

V. El desarrollo del PGOUVa de 2003: complejidad del planeamiento asumido e inestabilidad de la ordenación vigente (Estudios de Detalle).

V

Entre los estudios realizados para esta Revisión destaca el documento “Valoración Urbanística del PGOUVa 2003” y sus Anexos, donde se intenta hacer un balance objetivo del cumplimiento y/o “estado” del plan vigente. Asumimos sus conclusiones, completadas por otros documentos de la información.

V.a. El “suelo urbano consolidado”, un espacio sólidamente estructurado y remitido a sus planeamientos de origen.

El Suelo Urbano Consolidado del PGOUVa 2003 supone una extensión de suelo muy relevante del modelo planificado: 3.916 Has. de las 19.703 Has. del término municipal. En esta clase de suelo se incluyó, asumidos como Áreas de Ordenanza Específica (AOE's o similares): el Centro Histórico, el resto de barrios antiguos de la ciudad, los asentamientos populares (20 ámbitos ordenados mayoritariamente a través de antiguos, PERI's), sectores de desarrollo consolidados, heredados del planeamiento anterior (16 Áreas de Planeamiento Específico APE y 9 sectores urbanizables, ejecutados y asumidos como AOE) y, por último, las Unidades de Ejecución desarrolladas en el marco del planeamiento precedente y asumidos por el PGOUVa 2003 –42 UEA, con una extensión conjunta de 26,9 Ha.



Avenida de Salamanca, el río Pisuerga, el Paseo Zorrilla y el Ferrocarril: cuatro líneas casi paralelas que configuran la estructura urbana de la ciudad.

[Fuente: El Diario de Valladolid-El Mundo]

Así, entre los años 1997 –aprobación del PGOUVa 97 y PECH– y el año 2009 se concedieron en Valladolid un total de 1.653 licencias de obra nueva destinadas a la construcción de 33.080 viviendas (para el total del SUC y el SUNC): al Suelo Urbano No Consolidado, incluidos el CH y las APE's y UA's con operaciones importantes de creación de nueva vivienda-, pertenecen el 75% de las licencias y el 40 % de las viviendas construidas. Aquí se detecta una singularidad en la gestión del PGOUVa 2003. En el CH y en barrios consolidados, en actuaciones aisladas, normalizaciones de finca, unidades de actuación asumidas... pero también en solares, se producen numerosas modificaciones, casi siempre tramitadas con Estudios de Detalle.

La primera reflexión que surge sobre la ordenación del suelo urbano consolidado es sobre la necesidad de “normalizar”, en lo posible, los espacios de planeamiento remitido, en particular los más antiguos. Se trata por lo tanto de que el suelo urbano consolidado lo sea efectivamente, manteniendo el propio PGOU como único documento de referencia.

En segundo lugar, y como veremos más adelante, existe cierto acuerdo en hacer más ágil el sistema normativo que regula las condiciones de la edificación y de los usos urbanos. Así no parece oportuno que el combinado Edificación Consolidada y R2 ordene de modo dominante el espacio construido desde la Rondilla a La Rubia, incluido el Centro Histórico.

Por último, y en interacción con el desarrollo del suelo urbano no consolidado, la estrategia de regeneración urbana, como veremos, debe servir para abordar un conjunto diverso de áreas deterioradas o conjuntos homogéneos en mal estado, promoviendo acciones de rehabilitación integrada estratégicas de tipo diverso, incluso en espacio muy consolidados pero con disfunciones y envejecimiento claros (Batallas, Argales, las Flores...).

V.b. Un universo de sectores (“unidades”) en suelo urbano consolidado: su concentración en algunos barrios periféricos.

Los ámbitos de planeamiento de desarrollo procedentes del planeamiento general previo, y por lo tanto asumidos, predominan en el PGOUVa de 2003: ámbitos cuyas condiciones de ordenación general y detallada son incorporadas por el instrumento de planificación general como propias.

En primer lugar el PGOUVa 2003 tuvo que adaptarse a la nueva categoría legal de Suelo Urbano No Consolidado (Ley 5/1999, LUCyL), recogiendo las antiguas *Unidades de Ejecución y las Áreas de Planeamiento Específico* definidas en el PGOUVa de 1997 y que, en una parte significativa eran heredadas del Plan de 1984. De modo que aunque parezcan sectores nuevos, no lo son, ya que sus delimitaciones y sus condiciones de ordenación son las heredadas, pudiéndose considerar como nuevos sectores

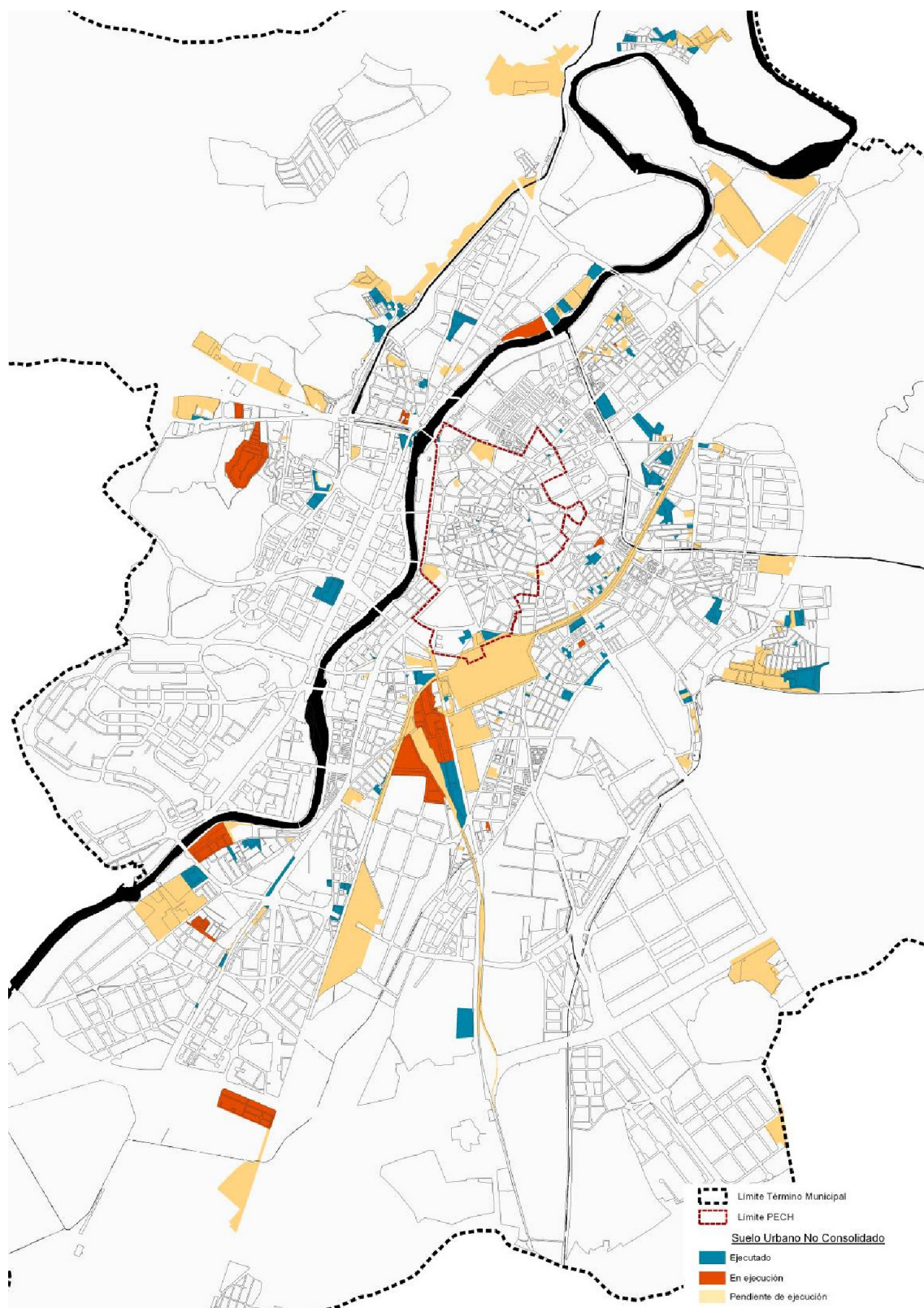
sólo las APE's de la 46 a la 59, salvo las 57 y 58. En suelo urbano no consolidado se incluyen, por lo tanto, las antiguas APE's no desarrolladas —algunas con ordenación detallada aprobada APE-IA, y con un principio de definición mediante un Estudio de Detalle— y las antiguas Unidades de Ejecución en Suelo Urbano procedentes del PGOUVa 97, incorporadas a su revisión como UA's (no ejecutadas, 90) o UAE's (en ejecución, 99).

La primera tarea de la Revisión es reconsiderar todos estos sectores, pasando a suelo consolidado lo que corresponda (consolidar aquellas unidades y sectores ya construidos) y concretando la ordenación de las nuevas UA's con la mayor claridad y precisión posibles: fichas, distinguir entre ordenación general y detallada...

Si analizamos la tabla que resume la situación de todos los “suelos urbanos no consolidados” se comprueba que todavía existe “capacidad” para nuevas viviendas”: nuestra información estima que entre 12.000 y 13.000 viviendas. El plano adjunto completa esta información.

CLASE DE SUELO	CATEGORÍA	TIPO	ESTADO	SUPERFICIE NETA(HA)	VIVIENDAS (MÁXIMO)
Suelo Urbano PGOUVa 03	Suelo Urbano Consolidado			3.916,0	140358
	Suelo Urbano No Consolidado	APE	Sin Ordenación Detallada	68,8	1129
			Con Ordenación Detallada	44,34	2126
			Sin iniciar	-	-
			En Ejecución	17,6	1232
			Construido	11	500
		APE-IA	Sin Ordenación Detallada	-	-
			Con Ordenación Detallada	27,2	1535
			Sin iniciar	6,2	324
			En Ejecución	44	2807
			Construido	18,8	1314
		Red Ferroviaria Central	Sin Ordenación Detallada	-	-
			Con Ordenación Detallada	86,8	6065
			Sin iniciar	-	-
			En Ejecución	-	-
			Construido	-	-
		UA	Sin Ordenación Detallada	-	-
			Con Ordenación Detallada	45,6	1539
			Sin iniciar	19,1	286
			En Ejecución	-	-
			Construido	4,2	275
		UAE	Sin Ordenación Detallada	-	-
			Con Ordenación Detallada	-	-
			Sin iniciar	2,6	164
			En Ejecución	11,6	713
			Construido	42,5	2477
				4.366,34	162.844

V
 El desarrollo del PGOUVa de 2003: complejidad del planeamiento asumido e inestabilidad de la ordenación vigente (Estudios de Detalle).



página anterior:

Plano que recoge la situación de los diferentes sectores de "suelo urbano no consolidado", tanto residenciales como industriales –en el Norte. El espacio central, ligado al "Plan Rogers" es sin duda el más relevante.

[Fuente: Revisión PGOUVa Fase 2.1, 2012]

Es verdad que en algunos espacios o barrios se concentran unidades sin desarrollar, de tal modo que podrían considerarse no viables. Parece oportuno por ello recuperar el espíritu de los Planes Especiales de los años 80 para los barrios populares, allí donde dichos barrios no parecen "recuperarse" o están en condiciones que exigen una perspectiva integrada e integral para su correcta ordenación, con estrategias de regeneración urbana y ajuste de los ámbitos de ordenación –planes especiales de reforma interior. Estas unidades o sectores sin resolver se concentran en el Barrio España, La Maruquesa, Buenos Aires, La Overuela... también habría que abordar una solución coherente en espacios muy delicados como en la Parva de la Ría, los Canales de Castilla y Duero, la Cañada...

V.c. Aceleración en el desarrollo del suelo urbanizable heredado y complejidad del suelo urbanizable creado en 2003.

El PGOUVa 2003 sólo incorpora 5 nuevos ámbitos de suelo urbanizable, el resto son sectores asumidos con ligeros ajustes. Los nuevos son los Sectores 48 (Las Arenas), 49 (Parque Empresarial Tecnológico Vereda de Palomares), 50 (Los Santos 2), 51 (Residencial las Arenas) y 52 (Conde Reinoso). En total la adaptación recogía 40 sectores de Suelo Urbanizable Delimitado. Se diferenciaba de nuevo entre sectores que ya contaban con ordenación detallada aprobada definitivamente, sin haber concluido sus procesos de gestión y/o ejecución, (SEC-IA, los 22 asumidos en sus condiciones de ordenación, aunque en 9 de ellos se han tramitado 22 Estudios de Detalle) y los que aún no contaban con ordenación detallada (SEC, 18 + 3AH's).

De los sectores sin ordenación, SEC, se han desarrollado 7 Planes Parciales; a ello se suman los 3 sectores derivados de las Áreas Homogéneas definidas en 2003. Pero del total solo 3 cuentan con proyectos de actuación avanzados. Podemos por lo tanto decir que durante la vida activa del PGOUVa de 2003 se han ido desarrollando planes asumidos, es decir, pensados en un contexto diferente.

La Revisión, en suelo urbanizable, debe dar cuenta de cada sector, uno a uno, de su estado y oportunidad, ajustando sus condiciones allí donde no se ha comprobado desarrollo. En cualquier caso el Suelo Urbanizable debe estar sometido a reglas claras en su desarrollo. Uno de los grandes problemas detectados en Valladolid es la gran cantidad de "nuevos barrios" sin consolidar –a medio hacer–, con equipamientos que son todavía solares, sin vida comercial en planta baja, difíciles de acceder en transporte público... Habría que priorizar, por lo tanto, los procesos donde el desarrollo urbano beneficie al interés colectivo –al conjunto de la ciudad– mediante lógicas de programación veraces.

Para fomentar la "regeneración urbana" se podrían densificar Unidades de Actuación –el análisis ha detectado

V
El desarrollo del PGOUVa de 2003: complejidad del planeamiento asumido e inestabilidad de la ordenación vigente (Estudios de Detalle).

I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

V El desarrollo del PGOUVa de 2003: complejidad del planeamiento asumido e inestabilidad de la ordenación vigente (Estudios de Detalle).

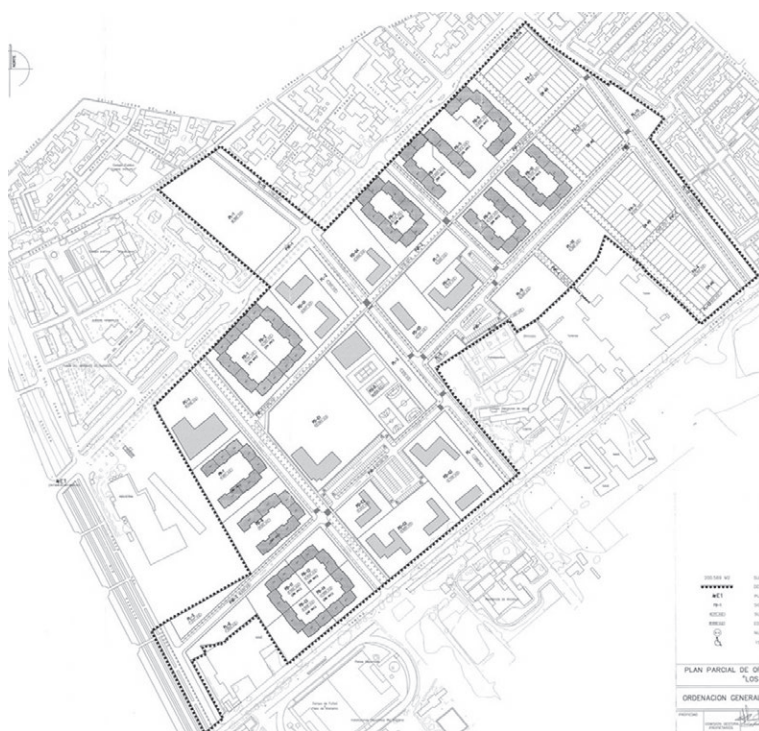
la baja densidad de algunos nuevos desarrollos— en sectores urbanizables en ejecución (que puedan considerarse suelos urbanos no consolidados o consolidados) con potencialidad para incluir espacios de rehabilitación en Unidades de Actuación discontinuas.

En paralelo se han de revisar tanto los aprovechamientos, como las edificabilidades resultantes en cada caso, redefiniendo el conjunto de sistemas generales —que parece inicialmente hiperdimensionado—, reasignando cargas y garantizando un correcto ajuste de los sectores a las infraestructuras disponibles. No es sencillo hacer un diagnóstico general sobre los sistemas generales, la dificultad está tanto en comprender el sistema que los organiza como en saber cuales son los espacios ya obtenidos.

V.d. Cuestionando un modelo de gestión urbanística: inestabilidad de la ordenación establecida en el PGOU.

Tres son los factores detectados que, en nuestra opinión introducen inestabilidad en la ordenación que propone el PGOUVa 2003:

- La sistemática remisión a planeamiento de desarrollo, de todo tipo, asumido por el plan —inestabilidad porque se trata de espacios que el plan no ordena “*sensu stricto*”.
- El uso del Estudio de Detalle con finalidad modificadora de las condiciones establecidas por el propio plan o el planeamiento remitido —inestabilidad porque se puede modificar lo ya ordenado.



Plan Parcial de Los Viveros, perteneciente al 1er Cuatrienio del PGOU de 1984, se aprueba definitivamente en el año 2000. Importante en el PGOU de 1998 porque se introducía aquí un espacio integrado de equipamientos. Sin embargo el espacio está urbanizado pero apenas desarrolladas las edificaciones. La programación, exista o no formalmente, es más un modelo de gestión desde el municipio que un empeño legal.

[Fuente: Archivo Municipal de Valladolid]

- La autonomía de los sectores en sus vínculos estructurantes: contenido mínimo o indefinido de ordenación general, desvinculación espacial de sus sistemas generales, uso sistémico de índices sin matices equidistributivos, con resultados a veces no adecuados... –inestabilidad porque se facilita una atomización de las decisiones, sin verificar interacciones.

Es cierto que el Estudio de Detalle es una herramienta útil, pero su uso indiscriminado como modificador de condiciones del planeamiento puede sugerir un peligroso urbanismo a la carta, desorientando a los agentes urbanos locales al fomentar procesos de negociación al alza. En general se echa de menos una lógica de programación específica –difícil sin duda con el marco legal vigente–, al menos como priorización de las decisiones que permita al “administrar el urbanismo” desde el interés público.

Hay que insistir en que la ordenación urbanística no puede dejar de ser una función pública y que si el desarrollo de una ciudad depende en exclusiva de intereses particulares, es difícil cumplir los objetivos de sostenibilidad, desarrollo equilibrado y equidad que la propia ley exige a la planificación urbana. Se trata de que el plan y su gestión sirvan a la ciudad a la que se aspira, servicio a los ciudadanos y a las empresas... y no al revés.

CLASE SUELO	CATEGORIA	TIPO	ESTADO	Sup. Has.	Nº Viv.
Suelo Urbanizable	Suelo Urbanizable Delimitado	Asumidos (SEC-IA)	Sin Ordenación Detallada	-	-
			Con Ordenación Detallada	-	-
			Sin iniciar	32	80
			En Ejecución	367,5	12.118
			Construido	336,1	8.720
		No Asumidos (SEC)	Sin Ordenación Detallada	626,6	7.372
			Con Ordenación Detallada	277,1	10.376
			Sin iniciar	34,89	1.305
			En Ejecución	86,7	0
			Construido	-	-
	Suelo Urbanizable No Delimitado	Sectorizado	Sin Ordenación Detallada	-	-
			Con Ordenación Detallada	1.063,7	24.602
			Sin iniciar	-	-
			En Ejecución	-	-
			Construido	-	-
		No Sectorizado	Sin Ordenación Detallada	2.207,8	29.812
			Sin Ordenación Detallada	-	-
			Sin iniciar	-	-
			En Ejecución	-	-
			Construido	-	-
				5.032,39	94.385

El cuadro que resume las condiciones de desarrollo del suelo urbanizable es, en este sentido, elocuente. El crecimiento residencial real (hasta 20.000 nuevas viviendas, en proceso de construcción o construidas) se ha realizado en los planes parciales que el PGOUVa 2003 asumió, mientras que los

I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

V
El desarrollo del PGOUVa de 2003: complejidad del planeamiento asumido e inestabilidad de la ordenación vigente (Estudios de Detalle).

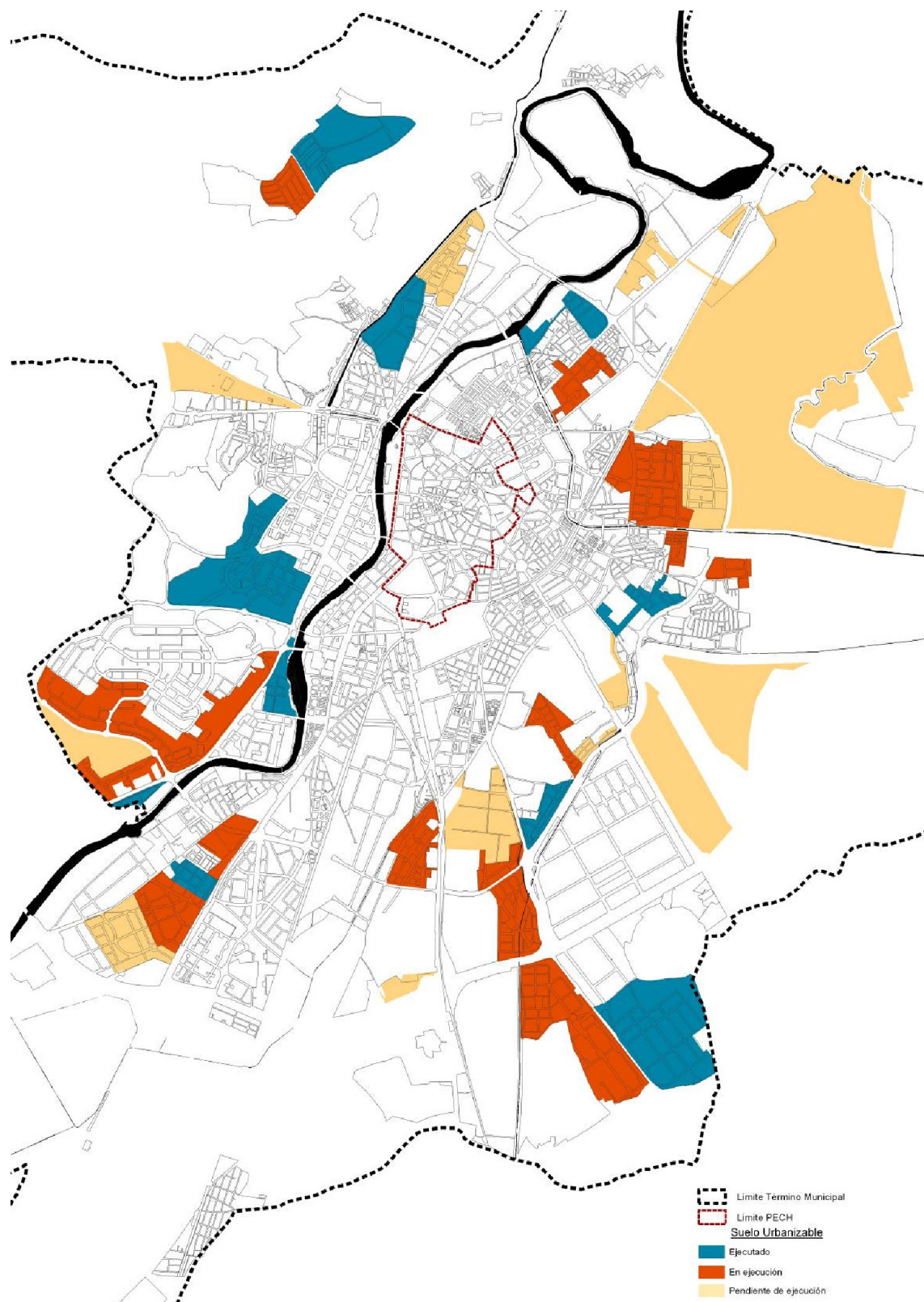
sectores no asumidos se han consolidado mediante el desarrollo de sus planes parciales. Estamos ante el suelo hoy afectado por la incertidumbre del sector, donde se deben consolidar valoraciones y donde se concentran las viviendas nuevas no vendidas. Las reservas consolidadas –suelos urbanizables con planes parciales aprobados pero sin ejecutar– suponen suelos con una capacidad para 36.000 viviendas.

El problema está en una lectura sólo cuantitativa, sin tener en cuenta la calidad de los suelos, su aptitud para ser transformados en nuevos barrios o en los requisitos de urbanización –e infraestructura– que exige su desarrollo si aspiramos a una estructura urbana coherente.

página siguiente:

Plano con los sectores de suelo urbanizable y su grado de desarrollo. Se comprueba que los sectores añadidos en 2003 no se han desarrollado –sólo se incluye el AH de San Isidro. Existe una gran inercia en el desarrollo de sectores ligados a muchos propietarios y con altos costes de urbanización. Se detectan muchos suelos planificados y vacantes con localización interior –La Florida, las Villas...– o “entre” el espacio consolidado y el previsto para el desarrollo –Santos/Pilarica 2, Sector 1 de Pinar de Jalón, etc.–. El desarrollo equilibrado de los objetivos de esta Revisión exige programación.

[Fuente: Revisión PGOUVa Fase 2.1, 2012]



V
El desarrollo del PGOUVa de 2003: complejidad del planeamiento asumido e inestabilidad de la ordenación vigente (Estudios de Detalle).

VI

VI. Potencial para la regeneración urbana del espacio urbano consolidado: de la lectura estructural a los barrios de Valladolid.

VI.a. Del “Plan Rogers” a los barrios de Valladolid, su diversidad y riqueza. Oportunidades de una ecología urbana compleja.

La mejora de la ciudad existente es un argumento central de este trabajo de Revisión, planteado desde el principio como uno de los objetivos específicos. Un asunto que, con dimensiones diversas, la justifica.

Dos son las dimensiones con las que hay que enfocar esta voluntad de mejora, y las dos con perfil estratégico: por un lado se trata de fortalecer las estructuras urbanas que dan soporte y calidad a la vida urbana –los tres sistemas que, en nuestro estudio del medio urbano, hemos asociado a la estructura urbana– y por otro se trata de la mejora sistémica de la ciudad, de todos sus espacios y barrios, desde una acción permanente con microproyectos articulados, es decir, de que todo lo que se vaya haciendo, día a día, contribuya a la mejora del conjunto. El objetivo central en ambos casos es mejorar la calidad de la vida de los habitantes de Valladolid, haciendo a la vez de esta ciudad un lugar más atractivo. Lo cotidiano convive con y complementa lo estratégico.

Por ello, se activa en primer lugar el objetivo de que la Revisión del Plan General sea una oportunidad estratégica para la ciudad, facilitando desde el PGOUVa los “*diversos proyectos estratégicos previstos sobre el territorio vallisoletano, buscando la integración sinérgica de las diferentes actuaciones y políticas incidentes sobre el mismo, y evitando conflictos y disfunciones entre ellas*”.

Entre los proyectos estratégicos se incluyen *el Palacio de Congresos, Parque Agroalimentario, vehículo eléctrico, Integración de la Red Arterial Ferroviaria, “Plan Rogers”*... La primera mejora estaría en pasar de una lectura aislada de cada proyecto a una lectura articulada, desde y para el sistema urbano complejo, abordando objetivos por áreas y por temas.

Esta lectura, desde el análisis realizado, confirma la relevancia para la ciudad del “Plan Rogers”. Estamos ante algo más que un proyecto estratégico. Su desarrollo mejorará la estructura urbana al incidir simultáneamente en los tres sistemas que la soportan –movilidad, espacios libres y centralidades. El “Plan Rogers” es, en sí, un proyecto de regeneración urbana, que liga lo urbanístico y lo ferroviario, eliminando la “barrera” ferroviaria. Pero sobre todo beneficia a la ciudad al proponer, en el espacio central de Talleres, una nueva área de centralidad urbana articulada en torno a un gran intercambiador intermodal de transporte. Valladolid se caracteriza por un Centro Histórico cuyo corazón está congestionado por actividades direccionales y

REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALLADOLID

I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

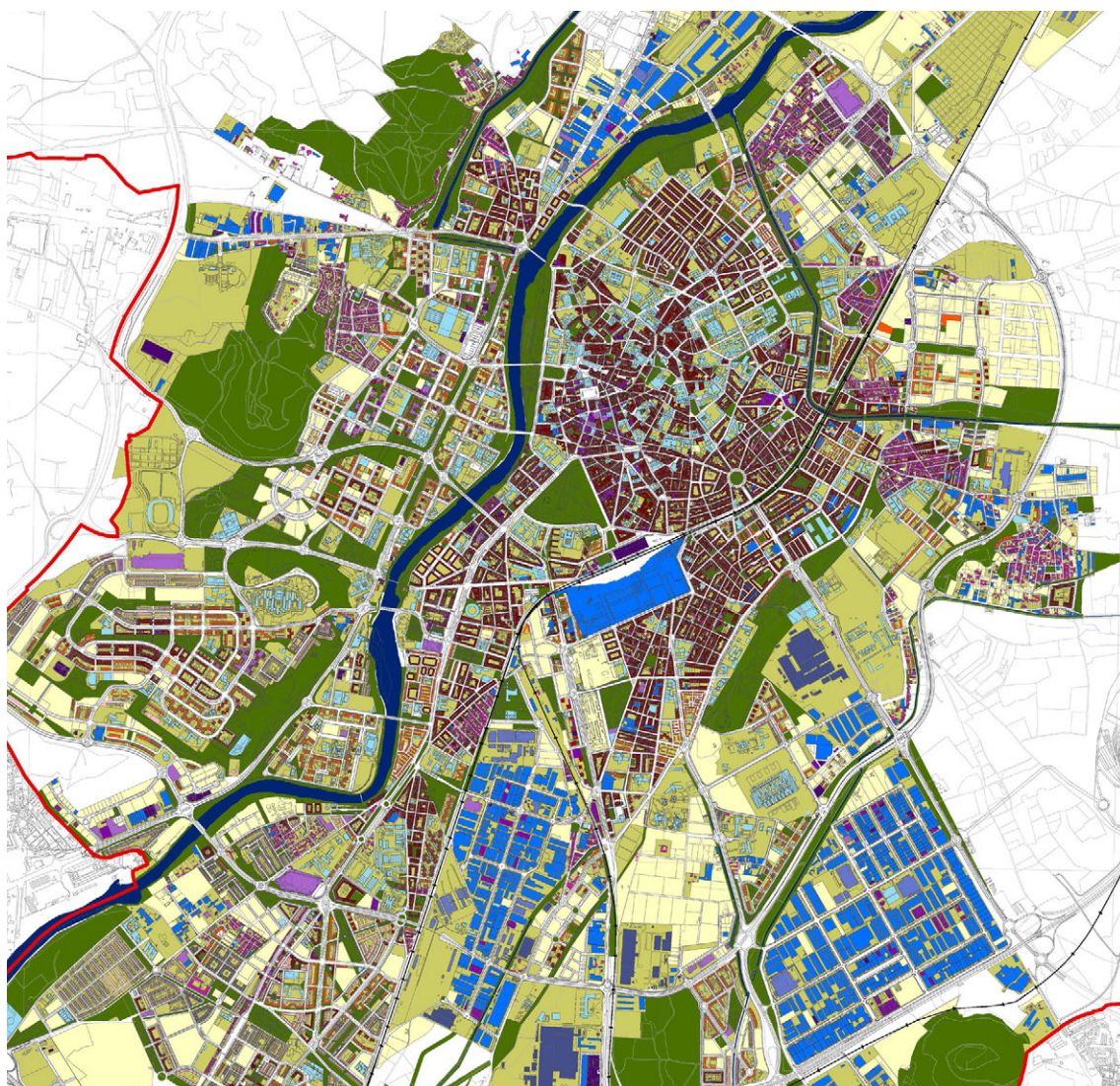
VI
Potencial para la regeneración urbana del espacio urbano consolidado: de la lectura estructural a los barrios de Valladolid.

terciarias que exigen un emplazamiento más idóneo y moderno, tal y como ha ido ocurriendo en las principales ciudades europeas. Los espacios de nueva centralidad se caracterizan por la concentración de equipamientos y actividades estratégicas – existentes o futuras– sobre áreas bien servidas con edificaciones complejas que admiten usos diversos. El efecto sobre el espacio histórico será muy positivo.

Sin embargo en el contexto actual del urbanismo europeo no podemos limitar el debate a lo estratégico convencional, ya que lo cotidiano se ha convertido en estratégico desde una doble perspectiva: garantizar con equidad calidad de vida a los ciudadanos y que esta mejora del “medio ambiente urbano” se realice desde el respeto a los procesos naturales, hoy en un contexto de recursos financieros limitados. Este segundo objetivo, hoy apagado por la crisis económica, exige introducir un cambio todavía más profundo en la relación de lo urbano con el Medio Ambiente, comenzando por una mejor lectura del potencial de adaptación de lo construido a las condiciones

Plano general de usos urbanos (Fuente: Fase 2, Revisión PGOU). La posición del rectángulo de los Talleres de Renfe es sin duda estratégica y directamente conectada con el “centro del centro” histórico. Su potencial para descongestionar el CH es evidente.

[Fuente: IUU, 2012]



ambientales locales y por introducir en el urbanismo contenidos concretos de lucha contra el cambio climático, incidiendo en el metabolismo urbano, con mejoras en la eficiencia energética, reducciones de consumos, reciclados, etc.

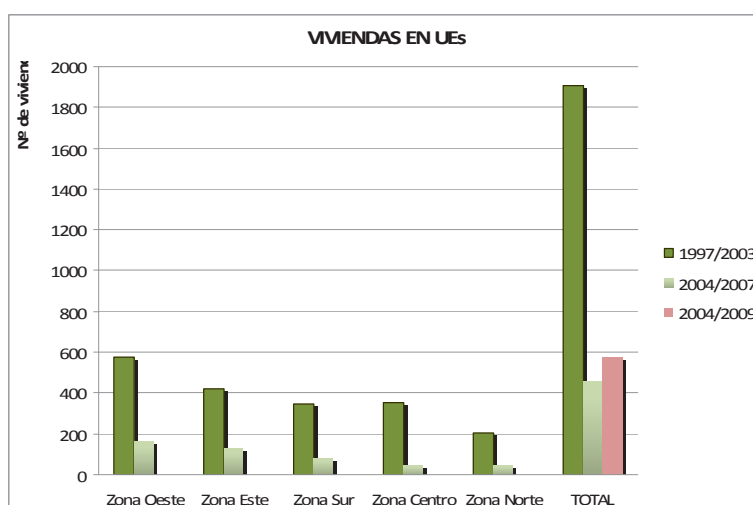
Por otro lado Valladolid cuenta con una rica estructura de barrios, algunos dotados de gran identidad, y existe una gran tradición en Valladolid de inversión en sus barrios, con criterios de equidad y atendiendo a los espacios menos favorecidos. De hecho Valladolid cuenta con una red de equipamientos locales –dependientes del municipio– muy bien distribuida en la ciudad: espacios deportivos, piscinas, centros culturales de barrio, centros de asistencia a personas mayores... que con la red también eficazmente distribuida de centros educativos y de salud, configuran lo que podemos denominar una ciudad equipada. Este es el primer paso para alcanzar equidad urbana, y ello permite una activa vida de barrio, más allá de problemas puntuales, con una participación ciudadana activa. Sin embargo ello no detiene el trabajo de detectar los déficit y buscar los lugares de intervención más urgente.

Surge así, con la misma relevancia que el debate estratégico, una reflexión de perfil local fundada en la compleja ecología urbana, en la naturaleza de los diferentes espacios urbanizados/habitados de Valladolid, que parte de la lectura que los estudios realizados en la fase de información hacen sobre los barrios, los equipamientos, la movilidad urbana, las infraestructuras y la vivienda, con el fin de liderar el debate local sobre la ciudad del bienestar. Aquí la cuestión fundamental de la vivienda permite articular la reflexión sobre la habitabilidad en cada caso y su relación con servicios, equipamientos y movilidad urbana, definiendo las acciones que incidirán en la calidad de vida en los barrios de la ciudad: las bases de un proyecto que ha de ser permanente de “regeneración urbana”

Evolución de las viviendas construidas (según licencias) en unidades de ejecución en suelo urbano del municipio de Valladolid, por grandes áreas (1997-2009).

Potencial real de la “regeneración urbana”: se comprueba en el nº de viviendas construidas en suelo urbano consolidado y en suelo urbano no consolidado en los últimos años es muy relevante.

[Fuente: Informes municipales de actividad constructiva y desarrollo urbanístico 1997-2009. Elaboración IUU]

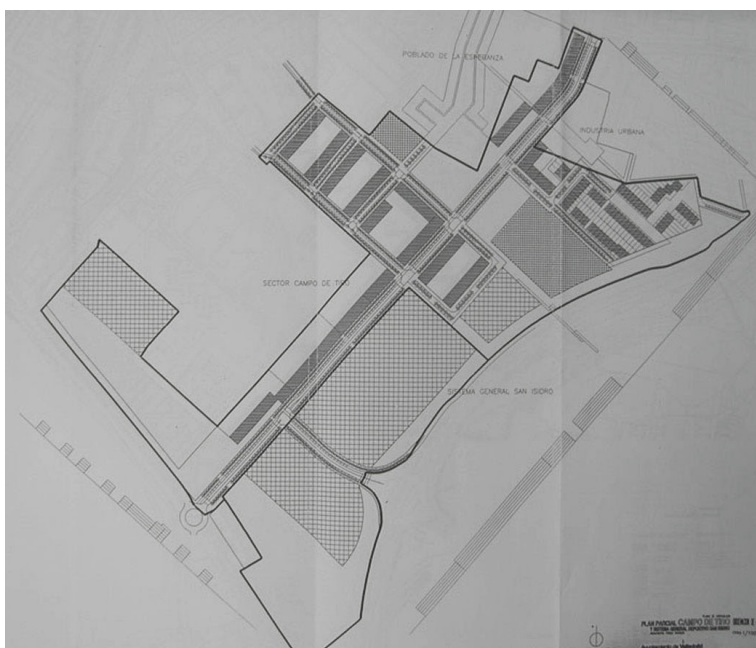


I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

VI

Potencial para la regeneración urbana del espacio urbano consolidado: de la lectura estructural a los barrios de Valladolid.

Hay que tener en cuenta que de los estudios sobre grado de consolidación del PGOUVa 2003 y en los de vivienda se deduce la gran cantidad de viviendas construidas, en los últimos años, en suelos urbanos. Si a ello incluimos las acciones con planes parciales de perfil social en espacios intersticiales difíciles, con resultados de calidad –por ejemplo Campo de Tiro o Canterac, incluso Soto de Medinilla o Villas Norte, ambos con un centro comercial y en espacios intermedios mal ordenados o en bordes difíciles– podemos hablar de que este proyecto de regeneración está activado.



El Plan Parcial del Campo de Tiro, en el páramo de San Isidro, es un ejemplar ejercicio de recostura de un borde interior de la ciudad, ligado a la promoción de vivienda social de calidad.

[Fuente: Archivo Municipal de Valladolid]

VI.b. La regeneración urbana como estrategia prioritaria: una mirada permanente hacia la ciudad interior.

La rehabilitación/regeneración urbana, de edificios y de espacios urbanos, es una práctica sostenible por excelencia. En Valladolid se ha hecho un gran esfuerzo en recuperar sus espacios históricos, monumentales. Pero estamos hablando de un trabajo más amplio. Rehabilitar implica disminuir el consumo de suelo a la vez que permite reciclar materiales, con un ahorro claro en el consumo de recursos naturales. Además la rehabilitación exige, habitualmente, un gasto menor de energía en los procesos de construcción y genera menos residuos, reduciendo el impacto de demoliciones y vertederos. Rehabilitar/regenerar es, además, un proceso que sanea partes interiores de la ciudad, facilitando su puesta en valor y la revitalización de espacios densos de la ciudad, espacios de identidad local consolidada, vinculados relaciones sociales arraigadas, fieles al uso del transporte público y a las relaciones urbanas de proximidad, reduciendo con ello emisiones, etc. Por lo tanto la rehabilitación es una

práctica responsable con el medio ambiente que favorece la salud urbana.

Sin hablar estrictamente de regeneración urbana, la “*Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*” (2007) plantea dos recomendaciones que fundan la acción regeneradora:

- “*hacer un mayor uso de los enfoques integrados en las políticas de desarrollo urbano*”;
- “*prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad*”.

El enfoque integrado en urbanismo depende de la capacidad de colaboración intersectorial e inter-administrativa, dentro y fuera del Ayuntamiento, de la capacidad de actuar con instrumentos diversos –normativa, planes urbanos, de movilidad e infraestructuras, acciones en materia de vivienda, proyectos de obras, financiación...– con objetivos comunes y de la capacidad de colaboración entre el sector público y el privado. En este sentido, las oportunidades de mejora urbana dependen de una gestión integrada de temas como el desarrollo urbano y el transporte público, las infraestructuras básicas y las acciones en el espacio público, etc. El propio PGOU debe estar “coordinado con otros planes y programas de carácter sectorial”. Valladolid está realizando un esfuerzo, que debe mantenerse, por integrar las políticas urbanas a partir de una mayor colaboración entre áreas municipales, al menos: Movilidad+Urbanismo+Medio Ambiente.

El segundo tema, el de prestar especial atención a los barrios y espacios urbanos con más dificultades, es sin duda un objetivo del plan, al que contribuyen muchos de los resultados de los análisis realizados.

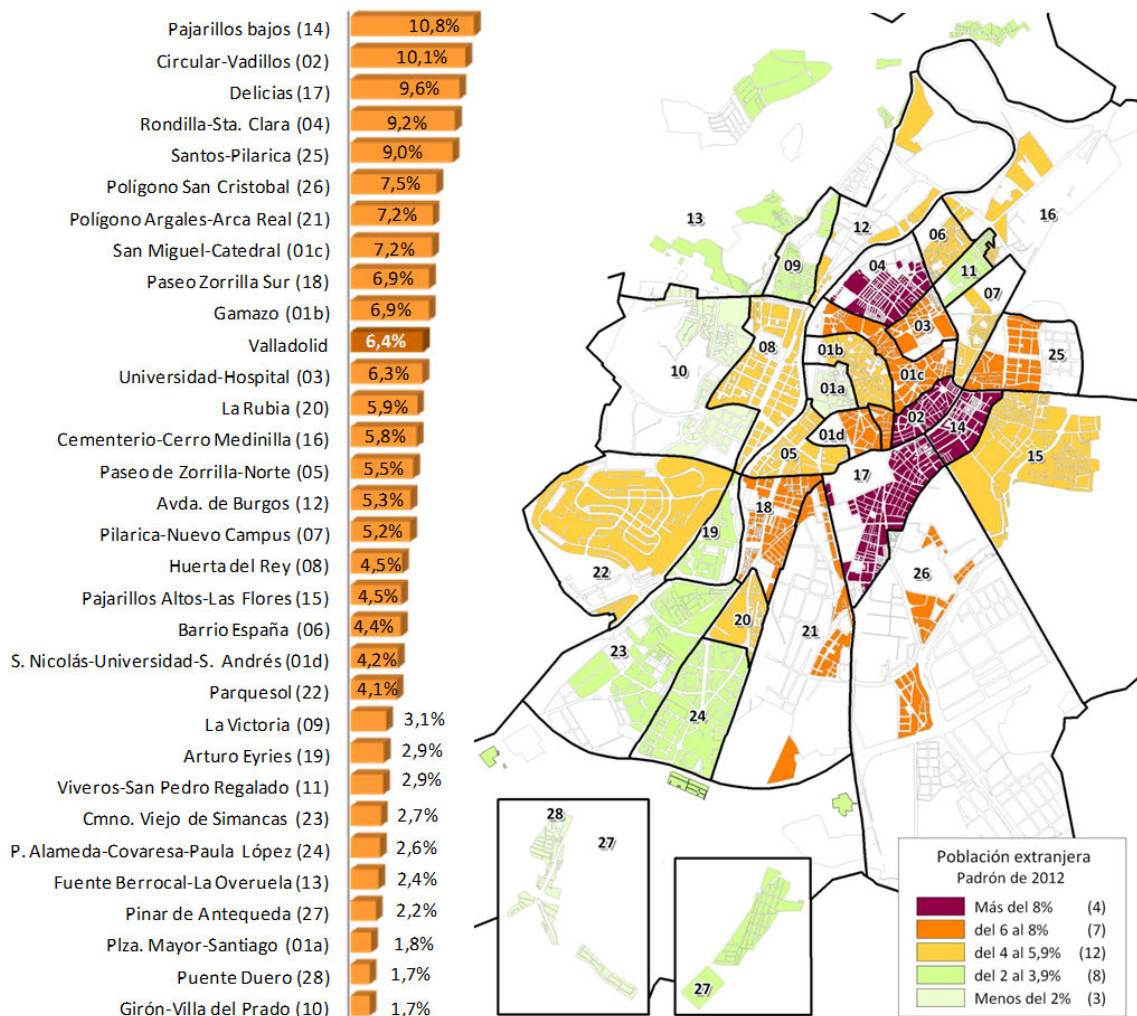
La información urbanística, como manifiesta la figura adjunta elaborada en uno de los análisis de la estructura de la población en Valladolid de esta Revisión, nos permitirá ir detectando por la acumulación de factores –demográficos, de espacio físico, funcionales, de técnica urbanística...–, cuáles son los lugares que exigen una atención más urgente.

Es verdad que la rehabilitación urbana ha sido en Valladolid una prioridad en los últimos años, a la vez que un mandato para esta Revisión del PGOU. La rehabilitación comienza en el Centro Histórico pero se ha ido alargando hacia el resto de la ciudad con acciones concretas de rehabilitación urbana en grupos de viviendas con problemas –las Viudas, acciones coordinadas para incorporar ascensores, etc.–, para ir progresivamente abordando barrios completos –La Rondilla, Pajarillos– o sectores de la ciudad donde hay que desplegar acciones integradas –29 de Octubre, en proceso–. También se han fomentado acciones sistemáticas de mejora urbana (además de su equipamiento) con gran incidencia en los barrios: mejora del viario público y redes asociadas, facilidades para el transporte público, fomento de la peatonalidad, introducción de carriles ciclistas, etc.

REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALLADOLID

I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

Potencial para la regeneración urbana del espacio urbano consolidado: de la lectura estructural a los barrios de Valladolid.



Esta experiencia en la mejora de los barrios y rehabilitación de espacios con dificultades en la ciudad, dirigida tanto a las viviendas como al espacio urbano, a los servicios y, en algunos casos, a la actividad económica, compone los cimientos de lo que debe ser una estrategia de Regeneración Urbana a escala ciudad. Estamos hablando de la principal estrategia de futuro para la ciudad consolidada —el conjunto del suelo urbano— de Valladolid, a partir de la cultura de intervención permanente que ya existe, orientando y priorizando temas y lugares.

El trabajo ya realizado en esta Revisión ofrece los datos para concretar las áreas donde “comenzar”, datos que nos permitirán evaluar las diversas posibilidades de intervención urbanística sobre la ciudad construida que resulten más adecuadas para regenerarla y mejorarla... tal y como se plantea en los objetivos de esta revisión. Son espacios en los que la confluencia de objetivos —mejorar las viviendas, hacerlas accesibles a grupos sin recursos, mejorar la ciudad, sus espacios y su funcionamiento, introducir actividades económicas, etc...— exigirán de un enfoque integrado.

Estructura de la población residente según barrios.

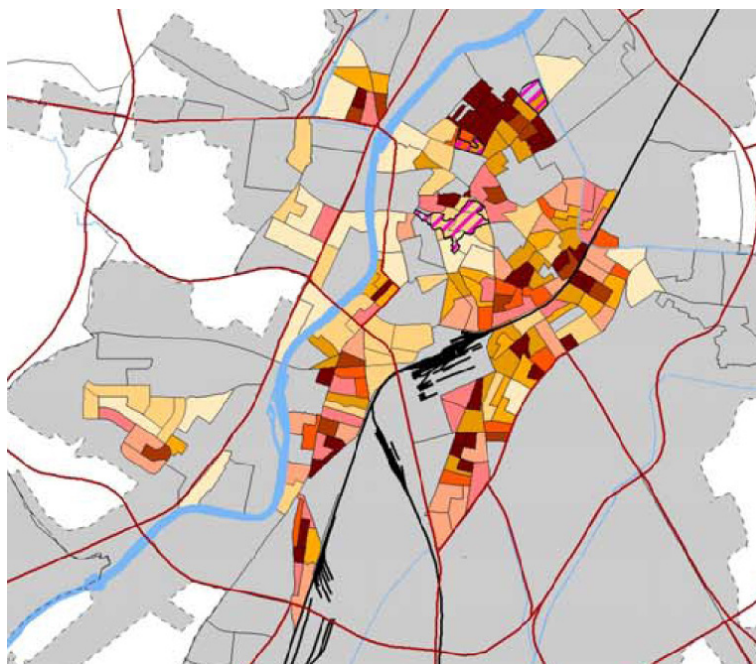
Índice de extranjería en 2012 (población extranjera / población total).

Tomando este índice a la inversa y como indicador de renta, tenemos un documento de gran valor.

[Fuente: Ayuntamiento de Valladolid, Padrón de población, 2012]

Necesidades de rehabilitación según el PRICyL. La información con base en secciones censales (grupos de manzanas) a partir de datos oficiales se deteriora en los bordes de la ciudad: el Barrio España o Las Flores son zonas donde la gran superficie de las secciones y la baja densidad dificultan la detección de un problema que ha de hacerse "in situ". Sin embargo los criterios utilizados siguen siendo útiles.

[Fuente: PRICyL, Índice de Necesidades de Rehabilitación en Valladolid, 2010]



VI.c. Un nuevo barrio no puede ser un nuevo problema: exigencias del urbanismo integrado (no sólo viviendas).

El PGOU, en cuanto "habilitador de espacios" a escala local y en cuanto herramienta normativa que condiciona los modelos de urbanización y edificación, depende para su eficacia de cómo se interpreten sus contenidos. Es la gestión urbanística, el proceso de gobierno de lo urbano día a día, coordinando decisiones, acciones y herramientas, el que garantiza que se cumplan los objetivos marcados de calidad. Sin embargo el PGOU debería trascender su condición instrumental, imprescindible, para ofrecer cierta estabilidad de criterio en cualquier proceso de transformación urbanística. Esto, y no otra cosa, es en lo que se materializa un "modelo de ciudad". Estamos ante la referencia general en la que el todo (el ideario de ciudad) se hace presente en cada parte. El ajuste normativo debe ir en esta dirección, al lado de un proyecto de ciudad para Valladolid centrado en la búsqueda de una ciudad más habitable y sostenible.

No puede, lo anterior, estar desligado de la percepción y el uso de la ciudad que hacen cotidianamente sus ciudadanos: la movilidad urbana, la disponibilidad y acceso a los servicios que garantizan la calidad de vida, las lógicas de trabajo y abastecimiento... La promoción de la regeneración urbana como clave de intervención en el suelo urbano consolidado adquiere aquí un perfil claro.

Pero ¿qué ocurre con esta exigencia de calidad en los espacios de crecimiento, con los nuevos espacios urbanos? Deberíamos ser capaces de cumplir un sencillo objetivo: que cada nuevo barrio no sea un nuevo problema. "No se puede empezar lo que

no se sabe si se puede acabar bien”, afirmación que encuentra en Valladolid y en su alfoz un contraste dramático: hay una gran cantidad de fragmentos urbanos –planes parciales– empezados, a veces completamente urbanizados, incompletos y llenos de solares baldíos. La crisis –financiera, inmobiliaria...– actual puede ser tanto la causa de este paisaje como su efecto, prueba de un modelo de crecimiento ineficiente.

En primer lugar hay que insistir en que la ciudad no sólo son viviendas. Mientras que el proceso de construcción de nueva ciudad en nuestro país se funda, básicamente, en la venta de viviendas o parcelas a partir del desarrollo de planes parciales residenciales o industriales, todo lo que significa “urbanidad” se repercute en el precio en el precio de la vivienda –o de la parcela– como coste, fijando el precio a partir de ello. El sector privado sabe hacer viviendas, pero no sabe “hacer ciudad”. Un plan parcial no es un nuevo barrio. Para serlo necesita del esfuerzo colectivo. La consecuencia lógica es también sencilla: hay que garantizar con exigencia que los nuevos barrios se completen con calidad, sin duda alguna con una lógica progresiva, de construcción en fases, pero con calidad. Ello es tarea del plan.

Para ello y en segundo lugar, hay que abordar de manera más creativa uno de los principales objetivos del urbanismo, y que LUCyL interpreta como *“el cumplimiento del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible para todas las personas, libre de ruido y otras inmisiones contaminantes, y emplazada en un entorno urbano adecuado”*. Es sabido que la política de vivienda trasciende los objetivos y los mecanismos de un Plan General, porque es necesario un marco normativo y fiscal adecuado y porque los recursos municipales son insuficientes para abordar las necesidades de vivienda de la población con menos ingresos. Pero también sabemos que las circunstancias locales son clave. Valladolid tiene experiencia en esta materia, pero debe encontrar su propio modelo cuando el objetivo de la vivienda se mezcla con el objetivo de *“propiciar la regeneración y mejora de la ciudad construida...”*



El envejecimiento de la urbanización antes de entra en servicio es un síntoma de un modelo ya caduco: la facilidad de financiación lo hacía posible. El riesgo de un crecimiento sin control efectivo, con muchos frentes abiertos, está en la alta probabilidad de fracaso.

[Fuente: Pedro Mª Herrera, IUU]

La conclusión es que el desarrollo de nuevas áreas urbanas y el proyecto general de regeneración urbana deben estar profundamente interrelacionados. La prudencia debe dirigir el crecimiento, no porque éste sea cuestionable –lo veremos más adelante– sino porque no podemos arriesgarnos a que la mayor necesidad de regeneración urbana esté en los barrios recientes por estar mal concebidos o realizados.



Plan Parcial de El Peral, en el Camino Viejo de Simancas, con una densidad media real de 26 viv./Ha. Es evidente el esfuerzo de diseño por crear un espacio denso central, garante de cierta vitalidad urbanística.

[Fuente: Archivo Municipal de Valladolid]

El balance de los últimos planes parciales de la ciudad, muchos de ellos con la edificación detenida por la crisis, es inquietante y no sólo por la circunstancia antes señalada. El primer factor que sobresale es el dominio de densidades medias y bajas. Sin tener en cuenta planes parciales donde las bajas densidades están condicionadas por la relevancia de otros usos (comercial, de equipamiento...), los nuevos desarrollos residenciales suelen estar por debajo de las 50 viv./Ha: planes parciales interiores (49,5 viv./Ha. en Los Viveros, 37,8 viv./Ha. en Arcas Reales, 43,1 viv./Ha. en Villa del Prado); planes de borde (45 viv./Ha. en La victoria, 47 viv./Ha. en Santos-Pilarica), planes periféricos (26 viv./Ha. en El Peral, 38,5 viv./Ha. en Pinar de Jalón) o ultra periféricos (9 viv./Ha. en Fuente Berrocal, 19,8 viv./Ha. en la Galera). Las diferencias en la urbanidad de los resultados permiten gran cantidad de conclusiones, la cuestión sobre la sostenibilidad económica –en el sentido de la ley del suelo– de dichos desarrollos convive con la valoración de temas como la falta efectiva de mezcla de usos, el simplismo en la mezcla tipológica, etc. No se sabe por qué la alta densidad –y su urbanidad asociada– deban ser un monopolio de la ciudad consolidada.

VI

Potencial para la regeneración urbana del espacio urbano consolidado: de la lectura estructural a los barrios de Valladolid.

VI.d. Ventajas competitivas de una ciudad bien equipada y bien dotada de amplios espacios abiertos públicos.

En torno a los dos grandes temas planteados, el de los grandes proyectos estratégicos y el de la regeneración urbana como un programa general que afecte a todos los barrios, en particular a los más vulnerables, se han recogido temas solicitados a esta Revisión y otros incorporados desde el análisis. En este sentido no podemos conformarnos sin más con el alto nivel de equipamiento de Valladolid, aunque éste sea el punto de partida. La condición de “ciudad equipada” es trascendental en un contexto de crisis económica: con ello la ciudad asegura su atractivo y dinamiza las ventajas iniciales de tamaño, posición y capitalidad. El plan general puede así colaborar a enfocar el futuro de la ciudad más allá de la incertidumbre de unos tiempos difíciles.

La idea de “ciudad equipada”, en correspondencia con lo desarrollado arriba, se apoya en:

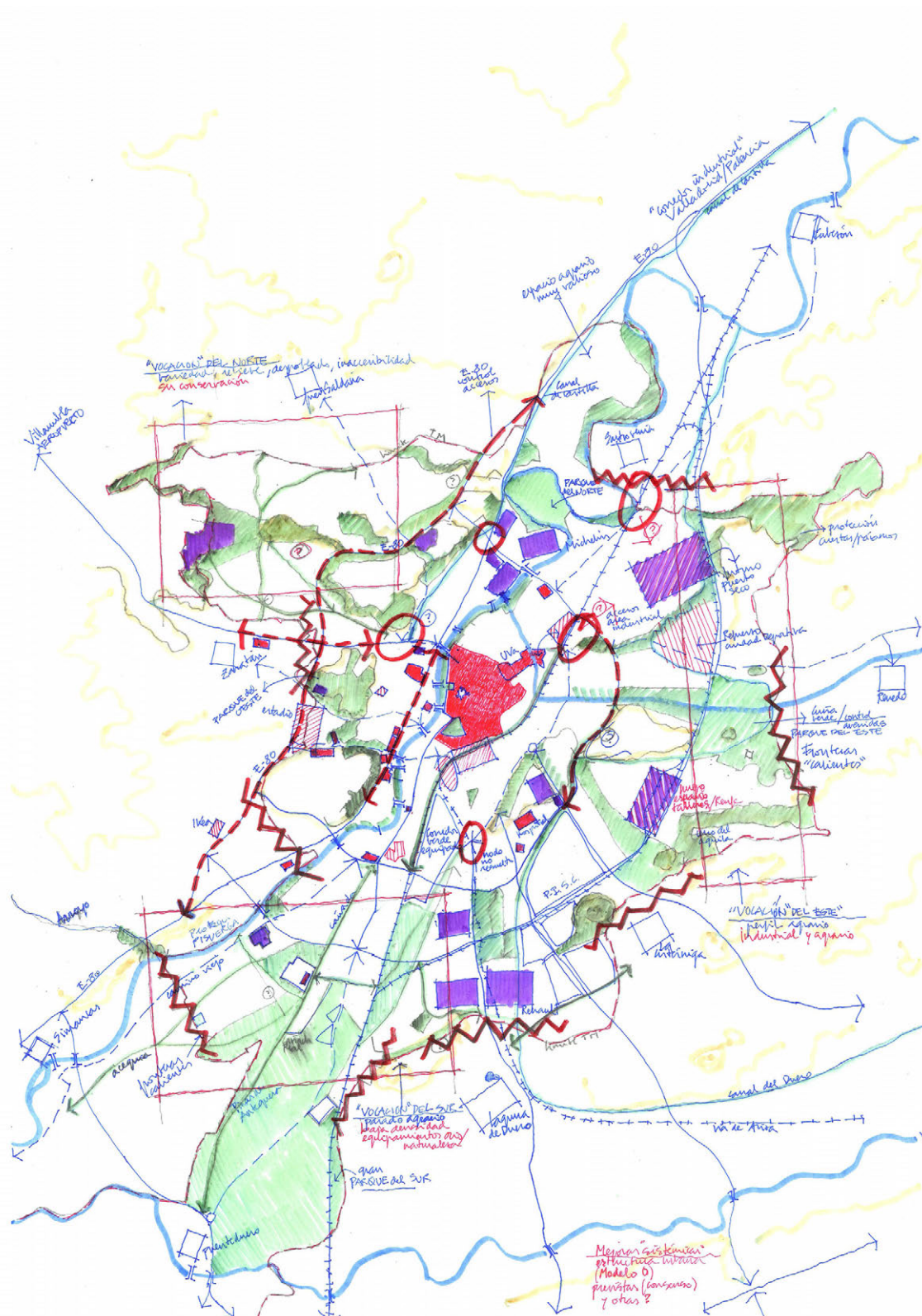
- La configuración de un “proyecto estratégico de ciudad” donde los grandes equipamientos o infraestructuras planteados (palacio de congresos, estación intermodal, nuevo espacio de centralidad y espina verde, puerto seco y nueva área logística - parque agroalimentario...) se deben complementar con propuestas que permitan cerrar un ciclo urbano (pabellón deportivo multi-usos de referencia, regeneración innovadora de espacios del trabajo en Argales, configuración de un sistema de parques en doble anillo, revitalización del Centro Histórico en sus bordes, Campus Universitario...). La ventaja es que los únicos grandes proyectos de infraestructuras pendientes que acompañan a este proyecto de ciudad están en marcha, como el cierre de la Rondas, o bien definidos, como el soterramiento ferroviario. El complemento necesario de este proyecto estaría en el fortalecimiento del sistema urbano de movilidad desde una perspectiva sostenible.
- Un programa “barrios de Valladolid”, organizado en torno a temas de gran interés como la política de vivienda y la calidad de vida en los barrios, abordando los déficit en equipamientos locales detectados, garantizando que el debate sobre lo estratégico en la ciudad encuentra un contraste real en las necesidades de los ciudadanos. Enfocar el plan hacia los barrios puede permitir un avance real la visión integrada y donde la regeneración urbana pertenezca al proyecto futuro de una ciudad que busca mejorar sus capacidades básicas para generar bienestar

Es la discusión del Avance la que permitirán establecer los perfiles básicos del modelo urbano para Valladolid y lo que ello debe exigir al PGOU en su de programación urbanística y de puesta en valor de Valladolid como ciudad en un contexto territorial amplio, en Europa y en el Estado.

página siguiente:

En este esquema de trabajo se destacan la estructura verde planteada en 2003 –SG’s y otros–, de gran potencial, con los principales espacios de centralidad urbana. Se destacan los tres cuadrantes de borde donde se concentran los espacios del municipio todavía vacantes, aunque afectados por las denominadas Áreas Homogéneas. Dos son las conclusiones inmediatas: la viabilidad de un modelo estructurado no sólo por las infraestructuras de transporte, sino por los grandes elementos del paisaje, y la necesidad de re-dimensionar el espacio de crecimiento urbano, recuperando espacios rurales de transición hacia los municipios del Alfoz.

[Fuente: IUU, 2012]



VII

VII. Condicionantes del modelo de crecimiento. Desarrollo urbano y vivienda desde la perspectiva local, suelo hoy y actividades económicas mañana.

VII.a. Externalidades de un modelo de crecimiento expansivo.

El modelo urbano vigente fomenta una tensión permanente de crecimiento hacia los bordes y en los vacíos, en todas direcciones, sin prioridades en uno u otros sentido y sin programación: esta no se hace ni desde las cargas urbanísticas (sistemas generales) ni desde los criterios de control de las externalidades, con criterios de continuidad o semejantes. La realidad es que ha sido la iniciativa privada la que ha decidido lo que conviene desarrollar en cada momento –incluso agentes públicos se han comportado como privados–. Cada desarrollo urbano consigue algún trozo de sistema general en algún sitio lejano o genera un pequeño viario y sistema de espacios libres locales, incorporando a veces algún colector –las cuerdas– para la red viaria secundaria. Cada desarrollo se “engancha” y está soportado por la red principal –de viario, de infraestructuras básicas de servicio...– que la ciudad debe fortalecer y mejorar continuamente.

En el pasado contexto de “burbuja inmobiliaria” la dimensión de los ingresos generados por la urbanización podía compensar este sobre-esfuerzo del municipio. Hoy esto ya no es posible. Cada nuevo desarrollo debe contemplarse desde la perspectiva de su servicio a la ciudad. Cada nuevo desarrollo debe ser evaluado en sus externalidades. Así nuestro urbanismo se acerca al urbanismo de los países europeos más avanzados: antes de comenzar un nuevo desarrollo hay que alcanzar amplios acuerdos, hay que demostrar solidez financiera y capacidad técnica para materializar lo que en el papel se recoge.

El ajuste no es voluntario, es inevitable. Poder afrontar un proyecto de urbanización con todos sus costes, incluida su conexión a todas las infraestructuras, a partir de créditos blandos con la única garantía de un nº determinado de compromisos de compra... es el pasado. Para urbanizar hay que ser solvente, tener recursos propios y aplazar ganancias, no sólo repercutir costes.

Va a ser el interés colectivo, las dimensiones social, ambiental y económica del bien común, el que imponga sus principios de control, entre los cuales está el planeamiento urbano.

Pero el urbanismo, la planificación, es una estrategia de oferta. Para incidir en la demanda es necesaria la gestión, administrando los tiempos, incorporando la lectura de los ciudadanos y de sus necesidades, habitualmente cambiantes y sujetas a la coyuntura. La demanda se orienta por principios culturales, estilos de vida, capacidad de gasto etc. La limitación del plan, que sólo puede incidir en la oferta y tiene que hacerlo con una estrategia cerrada,

REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALLADOLID

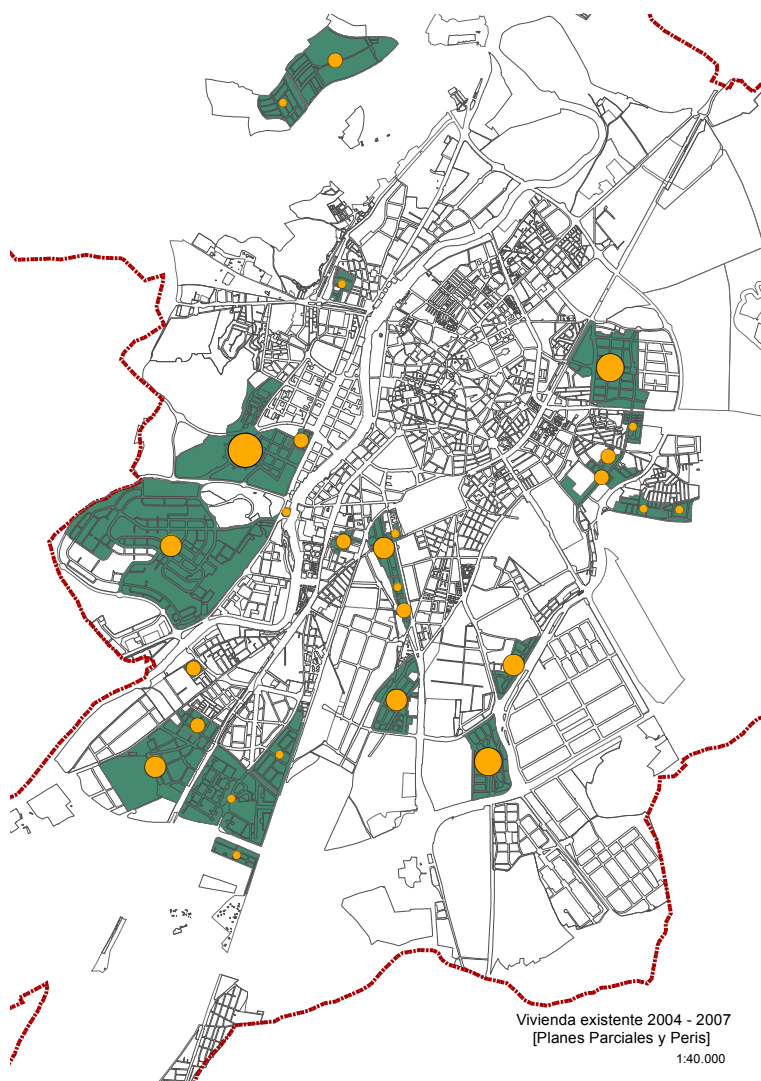
I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

VII

Condicionantes del modelo de crecimiento. Desarrollo urbano y vivienda desde la perspectiva local, suelo hoy y actividades económicas mañana.

en un momento concreto y sin bola de cristal, es evidente. Aun así, no puede dejar de hacerse.

Esta Revisión se debe en sus propuestas a los objetivos marcados. La convicción con la que se apliquen criterios de impulso de una mayor sostenibilidad –ambiental, económica y social– es la regla que va a permitir una evaluación serena y sin prejuicios de las soluciones adoptadas. Una evaluación que debe comenzar a objetivar la oportunidad y conveniencia de cada desarrollo en las condiciones precisas que se le impongan.

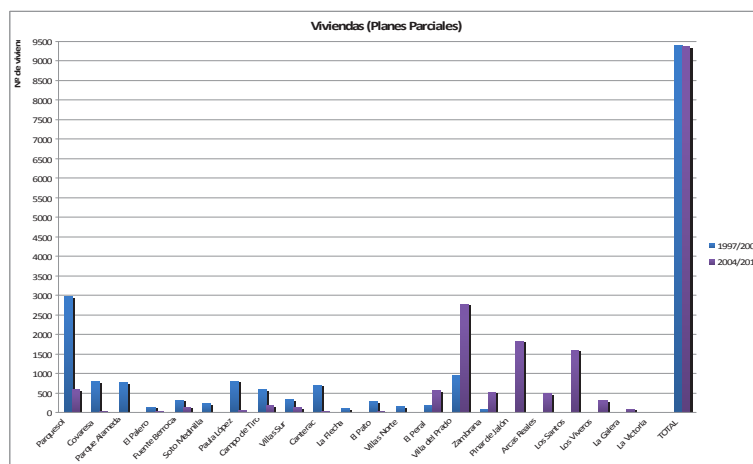


Ciudad en construcción. Incremento de la vivienda 2004-2007 (periodo cima) en los nuevos barrios -en sectores de suelos urbanos no consolidados y suelos urbanizables.

[Fuente: Informes municipales de actividad constructiva y urbanística 1997-2003. Elaboración IUU, 2012]

El ritmo de producción de viviendas en planes parciales, contra lo que se opina en general, fue más ligeramente más intenso entre 1997 y 2003 que depuse del PGOUVa, entre 2004 y 2011.

[Fuente: Informes municipales de actividad constructiva y desarrollo urbanístico 1997-2009. Licencias municipales 2020-2011. Elaboración IUU]



VII.b. Sobre las necesidades de vivienda y su relación con el crecimiento urbano: una confusión permanente entre los fines y los medios.

El dimensionado del suelo urbanizable está estrechamente relacionado con lo que consideremos “necesidades de vivienda”, en un contexto de cálculo impreciso. Hacer una simple proyección demográfica es ignorar el sustrato del problema –además de someter el futuro a las rigideces del pasado más reciente. Valladolid ha sido una ciudad en construcción en los últimos 20 años, y el número de viviendas vendidas en estos años no se corresponde con el crecimiento demográfico –relativamente estancado. La vivienda nueva vacía, en estos tiempos de crisis, es menos relevante de lo que cabría esperar –los estudios no coinciden, ver el informe sobre vivienda– y las listas de demandantes de vivienda social siguen creciendo. Es verdad que en Valladolid se ha dejado casi de construir nueva vivienda, pero sabemos que la crisis actual no es sólo inmobiliaria –con independencia del “desencadenante” y de la necesidad de “un nuevo modelo económico”– y que el problema sustantivo es la falta de dinero, no hay financiación y el consumo se reduce. También es verdad que hay un incremento en el ahorro de particulares. Estamos, como dijo Jane Jacobs en “La ciudad y la riqueza de las naciones”, en un contexto de “estanflación”, es decir, en tiempos difíciles.

Hay que tener en cuenta al menos dos nociones habitualmente ignoradas:

- El mercado de vivienda es un derivado, depende del mercado de suelo y del proceso de habilitación de dicho suelo –urbanización– para hacer posible la edificación. Y estos dos factores son aleatorios: sin intervención directa por parte de la administración –que es función del marco legal– todo depende de la iniciativa de los propietarios de suelo y/o promotores.

VII

Condicionantes del modelo de crecimiento. Desarrollo urbano y vivienda desde la perspectiva local, suelo hoy y actividades económicas mañana.

VII

Condicionantes del modelo de crecimiento. Desarrollo urbano y vivienda desde la perspectiva local, suelo hoy y actividades económicas mañana.

- El mercado de suelo es opaco, no funciona en régimen de concurrencia perfecta, hay pocos operadores y éstos retienen el suelo en función de sus intereses.

De nuevo los mecanismos de intervención son escasos y, en nuestro país, limitados por ley –hay incluso juristas que defienden una dudosa patrimonialización de las facultades urbanísticas como rasgo limitador de la acción de la administración en suelos con planeamiento aprobado, con independencia de su ejecución. Lo peor en cualquier mercado es la escasez, principal pilar de la especulación. La única salida rápida en este contexto es incrementar la oferta. No en vano el legislador, prudente, no exige un método de cálculo sobre las necesidades decrecimiento, tan sólo indica que se justifiquen adecuadamente, con referencia a los principios generales de sostenibilidad y eficiencia económica y, a la vez, insiste en el criterio concreto de que no deben urbanizarse los suelos con valores intrínsecos o inadecuados para ello. En este sentido le otorga al planeamiento una discrecionalidad de la que esta Revisión participa.

En 2001 hay en Valladolid 137.877 viviendas (datos del último Censo), el incremento desde entonces es del 14,1%, para alcanzar en 2011 un total aproximado de 157.273 viviendas (con datos del IBI). La población censada, en este periodo, con vaivenes ha descendido casi 5.000 habitantes. La pregunta ¿cómo se genera la demanda de vivienda? sólo tiene fácil respuesta desde la demagogia. No estamos sólo ante un simple problema de hiper-oferta, con o sin crisis. De las nuevas viviendas sólo un pequeño porcentaje no están vendidas, y no se sabe con certeza el número de las vacías.

Entre 1997 y 2003 se construyen en Valladolid 17.911 viviendas (según licencias), con un promedio al año de 2.559. Después del PGOUVa de 2003, entre 2004 y 2011, se construyen 14.546 nuevas viviendas –1.229 de ellas unifamiliares y con un total de 664 licencias. Quitando los años malos (en los años 2010 y 2011



Valladolid Oeste en 1991. La expansión efectiva de la ciudad en el fin del siglo XX, cuando la ciudad ya tenía síntomas de debilidad demográfica a favor del alfoz, es impresionante. El debate sobre el crecimiento urbano está hoy sometido a prejuicios de todo tipo. Sin embargo no debería olvidarse que el suelo es también un recurso y en nuestro caso no es escaso: apenas el 1,9% del suelo de Castilla y León está urbanizado. Otra cuestión es la calidad resultante en cada uno de los nuevos desarrollos urbanos y la necesidad de proteger determinados suelos.

[Fuentes: JCyL, IUU]

sólo se construyen 943 viviendas), el promedio de construcción al año entre 2004 y 2009 es de 2.242. Por lo tanto menos que en el periodo de vigencia del plan anterior, cuando la ciudad perdía población a mayor ritmo. Como mínimo hay que observar que el modelo viene de lejos.

La pregunta permanece ¿cómo se calculan las necesidades de suelo para nuevas viviendas? Antes de afirmar que no hay respuesta, planteamos dos fines convergentes, acordes con lo ya dicho: evitar la especulación derivada de la retención de suelos (evitar la escasez creando espacios de reserva) y evaluar las herramientas que faciliten un desarrollo residencial adaptado a necesidades concretas, dirigido desde el interés público. Regeneración urbana y desarrollo urbano deben estar aquí coordinados.

VII.c. Actividades económicas y creación de suelo urbanizado: encuentros y desencuentros en Valladolid, la convivencia de modelos.

Las necesidades de suelo no afectan sólo a la vivienda. Probablemente son las actividades económicas las demandantes de suelo principales en el futuro, como ya lo son en las ciudades y áreas metropolitanas más dinámicas. Sin cuestionar la necesidad de un urbanismo que fomente la mezcla de usos es una realidad que las instalaciones ligadas a la energía, a la industria productiva –las fábricas–, a la logística y la transporte son cada vez más exigentes, necesitan mucho espacio y en gran medida son incompatibles con los usos residenciales.

Por otro lado en las ciudades pequeñas los polígonos industriales son en realidad espacios de talleres, almacenamiento y locales comerciales que exigen gran superficie expositiva –vehículos, construcción maquinaria...–, entre otros. La propia historia de Valladolid demuestra como las “fábricas” –la grandes y las pequeñas– se han instalado por razones de oportunidad fuera de los polígonos. De hecho hay aquí un tema de debate muy relevante sobre la utilidad de los polígonos y a quien sirven. Pero Valladolid no es ya una ciudad pequeña y la Revisión del PGOUVa debe abordar con pragmatismo y generosidad un tema que está sujeto a grandes incertidumbres: si no hay capacidad de respuesta con suelos habilitados o fáciles de habilitar, pueden perderse oportunidades.

El éxito tardío del Parque Tecnológico de Boecillo es elocuente. Su realidad hace callar a quienes durante mucho tiempo negaron su necesidad. La abundancia de instalaciones fabriles en suelo rústico en el entorno de la ciudad es también un factor relevante. Incluso se materializan nuevos corredores con industrias generadas autónomamente como el de la Autovía de Segovia, en Aldeamayor.

En este sentido los análisis que hablan del potencial de Valladolid como centro industrial y logístico exigen a esta Revisión una

REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALLADOLID

I. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO: DOCUMENTO DE SÍNTESIS Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA FASE 2

VII

Condicionantes del modelo de crecimiento. Desarrollo urbano y vivienda desde la perspectiva local, suelo hoy y actividades económicas mañana.

particular atención hacia las necesidades de suelo de las diferentes actividades económicas, incluyendo en ellas los modelos más tradicionales como los más innovadores, llevando a la ciudad compacta los espacios de trabajo compatibles con la residencia, y pesando también en las demandas que pueden plantear grandes equipamientos regionales y complejos comerciales singulares, cercanos o no a la ciudad continua según sus requerimientos. Sin flexibilidad y creatividad es muy difícil enfrentar los temas complejos propios de un área metropolitana en formación.



La complejidad de la ciudad se manifiesta no sólo en la ciudad mixta, sino en un universo de instalaciones que consumen mucho suelo –logística, industria, energía, transporte...– y son imprescindibles para garantizar la vida urbana. Pensar la ciudad en otros términos es ignorar que la ciudad hoy es una gran infraestructura al servicio de una sociedad dinámica, generadora de empleo y abierta a contextos de competencia exigentes.

[Fuente: www.panoramio.com, Ricardo Melgar]

VIII

VIII. Equívocos en un debate: las áreas homogéneas en un contexto de crisis financiera, inmobiliaria y ambiental.

VIII.a. Un modelo heredado en un marco normativo cambiante: naturaleza de las áreas homogéneas.

Uno de los grandes temas urbanísticos heredados del PGOUVa de 2003 es el asociado a las denominadas “Áreas Homogéneas”: 15 ámbitos de *Suelo Urbanizable No Delimitado*, donde era posible “concretar los ámbitos en que se pueden desarrollar los sectores”. –Art. 248 del PGOUVa–. Para ello el plan establecía unas condiciones básicas de delimitación y desarrollo (superficies, edificabilidades, asignación de Sistemas Generales) que podían cumplirse mediante un plan parcial.

Es evidente que las AH's son concebidas, en origen, como reserva de suelo a largo plazo y en reacción a la lógica expansiva de los municipios del alfoz. Tampoco hay que olvidar que su situación actual es consecuencia de un cambio legal que el plan no podía prever. La desaparición del suelo urbano no delimitado altera la perspectiva local que hay sobre estas áreas. La Disposición Transitoria de la ley 4/2008, sin dejar de considerar como suelos urbanizables en potencia, impone en estos suelos la exigencia de una modificación del plan general para delimitar el ámbito y establecer su ordenación general. Sólo el AH-5, ligada oportunamente a la cesión de suelo para el desarrollo del nuevo espacio ferroviario en el páramo de San Isidro, se había modificado previamente, contando hoy con su plan parcial aprobado. A día de hoy hay otras dos AH's con planes parciales aprobados, AH-1 y AH-7, aunque no sus instrumentos de gestión y urbanización.

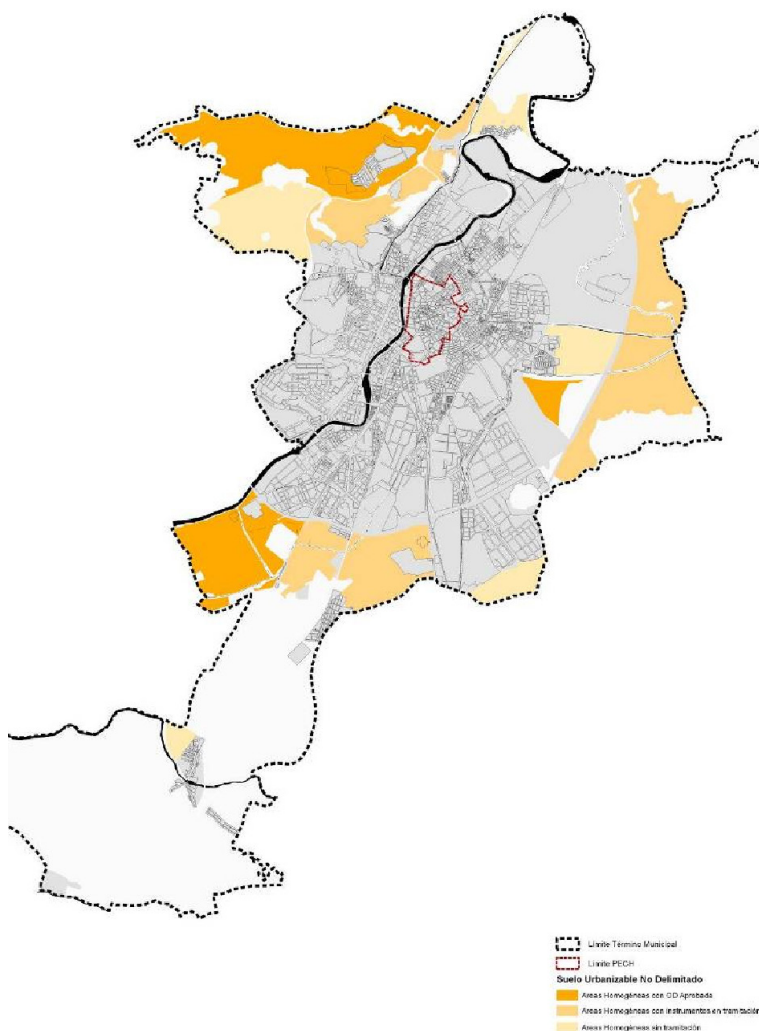
El problema de todo ello son sin duda las dimensiones. La suma de todas estas áreas homogéneas alcanza las 3.416 Has –casi 35 Km², el tamaño de un municipio medio, mayor que Laguna de Duero y tres veces Arroyo de la Encomienda. La mayor parte de esta superficie está además destinada a usos residenciales, ya que sólo en el Norte el uso industrial se propone como predominante para algunas áreas: los cálculos difieren pero estamos hablando de al menos 65.000 viviendas de capacidad. Como es evidente, digerir toda esta reserva a medio plazo, habida cuenta de los sectores en desarrollo o por desarrollar, es imposible.

La dificultad está en que la iniciativa de la activación de las áreas homogéneas ha quedado en manos de los propios promotores, sin plantearse desde ninguna instancia prioridades o exigencias específicas, con lo se fomenta en la práctica un marco de negociación y tramitación una a una. Sólo la AH-10 ha encontrado obstáculos reales tanto en su gestión administrativa como en el proceso político de su aprobación –el plan parcial no ha alcanzado la aprobación definitiva–, concentrando un debate ausente en los otros casos –la prensa da testimonio de ello.

VII

Equívocos en un debate: las áreas homogéneas en un contexto de crisis financiera, inmobiliaria y ambiental.

Sólo con las tres AH's con plan parcial aprobado definitivamente se suman 864,45 Has y un potencial de 29.812 nuevas viviendas. Es verdad que se trata de tres situaciones muy dispares, pero asumirlas sin más es problemático.



Áreas homogéneas definidas por el PGOUVA 2003, su grado de desarrollo.

[Fuente: IUU, 2012]

VIII.b. Disfunciones de un modelo de crecimiento “en todas las direcciones”

El principal déficit que se detecta, desde un urbanismo prudente, en el modelo de futuro que imponen las áreas homogéneas está en la el propio concepto de crecimiento urbano:

- se plantea en todas las direcciones, como resultado de la asimilación del suelo rústico no protegido al suelo urbanizables, sin priorizar sectores ni consolidar tendencias existentes...
- incluyendo un conjunto de espacios tan dispares y tan amplios, no existe desde el plan general una “estructura soporte” predefinida, es decir, las condiciones de ordenación

general se abandonan a cada desarrollo y se carece de un sistema homogéneo y estructurante de redes urbanas principales.

- El propio modelo de sistemas generales es a la carta, deducido de fórmulas y referido genéricamente a espacios de implantación preferente sin contenido específico

La viabilidad de un concepto de crecimiento semejante ofrece en si grandes dudas. Como consecuencia, todo lo relacionado con las Áreas Homogéneas tiende a abordarse desde la perspectiva indefinida de un “modelo de ciudad futura” al que se aspira, sometido al interés público, pero sin concretar.

El origen mismo de las AH's hace dudar sobre la idoneidad de algunos de los suelos incluidos para su desarrollo, tanto por su situación y características profundamente rurales o alejadas de lo urbano como por la dificultad de enganche y desarrollo de sus infraestructuras con calidad. Además, con este modelo Valladolid pierde la perspectiva sobre su suelo rústico, perspectiva que habría que recuperar en un sentido actualizado y en interacción con los espacios del alfoz.



Espacio de la AH-5, con los nuevos talleres de RENFE al frente. El vacío tras las nuevas construcciones es el sector urbanizable residencial. Su desarrollo va a generar una tensión hacia el Este hoy inexistente.

Fuente: Pedro M^a Herrera, IUU]

Entre los objetivos generales definidos para esta Revisión se recoge, en primer lugar, que hay que “asegurar que el uso del suelo se realice de acuerdo al interés general y a la función social de la propiedad, en las condiciones establecidas en la normativa urbanística y en las demás normas aplicables”. Este principio basilar, derivado del ejercicio de la actividad urbanística como función pública por parte del Ayuntamiento, es el primer argumento a la hora de decidir sobre el futuro de este gran cinturón expansivo.

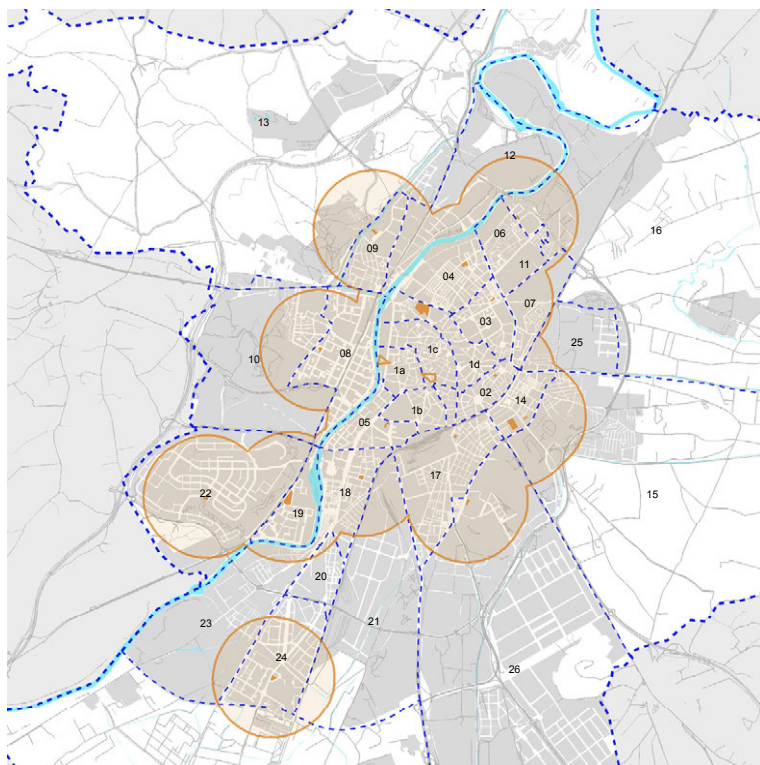
VII

Equívocos en un debate: las áreas homogéneas en un contexto de crisis financiera, inmobiliaria y ambiental.

VIII.c. La ciudad futura: actividad urbanística y sistemas públicos, un contexto de expectativas sometido al bien común.

Para tener un concepto más o menos ajustado de las necesidades de nuevo desarrollo urbano hay que evaluar con objetividad los resultados de los procesos de urbanización reciente en Valladolid, comprender sus claros y sus sombras. Para ello hay que evitar los tópicos que suelen acompañar al debate sobre la densidad o la continuidad del espacio urbano. La densidad se administra a través del diseño urbano, sobre todo en áreas urbanas complejas que, en la medida en que están adaptada al paisaje, respetando espacios valiosos o frágiles, se manifiestan en un sin fin de discontinuidades. La ciudad construida ofrece en cada caso el mejor aprendizaje.

El mínimo que debe exigirse a los nuevos desarrollos es disponer de un claro soporte en sistemas espaciales y funcionales estructurantes. Ello depende no sólo de su lógica interior, sino de su articulación con el resto de la ciudad. Y es aquí donde las áreas homogéneas—como cualquier otro nuevo desarrollo—encuentran un contraste de sentido: el principio de su oportunidad está en la medida que presten un servicio a la ciudad en cada caso, es decir, ¿qué gana la ciudad con ellas?. No se puede resolver este principio en la simple oferta de viviendas o parcelas, sólo justificable en un contexto excepcional de escasez. La ciudad debe ganar en equipamientos, en infraestructuras estables que beneficien al conjunto urbano o, como mínimo, en modelos de oferta diferentes, capaces de atraer residentes y actividades.



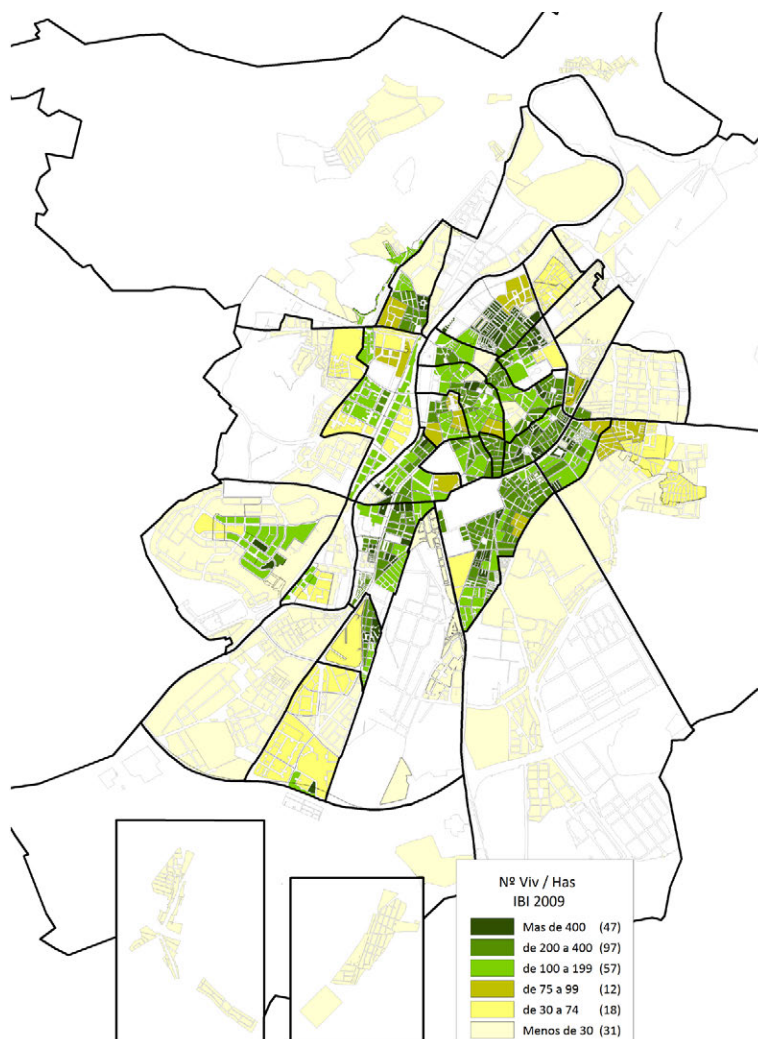
Centros de salud. Zona buffer 200 metros.

El sistema de equipamientos de la ciudad, hoy de gran calidad, queda en entredicho con cada gran nuevo desarrollo, que debe garantizar una inserción eficaz en el sistema, evitando generar déficit o causar desequilibrio.

[Fuente: IUU.2012]

Parece muy poco que un nuevo barrio aspire sólo a resolverse a si mismo, pero incluso esto corre el riesgo de no cumplirse..

No deberíamos olvidar qué es desarrollo sostenible... *“Así pues, el desarrollo sostenible es un concepto más amplio que el de protección del medio natural, ya que implica una preocupación por las generaciones futuras y por la salud e integridad del ambiente a largo plazo. El desarrollo sostenible implica también preocupación por la calidad de vida (no sólo del aumento de los ingresos), por la igualdad de las personas en el presente (incluida la lucha contra la pobreza), por la desigualdad intergeneracional (las personas del futuro merecen un medio ambiente que sea, como mínimo, tan bueno como el que tenemos actualmente, si no mejor) y por el aspecto social y ético del bienestar humano. Presupone también que el desarrollo sólo debe continuar en la medida en que los sistemas naturales lo puedan soportar. Es evidente que la búsqueda del desarrollo sostenible requiere la integración de los diferentes aspectos de las políticas urbanas en un marco globalizador”* (Grupo de Expertos de la U.E. sobre Medio Ambiente Urbano, en su Informe “Ciudades Europeas Sostenibles”, 1997).



Densidad de viviendas por hectárea en Valladolid (2009), por secciones censales agrupadas.

[Fuente: IBI (Observatorio urbano de la ciudad de Valladolid), 2009. Elaboración IUU, 2012]

