid con la de Segovia y Ávila, englobando en su recorrido las redes de núcleos de Cuéllar e Iscar y de El Espinar y Navas del Marqués.

Tienen un papel también relevante el eje este-oeste por el norte de la Comunidad que corresponde con la autovía Burgos-León –Camino de Santiago–, el eje nortesur por el oeste –Vía de la Plata– y el eje transversal sur, de Salamanca a Soria por Ávila y Segovia. En el primer caso porque permite conectar el gran eje europeo E-80 con el norte y noroeste peninsular, atravesando las áreas urbanas de Burgos, León y Ponferrada y en el segundo porque, aun sin completar, ensarta las áreas urbanas de León, Benavente, Zamora y Salamanca; el tercero, de carácter embrionario y poco menos que virtual, pondría en conexión las áreas de Soria, Segovia y Ávila, con la particularidad de que estas dos últimas basculan más hacia la Comunidad de Madrid por proximidad y facilidad de comunicación.

En conjunto las dos primeras décadas del siglo XXI están llamadas a convertirse en un periodo crucial en el proceso de vertebración de la Comunidad castellana y leonesa y en la mejora de la posición relativa de las capitales de provincia, y en general, de las áreas urbanas en la red de comunicaciones regional y nacional. Las oportunidades que merced a las nuevas infraestructuras se abren en el horizonte económico regional son considerables; y no sólo porque se haya reforzado el papel articulador de Castilla y León en el territorio peninsular, sino porque en torno a ellas tendrá lugar un cambio radical en las formas y estructura de actividades de las ciudades de la Región. Con todo, no debemos olvidar que los efectos urbanísticos y

socioeconómicos de determinadas políticas territoriales no son inmediatos. Se advertirán en las próximas generaciones; y cuando se valoren, habrá que volver a reflexionar, probablemente, sobre el verdadero significado de la ordenación de un territorio finito, administrativamente sobrefragmentado y descoordinado, en el que la competencia por su control entre cercanos reduce su atractivo y limita considerablemente la capacidad para competir de la economía de los agregados analizados, las áreas urbanas, y regional en su conjunto.

7.1.4 Una aproximación a la estructura de las Áreas y redes de núcleos urbanos en Castilla y León al comienzo de la segunda década del siglo XXI: propuestas para un debate

Teniendo en cuenta las peculiaridades territoriales de Castilla y León, la singular distribución de los municipios y centros urbanos y la evolución sufrida por unos y otros en las últimas décadas del siglo XX, es necesario realizar un análisis más detallado de los mismos dada, por una parte, la estabilidad alcanzada por el sistema y las profundas diferencias en la capacidad de organización de las distintas áreas y núcleos urbanos. En el bien entendido que este empeño no vendrá sino a recoger una situación creada de facto en las últimas décadas, es decir, un dibujo de ocupación del territorio trazado en su mayor parte de forma espontánea y solo en una pequeña parte por la interacción de fuerzas centrífugas muy débiles, no coordinadas, asociadas a la explotación del diferencial de precio del suelo industrial y residencial frente al núcleo o núcleos centrales –en el caso de áreas que denominaremos polinucleares–, formalmente vertebradores o impulsores de un área urbana.

Ninguna de las áreas, ni siquiera las que cuentan con directrices de ordenación de ámbito subregional –ciudad central y su entorno– operan de forma coordinada, dado el carácter no vinculante de éstas; antes al contrario, su relación es las más de las ocasiones competitiva, y por ello contradictoria, a la búsqueda de la población y recursos que por razones de naturaleza diversa –económicas, estilos de vida etc.– no caben en la ciudad central o nuclear. El resultado no puede ser más desalentador; el potencial de las 14 áreas que superan la concurrencia de criterios seleccionados, y que por lo anteriormente expresado no dejan de ser una simple agregación de municipios, queda diluido por la falta de medidas de gobierno común y de comunicación entre ellos; por la falta de la superestructura organizativa, política e incluso social que ordenase un territorio de forma no remedial, es decir, proyectando el futuro y no remediando los excesos del pasado aplicando el muy efectista pero puramente propagandístico *nunca más*.

Tabla 7.5 Tipología de áreas urbanas en Castilla y León atendiendo a su tamaño y composición

	Tamaño	Población: Al menos...	Distancia: hasta	Denominación Áreas
Áreas urbanas polinucleares	Grandes	<ul style="list-style-type: none"> • Un núcleo > 50.000 • Un núcleo > 20.000 • Un núcleo > 5.000 • Un núcleo > 1.000 	15 km	Valladolid, Laguna de Duero, León y San Andrés de Rabanedo
	Áreas Nucleares	N.1 <ul style="list-style-type: none"> • Un núcleo > 50.000 • Un núcleo > 5.000 • Un núcleo > 1.000 	10 km	Ponferrada, Palencia, Salamanca y Segovia
Áreas urbanas nucleares	Medias	N.2 <ul style="list-style-type: none"> • Un núcleo > 50.000 • Un núcleo > 1.000 	10 km	Burgos, Zamora y Ávila
	Áreas Nucleares Pequeñas	<ul style="list-style-type: none"> • Un núcleo > 20.000 • Un núcleo > 1.000 	10 km	Soria, Medina del Campo, Benavente
Pequeñas ciudades	Sin formar área	<ul style="list-style-type: none"> • Un solo núcleo > 20.000 	-	Miranda de Ebro Aranda de Duero

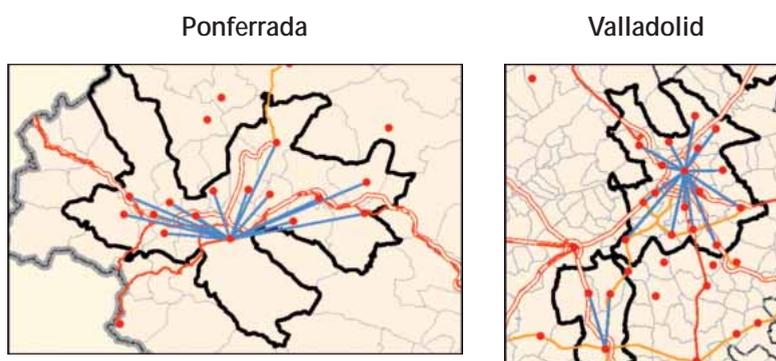
Fuente: Elaboración B. Calderón.

Para llevar a cabo una clasificación estandarizada que responda a las peculiaridades de la estructura y jerarquía urbana de Castilla y León, hemos partido de la hipótesis de que la formación de un área urbana necesita de la concurrencia de algunos requisitos ineludibles como los apuntados en el epígrafe anterior: distancia, contigüidad, vinculación funcional, movilidad y obviamente, un determinado tamaño del núcleo central, medido en número de habitantes –en nuestro caso 50.000– en tanto que generador de la mayor capacidad de atracción. Partiendo de este criterio, la estructura de la red urbana en Castilla y León presenta tres niveles; en primer lugar el formado por las grandes áreas, siendo estas las que tienen un carácter polinuclear y que están integradas por un núcleo de 50.000 habitantes y al menos otro de más de 20.000 habitantes, así como todos los municipios de más de 1.000 habitantes cuyo casco está ubicado en un radio de 15 km, que es la distancia aproximada a la que se encuentran alguno de las grandes infraestructuras –aeropuertos, áreas logísticas...– o polos de actividad –parques tecnológicos...–.

El segundo nivel, que corresponde a las áreas medianas, aparece bien definido a partir de un núcleo de 50.000 habitantes y al menos otro de más de 5.000 junto a todos los de más de 1.000 que se encuentran en un radio de 10 km, en tanto que las áreas más pequeñas son las que se forman a partir de 20.000 habitantes y obviamente los municipios de más de 1.000, ubicados en un radio de 10 km. En

esta combinación de tamaños y distancias se cumplen también otros criterios que podemos considerar en una primera aproximación como complementarios, como son en primer lugar que todos los núcleos estén apoyados en la red de carreteras regional básica; en segundo lugar todos los núcleos, especialmente los medianos y pequeños, han crecido de forma apreciable en los últimos años, como resultado de haberse constituido en núcleos de descongestión del núcleo mayor; y finalmente todos los agregados a esta categoría –la de área urbana– presentan una estructura funcional tipo no muy alejada de la media ponderada del conjunto del área.

Figura 7.4 Los dos modelos básicos de estructura de la red en las áreas urbanas de Castilla y León en 2010. Ponferrada y Valladolid



Fuente: Elaboración B. Calderón.

Una combinación de este conjunto de criterios nos permite identificar en la cúspide del sistema dos grandes áreas urbanas, que denominamos polinucleares, en las que lo relevante no es tanto su población total o el tamaño de su núcleo central, ya que tiene más de 50.000 habitantes conforme a los criterios nacionales e internacionales al uso, sino la existencia dentro del área de otro núcleo de tamaño superior a 20.000 habitantes, que contribuye a extender el área de influencia sobre un territorio en que se localiza, además, algún municipio de más de 5.000 habitantes y diversos municipios no urbanos, de más de 1.000, cuyo casco urbano se encuentra a menos de 15 km desde el casco del núcleo superior en la jerarquía; esta combinación de elementos sólo se produce en torno a dos ciudades, que sin duda constituyen la cúspide de la jerarquía de áreas urbanas en la Región.

Un segundo nivel corresponde a las áreas de carácter nuclear, es decir aquellas que sólo cuentan con más de 50.000 habitantes en su núcleo central y algún municipio de más de 5.000 habitantes junto al archipiélago de núcleos de más de 1.000 habitantes ubicados a no más de 10 km del mismo. Se encuentra esta combinación en

las áreas de Ponferrada, Palencia, Salamanca y Segovia. En un tercer nivel se encuentran las áreas formadas sólo a partir de un núcleo de más de 50.000 habitantes y una constelación de pequeños núcleos satélites de tamaño superior a 1.000 habitantes dentro un radio de 10 kilómetros; a este nivel pertenecen las áreas de Burgos, Zamora y Ávila.

Finalmente en un cuarto y último nivel, el de las que hemos denominado áreas nucleares pequeñas, se encuentran aquellas áreas formadas a partir de un núcleo de al menos 20.000 habitantes, que no cuentan con otro núcleo de más de 5.000 habitantes alrededor, pero si alguno que supera los 1.000 habitantes en 10 km en torno al centro urbano de referencia. En este supuesto tendrían cabida las áreas de Soria, Medina del Campo, e incluso la de Benavente, ya que si bien su núcleo central no alcanza 20.000 habitantes –19.100–, se encuentra en un eje –la autopista A-6– y en un entorno de actividad logístico-industrial de considerable importancia estratégica para el conjunto de la Región. Quedan fuera de la estructura dos núcleos de tamaño medio como son Miranda de Ebro (39.038 habitantes) y Aranda de Duero (33.154 habitantes), que pese a su tamaño no cuentan en su entorno con municipios funcionalmente vinculados a ellos de tamaño superior a 1.000 habitantes y que por esta razón se han incluido en una última categoría que identificamos como pequeñas ciudades.

Tabla 7.6 Red de pequeños núcleos urbanos y semiurbanos

	Población Al menos...	Distancia	Denominación red
Red de pequeños núcleos urbanos	Un núcleo >10.000 hab y un núcleo > 1.000.	10 km	Astorga, la Bañeza, Bembibre, Villablino, Béjar, Ciudad Rodrigo
Red de núcleos semiurbanos	Un núcleo 5.000-10.000 habitantes	10 km	Arenas de san Pedro (4), Arévalo, Briviesca (2), Medina de Pomar (2) Fabero (3), Valencia de don Juan (2), Aguilar de Campoo (4), Guardo (4), Alba de Tormes(2), Guijuelo, Peñaranda de Bracamonte, Cuéllar(2), El Espinar (5), Almazán, El Burgo de Osma (2), Íscar (2), Medina de Rioseco(2), Peñafiel, Tordesillas(2) y Toro (2)

Fuente: Elaboración B. Calderón.

Además de las áreas urbanas, el resto de la estructura urbana propiamente dicha, está formado por otros dos subconjuntos: en primer lugar un conjunto de seis núcleos con población comprendida entre 10.000 y 20.000 habitantes que no forman parte de

ninguna de las áreas urbanas anteriormente tipificadas. En este nivel urbano se encuentran cuatro municipios de la provincia de León: Astorga, la Bañeza, Bembibre y Villablino, y dos de la provincia de Salamanca: Béjar y Ciudad Rodrigo. Salvo en este último caso, todos los núcleos cuentan con algún pequeño municipio, funcionalmente vinculado, de más de 1.000 habitantes, ubicado a una distancia no superior a los 10 km que tomamos como base para la identificación de las áreas grandes y medianas. En conjunto la población de estos municipios, 88.921 habitantes, es relativamente modesta, dado que la mayor parte de ellos se sitúan en la parte baja de la horquilla, es decir están más cercanos a los 10.000 habitantes que a los 20.000.

Tabla 7.7 Red de pequeños núcleos urbanos

Núcleos >5000 < 10.000	Población (2010)
Astorga	12.015
San Justo de la Vega	2.054
Bañeza (La)	11.050
Soto de la Vega	1.785
Santa Elena de Jamuz	1.230
Bembibre	10.097
Toreno	3.739
Folgoso de la Ribera	1.233
Torre del Bierzo	2.588
Castropodame	1.812
Villablino	10.553
Palacios del Sil	1.193
Béjar	14.785
Candelario	1.010
Ciudad Rodrigo	13.777
Total	88.921

Fuente: Elaboración B. Calderón.

Por último, a este subconjunto se vendría a sumar otro grupo de municipios, de nivel inferior en la jerarquía, que correspondería a los que cuentan con una población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes, es decir, núcleos de caracteres propiamente semiurbanos en la terminología tradicional del INE, pero que se identifican como urbanos en las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de 2008, si bien se ha considerado más adecuado definirlos en este informe como centros comarcales de servicios. Está integrado por 20 núcleos, a los que habría que añadir, como en el caso anterior, la población de los municipios de más de mil habitantes

colindantes con ellos. Aunque su crecimiento o cuando menos, su capacidad para fijar población en el medio rural deriva de diferentes circunstancias, tal como se analizará en el capítulo dedicado a los mismo, todos ellos cumplen las funciones de prestación de servicios y distribución de bienes, sirviendo de enlace entre el ámbito urbano y rural.

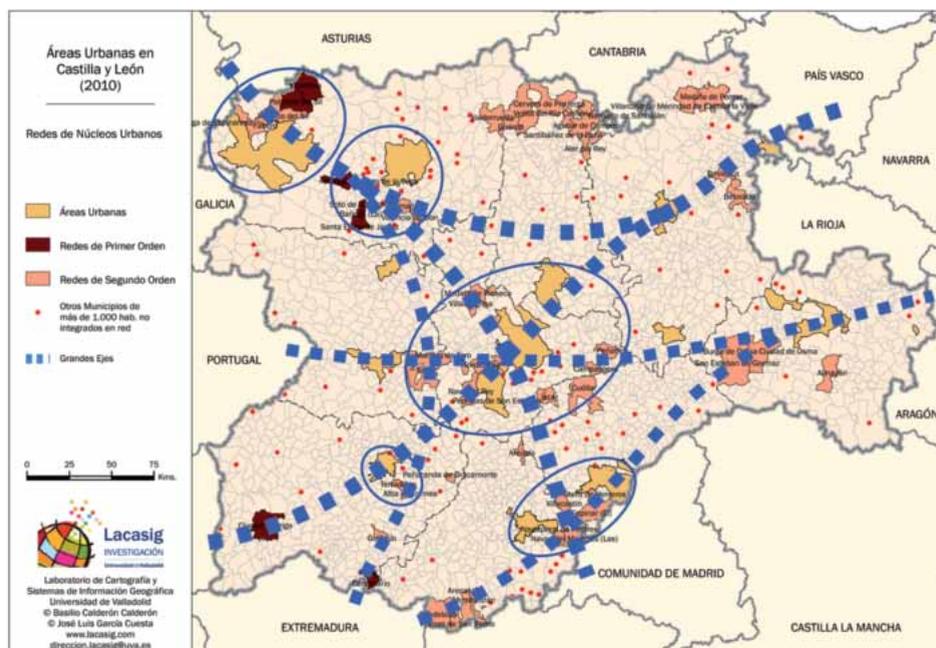
Tabla 7.8 Red de pequeños núcleos semiurbanos
(centros comarcales de servicios de 1^{er} orden)

Municipio	Población (2010)	Municipio	Población (2010)
1. Arenas de San Pedro	6.816	11. Peñaranda de Bracamonte	6.744
• Candeleda	5.221		
• Mombeltrán	1.161		
• Arenal (El)	1.017		
2. Arévalo	8.114	12. Cuéllar	9.730
		• Campaspero	1.346
3. Briviesca	7.843	13. Espinar (El)	9.755
• Belorado	2.140	• Navas del Marqués	5.770
		• Villacastín	1.653
		• Navalperal de Pinares	1.048
		• Otero de Herreros	1.004
4. Medina de Pomar	6.311	14. Almazán	5.965
• Villarcayo	4.855		
5. Fabero	5.298	15. Burgo de Osma	5.287
• Vega de Espinareda	2.494	• San Esteban de Gormaz	3.291
• Páramo del Sil	1.499		
6. Valencia de Don Juan	5.079	16. Íscar	6.876
• Villamañán	1.282	• Pedrajas de San Esteban	3.639
7. Aguilar de Campoo	7.221	17. Medina de Rioseco	5.042
• Cervera de Pisuerga	2.579	• Villabrágima	1.116
• Barruelo de Santullán	1.479		
• Alar del Rey	1.046		
8. Guardo	7.297	18. Peñafiel	5.571
• Velilla del Río Carrión	1.520		
• Santibáñez de la Peña	1.244		
• Valderrueda	1.004		
9. Alba de Tormes	5.391	19. Tordesillas	9.213
• Terradillos	3.450	• Nava del Rey	2.123
10. Guijuelo	6.046	20. Toro	9.748
		• Morales de Toro	1.137
		Total	193.465

Fuente: INE. Elaboración B. Calderón.

En términos generales es posible destacar que nos encontramos con una red urbana bien definida y jerarquizada, en la que, y especialmente en las áreas polinucleares y nucleares de mayor tamaño, todos los municipios de más de 1.000 habitantes son contiguos a la ciudad central o contiguos entre sí dentro del radio propuesto –10 o 15 kilómetros–, con la sola excepción de Tudela de Duero en el área urbana de Valladolid. Especialmente relevante es, asimismo, el carácter axial de la estructura de los núcleos funcionalmente vinculados al núcleo central de un área urbana, con la sola excepción del área de Ponferrada, que presenta una característica forma en abanico al ubicarse todos los núcleos de la misma al norte de la ciudad central. Por otra parte es preciso destacar que el grueso de las redes de núcleos en las dos escalas apuntadas –urbana y semiurbana– se localiza o bien en el borde montañoso norte y sur de la Región –norte de Palencia cuenca minera leonesa, Arenas de San Pedro, Naval del Marqués...– o bien en el centro de la Cuenca y en el entrono del área urbana de Valladolid, formando un vasto agregado delimitado por los núcleos de Menina de Rioseco, Peñafiel, Cuéllar, Íscar y Toro.

Figura 7.3 Grandes corredores viarios, áreas urbanas y nodos secundarios –redes de núcleos– en Castilla y León



Red de núcleos de **primer orden**: un municipio de 10.000 a 20.000 habitantes y los núcleos de más de 1.000 habitantes en un radio de 10 km. Red de núcleos de **segundo orden**: Un municipio de 5.000 a 10.000 habitantes y los núcleos de más de 1.000 habitantes en un radio de 10 km.

Fuente: Lacasig. Elaboración B. Calderón.

Esta tipología, elaborada con los parámetros clásicos, todos ellos de fuerte componente territorial, está llamada a completarse con una nueva categoría de relaciones de carácter no jerárquico, básicamente horizontales, entrelazadas a partir de la similitud de intereses y objetivos en el desarrollo de alguna actividad o recurso de carácter económico, social o cultural.

7.1.5 De la red jerárquica tradicional a las nuevas redes de ciudades: el papel de la información y el conocimiento en la vertebración de las nuevas relaciones urbanas en Castilla y León

Es bien sabido que en las estrategias de desarrollo regional se ha producido en los últimos años una relativa alteración del tradicional jerárquico y vertical sistema de difusión del conocimiento e innovación y por ende, de dominación urbana, de forma que frente a él, son ahora las nuevas relaciones horizontales las que empiezan a jugar un destacado papel en todas las estrategias de desarrollo y organización territorial. Y es que, el vertical y excluyente proceso de innovación clásico, que precisa como condición sine qua non de entornos innovadores ad hoc, se está viendo completado, en una nueva generación, por nuevas redes sociales, entornos organizativos locales de carácter creativo, y redes de ciudades, capaces de fomentar la introducción de innovaciones en producto, proceso o comercialización en cualquier sector de actividad. En este contexto la red urbana no se define ya por la posición predeterminada y relativa del núcleo –rango-tamaño– medida ésta en términos espaciales o administrativos, sino que se caracteriza por ser multipolar o policéntrica al mantenerse dentro de ella relaciones basadas en la complementariedad o en la sinergia, aunque no tienen que ser simétricas (de igualdad), sino que pueden ser fuertemente asimétricas en razón de la capacidad de liderazgo de alguno de los nodos que por lo general coinciden con los municipios de mayor tamaño de las áreas urbanas de la Región⁴⁵⁹.

Tabla 7.9 Algunas redes temáticas en las que participan las ciudades de Castilla y León

	Denominación de la red
Turismo	Red de Ciudades Machadianas
	Red de Ciudades del Camino de Santiago
	Red de Ciudades Catedralicias

Continúa

⁴⁵⁹ DEMATTEIS, G.: "El desarrollo de sistemas territoriales y de redes." En TARROJA, A. y CAMAGNI, R.: *Una nueva cultura del territorio*. Diputación de Barcelona, 2006, pp. 237-250.

Continuación

	Denominación de la red
Turismo	Red de Ciudades de Cine
	Red de ciudades amuralladas de España y Portugal
	Red Saborea España
	Red de ciudades finalistas de 2016
Tecnología	Red de Ciudades Inteligentes del norte
	Red INNPULSO de Ciudades de la Ciencia y la Innovación
	Red de Municipios Digitales de Castilla y León
	Red de Ciudades Digitales
	Red de ciudades patrimonio de la humanidad
Actividad	Red de Ciudades Europeas del Vino –RECEVIN–
	Asociación española de Ciudades del Vino –ACEVIN–
	Red de Ciudades de la Cerámica
	Red de Ciudades de Congresos de España
	Red de Ciudades por el Comercio Justo
	Red Española de Ciudades Comerciales
	Red de Ciudades por la Creación Artística.Creart.
	Red de ciudades de pueblos lectores y escritores
Territoriales	Red de Cooperación de Ciudades en la Ruta de la Plata
	Red de Ciudades AVE
	Red para dinamizar el corredor internacional E-80
	Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero - AIMRD
Medioambiental	Red de Ciudades Sostenibles del Centro de Portugal y Castilla y León
	Red española de ciudades por el clima
	Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad
	Red española de Ciudades por la Bici
Internacional	Red Española de Ciudades contra el Cambio Climático
	Red del Euro-India Centre.
	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU
	Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal - OICI
	Red de ciudades iberoamericanas vinculadas por la planificación estratégica urbana

Fuente: Elaboración B. Calderón.

En estas nuevas redes de ciudades, de conformación por lo general temática y vida a veces efímera, es posible encontrar dos estrategias: la orientada a la captación de innovación y recursos, y la orientada a la creación de innovación; a la primera que es el objeto de gran parte de ellas, se llega fundamentalmente por dos vías, en primer lugar mediante la captación de recursos o la participación en proyectos de apoyo a iniciativas innovadoras-emprendedoras promovidas por la administración regional o provincial, y en segundo lugar, a partir de la obtención de sinergias derivadas de la integración, por una parte en redes –asociaciones– intermunicipales de marcado carácter funcional –que hemos denominado red cercana–, integrada por asociación de empresarios, consorcios etc., y por otra en redes regionales o nacionales, que identificamos como red lejana, en las que se comparten, junto a otros, también intereses funcionales, y de las que se pueden obtener las sinergias que proporciona la integración horizontal en actividades innovadoras, pero también la integración en otras redes con las que no se comparte base productiva sino otros intereses como sucede en los casos de la red española de ciudades saludables, o la red española de ciudades por el clima, por señalar sólo alguno de los programas y redes más relevantes.

Al margen de la red que forman las ciudades a partir de la estrategia de las ciudades hermanadas y de las redes en las que la ciudad no es el agente, sino que lo es una actividad, como por ejemplo la red de teatros, la mayor parte de las redes a las que pertenecen, en múltiples combinaciones, las ciudades de Castilla y León son redes nacionales –a veces internacionales– y el motivo que las anima está relacionado o bien con el turismo, la tecnología, el medio ambiente o con la ordenación territorial entre otros.

Las ciudades que forman parte de estas y otras redes de menor entidad no son las mismas en función de la causa que las anima, pero en todos los casos contribuyen, al margen de la distancia y la localización, a compartir problemas e iniciativas en tanta o mayor medida que en cada una de las pequeñas y muy modestas redes que integran las áreas urbanas de Castilla y León descritas más arriba. Unas redes que habitualmente no tienen estructura organizativa alguna, en las que los núcleos están vertebrados de forma semiespontánea por las infraestructuras de comunicación y los flujos diarios de carácter pendular que se originan entre ellos, y que deben su conformación más a la proximidad o a la concentración del mercado de trabajo que a la voluntad manifiesta de formar y pertenecer a una red, aunque sea intermunicipal y aunque esté formada únicamente por criterios de proximidad o para compartir servicios o infraestructuras.

El creciente peso de las relaciones en red como las señaladas pone de manifiesto la vitalidad y capacidad de adaptación de las ciudades para afrontar los nuevos retos económicos y sociales; un atributo del que participan todas las ciudades de la

Región en lo que afecta a su estructura interior, en permanente modificación en los últimos años, pese a la aparente homogeneidad paisajística que reviste cada conjunto, como resultado de la adaptación a las exigencias impuestas por las nuevas infraestructuras; y como consecuencia también de las expectativas de actividad que, de forma periódica, crea y confirma el instrumento habilitante capaz de hacerlas posible, dar forma y revestir de legalidad las grandes operaciones de transformación –reforma y extensión– urbana: la legislación y el planeamiento urbano.

7.2 Continuidad y cambio en la estructura de las ciudades castellanas y leonesas

Las ciudades de Castilla y León, al igual que el resto de las ciudades españolas, han experimentado una apreciable transformación de su estructura en la primera década del siglo XXI, ya sea por la adición de elementos –especialmente nuevas infraestructuras y equipamientos estructurantes– o ya sea por el remodelado y reutilización de otros a partir del momento en el que entran en conflicto con la propia dinámica de la ciudad. En términos generales, la responsabilidad de este cambio hay que buscarla en la combinación de dos factores como son, en primer lugar, las nuevas infraestructuras, especialmente las obras vinculadas al AVE, que han alentado enormes expectativas de crecimiento y transformación urbanas de los grandes vacíos a ellas asociados –pasillos ferroviarios, talleres, etc.–; y en segundo lugar, la sobrerregulación normativa y el boom inmobiliario, asistido por una generación de PGOU que multiplicó el suelo urbanizable de las ciudades, sin alcanzar el objetivo primario de reducir el precio del suelo y vivienda.

No menos importante es el impacto provocado por los nuevos equipamientos, especialmente los comerciales, así como la singular dualidad que se produce al sumar las nuevas periferias semivacías y la aceleración del proceso de “*filtering up*” apreciable en las grandes barriadas de vivienda de los años sesenta del siglo XX, en las que se han ido conformando pequeños vecindarios hechos de agregados de población emigrante, relativamente bien integrada y sólo excepcionalmente subintegrada. Los nuevos polígonos industriales, parques tecnológicos y áreas logísticas vienen a conformar un nuevo entorno de actividad cada vez más integrado en el continuo urbano merced al desarrollo residencial de las dos últimas décadas y cada vez más compartido con alguno de los municipios del agregado que forman las grandes áreas urbanas de la Región.

7.2.1 Las grandes unidades de la estructura urbana en las ciudades de Castilla y León: de la ciudad tradicional a la nueva ciudad dual

Iniciada la segunda década del siglo XXI las ciudades castellano leonesas presentan unos rasgos comunes en una estructura que pese a los cambios habidos en los últimos años del siglo XX sigue vertebrándose a partir de la **ciudad tradicional**, es decir, su parcialmente intervenido centro histórico, arrabales en su caso y barrios extrarradio decimonónicos, afectados todos ellos, aunque en medida diversa, por procesos de pérdida selectiva de población y de renovación, rehabilitación o restauración, impulsados en algunos casos por la administración (ARI s y ARU s, ARQUIMILENIOS...) o derivados del dinamismo funcional arraigado en algunas de sus calles⁴⁶⁰. Ambos procesos coexisten con la resistencia al cambio de algunas bolsas de deterioro morfológico y social, de presencia cada vez menos notable al haberse desviado una parte de los procesos de tugurización hacia los barrios obreros de la primera periferia del centro, construidos en los años cincuenta y sesenta. Se trata en todo caso de un sector muy complejo y sensible al cambio en el que se pueden identificar diversos subsectores atendiendo a su perfil funcional: destacan las áreas hiperespecializadas en restauración, frecuentemente vinculadas a la explotación turística del patrimonio arquitectónico⁴⁶¹. Junto a ellas es posible identificar algunos pequeños distritos comerciales –a veces una calle o algunas manzanas– agrupados en torno a algunas franquicias locomotoras en el sector textil, calzado y en general equipamiento personal y del hogar. No menos importante es el pequeño centro de negocios, en el que se concentra la actividad profesional, la administración y la banca, anclado en aquella porción más o menos relevante de la ciudad burguesa levantada en el siglo XIX. La estructura de los centros se completan con aquellas áreas sometidas a procesos de abandono y degradación y convertidas “*de facto*” en tejido de reserva, en las que se ha intervenido ya sea de forma institucional o privada, edificio a edificio, para aprovechar el alto valor de situación, recuperar su tradicional base residencial e incorporar el tejido a un nuevo ciclo de explotación patrimonial.

El paisaje resultante en términos generales refleja, en cada porción del mismo, la dualidad y contradicciones propias de las etapas de crisis y transformación urbana,

⁴⁶⁰ Las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) son ámbitos constituidos por tejidos residenciales en medio urbano o rural que precisen de intervenciones de rehabilitación de sus edificios y viviendas, y de urbanización o reurbanización de sus espacios públicos. Más traumática es la intervención en las Áreas de Renovación Urbana (ARU), ya que en ellas se requiera de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios por encontrarse en situación de agotamiento estructural y de sus elementos constructivos básicos.

⁴⁶¹ El programa ARQUIMILENIOS promueve actuaciones relacionadas con la adecuación de un entorno con valor arquitectónico como calle o plazas, pasando por rehabilitaciones de iglesias, ayuntamientos, pósitos, palacios, monasterios, claustros, torreones, apeaderos, casas del canal, mataderos, seminarios, conventos, ermitas, etc. El programa ARQUIMILENIOS II contiene 99 actuaciones (11 por provincia). Ver www.jcyl.es.

es decir de aquellas etapas en las que se fuerza la obsolescencia de parte de las permanencias urbanas: calles peatonales y nuevo mobiliario en algunas áreas del centro revestidas de decorados para el turismo, frente a decenas de edificios completos abandonados en situación próxima a la ruina, bajos comerciales cerrados y arruinados por cese y cierre de negocios que no pueden subsistir al perder su clientela tradicional y no poder afrontar una renovación para adaptarse a la nueva demanda regular u ocasional; desintegración de los viejos vecindarios y pérdida de la calidad de vida cotidiana en algunos barrios-parroquia del centro, frente a nuevas áreas de ocio, que vienen a forzar el último ciclo de explotación de algunos edificios, nuevos equipamientos –aparcamientos, espacios libres, etc.– que rompen con la lógica del caserío tradicional para organizar su visita en horario adaptado al turismo urbano.

Un conjunto que empaqueta todos sus estereotipos para proporcionar el consumo de impresiones predecibles, de rutinas de escenario que esconde todas las patologías tras el nuevo y rutilante decorado urbano. El resultado es tan aseado como desesperanzador: todos los centros acaban siendo el mismo, amueblados del mismo modo, peatonalizados e iluminados con una única memoria de calidades; los entornos de las catedrales y otros monumentos se revisten y adaptan para los nuevos e inesperados usos urbanos del centro: el suceder de bodas de la catedral vieja y nueva de Salamanca, las calles-bar a cielo abierto del barrio húmedo en León o la calle Campanas y Correo de Valladolid, o calles y plazas-terrace como la Rúa o la plaza Mayor de Salamanca, la Paloma en Burgos, Mayor de Palencia, Santa Clara en Zamora, Collado en Soria, o Juan Bravo en Segovia. Y es proceso es en buena medida irreversible dado que los nuevos vecindarios que retornan a las áreas del centro crecientemente aburguesadas no lo hacen para aprovechar el valor de la proximidad tan propio de la ciudad histórica, la que fue en el pasado, sino para rentabilizar el valor de la centralidad, en competencia con la creciente terciarización vertical de las áreas en las que los PGOU o los PECH permiten la coexistencia de usos.

Figura 7.5 Edificios en venta y abandonados en el centro histórico de Ávila, 2011



La segunda pieza del puzzle urbano está conformada por los **grandes barrios de vivienda protegida y subvencionada** de la segunda mitad del siglo xx; un área de hiperespecialización residencial, sin concesión alguna a la sorpresa, hecha por repetición de tipos constructivos vagamente racionalistas, baratos, necesitados ya de costosas operaciones de rehabilitación integral que tendrán que ser sufragadas, nuevamente, con fondos públicos a tan sólo cuatro décadas de su ocupación. Es una primera periferia que envuelve, en anodinos y alienantes recorridos, a la vieja ciudad tradicional, conformando un paisaje descarnado, de asfixiante densidad, asiento ahora de una abigarrada estructura social en la que convive un ancho estrato de población muy envejecida, con aquellas segundas generaciones que quedaron atrapadas en el barrio y con grupos de población inmigrante vagamente ordenados por criterios nacionalistas o étnicos, que como consecuencia de la especulación y elevados alquileres acaban por sobreexplotar la vivienda, hasta hacer aflorar los mencionados fenómenos de tugurización ya casi olvidados en las ciudades españolas.

La omnipresencia de viejos vehículos aparcados en las estrechas calles de estos barrios, la pérdida de la función comercial de parte de ellas, y la falta de alternativas a los casi únicos espacios de relación subsistentes, ya sean los pequeños fragmentos de parque-plaza, los centros de salud, la farmacia y los supermercados han acabado por apagar el destello de nueva vida urbana que en su día, en los estertores de la posguerra, estas áreas urbanas representaron para la nueva población urbana trabajadora. Son los barrios de “bloques”, de casas del Hogar, de casas de patronato, polígonos de viviendas de renta reducida, mínima, limitada, que ahora ocupan una estratégica posición en el entramado urbano y que, tanto por razones sociales como patrimoniales, justifican su necesaria remodelación global aprovechando las figuras legales habilitadas para esta finalidad, como las áreas de rehabilitación Integral que tan óptimos resultados han producido en el barrio de la Rondilla en Valladolid o del polígono Río Vena en Burgos, el barrio de San Juanillo en Palencia y el polígono casas del Hogar –barrio del Carmen en Palencia–, o el barrio de carácter marginal de Chamberí en Salamanca.

La pérdida de valor patrimonial de estas áreas, suma de las secuelas de la crisis financiero-inmobiliaria y de un incipiente proceso de tugurización, es perfectamente apreciable en la tipología de la cartera de inmuebles que han quedado atrapados en los balances de bancos y cajas de ahorro. Predominan en ella las viviendas de estos viejos barrios del “desarrollismo”, ya sea porque sirvieron para avalar la compra de otro inmueble o ya porque fueron adquiridos por el sector de la demanda hipotecaria menos solvente –inmigrantes, bajos ingresos, trabajo precario etc.– que ha sido el primer afectado por la crisis. Y su vuelta al mercado es muy problemática ya que su desproporcionado valor de tasación sirvió para hipotecar a centenares de miles de familias que nutren ahora la relación de impagos y desahucios

que caracteriza al sector⁴⁶². Sus calidades y las del entorno en que se ubican son tan bajas, tan subestandar, que sólo una sensible reducción del precio haría viable su venta, algo que no cabe esperar a corto plazo ya que las entidades de crédito no pueden arriesgarse a una bajada generalizada del precio por el efecto en cadena que provocarían en el sector financiero y de la construcción.

Un tercer sector es el que corresponde a **la ciudad finisecular**, es decir, aquella porción de ciudad hecha en el último tercio del siglo xx, en el periodo en el que la iniciativa privada reemplaza al Estado como gran agente promotor-financiador de la vivienda; un periodo que se inicia en un contexto de profunda inestabilidad social y económica –transición democrática–, y que concluye con otra profunda crisis en los primeros años de la década de los noventa; son años en los que registran los primeros “desencuentros” entre planeamiento y dinámica urbana, tan lesivos para la ciudad en la segunda mitad de los años ochenta. Es la ciudad de los grandes planes parciales residenciales y de colmatación de los intersticios que fueron generándose en el dominante sistema de crecimiento en mancha de aceite de todo el periodo. Los nuevos desarrollos se acompañan a la dotación de los primeros grandes elementos estructurantes, ya fuesen los centros comerciales o los desarrollos ligados a los campus universitarios en Burgos, Salamanca o León, encargados de abrir vías para la colonización de la periferia en la primera década del siglo xxi.

Con alguna notable excepción –León Plaza o Espacio León en San Andrés de Rabanedo, o Rio Shopping en Valladolid, desarrollado por Ikea– la mayor parte de los centros comerciales se inauguran en la segunda mitad de la década de los años noventa y tienen la virtud de impulsar en algunos casos, o consolidar en otros, los nuevos desarrollos residenciales de las ciudades de Castilla y León. Un patrón que se reproduce en la primera década del siglo xxi y que en conjunto está asociado a procesos de crecimiento tan notables como Vallsur-Parque Alameda en Valladolid, Espacio León en San Andrés de Rabanedo o el parque comercial Vista Alegre –en el plan parcial Benedictinas– en Zamora, o incluso el CC Carrefour en Burgos, próximo al nuevo Hospital y al sector G-3 y nueva área urbana de Villimar. Y en situación análoga el centro comercial Las Camaretas y urbanización análoga en Golmayo, Soria, o el centro Luz de Castilla y la urbanización nueva Segovia, por señalar los casos más relevantes en la Región.

No menos importantes son los nuevos desarrollos residenciales de la primera década del siglo xxi, que conforman lo que podemos denominar **la ciudad del boom**

⁴⁶² Según los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), los procedimientos de desahucio solicitados ante los juzgados españoles alcanzaron un nuevo máximo histórico en el segundo trimestre del año 2011 al ascender a 16.464, un 21,2% más que el mismo periodo del año anterior. <http://www.elmundo.es>.

inmobiliario; un nuevo fragmento urbano de desarrollo acelerado, de baja o media densidad, hecha en la propia ciudad o en los municipios colindantes de su área urbana, que ejemplifica en la actualidad el despilfarro inmobiliario. Se trata de sectores parcialmente edificados y parcialmente ocupados, convertidos, de facto, en nuevos barrios dormitorio dotados de algún equipamiento de escala urbana ya sean hospitales, centros de salud, polideportivos etc. El elevado número de viviendas vacías y la falta de dotación comercial/social básica ha convertido a estos nuevos barrios, como se ha señalado para el caso de Ávila, en una variante local, modesta, de las "*ciudades fantasma*" tan comunes en algunas regiones y países como secuela del *boom* inmobiliario de principios del siglo XXI.

Finalmente conviene destacar el relevante papel que en la conformación de la estructura y dinamismo de la ciudad tienen las cuñas, enclaves y grandes polígonos industriales y logísticos del borde urbano o periurbano. En aquellos enclaves más excéntricos como es el de Zaldesa, el polígono industrial agroalimentario en Salamanca, se ha impulsado el desarrollo de nuevas urbanizaciones en Doñinos, completando el uso industrial y logístico del municipio. Una situación similar a la del enclave logístico de Valladolid –Centrolid–, ya que en su entorno está ya urbanizado el sector residencial de Cenicero y está previsto, en el PGOU en vigor, usos residenciales en los polígonos industrial y logístico de Vereda de Palomares y Arenal. Es también destacado el peso del suelo industrial en las pequeñas ciudades de Ávila –polígono las Hervencias–, Segovia –zona industrial de Segovia–, Soria –Las casas I y II– y Zamora –la Hiniesta y los Llanos–, aunque el peso y relevancia urbana de este uso es considerablemente mayor en Valladolid –Argales, San Cristóbal y el Carrascal–, en Burgos –Villalonquéjar y Gamonal– en Aranda de Duero –Allende el Duero y Prado Marina– en Miranda de Ebro –Bayas e Ircio–, en Ponferrada –La Llanada, La Martina, Cantalobos, La Barca, Montearenas, Parque Industrial de El Bierzo–, en Palencia, en Salamanca –el Montalvo– o en Medina del Campo –Polígono industrial de Medina y Escaparate–.

Pero como apuntábamos al inicio de este apartado el fenómeno con más capacidad para modificar la estructura urbana de las ciudades de Castilla y León volverá a ser el ferrocarril; siglo y medio después, las ciudades vuelven a estar afectadas por procesos de vaciado y renovación de una parte de su tejido, para dar cabida a nuevos usos y nuevas centralidades apoyadas en los ingentes recursos que movilizará el mercado inmobiliario asociado a la explotación de las vías áreas ferroviarias e industriales a ellas asociadas; pero esa será una tarea que ocupará a varias generaciones tanto por la envergadura de la obra como por las incertidumbres financieras y logísticas que afectan a todo el proceso.

7.2.2 Las nuevas infraestructuras ferroviarias y la colmatación de los grandes vacíos urbanos en las ciudades de Castilla y León: la quiebra de una estructura urbana secular

Iniciada la segunda década del siglo XXI, la mayor parte de las ciudades castellano leonesas afectadas por la llegada de la Alta Velocidad han afrontado –y en algún caso desarrollado– el reto que representa eliminar las viejas infraestructuras ferroviarias, a veces obsoletas, que frecuentemente dividían su tejido urbano, con la doble implicación que de ello se deriva: diseñar nuevos recorridos con los que se traza una nueva frontera urbana y ocupar los viejos solares de las estaciones e instalaciones asociadas –talleres, playas de maniobras, pasillos ferroviarios, etc.– que vienen a competir, con alguna ventaja, con los nuevos desarrollos residenciales de la periferia. Al margen de las que quedan por el momento postergadas en este proceso (Soria, Ávila) las restantes ciudades de Castilla y León se encuentran inmersas en los cambios señalados, que en Burgos y Segovia casi puede darse por concluido, pero que genera notables incertidumbres en las ciudades de Valladolid, Palencia, León Zamora o Salamanca⁴⁶³.

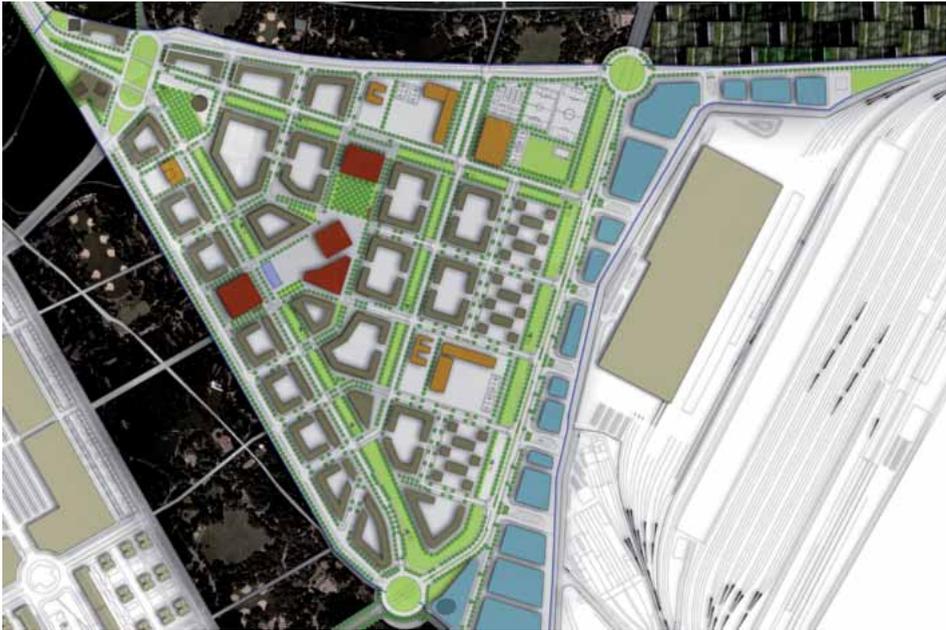
Las grandes operaciones de transformación de suelo ocupado por las viejas estaciones y sus anexos como resultado de su desplazamiento o soterramiento, de las que el caso de Valladolid, por sus dimensiones, es emblemático, constituyen una variante del proceso de colmatación de grandes vacíos urbanos. En efecto, el soterramiento del ferrocarril y la operación urbanística que lo acompaña van a dar lugar a la mayor transformación de la ciudad de Valladolid desde la llegada del ferrocarril hace 150 años. Y no tanto porque el ferrocarril vaya a desaparecer de la trama urbana –lo que en sí mismo ya es importante– sino porque en realidad el suelo que liberan sus instalaciones anejas, especialmente el de los viejos Talleres, permitirá soldar e integrar piezas hasta ahora inconexas e incompatibles tales como viejos suelos industriales –Montaje 1, Azucarera–, viejos espacios ferroviarios –Ariza, talleres– y viejos cuarteles de la carretera de Madrid, con el uso residencial dominante, en un suelo que el crecimiento de la ciudad ha convertido en muy accesible, es decir sumamente atractivo para la promoción inmobiliaria.

La operación, en la última versión elaborada por Richard Rogers, implica la ocupación de más de 90 hectáreas y la creación de tres nuevos barrios: Talleres, Ariza y Argales, unidos por un corredor verde donde se levantarán 5.972 viviendas (1.792

⁴⁶³ El Ministerio de Fomento ha adjudicado a la empresa Obrascón Huarte Lain las obras de plataforma del primer tramo de la Línea de Alta Velocidad entre Medina del Campo (Valladolid) y Salamanca. Se trata de un tramo de 6 kilómetros y un presupuesto de adjudicación superior a los 36,7 millones de euros. <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/22/>. (Fuente: El Mundo, 22 de octubre de 2010).

de VPO). El coste de la operación se calcula en 1.100 millones de euros, de los que un 85% se financiará mediante la venta de los terrenos liberados, lo que agravará aún más la crítica situación del mercado inmobiliario local, en la que son destacables el elevado número de viviendas sin ocupar, así como el elevado precio y la resistencia a la baja de gran parte de ellas, como se ha señalado anteriormente. Un ejemplo más de que se puede seguir haciendo ciudad, con un alto coste, para seguir generando nuevos vacíos⁴⁶⁴.

Figura 7.6 Proyecto de Ciudad Jardín San Isidro, estación, talleres y área logística en la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid (RAF)



Fuente: Polo-Villacorta SLP. Plan Parcial del Sector 53. PGOU Valladolid.

Otro de los elementos esenciales en este proceso de transformación de una ciudad merced a una operación negativa –el vaciado– es el nuevo complejo ferroviario, cuya construcción se inició en 2009. Está ubicado dentro del término municipal de Valladolid, en el páramo de San Isidro –Área Homogénea 5/sec. 53–, sobre una

⁴⁶⁴ CALDERÓN CALDERÓN, Basilio, SAINZ GUERRA, José Luis y GARCÍA CUESTA, José Luis: *Soterramiento del ferrocarril y transformaciones urbanas en Valladolid*. Universidad de Valladolid. Departamento de Geografía, 203, 150 pp.

superficie de 70 hectáreas y ha sido ya considerado como uno de los mayores de España, ya que contendrá no sólo la nueva estación de mercancías –que sustituirá a las muy modestas instalaciones existentes, ubicadas en Argales–, el Centro de Tecnología de Vía y Redalsa, y el Taller Central de Reparaciones de Renfe-Integría, concebido para convertirse por su dimensión e instalaciones en el gran centro de mantenimiento para todo el Norte de España para ancho ibérico y ancho internacional⁴⁶⁵; se ubicará también en este espacio una terminal de mercancías, que ocupará casi 23 hectáreas y contará con un lugar de estacionamiento y formación de los trenes y otro de carga y descarga apto para tránsito de contenedores, especialmente de graneles, –cereales y cementos–, entre Madrid y el Norte, y el Noroeste de España en ambos sentidos⁴⁶⁶.

Para hacer posible todo ello ha sido preciso aprobar una modificación del PGOU 2004 encaminada a transformar las 158,23 has de suelo urbanizable no delimitado y uso global residencial de este ámbito, el área homogénea 5, Páramo de San Isidro, en un sector de suelo urbanizable delimitado y uso residencial denominado Sector 53, en el que se contempla la construcción de 4.610 viviendas y cuatro nuevos sistemas generales a él adscritos, uno de los cuales, identificado como EQ 63 y con 69,90 has. –figura 4– se destina al nuevo complejo ferroviario⁴⁶⁷. El proceso de ocupación de este Sector 53 y de sus sistemas generales adscritos se desarrollará en paralelo, una vez culmine el proceso de tramitación administrativa que comenzó el 5 de marzo de 2010, fecha en la que el pleno municipal del Ayuntamiento de Valladolid aprobó, inicialmente, el plan parcial “Ciudad Jardín San Isidro”.

Con ello queda perfilado un nuevo gran conjunto urbano vinculado a la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid (RAF) de nueva construcción, en el que se combinarán tres usos de alto valor estratégico para la provincia y la ciudad: el residencial, que viene a compensar y equilibrar desde esta perspectiva la hipertrofia del sur de la misma, el de transporte-almacenamiento, que descongestionará las áreas de alta centralidad –viejos polígonos industriales– en las que se realiza esta actividad en la primera

⁴⁶⁵ En 2010 las instalaciones logísticas de Adif, en Argales, estaban formadas por un local de 142 m², 27.030 m² de suelo sin urbanizar y 4 playas asfaltadas con una superficie de 28.707 m² (<http://www.adif.es>).

⁴⁶⁶ La obra fue adjudicada a la UTE Complejo Ferroviario Valladolid formada por las empresas COMSA, COLLOSA y CYCASA, por un importe total de 118.061.616 euros más IVA, a los que habría que añadir otros 3.142.151 para la prestación de asistencia técnica y coordinación en materia de seguridad y salud en las obras. Ambos contratos fueron adjudicados el 31 de marzo por la Sociedad Valladolid Alta Velocidad, formada por el Ministerio de Fomento, la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento de Valladolid, Renfe y ADIF (<http://valladolidaltavelocidad.es>).

⁴⁶⁷ ORDEN FOM/1840/2008, de 6 de octubre, por la que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid en el Área Homogénea 5 de Suelo Urbanizable no delimitado «Páramo San Isidro». BOCyL Jueves, 30 de octubre 2008.

década del siglo XXI, y la logística, aprovechando la intermodalidad que permite la conexión entre las áreas de carga-descarga-manipulado de contenedores y graneles del nuevo complejo ferroviario y la VA-30 o Ronda exterior, que actuará como eje vertebrador de los grandes corredores que confluyen en Valladolid: la A-62, –Autovía de Castilla– la A-11 –Autovía del Duero–, la A-601 –Autovía de Pinares/Segovia–, y la A-60 –Autovía de León–⁴⁶⁸.

Como en el caso de Valladolid y sometido a las mismas incertidumbres como consecuencia de la crisis económica, la integración del ferrocarril de alta velocidad en la ciudad de León tendrá un considerable efecto en la estructura urbana ya que la prolongación de las calles Ordoño y Lancia posibilitarán el desarrollo del oeste de la ciudad merced a la construcción de más de 3.000 viviendas y un palacio de congresos entre otras infraestructuras y equipamientos. Es cierto no obstante que se trata de una operación sujeta a múltiples incertidumbres tanto por la falta de financiación –que se podría solucionar mediante un crédito sindicado entre entidades bancarias para soterrar la vía e incorporar el nuevo suelo liberado al mercado inmobiliario, que sería quien finalmente financiaría, como en Valladolid el grueso de esta operación, a costa de un inevitable encarecimiento de las nuevas viviendas –por la elevada repercusión del precio de este nuevo suelo– que permita afrontar el elevado coste financiero de esta operación. Una obra para la que periódicamente se establecen plazos definitivos conscientes de la inutilidad de este propósito en un proyecto de larga duración y pleno de incertidumbres financieras.

Tabla 7.10 Edificabilidad residencial en los sectores del Este de Palencia conforme al PGOU de 2008

Sector de suelo urbanizable	Superficie	Uso predominante	Densidad Máxima de Viviendas	Edificabilidad máxima
1-R	76.812	Residencial	60	0,75
2-R	209.732	Residencial	50	0,65
3-R	228.690	Residencial	70	0,80
4-R	209.708	Residencial	60	0,75
5-R	203.839	Residencial	60	0,75
6-R	65.000	Residencial	65	0,70
7-R	143.353	Residencial	55	0,70

Continúa

⁴⁶⁸ Intermodalidad: «Sistema de transporte en el que dos o más modos de transporte intervienen en el envío de mercancías de forma integrada en una misma unidad de carga, sin procesos de manipulación de la mercancía, en una cadena de transporte puerta a puerta. Ministerio de Fomento (2005) pp. 32.

Continuación

Sector de suelo urbanizable	Superficie	Uso predominante	Densidad Máxima de Viviendas	Edificabilidad máxima
8-R	110.982	Residencial	70	0,90
9-R	292.152	Residencial	62	0,80
10-R	177.783	Residencial	65	0,72
11-R	186.598	Residencial	45	0,55
12-R	358.540	Residencial	45	0,55
13-R	139.560	Residencial	45	0,55

Fuente: Orden FOM/1848/2008, de 16 de octubre, por la que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Palencia.

En similar situación se encuentra el proceso de integración del AVE en la ciudad de Palencia, ya que con el soterramiento de los 2.740 metros de una parte del trazado urbano, desde la calle Matías Nieto Serrano hasta el paso a nivel de “Los Tres Pasos” –obviamente el más consolidado–, y con la construcción de una nueva estación soterrada, se elimina una histórica barrera urbana y se incorporan a la ciudad más de 300.000 m², con los que, tras la oportuna venta, contribuir a la financiación del proyecto –más de 400 millones de euros–, al tiempo que se posibilita una considerable mejora del paisaje urbano al unir formalmente una ciudad dividida en dos mitades merced al crecimiento residencial e industrial de la segunda mitad del siglo xx. La solución elegida integra en el mismo pasillo las vías de ancho ibérico y ancho internacional, aunque es cierto que la proximidad al nudo de Venta de Baños y al enclave logístico de Villamuriel-Magaz no opere a favor de la intermodalidad del área logística de Palencia. Esta obra cuenta ya con la preceptiva declaración de impacto ambiental, según resolución de 31 de mayo de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, es cierto que su inicio puede considerarse aplazado indefinidamente, como consecuencia de los problemas presupuestarios del Ministerio de Fomento, en tanto que se están realizando los preceptivos “*Estudios complementarios para la integración del ferrocarril en la ciudad de Palencia*”, adjudicados en noviembre de 2010, y ejecutando las obras de acondicionamiento de la vía en superficie para la llegada del ave a lo largo del año 2012, obras que, como en el caso de Valladolid, resultarán perfectamente inútiles una vez concluido el soterramiento⁴⁶⁹.

⁴⁶⁹ El 19 de Octubre de 2010 se adjudica a la UTE Red Arterial Palencia fase I (FCC Construcción, S.A. - OCA Construcciones y Proyectos, S.A.) la ejecución de las obras del proyecto constructivo de obra civil, vía y electrificación del Corredor Norte Noroeste de Alta Velocidad. Tramo Red Arterial de Palencia. Fase I por un importe de 26.061.135,44 €.

Hasta que no se termine el mencionado estudio de integración no se conocerá el detalle técnico del alcance de los cambios que esta operación provocará en la ciudad, aunque sin duda será considerable; en una primera aproximación los efectos habrá que agruparlos en dos categorías: normativa, ya que se tendrá que modificar el PGOU de 2008 para dar cabida al nuevo proyecto y sus derivadas y económicas, ya que se va a alterar sustancialmente el mercado inmobiliario, como consecuencia de la mejora relativa frente al centro, de los barrios del este de la ciudad, especialmente los ubicados entre el pasillo ferroviario y la Avda. de Brasilia y en particular el del Cristo del Otero y como resultado también de la puesta en valor de las bolsas de suelo urbanizable del este-noreste, entre la Avenida de Brasilia y la N-611; una reserva que, unida a la dispuesta en la margen derecha del río Carrión –sectores suelo urbanizable delimitado y uso residencial números 10, 11, 12 y 13– asegura, frente al objetivo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, un uso y aprovechamiento lucrativo, opuesto al objetivo de la misma, encaminado a eliminarlo hasta que no se promueva su transformación. Sobresale en este esquema la consolidación del uso industrial del sur y este y la singular localización del enclave de la red Cylog-Suelo urbanizable delimitado 3.AE.1 que ocupa 198.023 m² de suelo en una posición relativamente marginal, atendiendo al criterio de intermodalidad que debería haber sido determinante en su ubicación.

La ciudad de Burgos constituye otro modelo de desarrollo condicionado por la capacidad y conflictos del planeamiento urbano y por la entidad de la operación ferroviaria que, tras el desvío del trazado original por el norte y la construcción de una nueva estación, ha posibilitado una notable mejora del paisaje urbano y la construcción de nuevos barrios de vivienda sobre la vieja estación y pasillo ferroviario en general⁴⁷⁰. La revisión del PGOU en tramitación en 2011, añade siete nuevos sectores de suelo urbanizable, con capacidad para 16.000 nuevas viviendas, que sumadas a las que se están edificando y a las que se pueden edificar con los planes de desarrollo asumidos –remitidos– del plan General de Ordenación Urbana de 1999, elevaría a más de 42.000 el número de viviendas que se podrían construir en Burgos con el documento en fase de aprobación⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ ANDRÉS LÓPEZ, G.: *La estructura Urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad*. Burgos: Ed. Caja Círculo. 2004, 859 pp.

⁴⁷¹ El PGOU sufre más retrasos y podría no estar listo hasta Mayo. Diario de Burgos, 17/01/2011.

Figura 7.7 Desarrollo urbanístico en la antigua Cellophane y en el sector s-29.07 antigua Estación, 2009



Fuente: JCyL. PNOA, mayo 2009.

Esta situación viene a confirmar que nunca ha sido la falta de suelo y de capacidad del patrimonio edificado el problema real de la ciudad, sino la especulación y sobrevaloración de aquél como ahora reconoce la promoción inmobiliaria⁴⁷²; en los años de vigencia del plan de 1999 la población se incrementó en 15.772 habitantes, un 10% de crecimiento para los que, si tomamos con referencia las 2,8 personas/vivienda del censo de 2001, habría sido suficiente con la construcción de 5.633 viviendas, es decir menos de una tercera parte de las que realmente se construyeron en el periodo, sin que por ello el precio de las mismas se redujese; antes al contrario, la ciudad de Burgos se convirtió de hecho en una de las ciudades más caras de España, confirmando, una vez más, la incapacidad del planeamiento, cualquiera que fuese la ley con la que se hubiese aprobado, para ofrecer suelo suficiente y al precio adecuado a la capacidad de compra de la demanda local.

⁴⁷² El presidente de la Cámara, Antonio Méndez Pozo señala que "...en Burgos se han pagado en los últimos años «barbaridades» por los solares en una «absurda» carrera por adquirirlos, solares que con la crisis han perdido la mayor parte de su valor y que solo podrían recuperarlo si se «duplican» los aprovechamientos previstos en el PGOU de Burgos... y si no se actúa sobre el suelo, el producto final –la vivienda– será mucho más cara y menos asequible para las familias." Urge más edificabilidad". Diario de Burgos. 05/05/2011.

Tras esta desbordante actividad constructiva, en gran parte asociada a la operación ferroviaria, se ha venido a consolidar un modelo cuyas trazas se remontan al último tercio del siglo xx y que ha confirmado la vocación industrial del Este y Oeste (Villalonguejar y Gamonal), ha impulsado el crecimiento noreste en la barriada Yllera y Vista Alegre merced a la operación en Villimar Oeste –2.538 viviendas–, aprovechando la centralidad que deriva de la nueva estación de ferrocarril Rosa de Lima, ha transformado radicalmente el degradado sector oeste al permutar el uso industrial por nuevos usos residenciales y dotacionales y en particular el campus universitario, y ha consolidado el crecimiento residencial del los barrios del sur y suroeste-La Castellana, San Agustín, Santa Clara, La Vega y San Pedro y San Felices, gracias a la ocupación para uso residencial del suelo de la antigua fábrica de la Cellophane –1.100 viviendas– y de la vieja estación del ferrocarril –227.356 m²– en forma de barrio denso, con una edificabilidad de 1 m²/m², que da continuidad a la trama urbana preexistente, conservando al tiempo varios elementos característicos de los casi 150 años de actividades ferroviarias: el edificio de la estación, los hangares semicirculares, los almacenes situados al este de la estación y las torres de agua⁴⁷³.

7.2.3 Impacto de la legislación urbanística en la dinámica y estructura de las ciudades en Castilla y León en el cambio de siglo: 1997-2007, del boom inmobiliario a la crisis

Pocos aspectos del análisis sobre estructura urbana han suscitado tanto interés en las dos décadas del cambio de siglo como los relacionados con la regulación –ordenación– del crecimiento de la ciudad y los fenómenos a él asociados, así como los grados de intervencionismo, la especulación, el boom inmobiliario, la formación y estallido de la burbuja inmobiliaria, o los nuevos desarrollos residenciales periféricos frente al nuevo paradigma sostenible; y también los fenómenos asociados a la ruptura de la contigüidad espacial clásica del fenómeno urbano y la consolidación de nuevos modelos de ciudad, ya sea la ciudad difusa, o el llamado archipiélago urbano. Para impulsar o encauzar estos nuevos fenómenos, la ciudad ha dispuesto de un ingente caudal normativo, extremadamente sensible al cambio político y por lo tanto generador de incertidumbre, que en la práctica ha hecho laberíntica su gestión, obligada a sortear decenas de procedimientos administrativos y competencias a veces encontradas.

Y es que, frente a la necesidad de estabilidad, inherente al propio significado de la planificación, el llamado marco normativo de carácter urbanístico en España ha

⁴⁷³ Ordenación detallada del sector s-29.07 antigua estación. Memoria vinculante y planos de información. Texto refundido. Tomo 8 aprobación definitiva enero 2008, pp. 1.

estado sometido a innumerables vaivenes, relacionados ya sea con el propio agotamiento del modelo original (1956-1990), ya sea con la doctrina jurídica del Tribunal Constitucional dictada en 1997, ya sea por las insuficiencias de la legislación básica de carácter estatal de 1997 y 2007, ya sea por la diversidad normativa regional o ya sea, finalmente, por la periódica necesidad de adaptar ésta a los frecuentes cambios de la normativa urbanística de carácter básico o a la normativa sectorial. Cinco causas que explican, pero que no pueden nunca justificar, la hipertrofia normativa a la que se ha sometido la ordenación urbana en España, como respuesta político-institucional al incremento de los problemas inmobiliarios y a los vaivenes del mercado, para recoger, en cada modificación, la ideología del partido promotor de la mismas, e incrementar con ello las exigencias en la gestión urbanística con objeto de dar una mera apariencia de eficacia.

Esta evidencia nos lleva a plantear la hipótesis de que, si bien nunca en España –y en Castilla y León– las leyes y los planes de ordenación han sido de mejor factura técnica y calidad documental, e incluso que nunca han estado mejor justificados, lo cierto es que nunca han sido tan ineficaces para cumplir con el propósito declarado en la ya vieja ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, es decir para luchar contra la especulación. Un objetivo que no se pudo alcanzar en la segunda mitad del siglo xx, y que probablemente nunca se pueda alcanzar, al haberse convertido el sobrerregulado espacio urbano, de facto, en una mera fuente de edificabilidad y de rentabilidad, y por ello en una fuente de conflictos sociales, ambientales y territoriales, revestidos de especulación, corrupción y exclusión.

En los últimos veinte años, la legislación urbanística y el planeamiento no ha servido necesariamente para mejor ordenar el territorio, sino para dar cobertura a los diversos artefactos que se han ido ubicando en el mismo, con la complicidad de todos los agentes y el lavado de conciencia que representa someter toda obra a un informe ambiental, sospechosamente etiquetado en la legislación autonómica como “trámite” ambiental. Este principio implícito ha servido para dar carácter legal a todo lo realizado en el territorio, basándose en el falso principio de que todo lo legal es bueno para él y que, por ende, un territorio legalizado es un territorio ordenado y si además dispone de trámite ambiental –que es la autorización, el visto bueno para cambiar de tipo de orden– está bien ordenado. Como consecuencia se ha extendido también el falso principio de que cuantas más leyes-normas estén habilitadas y cuanto más corto sea su ciclo de vida, más interés se manifiesta y más capacidad se tiene para ordenar el territorio, singularmente el territorio de la ciudad. Tal parece entonces que, sin normas, el territorio se desordena y que el inevitable destino del mismo hacia el desorden debe ser encauzado mediante una suerte de ley estímulo respuesta empleando normas –leyes o reglamentos– que se etiquetan como flexibles por su capacidad de adaptación al momento y al entorno, pero que complican, confunden y hacen más críptico el ya de por sí ininteligible sistema

urbanístico legal, al punto de precisar frecuentemente de instrucciones para “interpretar” determinados aspectos legales que cada Comunidad aprueba⁴⁷⁴.

Y, sensu contrario, como todo territorio no legalizado es un territorio no ordenado, en todas las regiones se ha venido operando con una suerte de *horror vacui* que ha dotado de complejos instrumentos urbanísticos a municipios que no tenían necesidad objetiva de ellos, con objeto de anticipar los procesos de apropiación y transformación de suelo generadores de ingentes plusvalías para todos los agentes del sistema, al menos hasta el año 2007⁴⁷⁵. Y no es que, necesariamente, una pluralidad de leyes regionales sea mejor o peor sistema que una sola ley estatal, máxime cuando en lo sustancial –diferencias de nomenclatura al margen–, las diecisiete legislaciones autonómicas son muy parecidas, al estar ancladas en los fundamentos de la vieja ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana de mayo de 1956. El problema no es la diversidad de leyes, el problema radica en la reducida vigencia temporal de la norma –ley o reglamento– y en la prolija casuística en materia de gestión que precisa su desarrollo, de forma que para alcanzar resultados formales aparentemente sencillos, y similares entre regiones, el procedimiento es siempre largo, complejo y sobre todo diferente en cada una de ellas, lo que ahonda en dos de los mayores problemas del mercado inmobiliario como son la inelasticidad –se pierde mucho tiempo y recursos en cumplir con las exigencias formales de la ley–, y la implícita e inevitable restricción a la competencia que un sistema tan fragmentado comporta, dando lugar a que, de facto, sólo las grandes empresas puedan asumir el riesgo que representa intervenir en toda la escala de operaciones y en todos los territorios.

Y es que, si por alguna característica puede definirse el periodo amparado por la legislación urbanística de rango estatal y autonómico promulgada tras la entrada en vigor de la Constitución Española y la sentencia 61/1997 de 20 de Marzo de 1997 del Tribunal Constitucional, es sin duda por el alto grado de hipertrofia normativa. Un rasgo que se hace más evidente si se tienen en cuenta algunas características singulares de la misma como son, en primer lugar, que habitualmente es una respuesta a los problemas que una ley anterior de naturaleza similar no ha resuelto; en segundo lugar, que el reemplazo de la norma se produce cada vez en ciclos más cortos, y que el tiempo de respuesta de la norma autonómica a los cambios de carácter general es muy desigual; y finalmente que, como resultado, es frecuente

⁴⁷⁴ Instrucción 1/2007 de 15 de enero sobre interpretación del apartado 2 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/2002.

⁴⁷⁵ MINISTERIO DE VIVIENDA: *Atlas estadístico de áreas urbanas de España 2006*. Madrid 2006. I.S.B.N.: 978-84-96387-33-1, pp. 279.

que coexistan durante años leyes de nueva factura con planes generales en vigor, diseñados conforme a una legislación derogada⁴⁷⁶.

Tabla 7.11 Principales modificaciones-adaptaciones de la Ley de urbanismo de Castilla y León

	Leyes/decretos
1997	Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo.
1998	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
1999	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
2002	Ley 10/2002, de 10 de julio (BOCyL 12 jul. 2002). Ley 21/2002, de 27 de diciembre (BOCyL 30 dic. 2002).
2003	Ley 13/2003, de 23 de diciembre (BOCyL 30 dic. 2003).
2004	Decreto 22/2004, de 29 de enero. Aprueba el Reglamento de urbanismo de Castilla y León.
2005	Decreto 99/2005, de 22 de diciembre (BOCyL 26 dic. 2005). Modifica Reglamento Urbanismo. Ley 13/2005, de 27 de diciembre (BOCyL 29 dic. 2005). Modifica Ley Urbanismo.
2006	Decreto 68/2006, de 5 de octubre (BOCyL 11 oct. 2006). Modifica Reglamento Urbanismo.
2007	Ley 09/2007, de 27 de diciembre (BOCyL 28 dic. 2007). Modifica Ley Urbanismo.
2008	Ley 04/2008, de 15 de septiembre (BOCyL 18 sep. 2008). Modifica Ley Urbanismo. Ley 17/2008, de 23 de diciembre (BOCyL 29 dic. 2008). Modifica Ley Urbanismo. Decreto 6/2008, de 24 de enero (BOCyL 25 ene. 2008). Modifica Reglamento Urbanismo. Ley 3/2008, de 17 de junio. Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
2009	Decreto 45/2009, de 9 de julio (BOCyL 17 jul. 2009). Modifica Reglamento Urbanismo.
2010	Ley 19/2010, de 22 de diciembre (BOCyL 23 dic. 2010). Modifica Ley Urbanismo.

Fuente: Elaboración B. Calderón.

⁴⁷⁶ En la exposición de motivos de La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se indica que la ley "ha estado vigente desde el 5 de mayo de 1999, habiendo llegado a ser una de las normas más longevas del Derecho Urbanístico español". Nada menos que nueve años, casi el tiempo que tarda en transformarse un suelo desde su clasificación hasta la urbanización, edificación, venta y ocupación de un inmueble.

Un problema que el legislador conocía a la perfección, reconociendo la evidente y estrecha relación entre la multiplicidad de regímenes normativos y el incremento del precio del llamado “producto final”. En la exposición de motivos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones –vigente hasta el 1 de julio de 2007– se señalaba que “Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final”. Y un problema que lejos de resolverse acaba por agravarse al sumar a la diversidad normativa regional y la restricción a la competencia que de ello se deriva, la propia complejidad interna de cada norma autonómica como estrategia para justificar su propia existencia apelando a la singularidad –histórica, territorial, cultural...– del territorio que con ella se administra y regula.

Pero, pese a tan explícito reconocimiento, en muy poco se ha contribuido en las últimas décadas a la consecución del objetivo descrito, es decir la reducción de la complejidad normativa, dada la permanente dinámica de cambio de los instrumentos de desarrollo urbanístico. En efecto, la densidad de instrumentos necesarios y la compleja tramitación que de ordinario precisan, así como el cambio en las soluciones que los propios instrumentos se imponen regularmente –mediante modificaciones puntuales, corrección de errores materiales, subsanación de deficiencias, recursos, anulaciones, etc.–, resultan disuasorios para muchos agentes, ya que elevan los plazos para la ejecución de cualquier proyecto –con el coste financiero que ello representa–, fomentando sensu contrario un fuerte oligopolio en el sector que limita la competencia –casi por exigencia legal– e impide la consecución de otro de los grandes objetivos de la ley: el abaratamiento del precio del suelo y de la vivienda. Se ha pasado, de hecho, de forma sutil y casi imperceptible, de un sistema de especulación tolerada, a un sistema de especulación tutelada, que permite conocer con antelación todos los “impactos”, pero que es capaz de justificarlos, so pretexto del superior beneficio que para la ciudad representa la mejora de su capacidad de crecer, de extenderse o de equiparse. Y en este contexto es muy frecuente que se produzca una perversa inversión de la secuencia lógica de los hechos en la creación de ciudad, toda vez que ya no es la urbanización la que justifica una dotación, sino a la inversa: un sistema general o local, ya sea un polideportivo, un campo de golf, o un centro de salud, es el que justifica e impulsa una nueva y a veces semidesértica urbanización.

El paradigma de la extrema fragilidad del sistema urbanístico-legal regional y de la contradicción permanente a la que está sometido bien puede representarlo la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León. En su prólogo se señala que el primer objetivo de la ley es *“reducir la complejidad normativa, codificando dentro del aclarado marco competencial, el conjunto de preceptos reguladores del urbanismo. Por ello esta Ley desarrolla la legislación básica del Estado, constituida por la citada Ley 6/1998 y por los Artículos subsistentes del Texto Refundido de 1992, y sustituye a las normas de carácter supletorio: el Texto Refundido de 1976 y las demás disposiciones aprobadas hasta 1981; si bien los Reglamentos urbanísticos habrán de seguir aplicándose hasta que se apruebe el correspondiente desarrollo de esta Ley, en lo que no se opongan a la misma”*⁴⁷⁷.

La voluntad que se deduce de la lectura del prólogo de la ley de hacer simple lo complejo, no puede esconder los fundamentos del caos urbanístico vivido en la última década del siglo xx, que se inicia con una ley recurrida (la Ley 8/1990), una tardía sentencia del Tribunal Constitucional (61/1997) y un régimen de medidas transitorias diferente en cada Comunidad Autónoma que estuvo en vigor hasta que las mismas fueron aprobando leyes propias en la primera década del siglo xxi, leyes que al estar afectadas por la normativa estatal de carácter transversal –como la legislación medioambiental, por ejemplo– tiene una vigencia íntegra limitada. Baste señalar que la Ley de urbanismo de Castilla y León, que no es una mera excepción, sino prácticamente la norma, aprobada en 1999, fue modificada hasta en ocho ocasiones en once años, no para llevar a cabo simples correcciones de errores, lo que puede ser comprensible, sino para incorporar los cambios en el sentido apuntado –recoger cambios en los preceptos básicos–. A la vista es esta casi regular secuencia de cambios en la Ley y en el Reglamento de urbanismo de Castilla y León puede deducirse que en muy poco se ha contribuido en las últimas décadas a la reducción de la complejidad normativa, dada la permanente dinámica de cambio de los instrumentos de desarrollo urbanístico.

⁴⁷⁷ Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León. BOE 5 junio 1999, núm. 134/1999 [pág. 21628] BO. Castilla y León 15 abril 1999, núm. 70/1999 [pág. 4071].

Tabla 7.12 Principales Instrucciones y Normas Técnicas Urbanísticas en Castilla y León entre 2006 y 2011

Precepto	Carácter	Contenido
ORDEN FOM/208/2011, de 22 de febrero	Instrucción Técnica Urbanística 1/2011	Emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico
DECRETO 28/2010, de 22 de julio	Norma Técnica Urbanística	Equipamiento Comercial de Castilla y León
ORDEN FOM/1602/2008, de 16 de septiembre	Instrucción Técnica Urbanística 1/2008	Aplicación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León tras la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre
ORDEN FOM/1803/2007, de 12 de junio	Instrucción Técnica Urbanística 1/2007	Aplicación en Castilla y León de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
ORDEN FOM/1572/2006, de 27 de septiembre	Instrucción Técnica Urbanística 2/2006	Normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (ITPLAN).

Fuente: <http://www.jcyl.es/>.

En cierto modo, el prolijo despliegue normativo estatal y autonómico no viene sino a confirmar el incumplimiento de uno de los objetivos de la mencionada Ley de Urbanismo de Castilla y León, el ya enunciado de reducir la complejidad normativa, razón por la cual, nuevamente en la exposición de motivos de la Ley 4/2008 de Medidas sobre Urbanismo –una de las muchas modificaciones de aquella–, se señalaba que “la última estrategia es la simplificación normativa, basada en la idea de que es menos necesario plantar nuevos árboles en el ya frondoso bosque legislativo, que aclararlo para hacer posible el tránsito a través del mismo”. Una forma, ciertamente poética, de describir la trayectoria de la normativa urbanística regional: plantar un denso bosque normativo con el fin de talarlo más tarde para poder salir de él. Algo que no será ya tan sencillo, al haber dejado crecer, en paralelo, un denso sotobosque de normas de procedimiento y pormenores técnicos recogidos, entre otros instrumentos, en el Reglamento de Urbanismo, sometido también a periódicas modificaciones –no menos de quince, antes cumplirse un año de su última entrada en vigor– ya que, como es obvio, tras la modificación de la ley de referencia, muchos de los preceptos reglamentarios resultan incompatibles con el nuevo marco legal⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Modificado por Decreto 45/2009, de 9 de julio (BOCyL 17 jul. 2009).

7.2.4 Aprobar, adaptar, modificar y revisar: la efímera vida del planeamiento de duración “indefinida”

Es cierto, no obstante, que merced a este considerable corpus normativo en materia de urbanismo se ha dado un salto considerable en la ordenación urbanística municipal, en España en general y en Castilla y León en particular, hasta el punto de que en esta última, el 38% de los municipios –851–, en los que reside el 90% de la población disponían en 2010 de planeamiento general –58 de Plan General de Ordenación Urbana–, y entre ellos la totalidad de los núcleos de más de 5.000 habitantes, con la particularidad de que tan alto grado de cobertura territorial se ha alcanzado en los últimos 12 años, es decir, en el periodo de vigencia de la normativa urbanística autonómica.

Tabla 7.13 Evolución del número de municipios con planeamiento general –PGOU y NU–

Municipios / año	1994	1998	2002	2006	2010
Con plan. general	223	439	580	748	851
%	9,92%	19,54%	25,80%	33,27%	37,86%
Sin plan. general	2.024	1.808	1.668	1.500	1.397
%	90,08%	80,46%	74,20%	66,73%	62,14%
Total Municipios	2.247	2.247	2.248	2.248	2.248

Fuente: JCyL: Informe sobre el estado del planeamiento municipal en Castilla y León. 31 de diciembre 2010.

Y como el cambio de un plan general, una vez aprobado definitivamente, es una operación muy compleja –más compleja que un cambio de ley– por la diversidad de administraciones implicadas y, como en principio tienen vigencia indefinida, es frecuente que se abuse del recurso a su modificación, habitualmente denominada puntual, antes que utilizar el recurso a la revisión, ya que ésta, como dispone el artículo 57 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, implica “la total reconsideración de la ordenación general vigente”. En particular, debe seguirse este procedimiento cuando se pretenda aumentar la superficie de suelo urbano y urbanizable o la previsión del número de viviendas de un término municipal en más de un 50% respecto de la ordenación anterior, bien aisladamente o en unión de las modificaciones aprobadas en los últimos cuatro años”⁴⁷⁹. Es por ello

⁴⁷⁹ El concejal socialista en el Ayuntamiento de Salamanca Joaquín Corona ha lamentado que desde que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en 2007 se haya modificado en 17 ocasiones. EUROPA PRESS. 03.05.2011.

por lo que todos los PGOU están afectados, desde el momento mismo de su aprobación, al menos por cuatro operaciones que alteran su original integridad: las frecuentes adaptaciones a los cambios de la ley y reglamento, las correcciones de errores, las modificaciones “puntuales”, y las condiciones predeterminadas por la ley citadas más arriba y por el mismo plan para su sustitución, que exigen una Revisión, que en la práctica equivale a la elaboración de un nuevo plan que contemple todas las contingencias anteriores.

Y hay que añadir un nuevo problema –parcialmente resuelto– derivado del hecho de que en los primeros años de vigencia de la ley los planes generales se elaboraron sin criterios homologables ni siquiera a escala de cada ciudad, generando un corpus caótico, ajeno a los protocolos básicos sobre calidad. Y cuando se ha llegado al paroxismo hasta el punto de resultar ininteligible hasta para los técnicos responsables de su aprobación y control, se opta por elaborar una norma o instrucción técnica, es decir un «código común» que no merme la iniciativa de los planificadores, dando al tiempo satisfacción al anhelo de singularidad urbanística municipal. Para lograrlo se han tenido que elaborar decenas de normas –leyes, decretos, instrucciones, directivas, reglamentos etc.–, se han tenido que aprobar decenas de planes generales, cada uno perfectamente singular, es decir, comprensible según su propio código y por lo tanto no homologable con los restantes planes de un territorio, pese a estar amparados por la misma ley.

Por fortuna la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, dictada por la consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, sobre normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, reconoce que *“...más allá de los mandatos normativos, el planeamiento urbanístico se sigue elaborando de forma dispar, según los criterios utilizados en cada momento por las Administraciones públicas competentes y por los técnicos redactores”*. Y se propone la única solución posible, homogeneizar la documentación del planeamiento, ya que con ello se aportaría mayor seguridad jurídica al proceso urbanístico, haciendo realidad una vieja aspiración de los agentes implicados en la actividad urbanística: concretar los contenidos del planeamiento, unificar sus criterios y sus «modos de hacer».

Una combinación entre la tradición críptica de las normas urbanísticas y el afán pedagógico de las instituciones lleva al paroxismo el proceso apuntado: promulgar normas complejas para aprobar después más normas aclaratorias o simplificadoras de determinados protocolos. Por su carácter singular, nuevamente es destacable la Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Se señala en ella que *“desde la aprobación de la Ley 5/1999, uno de sus mandatos que ha planteado más problemas prácticos ha sido la solicitud de informes previos*

durante el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, regulada en los artículos 52 de la Ley y 153 de su Reglamento: qué informes han de solicitarse en cada caso, en qué momento debe hacerse y cuáles son sus efectos; pero la dispersión de la normativa aplicable y la variedad de la casuística generan dudas recurrentes e incluso cierta inseguridad, alimentada por una jurisprudencia especialmente rigorista en materia procedimental". Para responder a este problema ya se había aprobado una Instrucción Técnica Urbanística en 2005 pero, seis años más tarde, la aprobación de una nueva ley de Suelo en 2007 y la consiguiente reforma de la ley de urbanismo regional, aconsejan actualizar lo explicado entonces mediante una nueva Instrucción, que casi con toda seguridad no será la última.

Tabla 7.14 Estado del planeamiento en las ciudades de Castilla y León de más de 20.000 habitantes

Ciudades	Etapas	Estado	Año	Orden
Zamora		Aprobación definitiva	2011	Orden FYM/895/2011
San Andrés de Rabanedo		Aprobación definitiva	2010	ORDEN FOM/1119/2010, de 19 de julio
Ávila	Posteriores a la Ley 8/2007 de Suelo	Avance	2010	29 de enero de 2010
Burgos		Aprobación inicial	2010	15 de enero de 2010
Palencia		Aprobación definitiva	2008	ORDEN FOM/1848/2008, de 16 de octubre
Medina del Campo		Aprobación definitiva	2008	ORDEN FOM/1408/2008, de 30 de julio
Segovia		Aprobación definitiva	2007	ORDEN FOM/2113/2007
Salamanca		Aprobación definitiva	2007	Orden FOM/59/2007, de 22 de Enero
Ponferrada		Aprobación definitiva	2007	ORDEN FOM/950/2007, de 22 de mayo
Soria		Aprobación definitiva	2006	Orden FOM/409/2006
León		Aprobación definitiva	2004	Orden FOM 1270/2004
Valladolid	Anteriores a la Ley 8/2007 de Suelo	Aprobación definitiva	2003	2003. Aprobado el inicio de Revisión. Agosto 2011
Aranda de Duero		Aprobación definitiva (sin adaptar). Pendiente de revisión	2000	ORDEN FOM/53/2010, de 11 de enero. Desistimiento de la Modificación. Pendiente de Revisión
Miranda de Ebro		Aprobación definitiva (adaptado)	1999	Adaptado Orden OM/1349/ 2005 y Orden FOM/2 de marzo de 2009

Fuente: Elaboración B. Calderón.

El ritmo de adaptación de los planes a la nueva ley de Suelo de 2007 es obviamente muy diverso y está en parte relacionado con el tiempo transcurrido desde la aprobación de cada PGOU y por lo tanto con la mayor o menor “amortización”, y el grado de conflictividad, que hubiese generado. En términos generales y con alguna notable excepción –Miranda de Ebro o Aranda de Duero–, todas las ciudades de más de 20.000 habitantes han aprobado su Plan General en vigor a lo largo de la primera década del siglo XXI, si bien es cierto que, en algunos casos, el final de la década coincide con el inicio de su revisión, al coincidir alguna de estas tres circunstancias legales: la adaptación o revisión y la modificación. Las dos primeras operaciones se llevan a cabo en algunas ciudades fuera del plazo que establecía la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y que expiraba el 5 de mayo de 2003, según la Disposición Transitoria 1.^ª de la misma, en la que se indicaba que *“Los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes deberán adaptarse a esta Ley cuando procedan a la Revisión de su Plan General de Ordenación Urbana, y en cualquier caso antes de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley. Asimismo podrán adaptarse mediante una modificación del Plan General”*⁴⁸⁰. La tercera operación –la modificación– es tan habitual que a veces exige trascurrido algún tiempo una revisión del PGOU para integrar las decenas de modificaciones de que habitualmente son objeto, a veces a los pocos meses de su publicación; el caso del PGOU de Salamanca resulta a este respecto paradigmático, ya que, desde su aprobación por Orden FOM/59/2007 de 22 de Enero, había sido ya objeto de 17 modificaciones antes de finalizar el año 2011⁴⁸¹.

También son relativamente frecuentes aquellos casos en los que el tiempo que transcurre sin aplicar la mencionada disposición transitoria primera es tan considerable, que las ciudades acaban por adaptar el plan, en el momento de su revisión, a una ley ulterior –en el caso que nos ocupa a la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, quedando en suspenso la aplicación de la ley originaria que motivaba su adaptación, es decir la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Es esta una casuística de la que participan, por diversos motivos, las ciudades de Palencia o de Zamora, por señalar los casos más relevantes en los que median deficiencias técnicas, errores, omisiones, conflictos políticos y sentencias judiciales que llegan a provocar tal grado de tensión que fuerza a muchos ayuntamientos a desestimar procesos de revisión iniciados con varios años de antelación, como sucede en Aranda de Duero⁴⁸².

⁴⁸⁰ Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

⁴⁸¹ *“El PSOE de Salamanca lamenta que el PGOU se haya modificado 17 ocasiones en cuatro años”*. 3 de mayo 2011 (<http://www.europapress.es>).

⁴⁸² ORDEN FOM/53/2010, de 11 de enero, por la que se acepta el desistimiento de continuar la tramitación de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Aranda de Duero (Burgos) para su adaptación a la Ley y al Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

7.2.5 Legislar para mejorar el acceso al producto inmobiliario: apuntes para documentar un histórico fracaso

El segundo gran objetivo de toda la legislación en materia de suelo y urbanismo, es decir, la mejora de la accesibilidad a la vivienda, tampoco se ha alcanzado con el complejo y confuso sistema normativo habilitado con tal objeto. Y es casi comprensible que así fuese si consideramos que el prólogo de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones reconocía que no era sencillo traducir en legislación los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios, "cuando el contexto social aun identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos." Lamentablemente, tan explícito reconocimiento de impotencia, que achaca al contexto social la culpa del fracaso, olvida que la agilidad con la que cada partido gobernante traslada sus estrategias a la legislación estatal o básica, la mayor o menor rapidez con la que ésta se incorpora a la normativa autonómica y la forma en que se traslada a los instrumentos de ordenación, no sólo impide cumplir con el objetivo de simplificarla antes expuesto, sino que en poco contribuye a la mejora de la accesibilidad al producto inmobiliario –que implica su abaratamiento–, ya que su valor depende, entre otras muchas variables, de la elasticidad y ésta es muy sensible al tiempo que se precisa para cumplir con el conjunto de requisitos y procesos exigidos por la ley⁴⁸³.

El sistema legal resulta desde esta perspectiva altamente contradictorio. En principio su objetivo no es otro que hacer más eficiente el proceso inmobiliario, singularmente el vinculado a la construcción de vivienda nueva, ya que en España el negocio inmobiliario ha derivado fundamentalmente de explotar la multiplicación que se opera en el valor de los terrenos al hacerlos urbanizables pues, al buscar las plusvalías derivadas de la reclasificación y recalificación de los terrenos, la promoción inmobiliaria ha favorecido mucho más la nueva construcción que la conservación del patrimonio construido. La ciudad se concibe en la ley como un territorio vacío, enmarcado a partir de dos criterios de protección: el arquitectónico-patrimonial y el natural, a partir del que proyectar aprovechamientos –especialmente residenciales– que se justifican no tanto por su necesidad real como por el bajo impacto de su presencia –un índice m²/m² inferior a 50–.

En la práctica, este *modus operandi* está amparado por una legislación omnicomprendible, que pretende abarcarlo todo y que en apariencia lucha contra la especulación

⁴⁸³ SERRANO, J.M.: La edificación de viviendas en España, final del ciclo y ¿ocaso del modelo?. Boletín Económico de ICE nº 2981 del 16 al 31 de enero de 2010, pp. 37-55, pp. 45 y sig.

ya que permite construir, pero con poco aprovechamiento, pero que olvida sorprendentemente el propio funcionamiento del sistema, de la empresa inmobiliaria, que traslada todos los costes, retrasos y expectativas frustradas al precio final, compensando mediante sobreprecio lo que la ley y el plan no le permite obtener con más producto. Y es que, la legislación en materia de urbanismo estatal y autonómica es tan optimista, tan tranquilizadora de conciencias, que contempla ensimismada el cambio del insostenible paradigma que representa, camuflando su crónica inutilidad mediante cambios nominales, prólogos elocuentes y visionarios, que ya no sirven para atajar el problema real de la ciudad, es decir, el control del suelo. Un bien que se reproduce y exhibe en cada revisión o modificación de un plan en una suerte de perverso equilibrio entre cantidad –cada vez se incorpora más suelo sea o no necesario– y aprovechamiento –cada vez más bajo– para conseguir una ciudad más abierta, más extensa, más lejana, más costosa, y más difícil de mantener.

Tabla 7.15 Evolución del precio medio de la vivienda en España, 1999-2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Precio	1.187	1.335	1.453	1.667	1.931	2.286	2.516	2.763	2.905	2.712	2.558	2.476
Incremento anual (%)	9,0	12,5	8,8	14,7	15,8	18,4	10,1	9,8	5,1	-6,6	-5,7	-3,2

Fuente: Sociedad de Tasación 2011 (<http://web.st-tasacion.es>).

Y si la descentralización de las competencias en materia de urbanismo no ha servido para reducir la complejidad normativa, ninguna de las múltiples leyes de contenido urbanístico promulgadas entre 1997 y 2007 ha servido para alcanzar este segundo gran objetivo de la ley, el abaratamiento del precio de la vivienda. En el periodo 1990-2008 el precio de la misma en España creció a una tasa anual acumulativa del 8% mientras el crecimiento del IPC fue del 3,8% anual; entre 1997 y 2007, los precios de las viviendas crecen a una tasa media anual del 12% en tanto que el IPC lo hizo al 2,9% anual, de tal modo que mientras en 1998 era necesario utilizar el salario medio neto de 5 años para comprar una vivienda de 90 m², en 2007 es necesario el de 12 años⁴⁸⁴. Es cierto que son muchos los factores concurrentes en el alza del precio de la vivienda, además del propiamente urbanístico, pero la conjunción de todos ellos ha dado lugar a que el mismo se haya multiplicado por 2,3 desde la aprobación de la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 y las sucesivas normativas

⁴⁸⁴ URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel: *El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007)*. Fundación BBVA, 2009, pp. 10).

autonómicas, registrándose incrementos anuales superiores al 10% en los años centrales del boom inmobiliario: 2002 a 2007⁴⁸⁵.

Y en la base de este espectacular crecimiento del precio de la vivienda se encuentra el precio del suelo. Según datos del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas –IVIE–, el precio del suelo en España entre 1990 y 2008 creció a una tasa media anual acumulativa del 14,5% , en tanto que en la etapa entre las dos leyes de suelo estatales, es decir en el periodo 1997-2007, lo hizo al 25,2% anual, de lo que se derivó un fuerte aumento de su repercusión en el precio de la vivienda, ya que de representar un 29% en 1990, pasó a un 23,2% en 1997 y a un 46,2% en 2008⁴⁸⁶. Si consideramos que en el año 2000 la repercusión de esta variable en el precio final era inferior a la del año 1990 es fácil resaltar el vertiginoso crecimiento habido en los siete primeros años del siglo XXI, los años centrales del boom inmobiliario de herencia finisecular⁴⁸⁷.

Tbala 7.16 Evolución del precio medio por m2 de la vivienda libre en Castilla y León (€/m²)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1996 =100
Ávila	484	495	507	553	588	635	694	848	962	1.128	1.251	263,61
Burgos	577	628	714	838	896	956	1.009	1.136	1.244	1.419	1.511	275,22
León	440	461	484	530	593	645	733	785	850	936	1.002	231,40
Palencia	424	453	483	542	582	663	710	769	836	1.004	1.043	251,32
Salamanca	560	570	621	688	758	803	880	1.055	1.212	1.337	1.484	283,29
Segovia	548	584	610	641	729	816	938	1.107	1.261	1.430	1.484	272,29
Soria	392	433	443	488	548	601	649	721	873	959	1.039	267,34
Valladolid	625	648	710	779	865	949	1.036	1.221	1.424	1.550	1.644	265,58
Zamora	378	393	410	445	499	543	592	683	774	846	927	250,54
CyL	492	519	554	612	673	735	905	926	1.048	1179	1265	264,09
España	628	659	728	826	937	1.065	1.230	1.436	1.650	1.817	1.934	314,98

Fuente: Fundación BBVA/IVIE. El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007).

⁴⁸⁵ Existen diferencias en la valoración del precio medio de la vivienda en España. Las aportadas por otras sociedades –Tinsa (<http://www.tinsa.es>), o el propio Ministerio de Fomento son ligeramente inferiores, pero no difieren en lo sustancial de las primeras.

⁴⁸⁶ URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel (2009) op. Cit pp. 11.

⁴⁸⁷ INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS: *El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007)* (<http://www.ivie.es/banco/stock4.php>).

Como en el resto de las Comunidades Autónomas, en Castilla y León el precio de la vivienda prácticamente se triplicó en el periodo entre leyes del suelo del segundo *boom* inmobiliario registrado entre 1997 y 2007, confirmando que no era la disponibilidad de suelo el único problema que lastró el crecimiento del parque inmobiliario urbano en la década de los años ochenta y noventa del siglo xx, sino que a él habría que añadir otros, de entre los que, a nuestro juicio, destaca la inelasticidad relacionada con la administración y gestión del urbanismo, ya que contribuye a alargar todos los procesos conducentes a la producción y venta de un bien, a embalsar la demanda, especialmente en épocas de fuerte crecimiento económico, y al encarecimiento de todos los productos inmobiliarios, cualquiera que sea el uso previsto en ellos.

Tabla 7.17 Clasificación de suelo en las capitales de provincia de Castilla y León

	S. Urbano consolidado (%)	S. Urbano no consolidado (%)	S. Urbanizable Delimitado (%)	S. Urbanizable No delimitado (%)	Suelo No Urbanizable (%)
Valladolid	19,9	2,3	8,7	17,1	52,0
Burgos	25,0	0,9	9,4	1,4	63,4
Salamanca	37,5	3,0	19,9	7,1	32,6
León	33,6	11,5	27,2	0,0	27,6
Palencia	8,4	0,9	8,6	4,1	78,0
Zamora	5,4	0,7	1,4	15,6	76,9
Ávila	5,1	0,3	1,9	0,2	92,5
Segovia	5,5	0,7	5,9	0,1	87,9
Soria	1,9	0,3	2,3	7,1	88,3

Fuente: Aguado Fernández, M.D. (2010): *Capitales&ciudades+100*. Información estadística de las ciudades españolas. Ministerio de Fomento. Pp. 238. www.fomento.es.

Y sorprendentemente nunca en la historia reciente de la ciudad se dispuso de tanto suelo “urbanizable”, nunca se ha construido tanto como en la última década, nunca ha habido tantas promociones e intermediarios dispuestos a hacer realidad el suelo de todo español: o bien pasarse la vida pagando su vivienda habitual a una entidad bancaria o bien aspirar a minimizar ese esfuerzo, sin renunciar a la compra, accediendo a una vivienda, mal denominada de protección o social, parcialmente financiada con fondos públicos sin más requisitos que el sometimiento a un determinado plazo de vigencia del régimen, al margen el habitual cambio en las condiciones de acceso originales del adjudicatario.

Los porcentajes de suelo urbano no consolidado, urbanizable delimitado y no delimitado –en color marrón en las figuras 7.8 y 7.9–, es decir aquellos susceptibles de

urbanizar y edificar, representan prácticamente la mitad del suelo del término municipal, excluido, obviamente, el suelo no urbanizable o rústico, como sucede en Valladolid, León, Salamanca y Segovia; en el resto de las ciudades el porcentaje se duplica o triplica, como en Soria, y sólo Burgos y Ávila mantienen porcentajes relativamente modestos, aunque bajo esta aparente moderación se esconden sorprendentes operaciones urbanísticas que, parcialmente materializadas, permitirían en algún caso la duplicación de una población prácticamente estancada en las últimas décadas.

Aunque la práctica totalidad de las ciudades de la Región participan de la misma estrategia de crecimiento sobredimensionado, con los efectos perversos ya conocidos, algunas ciudades, al revisar su Plan General de Ordenación, persisten en el error de asociar una alta disponibilidad de suelo urbanizable a la mejora de la accesibilidad a la vivienda. El paradigma de esta situación lo representa la ciudad de Ávila, cuyo plan General de 1998 proponía un ambicioso programa de construcción de nuevas viviendas: 2.300 en suelo urbano y 20.513 en 40 sectores de Suelo Urbanizable, lo que en la práctica equivaldría a duplicar el parque ya existente –25.099 viviendas en el censo de 2001–⁴⁸⁸. Con este instrumento tan sorprendentemente optimista, claramente sobredimensionado, la ciudad de Ávila se verá sumida en un proceso de acelerado desarrollo de gran parte de sus previsiones; entre 1998 y 2004 desarrolla 22 de los 40 planes parciales previstos, lo que se traduce en la movilización de 666.990 m² de suelo urbano no consolidado, 2.319.224 m² de suelo urbanizable delimitado, y en la construcción de 11.253 viviendas, la mitad de las previstas, pero mucho más de las necesarias, ya que en este periodo la población se incrementó en tan sólo en 4.676 habitantes.

Tabla 7.18 Ávila: Previsiones y grado de ejecución del PGOU de 1998

	Previsiones PGOU 1998	Desarrollado (en 2004)	Pendiente en Ávila capital	
Suelo Urbano	Superficie (m ²)	1.344.142	666.990	471.938
No Consolidado	Nº máx. de viviendas	2.300	719	1.060
Suelo Urbanizable	Superficie (m ²)	5.553.531	2.319.224	2780.141
Delimitado	Nº máx. de viviendas	20.513	10.013	10.500

Fuente: Orden FOM/740/2005, de 1 de junio, sobre la revisión del plan general de ordenación urbana de Ávila.

⁴⁸⁸ DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis: "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*, nº 12, pp. 66-83. Cfr. Pp. 68.

La adaptación-revisión del PGOU en 2005 mantuvo los rasgos esenciales del modelo definido en el plan anterior, delimitando 18 nuevos Sectores de Suelo Urbanizable, y uno nuevo en Vizcolozano, como ampliación del Polígono Industrial existente, que en conjunto aportan cerca de tres millones de metros cuadrados de suelo urbanizable con capacidad para 11.560 nuevas viviendas. Al tiempo, se mantiene el propósito de construir las 10.500 viviendas pendientes del plan de 1998, con objeto de no frustrar las expectativas del todavía dinámico sector de la construcción a pesar de apreciarse evidentes síntomas de agotamiento, es decir, empleando como pretexto la necesidad de *“consolidar el modelo de expansión urbana ya establecido y no introducir incertidumbre entre unos operadores activos e implicados”*⁴⁸⁹.

Finalmente, el avance de la revisión del PGOU de Ávila, que *“persigue preparar a la villa amurallada para las exigencias del futuro preservando el patrimonio y los espacios ambientales”*, estima una población horizonte de 100.000 habitantes en 2030, es decir casi un 40% más que la actual –58.245 habitantes– y hasta 11.000 nuevas viviendas que se sumarán al elevado censo de viviendas vacías –7.322 en el año 2010– con que cuenta la ciudad, ubicadas en los planes parciales desarrollados a lo largo de la primera década de optimismo urbanizador del siglo xx. Unas previsiones harto generosas para una población exhausta desde el punto de vista de su dinámica demográfica, que se completan con un nuevo polígono industrial de 500.000 m² junto a la autovía de Salamanca, otro hospital, un tercer centro comercial en la zona este de la ciudad, un recinto ferial, una estación de Ave que probablemente nunca se construya, y sobre todo. El cierre de una ronda por la zona sur que tardará décadas en hacerse, pero que con su sola inclusión en el Plan, da valor y justifica todo lo que queda en su interior, es decir, los nuevos desarrollos residenciales que la propuesta de PGOU de 2011 incorpora: Los Barros, Naturávilas-1, Naturávilas-2, Cuarto Los Remedios, Dehesa Carnicera, Rompidos, Rompidos Nuevos, Los Llanos, Molinillo II, Chopos y Cascajales.

⁴⁸⁹ DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis: Op. Cit. pp.69.

El caso de la ciudad de Valladolid constituye el mejor exponente de la hipertrofia urbanizadora entre siglos; el PGOU vigente, aprobado en el 2004 (BOP de 27 de febrero de 2004), distinguía en consonancia con la ley autonómica dos categorías de suelo urbanizable: “delimitado” y “no “delimitado”, y dentro de esta última se reconocieron quince áreas homogéneas con capacidad para construir más de 60.000 viviendas. Tras la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 Septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo (BOCyL 18 de Septiembre del 2008) desaparece esta división, al tiempo que se daba un plazo de un año para que esas áreas elaborasen un plan parcial para poder continuar con su desarrollo. Pero la mayor parte no cumplieron con esta exigencia, por lo que, para conservar los derechos reconocidos con anterioridad a la reforma de la Ley, será preciso proceder a la revisión del PGOU para su sectorización, momento en el que tropezarán con el cambio de modelo que recoge la disposición transitoria cuarta de la Ley 4/2008, el artículo 81.2 de su Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que señala que “...el Plan General no podrá generar nuevos núcleos de población ni modificar los existentes de manera que se comprometa o perjudique la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios de interés general.” Y que “al menos el 50 por ciento de la suma de las viviendas existentes y las previstas por el Plan General se situarán en suelo urbano”, al tiempo que impone a los sectores de suelo urbanizable la necesidad de que sean contiguos al suelo urbano con objeto de favorecer el desarrollo del nuevo paradigma identificado ahora como “crecimiento compacto”⁴⁹⁰.

Pues bien, para sortear estas exigencias sobrevenidas, y como reconocimiento explícito del carácter anticipador –especulativo– de estas operaciones, en el año 2009 se aprobaron definitivamente los Planes Parciales de dos de las quince áreas homogéneas: “Prado-Palacio” (AH-1), 14.099 viviendas, y “Las Riberas” (AH-7), 8.915 viviendas, en tanto que para una tercera –Páramo de San Isidro, 4.600 viviendas– se aprobó una modificación dentro de la operación ferroviaria, para convertirla en el Sector 53 que cuenta en 2011 con un plan parcial en fase de aprobación. Otras tres áreas homogéneas: La Varga-Berrocal (AH-12), Los Argales (AH-8), 5.800 viviendas y Valdechivillas (AH-10), 15.893 viviendas, fueron objeto de tramitación, pero no llegaron a obtener la aprobación definitiva de la Junta de Castilla y León. Un caso singular lo representa el Área Homogénea Fuente Amarga (AH 6), cuyo plan parcial que contempla la construcción de 7.775 viviendas fue aprobado inicialmente por la Junta de Gobierno 30/06/2008 en virtud del convenio suscrito

⁴⁹⁰ Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (BOCyL 2 feb. 2004) modificado por Decreto 99/2005, de 22 de diciembre (BOCyL 26 dic. 2005), modificado por Decreto 68/2006, de 5 de octubre (BOCyL 11 oct. 2006), modificado por Decreto 6/2008, de 24 de enero (BOCyL 25 ene. 2008), modificado por Decreto 45/2009, de 9 de julio (BOCyL 17 jul. 2009); texto en vigor desde el 17 de agosto de 2009.

entre la empresa Martinsa-Fadesa y el Ayuntamiento de Valladolid, y más tarde abandonado a consecuencia de la crisis, para retomarse en 2011 una vez que la empresa superó la fase concursal en la que estuvo incurso⁴⁹¹. Y las ocho restantes no han culminado el proceso de sectorialización o ni siquiera lo han iniciado.

El Área Homogénea de Valdechivillas ilustra a la perfección este singular proceso de optimismo inmobiliario, ya que no de otro modo puede calificarse el propósito de construir más de 15.000 viviendas en una ciudad con una demanda estancada y en un contexto de crisis. Pero es un ejemplo también de las dificultades inherentes al proceso de gestión urbanística: su Plan Parcial fue objeto de dos periodos de información pública, el último de ellos en 2009, sometido al tiempo al preceptivo trámite ambiental del expediente. En Septiembre del mismo año fue aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, remitiéndose el expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León para su aprobación definitiva, pero esta acordó la devolución al Consistorio para su adaptación a la nueva normativa urbanística regional. Ahora bien, al haber cambiado la ley y haberse agotado el plazo de un año para operar conforme al marco normativo anterior, ahora es necesaria una Modificación o revisión del PGOU. Es un ejemplo excepcional, al margen de la idoneidad y oportunidad, de la frustración a la que se somete un proyecto, materialmente atrapado entre dos leyes y entre dos planes –o un plan y su inevitable modificación, por exigencia legal–.

El caso apuntado es un buen ejemplo de las dificultades que encuentra ahora el sector promotor, fuertemente endeudado, para desarrollar más suelo urbanizable en las periferias, si bien es cierto que cualquier limitación a que se someta éste hará aumentar la escasez de suelo equipado y por lo tanto contribuirá a incrementar su precio en el futuro. La salida a la crisis vendrá acompañada una vez más de un encarecimiento del producto inmobiliario, al tiempo que se refuerza la posición monopolística por una parte de quienes conserven durante estos años, con derechos y deberes propios del suelo rústico, el suelo urbanizable que en la ley de suelo anterior se agrupó bajo la denominación de “no delimitado”, para desarrollarlo en el próximo ciclo; y por otra de aquellos que han iniciado la transformación del suelo urbanizable delimitado y obviamente, de los propietarios-promotores de suelo urbano no consolidado, promotores que al margen del desencadenante del proceso, podrán explotar ahora –durante o después de la crisis– el alto valor estratégico de su posición en la trama urbana⁴⁹².

⁴⁹¹ Acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de Valladolid en su reunión del 25-II-2011: aprobar el Avance de la Modificación Puntual del PGOU en el Área Homogénea 6 “Fuente Amarga”.

⁴⁹² La disposición transitoria tercera de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo señala que en los municipios con planeamiento general, el régimen urbanístico aplicable hasta que se adapten a esta Ley será, en suelo urbanizable no programado, en suelo apto para urbanizar sin sectores delimitados y en suelo no urbanizable común, genérico o con cualquier denominación que implique la inexistencia de protección especial se aplicará el régimen del suelo rústico común.

El Plan parcial Las Riberas en Valladolid es el paradigma de esta última estrategia, es decir, la puesta en valor del suelo urbanizable no delimitado. Desarrolla la ocupación de suelos de alto valor ecológico, que en el PGOU anterior recibieron la calificación de suelo rústico de especial protección, situados al Sur del término municipal de Valladolid, entre la Ribera del río Pisuerga al Oeste, el Pinar de Antequera al Este, el límite del término municipal con Simancas al Sur y la Ronda Exterior Sur. Comprende una superficie de 2.667.213,07 m² y tiene una edificabilidad prevista de 936.127,92 m², lo que permite la implantación, además de los usos complementarios y compatibles con el uso residencial dominante, de 8.915 viviendas de la que en cumplimiento de la ley de urbanismo de Castilla y León, el 33 por 100 estará sometido a algún régimen de protección. El plan parcial, del que fue promotor una entidad denominada Comunidad de Propietarios Camino Viejo, fue aprobado inicialmente en 2007, provisionalmente en Junio de 2009 y definitivamente en septiembre del mismo año 2009, tres meses antes del final de plazo de un año que la ley otorgaba para su adaptación a la legislación básica estatal⁴⁹³.

Representa a la perfección el carácter voluble de la clasificación urbanística, y sobre todo la escasa utilidad de los informes de sostenibilidad e impacto ambiental, pues lo que se ocupa es una ribera fluvial para alterar radicalmente su ecosistema. Y refleja la inutilidad de instrumentos de alto rigor disciplinar y calidad técnica, pero sin carácter vinculante, como son las directrices de ordenación territorial, que exigen un esfuerzo de diagnóstico del entorno urbano, identificando los espacios en conflicto, los que se necesitan proteger y los que admiten transformación, para ignorarse más tarde de forma sistemática, especialmente en presencia de gigantesca operaciones de urbanización como la que nos ocupa, que carecen de horizonte de desarrollo inmediato, y que constituyen una reserva de suelo ordenada para ponerla en el mercado en el plazo aproximado de una década, en lo que constituye el mejor ejemplo de un proceso especulativo.

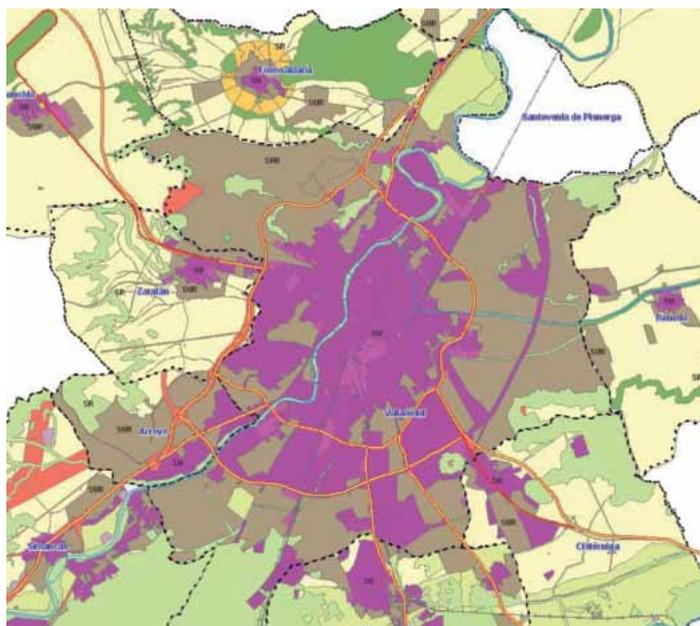
Aunque el reglamento de planeamiento regional exige la necesidad justificación de todos los proyectos en suelo urbanizable no delimitado, es muy frecuente que esta exigencia no represente un obstáculo ni desde el punto de vista de política urbanística municipal, ni desde el punto de vista demográfico, ni considerando el elevado stock disponible, es decir, el número de proyectos de edificación –con licencia otorgada– en ejecución, ni desde el punto de vista medioambiental. A mayor abundamiento, el plan parcial ocupa un espacio que las directrices de ordenación del territorio de Valladolid y su entorno considera necesario proteger ya que en él existe

⁴⁹³ ACUERDO de 18 de septiembre de 2009, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial AH-7 «Las Riberas» de Valladolid. (Expte.: CTU 378/06).

"...una infraestructura histórica con valor paisajístico, como en las zonas de regadíos con sistemas de granjas, canales y acequias". Como en tantos otros casos la dotación con que se pretende impulsar esta nueva urbanización será un equipamiento deportivo que ocupará más de 70 has, en las que se construirá un campo de golf de 18 hoyos, una escuela de golf y la sede de la Federación de Golf de Castilla y León, organismo que financia los 9 millones de euros que cuesta la operación.

Y con ello, y como ejemplo de que todo es medioambientalmente justificable, pese a la cascada de normas sectoriales y urbanísticas al uso, el término municipal va a transformar un ámbito de ribera, con parcelario rústico tradicional sobre suelos valiosos para el cultivo, por un campo de golf vendido como sostenible que se construirá con el " *máximo rigor medioambiental*", ya que empleará flora autóctona, que respetará los árboles existentes, que empleará agua reciclada procedente de una planta cercana, y que estará dotado de especies de céspedes de bajo consumo hídrico y riego computerizado. Se trata sin duda de uno de los ejemplos de la contradicción en la que vive sumido el territorio, sometido por una parte a una rigurosa normativa medioambiental en lo que no es de obligado cumplimiento –directrices, recomendaciones, estrategias etc.– y a una extrema ortodoxia empresarial en lo que es directamente aprovechable.

Figura 7.9 Clasificación de suelo en la ciudad de Valladolid. Año 2010



Fuente: SiuCyL: Sistema de información urbanística de Castilla y León. 2011. Valladolid.

La imagen final de este proceso permite apreciar un término municipal dividido en dos grandes conjuntos de proporciones casi simétricas: uno de ellos, que ocupa el 52% del mismo, corresponde al suelo rústico, en tanto que el 48% restante corresponde al suelo urbano y urbanizable, con la particularidad de que la categoría de suelo urbanizable no delimitado –*áreas homogéneas*– equivale a la práctica totalidad de suelo urbano existente en 2004, es decir a la ciudad consolidada. Una ciudad que, con el plan en vigor –en revisión en 2011– prácticamente se duplicaba, y que ha visto llenar su periferias de nuevas urbanizaciones con un bajo índice de ocupación como expresión final del despilfarro y encarecimiento generados. Y a mayor abundamiento cuenta, como en otras grandes ciudades de la Región –León, Palencia, Burgos...– con una gran reserva de suelo urbano no consolidado –talleres, pasillo ferroviario...– cuyo destino será en su mayor parte residencial y cuya ocupación modificará sustancialmente la estructura de estas ciudades hasta mediados del siglo *xxi*.

Pero los casos de Ávila y Valladolid no son en absoluto excepcionales. Al comenzar la segunda década del siglo *xxi* las ciudades en Castilla y León presentan un mercado inmobiliario apoyado en tres pilares: un segmento muy envejecido de alto valor de situación y por lo tanto inalcanzable –centro y viejos barrios históricos–; un segundo gran conjunto formado por un parque inmobiliario objetivamente de escaso valor –los barrios construidos entre 1950 y 1980– pero sobrevalorado durante el último boom inmobiliario 1996-2007, que convirtió gracias a una irresponsable política financiera a todo propietario en especulador, por simple mimetismo con la actividad de las promotoras y comercializadoras; y finalmente, un tercer sector formado por las nuevas promociones, inalcanzables para el grueso del mercado, en parte desocupadas y en parte propiedad de la banca, al que se añadirán –compartiendo este carácter– las viviendas de los nuevos desarrollos amparados en los planes generales que en 2012 están en diferentes fases de su proceso de revisión –Ávila, Burgos, Valladolid, etc.–.

Si se analizan detenidamente estas tres unidades, en realidad lo que se ha logrado es consagrar el despilfarro, es decir conformar una estructura inmobiliaria en las ciudades que es la suma de tres vacíos: uno por envejecimiento del patrimonio edificado, un patrimonio que se recupera lentamente por su alto coste; otro vacío está vinculado al abandono ligado a la ínfima calidad de la edificación –que se reutiliza por segmentos sociales menos exigentes– y es el que caracteriza a los viejos barrios obreros de los años cincuenta y sesenta; y un tercer vacío está asociado a la incapacidad para ocupar las nuevas viviendas en la periferia urbana, ya sea por falta de demanda real o de demanda solvente para comprarlo y que no admite casi depreciación alguna –al menos por el momento–.

7.3 Conclusiones

El territorio, que es muy resistente al cambio, debería ser contemplado no sólo como una fuente de edificabilidad, como viene siéndolo desde que se gobierna mediante la ley del suelo (1956-2008), sino como una combinación de usos y gestión de actividades desarrolladas en él, integradas en una estrategia común que tendrá que ser intermunicipal –metropolitana– y que evite disputas ora sobre el transporte, ora sobre el agua, el saneamiento, el tratamiento de los residuos, el ruido, la energía, las vías de comunicación o cualquier otra fuente de conflicto en el futuro, que con toda seguridad tendrá un origen medioambiental.

Partiendo del respeto a la autonomía municipal, las ciudades integrantes de las áreas metropolitanas deberían hacer un esfuerzo para coordinar el proceso de elaboración y contenido del planeamiento general (PGOU y Normas Urbanísticas). Sorprendentemente una de las mayores fuentes de ineficiencia en el gobierno de un territorio que opera en forma metropolitana –o denominación equivalente– es el escalonamiento en las fases de diagnóstico y aprobación de los instrumentos de planeamiento de las diferentes ciudades y núcleos urbanos en estas áreas, habida cuenta de la incapacidad para la coordinación de este proceso, por su carácter no vinculante, de las Directrices de Ordenación del Territorio.

En pocos años, tendrá que haberse resuelto el problema del transporte metropolitano mediante un sistema que no sea contaminante, que combine una alta frecuencia de paso, confort y un precio reducido que haga disuasoria la utilización del vehículo particular, aunque éste no sea contaminante, ya que en todo caso también se tendrá que evitar la percepción de lo que podríamos denominar “colapso silencioso”, provocado por la numerosa flota de pequeños y silenciosos vehículos eléctricos o de sistemas análogos –cuando su compra sea accesible– moviéndose por el centro o por el continuo edificado de nuestras ciudades.

Las ciudades tendrán que limitar el acceso al centro exclusivamente a vehículos de transporte público eléctricos/híbridos o de otros sistemas de combustible no contaminantes, especialmente en las áreas más castigadas y que se tendrán que preservar. Es lógico pensar que se irá produciendo una mayor coexistencia entre las nuevas generaciones de vehículos no contaminantes, silenciosos y el peatón en el recinto de la ciudad tradicional, incluso con un cambio en la morfología de la calle, reservándose sólo a ellos el acceso a los grandes aparcamientos subterráneos ya en explotación o de futura construcción. No se debería acotar todo el centro exclusivamente para el peatón, sino que se tendrá que optar por un cierto grado de movilidad motorizada, compatible con él, aunque sea selectiva, para que éste mantenga su vitalidad demográfica y funciones.

La paralización del sector de la construcción durante estos últimos años –al menos entre 2007 y 2011– y la caída en el ritmo de venta de nueva vivienda pone en

evidencia un problema muy preocupante de cara al futuro inmediato como resultado de dos fenómenos aparentemente contradictorios: el crecimiento de la demanda de medio y bajo poder adquisitivo, frente a un elevado stock de viviendas de nueva construcción resistentes a la baja en su precio de venta. En estas condiciones la salida a la crisis vendrá acompañada una vez más de un encarecimiento del producto inmobiliario, al tiempo que se reforzará la posición monopolística de quienes conserven durante estos años suelo urbanizable para desarrollarlo en el próximo ciclo aprovechando el alto valor estratégico de su posición en la trama urbana.

7.4 Bibliografía y fuentes

7.4.1 Bibliografía

- ANDRÉS LÓPEZ, G. (2004): La estructura Urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad. Ed. Caja Circulo. Burgos 859 pp.
- BOIX DOMÈNECH, Rafael (2007): Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España. Seminario Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada, Sevilla, 11 de Abril de 2007.
- (2006): Redes de ciudades, economías externas y crecimiento. En Tarroja, A. y Camagni, R.: una nueva cultura del territorio. Diputación de Barcelona, 2006, pp. 251-264.
- CALDERÓN CALDERÓN, Basilio, SAINZ GUERRA, José Luis y GARCÍA CUESTA, José Luis (2003): Soterramiento del ferrocarril y transformaciones urbanas en Valladolid. Universidad de Valladolid. Departamento de Geografía 150 pp.
- (2011): Del centralismo a la hipertrofia normativa regional: 1990-2010. Nuevas leyes para ordenar la ciudad” En: VV.AA. Ed. Universidad Autónoma de Madrid. Proyecto: las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas CSO2009-11261 (subprograma geog) 2001 En prensa.
- (2011): “Infraestructuras de transporte e instalaciones complementarias en la provincia de Valladolid”. En: VV.AA. La economía de la provincia de Valladolid. Ed. Universidad de Valladolid-Cajamar, Páginas 391 a 422.
- (2011): “De la ley al territorio: legislación, planeamiento urbano y ciudad en los planes generales de Castilla y León 1997-2010.” Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Proyecto: las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas CSO2009-11261 (subprograma geog) En prensa.

- CALDERÓN, B. y PASCUAL, H. (2009): "Infraestructuras de soporte en los procesos de innovación regional: nuevos espacios productivos en Castilla y León." En Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (49); pp. 237-254.
- DEMATTEIS, G. (2006): "El desarrollo de sistemas territoriales y de redes." En Tarroja, A. y Camagni, R.: una nueva cultura del territorio. Diputación de Barcelona, 2006, pp. 237-250.
- FERIA TORIBIO, José María (2004) Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°. 38, 2004, págs. 85-100.
- FERIA, J.M. (2000): "Pautas Estructurales Diferenciadas de Movilidad en las Áreas Metropolitanas Andaluzas", en M. Castañer, J. Vicente y G. Boix (eds.) *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*. Universitat de Girona, Girona. pág. 121-138.
- FERIA, J.M. y SUSINO J. (2005): Movilidad por razón de trabajo en Andalucía. Dimensiones básicas y organización espacial. Instituto de Estadística de Andalucía.
- GIULLIANO, G. y SMALL (1991): "Subcenters in the Los Angeles region", en *Regional Science and Urban Economics*, 21 (2), 163-182.
- GROUP EUROPEAN METROPOLITAN COMPARATIVE ANALYSIS (GEMACA) (2002): Economic performance on the european regions. Second Project. Publications de L'Aurif, nº 135, 168 pp.
- INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS: El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007). (<http://www.ivie.es/banco/stock4.php>).
- LEY 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Martes, 24 de junio 2008, suplemento al nº 120.
- LLANO VERDURAS, Carlos (2006): Localización residencial y movilidad laboral: un análisis del commuting de trabajadores nacionales e inmigrantes en la Comunidad de Madrid. Cuadernos de Economía. Vol. 29, 069-100, 2006, pp. 69-100.
- MASCARILLA MIRÓ, Óscar (2002): Mercado laboral y pautas de localización residencial: Un modelo teórico y su aplicación al caso del área funcional de Barcelona. Fedea (mayo 2002).
- MINISTERIO DE FOMENTO (2011): Número Total de Transacciones Inmobiliarias de Viviendas por municipios. 2004-2010 (<http://www.fomento.gob.es/>).
- MINISTERIO FOMENTO (2009): Atlas estadístico de las áreas urbanas 2006. Edita: Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones Madrid 2009.