

LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO SUBREGIONAL DE VALLADOLID Y ENTORNO, UN INSTRUMENTO PIONERO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

LUIS SANTOS Y GANGES
Universidad de Valladolid

Desde hace ya bastante tiempo se ha venido estudiando la complejidad funcional y los problemas territoriales generados en los espacios periurbanos de las ciudades españolas, mientras que desde el planeamiento apenas han sido desarrollados instrumentos de ordenación supramunicipal, menos aún en las ciudades medias castellanas. Pero el agravamiento de la problemática periurbana en los últimos años y la aprobación reciente de un nuevo marco legal en materia de ordenación del territorio y de urbanismo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León han dado lugar al desarrollo de un nuevo instrumento: las “directrices de ordenación de ámbito subregional”.

En 1996, aún sin contar con la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, la Junta de Castilla y León decidió iniciar los trabajos de elaboración de un documento de planificación supramunicipal para el espacio comprendido por el término municipal de Valladolid más otros veintidós de su entorno, nominado entonces como Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y Entorno (DOTVAENT). La asistencia técnica fue contratada con el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, bajo la dirección del arquitecto y profesor de urbanismo Juan Luis de las Rivas Sanz, que encabezó un equipo en el que he tenido el privilegio de formar parte durante todo el proceso de elaboración. Un proceso arduo, que exigía consenso institucional, ciertamente largo y a saltos, puesto que no fue hasta 1998 cuando la Junta publicó lo que entonces concebíamos como avance de las Directrices¹ y, tras la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio y de la

¹ Junta de Castilla y León [Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid] (1998): *Avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno. DOTVAENT*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, Valladolid. 287 págs. Esta publicación fue un puntal del proceso de participación acometido, toda vez que el procedimiento de aprobación de las DOTVAENT se inició poco después de su edición, mediante la Orden de 11 de febrero de 1999 de la Consejería de Medio

Ley de Urbanismo,² el dictamen medioambiental de la evaluación estratégica previa de las Directrices³ y alguna que otra indecisión política, el llamado documento final lo redactamos en el 2000, siendo luego matizado y corregido puntualmente en los primeros meses del año 2001 hasta su aprobación mediante Decreto de la Consejería de Fomento⁴.

Se trata, por lo tanto, de un instrumento en vigor, pionero en el ámbito de esta Comunidad Autónoma (que sin duda marcará la pauta de las posibilidades y las limitaciones de una directrices de ordenación de ámbito subregional para un área urbana) y que es actualmente una de las pocas herramientas aprobadas de planificación espacial con escala territorial entre las áreas urbanas españolas.

Características generales del territorio de Valladolid y Entorno

Estamos en el sector central de las llanuras del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; un pequeño espacio central de la gran cuenca sedimentaria en el que entran en contacto diversos ríos, entre los que destacan el Pisuerga y el Duero, así como un sistema de canales. El ámbito espacial que suponen el término municipal de Valladolid y los términos de los veintidós municipios de su entorno físico y socioeconómico tiene variados e importantes caracteres comunes desde el punto de vista territorial y ambiental. Las condiciones naturales pueden ser caracterizadas en primer lugar por su escasa diversidad. Efectivamente, es un medio físico y natural poco variado, relativamente sencillo en todos sus elementos y factores, pero escasa diversidad no significa uniformidad. Este espacio geográfico, por su condición

Ambiente y Ordenación del Territorio (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 34, 19 de febrero, pág. 1752). Téngase en cuenta que el decreto de aprobación de estas Directrices, del año 2001, incorpora este libro como anexo, bajo el epígrafe de “Inventario territorial”, aunque sin valor normativo, ya que su único fin es completar la memoria ayudando a una mejor comprensión del instrumento de ordenación.

² LEY 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León núm. 236, de 10 de diciembre (pág. 10957). Texto completo en la página web: <http://www.jcyl.es/jcyl/cf/dgvuot/normativa/leyorde.doc> y LEY 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León núm. 70, de 15 de abril (pág. 4071). Texto completo en la página web: <http://www.jcyl.es/jcyl/cf/dgvuot/normativa/leyurban.doc>

³ Resolución del Consejero de Medio Ambiente de fecha 24 de noviembre de 1999: Dictamen Medioambiental de la Evaluación Estratégica Previa de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 252 de 31 de diciembre, pág. 13138).

⁴ DECRETO 206/2001, de 2 de agosto, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y Entorno (Boletín Oficial de Castilla y León de 8 de agosto). Corrección de errores materiales en Boletín Oficial de Castilla y León de 28 de enero de 2002 (pág. 1499). El documento, con memoria, normativa y planos, se encuentra en la página web de la Junta de Castilla y León: www.jcyl.es/cf/dgvuot/directrices-ot/does/dotvaent.htm

de encrucijada natural, donde se encuentran varios ríos, es una pequeña muestra de variedad dentro de la tan excesivamente proclamada monotonía de las llanuras de Castilla. En este sentido, son las diferencias páramos-valles-campiña, los montes y el propio sistema hidrológico los elementos más decisivos en la diversidad del medio natural, lo que unido a la dualidad regadío-secano del terrazgo y a las fuertes dinámicas de transformación urbana confieren al territorio cierta complejidad.

La demanda de espacios de ocio y de residencia secundaria por parte de la sociedad urbana vallisoletana se ha venido realizando sobre la base de una determinada valoración del territorio, diferenciando unos y otros espacios, en la consideración de unos potenciales ambientales o paisajísticos como pueden ser los emplazamientos con vistas, la cercanía a las riberas y sobre todo la existencia de grandes masas de vegetación arbórea (los pinares). Y siempre teniendo muy en cuenta el grado de accesibilidad de estos lugares con la capital, puesto que no se puede obviar que la distancia, la proximidad relativa, desempeña un papel diferenciador en la valoración de estos recursos para el esparcimiento. De este modo, el valle y la campiña han sido cada vez más valorados, sobre todo si se conservan los montes, fundamentalmente al sur del Duero.

Las aglomeraciones urbanas como Valladolid, clásicamente definidas por una ciudad central expansiva y sus barrios, están hoy sometidas a una doble fuerza centrífuga de residentes de la ciudad central hacia los municipios de su entorno: la que tiene su raíz en la búsqueda de precios de vivienda más baratos y la que está asociada a los que buscan otra calidad de vida, aspectos distintos que sin duda se interfieren. Los municipios de borde “compiten” en la oferta de determinados productos inmobiliarios y se benefician del auge de un nuevo estilo de vida, lleno de contradicciones aunque triunfante, de forma que la ciudad pierde el monopolio de lo urbano, se amplía su espacio de referencia y se reduce su densidad global. A la vez se producen nuevos déficits y necesidades: la red de carreteras se utiliza más intensivamente en desplazamientos diarios, los municipios del entorno de la ciudad central incrementan sus carencias en otras infraestructuras y servicios, etc. Este desplazamiento básicamente residencial es compatible con la centralidad de la ciudad cabecera de la aglomeración, que conserva lo principal de la actividad económica, con el efecto del incremento permanente de los viajes del entorno a la ciudad central, por motivo de trabajo, de gestión, de compras, etc. Todo ello aumenta progresivamente los costes de congestión del centro, que en buena parte coincide problemáticamente con el centro histórico, aun a pesar de las inversiones realizadas. Este proceso de periurbanización, aunque básicamente residencial, genera en una segunda fase el desarrollo de actividades económicas diversas, productivas y de servicios, en la medida que se ocupa el territorio, incluso desplazadas del núcleo central, siempre en un contexto de gran crecimiento inmobiliario que no se corresponde con un crecimiento demográfico, pero sí con un importante reajuste interno de la población en relación con la vivienda y con el trabajo.

Caracterización de los ámbitos territoriales	Provincia	Ámbito DOTVAENT	Municipio de Valladolid
Extensión en km ²	8.021	959	198
Número de municipios	224	23	1
Miles de habitantes	497	377	318

Tabla 1. Datos generales sobre el ámbito de las Directrices de Valladolid

En el caso de Valladolid, estamos ante lo que hemos denominado un “área metropolitana en formación”, con unas dinámicas debidas fundamentalmente a los movimientos migratorios. El municipio central, con el 21% de la superficie del ámbito de ordenación, acoge al 84% de la población, aunque la población del Entorno crece a un ritmo significativo, mientras que la de Valladolid está estancada o en retroceso. Se trata, entonces, de un entorno aún modesto pero en claro crecimiento (véase la tabla 2).

Evolución reciente de la población de derecho (número de habitantes)	Municipio de Valladolid	Entorno de Valladolid	Ámbito DOTVAENT
1981	320.293	29.753	350.046
1986	327.452	32.398	359.850
1991	330.700	37.521	368.331
1996	319.805	46.341	366.146
2001	318.293	58.838	377.131

Tabla 2. Evolución demográfica de Valladolid y Entorno. (Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Como prevención, téngase en cuenta que las fuentes son diversas: los datos de 1981 a 1996 provienen de censos y padrones, si bien los de la población de derecho de 2001 no corresponden al censo, sino a la revisión del padrón municipal a 1 de enero. Se trata, simplemente, de expresar el crecimiento constante del Entorno vallisoletano.)

Las primeras directrices que se aprueban en Castilla y León, en definitiva, se corresponden con el espacio con mayor base industrial y potencial de servicios, más poblado y más conflictivo desde el punto de vista urbanístico de la Comunidad Autónoma, y su mayor –si no única- área metropolitana en formación. Entendemos que Valladolid y su entorno próximo, por su entidad y dinamismo, tiende a configurarse como un espacio urbano complejo en un contexto social de cambio de modelo urbano, desde la ciudad compacta hacia unos espacios urbanos con desarrollo difuso. Estamos aún ante un entorno de la aglomeración relativamente reducido (apenas un 16% de la población total) pero en claro crecimiento, y en el que los criterios exclusivamente

inmobiliarios orientados al beneficio en el corto plazo están dando lugar a unos espacios urbanos de baja calidad, generando además un auténtico problema derivado del escaso esfuerzo inversor en servicios públicos e infraestructuras coherentes que acompaña a las nuevas urbanizaciones.

En este sentido, el objetivo principal de las Directrices ha sido la introducción de criterios de racionalidad y equilibrio en el conjunto del sistema desde un criterio básico, que es la preocupación por la calidad del modelo urbano. Así, las Directrices combinan dos ejes básicos de ordenación para el desarrollo sostenible: por un lado, la protección y conservación de los espacios, lugares y paisajes singulares, y por otro lado, la determinación de una mayor calidad y eficiencia del sistema urbano-territorial. Los espacios valiosos deben ser preservados de la urbanización porque acumulan valores que ayudan a sostener la calidad del sistema, mientras que los desarrollos urbanos deben cumplir unas condiciones mínimas que garanticen los servicios y dispongan de todas las infraestructuras y equipamientos precisos en cada caso.

Directrices ambientales: protección de los ámbitos valiosos y garantías de sostenibilidad

La principal tensión sobre el medio ambiente está generada por la expansión de la aglomeración urbana, manifiesta en la presión sobre el recurso agua y sobre el recurso suelo, donde una diáspora de iniciativas urbanizadoras incide de forma preocupante en el paisaje e indirectamente en otras circunstancias ambientales y territoriales. Tener como objetivo la protección de la naturaleza y del paisaje, más aún, su puesta en valor, es algo asumido en teoría por todas las administraciones. Este instrumento de ordenación territorial añade a la actividad de control ambiental o de vigilancia habituales, las exigencias concretas en cada espacio, en cada paisaje, en cada lugar. Así, las Directrices intentan garantizar un modelo territorial flexible que permita una utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de espacio, con el objetivo de que el territorio de Valladolid y Entorno resulte más atractivo para la localización y el desarrollo de actividades que mejoran el sistema económico y productivo, todo ello dando por sentado el condicionamiento de la transformación de usos según unidades paisajísticas, la orientación de la tutela ambiental y sobre todo la protección de los espacios singulares, tanto desde el punto de vista natural como desde el punto de vista agrario-paisajístico.

La protección de índole ecológico-paisajística (*espacios valiosos*) corresponde a los montes de una forma general, a las cuestas y laderas pendientes de una forma más concreta y determinante, y de manera destacada a las llamadas Áreas de Singular Valor Ecológico (A.S.V.E.), categoría en la que se incluyen todas las riberas, 18 humedales y 13 espacios singulares de diverso tamaño, no susceptibles de transformación. Se trata en general de unas determinaciones con un grado de vinculación

elevado (directrices de aplicación plena y de aplicación básica), lo que garantiza la salvaguarda de los lugares más valiosos desde el punto de vista natural.

Por lo que respecta a la protección de los espacios agrarios, debe tenerse en cuenta que Valladolid y Entorno se inscriben en un espacio geográfico con una amplia tradición agraria. La ciudad se asienta en la vega, y su expansión, salvo excepciones, se realiza precisamente sobre suelos relativamente fértiles mayoritariamente de regadío. En el contexto cultural actual, la protección de la agricultura periurbana no debería cuestionarse como objetivo. El fortalecimiento de la identidad territorial necesita cimentar el modelo en la estructura histórica, en sus potencialidades, apoyándose en un reconocimiento amplio de los valores del patrimonio histórico y territorial. Allí donde existan tierras fértiles, con suelos de calidad y con infraestructuras agrícolas, el crecimiento urbano debe ser condicionado y orientado a suelos de menor potencial. En este caso concreto, existen tales espacios, sometidos a intensas tensiones, con el condicionante añadido de su escasez si se compara su superficie con la del territorio en su conjunto. Sabemos que es una dificultad clave la propia solvencia económica del espacio agrícola, en la protección y salvaguarda del que pueda ser relativamente competitivo, pero sin una intencionalidad de fomento de lo agrario cualquier medida es impracticable. De hecho, no hay en nuestro ámbito economías rurales puras, sino que la dependencia y la interacción con lo urbano son intensas y complejas. Algunas estructuras agrarias, sin embargo, tales como el sistema de canales y acequias, o las granjas, más o menos conservadas, pertenecen a la memoria histórica del espacio y ofrecen una oportunidad extraordinaria para cualquier acción futura en el territorio. Por ello las Directrices se orientan a la protección de los lugares donde se superponen estas circunstancias: suelos de cierta calidad, existencia de infraestructuras agrarias de valor económico e histórico y pervivencia de una estructura de asentamiento material valiosa. Son las llamadas Áreas de interés Paisajístico, Histórico y Agrícola (A.P.H.A.), una decena de espacios agrarios donde no se permiten transformaciones urbanísticas, si bien se toleran determinados algunos usos, como algunos equipamientos urbanos, casas rurales o espacios libres públicos. Y es este tipo de protección del suelo rústico el que intenta frenar la urbanización indiscriminada en el entorno más inmediato de la aglomeración y en las vegas con tradición agrícola y paisaje más sobresaliente.

Además, las Directrices plantean la puesta en valor del paisaje mediante la creación de un sistema subregional de parques en relación con la ejecución de una red de corredores verdes. Así, el sistema de parques, formado por dos nuevos parques metropolitanos, las áreas recreativas de los montes de utilidad pública y determinados lugares con alto potencial de vistas, se relaciona con los núcleos del ámbito de ordenación y con sitios y bienes patrimoniales del medio rural mediante una red de itinerarios para el deporte y el ocio en la naturaleza que son los corredores verdes, infraestructuras blandas que contribuirán también a la mejora del paisaje.

Elementos estructurantes del modelo territorial, directrices sectoriales y urbanísticas

Las Directrices definen o indican algunas áreas estratégicas que se encuentran vinculadas a polos existentes, como el centro urbano vallisoletano, el parque tecnológico de Boecillo o el aeropuerto, que guardan relación con espacios urbanos a reconvertir en espacios de oportunidad de la aglomeración o que plantean localizaciones para las nuevas estrategias de desarrollo. Los futuros grandes equipamientos de la escala ciudad-región (como por ejemplo, la plataforma logística que estas Directrices postulan) habrán de localizarse en ellos, asegurados por la mejora de las infraestructuras de transporte (ronda exterior, nuevas o mejores carreteras, nuevo sistema ferroviario...) y del sistema de transporte colectivo.

En relación con las dinámicas urbanas, las Directrices interpretan el conjunto de los núcleos como un sistema funcional y articulado, para lo cual establecen la distinción entre: 1.- el sistema urbano continuo y la lógica de la aglomeración urbana; 2.- el sistema urbano discontinuo y la lógica del conjunto de asentamientos del Entorno a partir del fomento de las interrelaciones y de la compacidad de los núcleos en el futuro, y 3.- la definición de una serie de núcleos capaces de interactuar tanto con la ciudad central como con el conjunto del sistema general de asentamientos. El modelo propuesto pretende aprovechar las tendencias positivas del modelo existente y reconducir las tendencias negativas, buscando reforzar la compacidad del sistema urbano continuo y controlar la dispersión de los usos urbanos en el territorio, de forma que el escenario futuro esté caracterizado por un desarrollo urbano polinuclear donde se asegure el fomento de los servicios y usos mixtos en los “centros intermediarios” del Entorno, evitando así la condición de poblaciones dormitorio.

Aunque siempre permanezca la dificultad de plantear modelos flexibles compatibles con programas de infraestructuras a largo plazo, las directrices acerca de la compacidad del sistema de asentamientos y del control de la dispersión serán factores básicos para controlar las externalidades negativas y facilitar las mejoras progresivas de los servicios. De hecho, el control de la accesibilidad, la vinculación del desarrollo urbano a las infraestructuras y la definición de umbrales de no transformabilidad ofrecen pautas de comportamiento generales. Para ello hay que detectar los espacios homogéneos (unidades paisajísticas), establecer situaciones tipo (formas de suelo y procesos de transformación) e interrelacionarlos. La continuidad o discontinuidad de los espacios urbanizados debe ser dependiente de las infraestructuras y de la adecuación de los usos urbanos a los suelos apropiados, en convivencia con los espacios naturales y agrarios.

Nos encontramos con una situación en la que, en muchos casos, la calidad urbana de los núcleos en sus espacios históricos es baja, degradada por una larga tradición de uso rural en economías sin grandes recursos y sin inversiones públicas relevantes, con una adaptación pobre de espacios y edificaciones a las nuevas maquinarias y estructu-

ras agrarias. Los cascos tradicionales mantienen las trazas originales, pero la calidad de lo edificado y del espacio público no es suficiente. Asimismo y en muchos casos, el desarrollo urbano de los municipios rurales no ha estado en los núcleos de población, sino que viene siendo función de las vías de comunicación, y muy especialmente de los grandes accesos a la ciudad. De esta forma se producen crecimientos en borde de carretera y alejados de los cascos tradicionales, incluso en continuidad con la ciudad central en los municipios limítrofes. La calidad de los espacios urbanos es algo que no puede ser exigido sólo a la ciudad central o a algunos desarrollos singulares, sino a cada uno de los municipios considerados.

Otro aspecto relevante es la identificación de los espacios urbanos en los que se aprecian tendencias de urbanización, distinguiendo entre áreas y corredores de desarrollo saturado y áreas y corredores de desarrollo preferente, lo que permitirá ordenar la localización y forma de las actividades urbanas en el territorio. Del mismo modo, se han indicado, mayoritariamente de forma básica u orientativa, cuáles son los centros intermediarios, los polos potenciales de desarrollo, las áreas de centralidad consolidada, las áreas de nueva centralidad, los equipamientos con alcance supralocal, los grandes ejes de actividad, los lugares de excelencia, los enclaves urbanos, los nudos conflictivos, las infraestructuras necesarias, etc.

Y en relación con todo ello, se han desarrollado directrices para el control ambiental del crecimiento urbano disperso; directrices para el fortalecimiento de la identidad territorial (mejora de centros históricos y parajes singulares); directrices para el ocio en la naturaleza; directrices de protección ambiental de usos agrarios (agricultura periurbana); directrices urbanísticas para las condiciones mínimas de las urbanizaciones; directrices de disposición de infraestructuras y servicios; directrices sectoriales y acciones estructurantes en infraestructuras; directrices para el desarrollo de lugares estratégicos; directrices para la calidad urbanística en los desarrollos urbanos continuos; directrices para la conservación y mejora del patrimonio; directrices para la conservación de los valores del suelo rústico; directrices para los equipamientos colectivos; directrices sobre la movilidad y el transporte; directrices de gestión, etc.

La calidad como objetivo y el paisaje como argumento

La búsqueda de la calidad del modelo urbano, en un marco teórico de desarrollo sostenible, ha sido ensayada incorporando también la perspectiva paisajística: el paisaje como argumento para orientar la planificación en diferentes momentos.

En la fase de inventario territorial y de diagnóstico, además de un análisis pormenorizado de los valores paisajísticos locales, el paisaje estuvo en el centro del proceso de valoración del patrimonio territorial. En cuanto a la propia ordenación del territorio, se ha considerado al paisaje como elemento de control de la forma urbana, tanto por su consideración en la definición de los espacios protegidos (cuestas y laderas, áreas de singular valor ecológico, áreas de interés paisajístico, histórico y agrícola)

como por su condición estructurante en relación con los factores que condicionan el desarrollo urbano (prohibición del crecimiento urbano disperso, control de impactos, condiciones de tamaño, densidad, etc a las áreas de urbanización autónoma). Y finalmente, se ha concebido como proyecto paisajístico de amplio alcance el denominado proyecto subregional de parques metropolitanos y de corredores verdes, aprovechando las vías pecuarias, los canales, las áreas arboladas y los lugares históricos.

En definitiva, estamos ante un nuevo y concreto instrumento de planeamiento que, con las limitaciones inherentes al contexto político y a la propia legislación, y con todos sus fallos de contenido y de forma jurídica –pues seguro que los tiene-, supone hoy en día un gran avance y un referente insoslayable en la forma de hacer ciudad en esta comunidad autónoma.⁵ Ahora se trata de que la administración autonómica gestione convenientemente las Directrices y las convierta en un documento útil.

⁵ Indudablemente, el planeamiento urbanístico se encuentra vinculado a las determinaciones de las Directrices de ámbito Subregional, aunque la avidez inmobiliaria y la falta de cultura al respecto de la ordenación del territorio todavía nos conduce a presenciar cómo un avance de Plan General de Ordenación Urbana conlleva más o menos explícitamente la “necesidad” de modificación de las Directrices recién aprobadas. Algo tanto más alarmante cuanto que las Directrices fueron puntualmente “matizadas” antes de su aprobación definitiva de forma que no modificaron directamente ningún instrumento de planeamiento urbanístico en vigor y respondieron en buena medida al punto de vista municipal en lo relativo a los espacios de protección.