

EL PLAN GENERAL DE VALLADOLID DE 1984. EN LOS ORIGENES DE UN NUEVO MODELO URBANO VALLADOLID MASTER PLAN 1984. ON THE ORIGINS OF A NEW URBAN MODEL

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO*

RESUMEN

El ciclo de desarrollo expansivo que las ciudades españolas han experimentado en las últimas décadas tuvo su origen en el periodo comprendido entre finales de los setenta y principios de los ochenta, coincidiendo con importantes cambios políticos, económicos y sociales, y también en la propia disciplina urbanística. La investigación analiza ese periodo a través del caso de Valladolid, confrontando la realidad urbana existente entonces con las propuestas espaciales del Plan General de 1984.

Este plan propuso un nuevo modelo urbano de expansión radio-concéntrica que ha marcado el desarrollo de la ciudad hasta la actualidad, y que se construyó a partir del análisis del crecimiento y transformación de Valladolid en las décadas anteriores. Un desarrollo que se había basado en la suma de actuaciones fragmentarias y en la segregación social, en ausencia de un modelo urbano global que fuese eficaz e inclusivo.

Palabras clave: plan general, modelo urbano, planeamiento, Valladolid.

ABSTRACT

The expansive development cycle through Spanish cities have gone in last decades has its origin in the period of time between final seventies and early eighties, concurrently with political, economic and social important changes, and in urban discipline too. This research analyses that period through the case of Valladolid, comparing the city then existing to the spatial proposals from the Master Plan 1984.

This plan proposed a new urban model oriented towards a radial-concentric expansion that has marked the city development until today and that was built on the analysis of the growth and transformation of Valladolid in the previous decades. This transformation was based on the addition of fragmentary actions and the social segregation, in default of an effective and inclusive, global urban model.

Keywords: master plan, urban model, urban planning, Valladolid.

* Miguel Fernández-Maroto (miguelmaroto@gmail.com) es arquitecto e investigador y doctorando de la Universidad de Valladolid, España.

1. Hipótesis y objetivo: analizar 30 años de desarrollo expansivo

La presente nota resume el trabajo de investigación titulado «El Plan General de Valladolid de 1984: en los orígenes de un nuevo modelo urbano», presentado como Trabajo Fin de Máster en la E.T.S. de Arquitectura de Valladolid en septiembre de 2014, dentro del Máster de Investigación en Arquitectura.¹ Por otro lado, también se avanza el planteamiento para la continuación de la investigación dentro del Programa de Doctorado en Arquitectura de esta misma escuela.

Este trabajo de investigación se planteó como hipótesis de partida que el ciclo de desarrollo expansivo que las ciudades españolas en general han experimentado en las últimas décadas –que algunos autores explican en términos de “máquina de crecimiento” (Roch Peña, 2001)– tuvo su origen en el periodo comprendido entre finales de los setenta y principios de los ochenta, debido a la confluencia de una serie de importantes factores.

En primer lugar, el propio agotamiento del modelo desarrollista anterior, como resultado de los cambios en la estructura económica y demográfica de nuestro país, especialmente a partir de la crisis económica que se inició en 1973. Además, ello coincidió con los cambios no menos importantes que se produjeron entonces en el ámbito político y social –transición a la democracia, movilización social– y en la propia disciplina urbanística –reforma de la Ley del Suelo de 1975, cuestionamiento del modelo urbano anterior–.

Como consecuencia de este contexto, único e irrepetible, los planes generales que se elaboraron entonces en múltiples ciudades españolas con el fin de revisar sus respectivos modelos urbanos participaron de unos rasgos comunes. No en vano se ha recurrido al término de generación para referirse a ese periodo (Campos Venuti, 1987), y se han analizado sus planteamientos desde una óptica que trasciende la mera suma de casos particulares.²

Una vez analizados estos condicionantes y circunstancias en que se produjo la configuración de ese nuevo modelo urbano, así como sus propias características, se plantea como segunda hipótesis –con la que continuar la investigación– que dicho modelo ha marcado los procesos de expansión posteriores, es decir, que ha permanecido vigente hasta la actualidad, concretamente en el caso de estudio escogido, Valladolid (Rivas Sanz, 2008).

A través del estudio de esta ciudad se pretende compatibilizar el necesario grado de detalle con la obtención de conclusiones relevantes para la comprensión de los fenómenos urbanos propios de las ciudades medias del interior peninsular, que comparten dicha posición de partida –con muchos puntos comunes– y evidentes particularidades respecto a las zonas costeras o las grandes ciudades.

¹ El Trabajo Fin de Máster puede consultarse en el repositorio documental UVaDOC de la Universidad de Valladolid, en la dirección: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/7163>

² Cabe citar a este respecto la exposición «10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989», celebrada en abril de 1989 en Venecia por iniciativa del Instituto del Territorio y Urbanismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España, y el Istituto Universitario di Architettura di Venezia, recogida a su vez en una publicación homónima.

2. Método: análisis y comparación sobre el plan y la realidad urbana

La investigación recurre a un método con dos componentes fundamentales, uno analítico-descriptivo y otro comparativo, que se aplican, sucesivamente, sobre otros tantos objetos –el plan y la realidad urbana– y en dos tiempos –configuración y posterior desarrollo del modelo urbano–. Asimismo, hay que señalar que todo ello se trata desde una óptica netamente urbanístico-arquitectónica, es decir, entendiendo que un modelo urbano –aun con sus condicionantes políticos, económicos, sociales, etc.– constituye en último término una respuesta espacial ante una determinada realidad urbana, caracterizándose por tanto y ante todo por variables formales y espaciales.

En consecuencia, a la hora de analizar la configuración del modelo a finales de los setenta y principios de los ochenta se partió del análisis descriptivo de la realidad urbana entonces existente, resultado de un proceso histórico de construcción a lo largo de las décadas anteriores. A continuación, ya hemos señalado que el otro objeto fundamental de análisis es el plan –el plan general de ordenación urbana–, en la medida en que constituye, en el marco del urbanismo español, el instrumento capacitado para definir un determinado modelo espacial, partiendo para ello del análisis y diagnóstico sobre dicha realidad urbana y también de unos condicionantes disciplinares, tanto legales –su encaje en la normativa urbanística– como teóricos –su encaje en la cultura urbanística–.

Posteriormente, la continuación de la investigación se plantea con este mismo método, analizando y posteriormente comparando el modelo espacial propuesto a principios de los ochenta –y que permanece en lo fundamental– con la construcción de la ciudad entre dicho momento y la actualidad. Se pretende profundizar en las razones que expliquen las discordancias entre ambos, introduciendo en este sentido, como un tercer factor esencial, el propio planeamiento urbanístico como sistema, es decir, entendido como el conjunto de mecanismos que, en principio, deben permitir trasladar el modelo a la realidad, a la vez que, en su caso, lo actualizan o lo corrigen. Todo ello insertado en un contexto con dos componentes fundamentales: el disciplinar –normativo y teórico– y el general –político, económico y social–.

Por otro lado, también se pretende introducir aquí un segundo componente comparativo que permita situar el caso de estudio –Valladolid– en relación a esas otras ciudades de referencia del interior peninsular, detectando las dinámicas comunes y, sobre todo, la ruptura de esa cierta cohesión inicial en el momento en que se apuesta decididamente por primar los procesos de expansión urbana. Con ello se pretende superar lo que podríamos definir como la “microhistoria” local, así como contribuir a volver a situar a las ciudades medias en el corazón del debate urbanístico, tal y como ocurría precisamente a finales de los setenta y principios de los ochenta, cuando la propia ciudad de Valladolid, y otras muchas ciudades también en una posición hoy periférica en este sentido –Salamanca, Málaga o Tarragona por citar algunas– participaron en mayor o menor medida en la construcción del discurso urbanístico en aquel momento (Solà-Morales i Rubió y Parcerisa i Bundó, 1987).

3. Valladolid 1939-1979: el fragmento como categoría ante la ausencia de un modelo global válido

La comprensión de la realidad urbana de Valladolid a finales de los setenta y principios de los ochenta y del nuevo modelo urbano que se propuso entonces resulta, como ya se ha dicho, inseparable del análisis de los procesos de crecimiento y transformación que tuvieron lugar en esta ciudad tras la posguerra y a lo largo de los años del desarrollismo, durante los que Valladolid experimentó un crecimiento demográfico y espacial inusitado: en 1960, la población de la ciudad ascendía a 151.953 habitantes, mientras que al inicio de la década de los ochenta contaba con un total de 327.992 habitantes, es decir, más del doble.³

Sin embargo, todo ese enorme desarrollo adoleció siempre de un modelo global válido que lo ordenara y articulara. Aunque se aprobaron algunos planes generales, sus previsiones fueron en unos casos deliberadamente ignoradas y en otros resultaron directamente dañinas, inoperantes o de imposible aplicación. Se tomó precisamente como primera fecha de referencia el año 1939, ya que fue entonces cuando se aprobó lo que podríamos denominar como el primer plan general con que se dotó la ciudad. Nos referimos al denominado “Proyecto de ensanche y extensión de la ciudad, con el plan general de alineaciones para el interior”, más conocido por el nombre de su autor, el urbanista César Cort.

Tal y como revela su propia denominación, este plan planteaba una completa renovación del tejido urbano existente indisolublemente unida a una extensión de la ciudad sobre los terrenos disponibles al oeste del río Pisuerga. Sin embargo, la incapacidad económica y de gestión del Ayuntamiento imposibilitaba dar respuesta a un planteamiento de ese carácter, de tal forma que este plan fue reducido a una mera reforma de alineaciones que, centrándose únicamente en los tejidos del centro histórico, pretendía facilitar las operaciones de densificación por medio de la sustitución de los edificios. Tal era la voluntad de los propietarios de suelo y los promotores inmobiliarios locales, que por medio de estas actuaciones parciales apuntan ya a una ciudad en la que poder explotar las rentas del suelo por medio de la segregación socio-espacial (Álvarez Mora, 2005).

Esta realidad de fragmentación no hizo sino consolidarse en las décadas posteriores, cuando la explosión del fenómeno migratorio debido a la industrialización de la ciudad convirtió a la vivienda para las clases trabajadoras en un problema de primer orden. Inicialmente, los organismos estatales asumieron la práctica totalidad de la promoción de viviendas populares a través de los polígonos de promoción oficial, que fundamentalmente a lo largo de la década de los cincuenta fueron poblando la periferia de la ciudad, en muchas ocasiones en abierta contradicción con respecto a las previsiones supuestamente vigentes del plan Cort, de forma dispersa y en total ausencia de una estrategia global pero, eso sí, cuidadosamente ubicados para generar expectativas de beneficio para quienes hasta ese momento solo estaban actuando en el centro histórico.

Anejos casi siempre a los primeros suburbios populares de baja densidad surgidos en la ciudad a principios del siglo XX, y dejando espacios vacantes entre ellos y el centro histórico, la densificación por transformación de los primeros y

³ Datos correspondientes a los Censos de Población de 1960 y 1981.

la ocupación no menos intensa de los segundos se produjo en la década de los sesenta, cuando los promotores locales tomaron el relevo del Estado en lo referente a la vivienda para las clases trabajadoras, impulsando una actividad constructiva frenética. Se aprobaron para tal fin una serie de reformas parciales de alineaciones, consolidando un método basado en las actuaciones fragmentarias y que se orientaba exclusivamente a garantizar el beneficio privado, manteniendo la ya señalada segregación socio-espacial, acrecentada a su vez con el surgimiento, en el extrarradio, de nuevos suburbios marginales autoconstruidos por aquella población a la que, aun con todo, le resultaba imposible acceder a una vivienda.

Paralelamente a este proceso de densificación y crecimiento periférico se produjo un vaciamiento poblacional del centro histórico, paso previo a los procesos de densificación del mismo que se produjeron allí fundamentalmente ya en los años setenta, con el fin de ofrecer nuevas viviendas a las clases medias y acomodadas de la ciudad. También a ellas se acabó destinando el polígono residencial de Huerta del Rey –heredero del antiguo proyecto de ocupación del otro lado del Pisuegra–, que salió adelante bajo impulso del Estado, por medio del Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanización. Fue precisamente el éxito de este proyecto como espacio para las clases medias lo que impulsó a los promotores locales a valorar como alternativa la creación de nuevo suelo residencial en el oeste y el sur de la ciudad, dando continuidad a los espacios de clase representados por la propia Huerta del Rey y por el paseo de Zorrilla, que tras su reurbanización en los años sesenta había acogido también a un importante número de profesionales y de población acomodada que optó por abandonar sus viejas viviendas en el centro histórico.

Ello explica en buena medida que el Ayuntamiento se decidiese a impulsar una revisión del planeamiento general de la ciudad, materializado en el llamado «Plan General de Ordenación Comarcal», aprobado en 1970 y elaborado bajo dirección del arquitecto Javier de Mesones. Nos encontramos aquí con un plan absolutamente desquiciado en sus pretensiones desarrollistas, que ampliaba a ciertos municipios del entorno de Valladolid el campo de juego para los promotores inmobiliarios, en el marco de un modelo espacial que planteaba un desproporcionado crecimiento residencial de la ciudad hacia el sur, obviando la situación de los barrios obreros y sin controlar –sino incluso fomentando– los procesos de derribo y densificación en el centro histórico.

En este contexto se enmarcan proyectos como el de Parquesol, una iniciativa de uno de los promotores que más se habían beneficiado de la brutal densificación de la periferia obrera y que a continuación se propuso construir más de 12.000 viviendas en un cerro al oeste de la ciudad, o el primer proyecto impulsado por otra alianza de promotores locales –Covaresa– con igual número de viviendas a ubicar en este caso al sur de la ciudad. Una ciudad que por entonces no superaba los 300.000 habitantes pero para la que el plan de Mesones auguraba nada menos que 780.000 habitantes en el año 2003.

4. El Plan de 1984: una propuesta de expansión radio-concéntrica

Tal y como ya se ha señalado, el estallido de la crisis del petróleo de 1973 –cuyas consecuencias se hicieron pronto muy presentes en la economía española– reveló como inalcanzables dichas metas y certificó el agotamiento del modelo económico y urbano del desarrollismo, en paralelo por otro lado al agotamiento del modelo político que le había dado cobijo. La transición a la democracia, con la elección en 1979 del primer Ayuntamiento democrático después de más de 40 años, y la fuerte movilización social de aquellos años –con un protagonismo muy claro del movimiento vecinal– puso sobre la mesa la necesidad de un nuevo modelo urbano que, ante todo, fuese socialmente inclusivo y velase por los intereses de todos los ciudadanos.

De este modo, la nueva corporación municipal –encabezada por el socialista Tomás Rodríguez Bolaños– encargó en 1980 la revisión del plan general de ordenación urbana, entendiéndolo como el instrumento clave para definir ese nuevo modelo de ciudad. Dicha revisión –liderada por el arquitecto Bernardo Ynzenga Acha y aprobada definitivamente en 1984– se inició con unos exhaustivos estudios previos que transmiten un diagnóstico muy preciso y acertado de la realidad urbana entonces existente. Sin entrar en muchos detalles, podemos señalar el documento relativo al análisis de la edificación y los usos del suelo, en el que se habla de una “estructura no claramente definible por el grado de heterogeneidad alcanzado”⁴, o al que se refiere a la promoción inmobiliaria y al mercado del suelo, que a la vista de lo ya comentado alertaba del riesgo de que se consolidase “el modelo de segregación establecido” y se dedicasen “gran cantidad de recursos hacia la duplicación de efectivos residenciales ya cubiertos”⁵.

La lectura de la realidad urbana de ese momento como una realidad que adolecía de falta de estructuración espacial y de cohesión social es pues muy clara y rotunda, y se complementa con la minuciosa detección de graves problemas de densificación o de falta de dotaciones, fundamentalmente en la periferia obrera y los suburbios marginales. Por un lado, esto transmite la importancia que la ciudad heredada tuvo en la definición del nuevo modelo urbano, como bien muestran unas reflexiones publicadas poco tiempo antes por el propio Bernardo Ynzenga, que señalaba que “las circunstancias aconsejan desarrollar un planeamiento cauteloso de cara a lo nuevo, y corrector y evitador de males mayores de cara a lo heredado” (Ynzenga Acha, 1979, p.8). Se evidencia aquí pues la pertinencia de contrastar el plan y la realidad urbana, en la medida en que el modelo espacial planteado por aquel solo se hace verdaderamente comprensible a partir de esa confrontación dialéctica con la ciudad existente. Asimismo, también nos permite confirmar la especial preocupación y la voluntad de elaborar un plan que por primera vez propusiese un modelo urbano espacialmente equilibrado y, sobre todo, socialmente inclusivo, en abierto contraste con los modelos anteriores y que asumió finalmente una estructura espacial radio-concéntrica.

⁴ Documento de trabajo nº23: «Análisis de edificación y usos del suelo en Valladolid capital», p. 79.

⁵ Documento de trabajo nº27: «Análisis de la promoción inmobiliaria y mercado del suelo», p. 139.

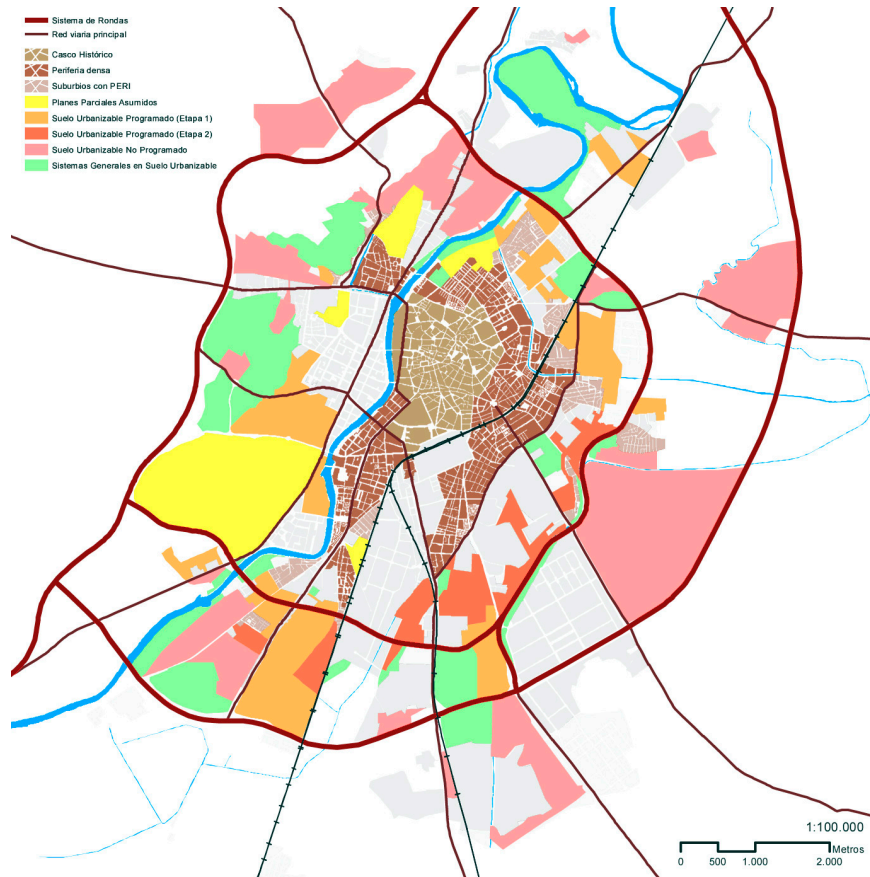


Fig. 1. Síntesis del modelo espacial propuesto por el Plan General de Valladolid de 1984.
Fuente: revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid (1984).
Elaboración propia.

Este modelo, formalmente tan potente, tiene lógicamente en el centro del esquema el casco histórico, gravemente alterado y densificado en el periodo anterior y en el que la búsqueda de alternativas se deja en manos de un plan especial que ya entonces se había empezado a elaborar pero que no aprobó definitivamente hasta 1997. A su alrededor se sitúa la periferia obrera densificada en los años sesenta, para la que se plantean medidas que allí ya solo pueden ser paliativas y que se orientan –al margen de poner fin a los procesos de densificación– hacia un programa de reequipamiento y de mejora de la calidad del espacio público, mediante pequeñas áreas de intervención en zonas de oportunidad. Asimismo, para los suburbios marginales surgidos en ese mismo periodo y ubicados a continuación se propone la elaboración de planes especiales orientados también a la inversión en equipamientos y en servicios urbanos, cuya ausencia era en algunos casos escandalosa.

Se planteó por lo tanto un programa muy ambicioso, destinado a las zonas de la ciudad hasta entonces ignoradas y que como ya hemos señalado constituía una

prioridad absoluta. Sin embargo, la viabilidad de tal programa se hace depender en buena medida de lo que constituye el ámbito verdaderamente clave del modelo propuesto: los anillos de expansión periférica. Ante todo, el plan general de 1984 constituye un modelo expansivo, lógicamente muy alejado de las propuestas de la década anterior pero que en absoluto renuncia a la expansión, sino que la defiende como el único mecanismo posible de mejora para la ciudad. Contando con la reforma de la Ley del Suelo aprobada en 1975, que reglamentó las cesiones de suelo para dotaciones públicas en los nuevos desarrollos y que introdujo además las cesiones de aprovechamiento a beneficio de los ayuntamientos, el mecanismo de la expansión se revelaba como el más eficaz para obtener tanto el suelo como el dinero con los que poder implantar y financiar las dotaciones necesarias.

Con este fin se llevó a cabo una compleja negociación con el Ministerio de Obras Públicas para que la red arterial entonces prevista –deudora del modelo anterior– se ajustase a un nuevo modelo radio-concéntrico en el que los nuevos desarrollos contribuyesen de la manera más eficaz posible a la mejora de las zonas colindantes, de tal forma que los sectores programados se adosan a esas periferias existentes, aportando también suelo para dotaciones y espacios libres en forma de sistemas generales. Asimismo, y aunque se tuvieron muy en cuenta las posiciones en lo referente al suelo obtenidas por los promotores inmobiliarios en el periodo anterior –para no dificultar el crecimiento–, se hace también evidente una clara pretensión de racionalidad y de homogeneización, de tal forma que el primer cinturón de ronda se plantea con la voluntad de ceñir y acompañar un crecimiento en mancha de aceite. A continuación de esta primera ronda se propone un segundo anillo de suelo urbanizable no programado –ceñido a su vez por una ronda exterior– que anticipa un crecimiento que no por preverse a largo plazo se quiere excluir del modelo. De hecho, ese futuro a largo plazo se plantea desde el traslado de la población desde esa ciudad consolidada –pero excesivamente densificada– hacia las nuevas periferias, con un horizonte de un área metropolitana de 665.000 habitantes –500.000 en el municipio de Valladolid–.

Esta dialéctica que se establece entre la pretensión expansiva y la necesidad de evitar el descontrol de dicha expansión se resuelve en el modelo a partir de mecanismos formalmente conservadores pero que ofrecen dudas en cuanto a su ulterior funcionamiento. Diversos autores han reflexionado en torno a la eficacia de los esquemas radio-concéntricos a la hora de anticipar el desarrollo urbano en el marco de modelos de ciudad compacta, adaptados a los mecanismos de producción de suelo basados en las rentas de posición y en los que cada nuevo sector no constituye sino una pieza que se añade a un sistema históricamente verificado (Aymonino, 1981, p. 173-174). No obstante, y analizando el caso concreto de este plan de 1984, otros autores alertan del riesgo de una respuesta excesivamente conservadora, que no valora los problemas de la escala y de la congestión a largo plazo y que, pese a su aparente unidad y homogeneidad, es necesariamente esclava de un programa de ejecución fragmentaria (Solà-Morales, 1985), renunciando por otro lado a otras alternativas por ejemplo en el marco de modelos de descentralización (Álvarez Mora, 2005).

Desde este punto de vista, resulta interesante observar cómo se evidencia aquí la apuesta del plan de 1984 por un modelo expansivo pero ubicado en el

marco de la ciudad compacta que podemos identificar con el proyecto de la ciudad moderna, opuesto a una ciudad contemporánea cuya categoría principal no es sino la del fragmento (Secchi, 2004). El plan general de 1984 supone para Valladolid el primer –y último– proyecto de ciudad moderna así entendida, un proyecto que incluso se podía considerar –en el marco político y social irreplicable del inicio de la democracia– que iba más allá de lo meramente urbanístico. Se defiende pues la viabilidad de este proyecto aun cuando las profundas transformaciones de ese periodo apuntaban ya a una sociedad posindustrial –o de la posmodernidad–. El plan creó una expectativa sobre sí mismo, sobre su capacidad para conseguir una ciudad compacta y cohesionada y para controlar los procesos posteriores de crecimiento –para controlar el fragmento como categoría– que –por ahora como hipótesis– señalamos como incumplida.

5. Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, Alfonso (2005): *La construcción histórica de Valladolid: proyecto de ciudad y lógica de clase*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- AYMONINO, Carlo (1981): *El significado de las ciudades*. Blume, Madrid.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1987): *La terza generazione dell'urbanistica*. Franco Angeli, Milano.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO E INSTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA (1990): *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- RIVAS SANZ, Juan Luis de las (2008): “Ayuntamiento y urbanismo”, en MERINO ESTRADA, Valentín y ORDUÑA REBOLLO, Enrique –coords.– *La ciudad de Valladolid y su Ayuntamiento: 100 años de historia común*. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, pp. 271-194.
- ROCH PEÑA, Fernando (2001): “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística: el declive del Plan creador” en *Urban*, núm. 6, pp. 6-14.
- SECCHI, Bernardo (2004): “Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros”, en MARTÍN RAMOS, Ángel –ed.– *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Edicions UPC, Barcelona, pp. 145-158.
- SOLÀ-MORALES, Manuel de (1985): “Valladolid: la constante reforma de crecer sobre sí misma” en *UR-Revista de Urbanismo* núm. 1, pp. 2-19.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, Manuel de y PARCERISA I BUNDÓ, Josep (1987): “El urbanismo urbano: forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas” en *Estudios Territoriales*, núm. 24, pp. 33-51.
- YNZENGA ACHA, Bernardo (1979): “Entre el luego y el ahora: reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual” en *Ciudad y Territorio*, núm. 1, pp. 7-17.

