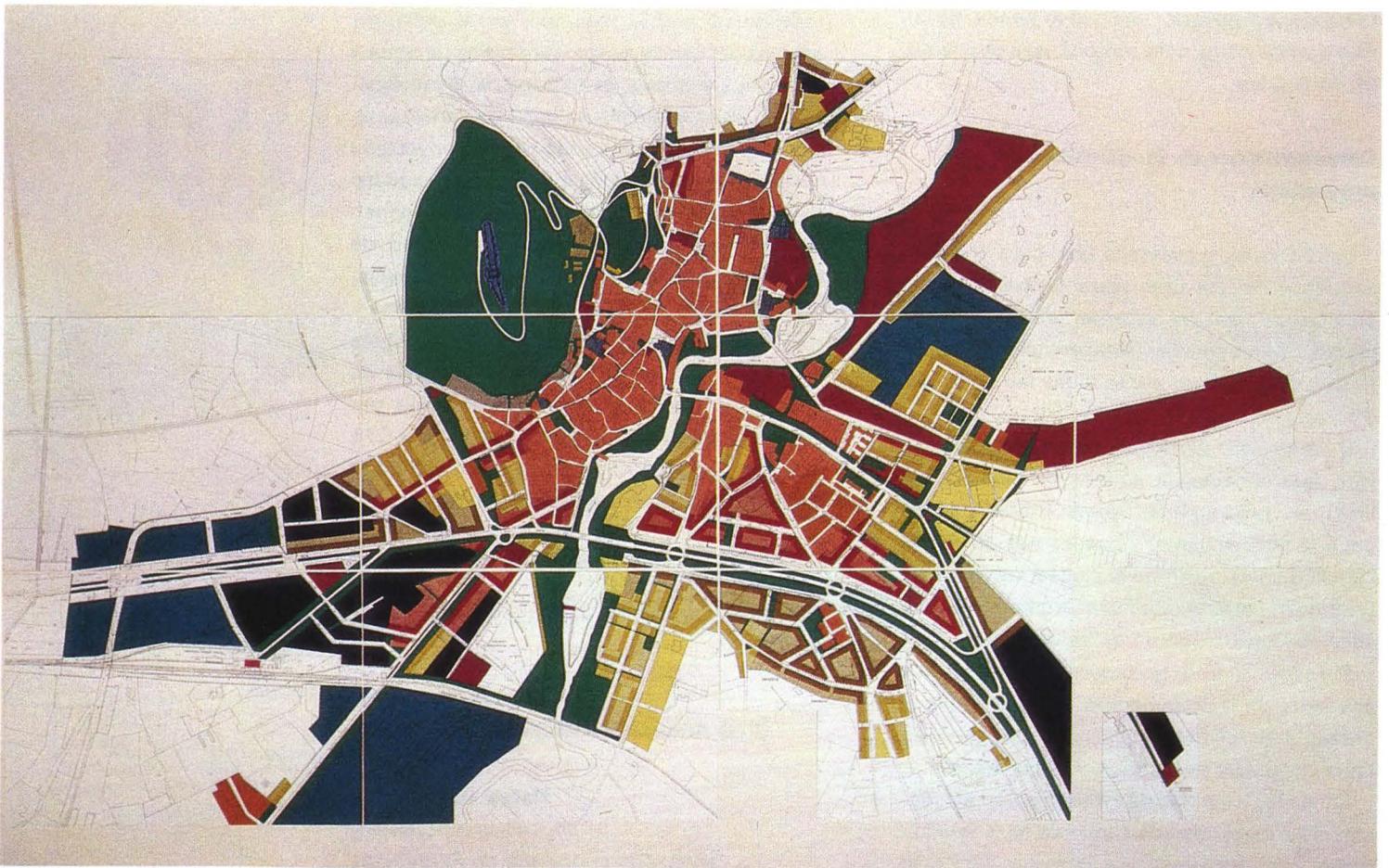


Un Plan General para una villa castellana.

La nueva revisión del Plan de Peñafiel

Pablo Gigosos y Manuel Saravia



Desde finales de los años setenta se viene definiendo en España un tipo de plan general cuyas preocupaciones fundamentales tienen que ver con el control morfológico, tanto del tejido consolidado como del nuevo crecimiento, confiando la garantía de la forma urbana a los instrumentos tradicionales del trazado de calles y la ordenanza de edificación y uso. Este es el caso, por ejemplo, de la conocida serie de planes elaborados por los profesores del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona para ciudades menores, dentro del programa de planeamiento impulsado por la Generalitat de Cataluña, que dio lugar a la redacción de "los doscientos planes" en un breve período, al inicio de los años ochenta. O, también, el de algunos de los que en la exposición de Venecia de 1989 sobre *10 años de planeamiento urbano en España* se dieron en llamar "planes de los 80". Se trata, en definitiva, de un tipo de planes que, al menos sobre el papel, han mostrado su idoneidad para núcleos de reducidas dimensiones.

La nueva revisión del Plan General de Peñafiel, redactada en el seno del Seminario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (1) y aprobada definitivamente en 1990, conecta con esta actitud y se plantea la intervención con la idea de adaptarse a las características específicas de la villa, haciendo uso de los instrumentos más próximos a la cultura y práctica urbana cotidiana de los administrados. Como elementos más característicos de este plan hemos seleccionado



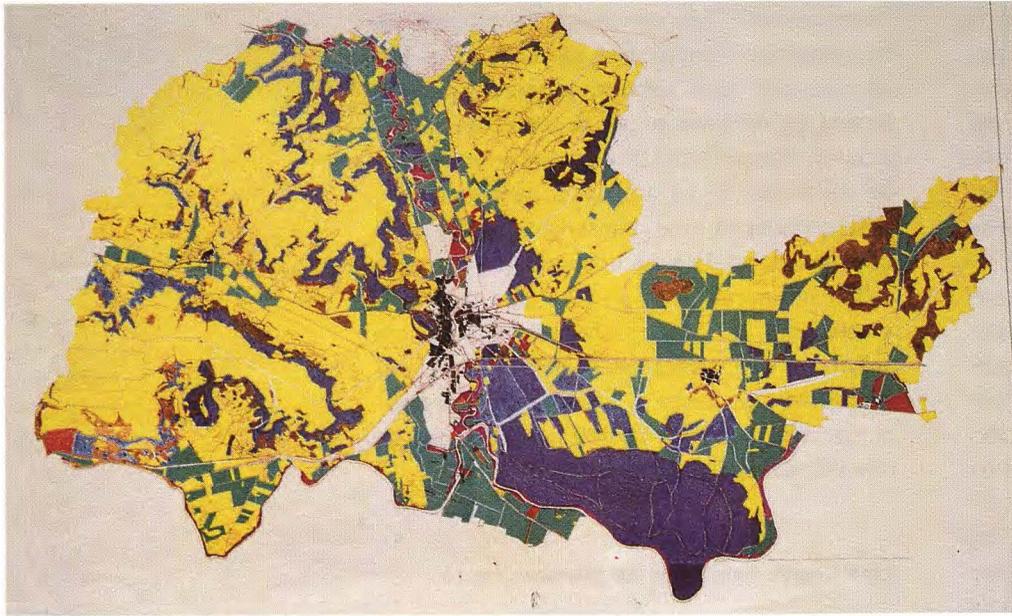
(1) La Revisión del Plan ha sido redactada por los arquitectos P. Gigosos y M. Saravia en el Departamento de Análisis e Instrumentos de Intervención Arquitectónica y Urbana de la Universidad de Valladolid, que dirige Alfonso Álvarez Mora. Han colaborado, además del propio director del Departamento, L. Torroglosa, M. Martín Herrero y alumnos colaboradores. La aprobación definitiva es de diciembre de 1990.

los siguientes: 1) Su conciencia permanente de las reducidas dimensiones del núcleo y lo que ello implica: Una recepción personalizada y directa del documento por la población, con la práctica imposibilidad de elaboración de figuras de desarrollo. 2) La propuesta de ordenación, que compagina una conservación débil del casco tradicional con la definición de un cierto ensanche que se echa en falta para regular el crecimiento. 3) La apuesta por unas ordenanzas selectivas que persiguen la eficacia más por acertar con las claves de la ordenación que por comprobar todas las posibles actuaciones de una infinita casuística.

Una cierta tradición de planeamiento

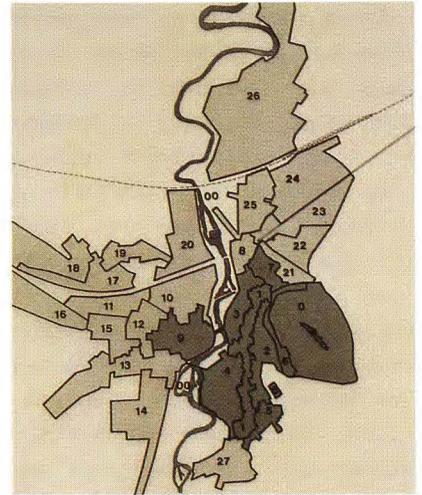
El nuevo Plan se elabora por imperativo de una curiosa sentencia del Tribunal Supremo (2) que suspende otro anterior que sólo llegó a estar vigente un par de años y que tampoco era el primero que ordenaba el municipio. Porque Peñafiel es, desde este punto de vista, un caso extraño en el ámbito castellano. Siendo un núcleo menor, ha contado ya con dos planes generales. El primero, aprobado en 1969 y conocido como el "plan Chulilla", amparó la etapa del mayor crecimiento de la periferia. Era un plan de zonificación y estructura general que confiaba al planeamiento parcial la concreción del orden específico de cada área; y así, en tanto que la zonificación determinaba tipos y alturas a través de sus propias ordenanzas, se remitía la disposición pormenorizada de alineaciones y rasantes a futuros planes parciales que debían desarrollar tanto el suelo urbano como el de expansión, según establecía la Ley del Suelo de 1956. Al no redactarse este necesario planeamiento la periferia ha crecido confusa y dispersa, sin otro orden que el inducido por la estructura de la propiedad y la traza de los antiguos caminos rurales; la práctica del señalamiento de línea sin planeamiento previo ha cobrado exce-

(2) La clave de dicha sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 25 de abril de 1986, fue la consideración de que el nuevo Plan General (el "plan Escribano"), al no adoptar "nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio" no estaba capacitado para calificar como residencial una superficie no ocupada que en la propia sentencia se caracteriza como "una superficie *calificable* (sic) como espacio libre, sin la aprobación previa del Consejo de Ministros".



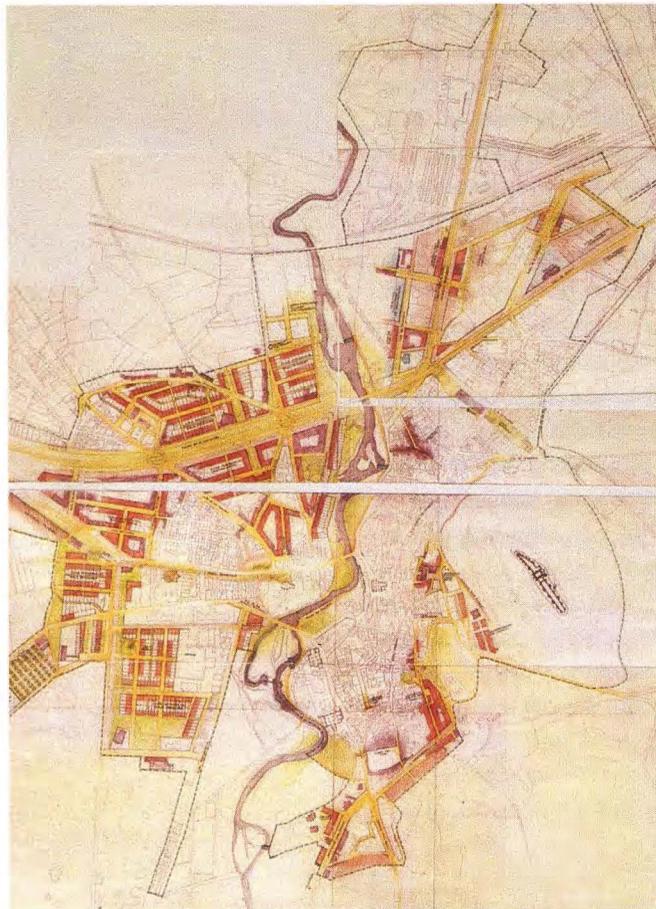
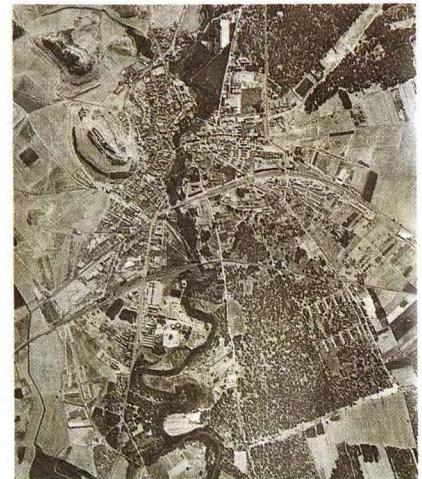
1

2



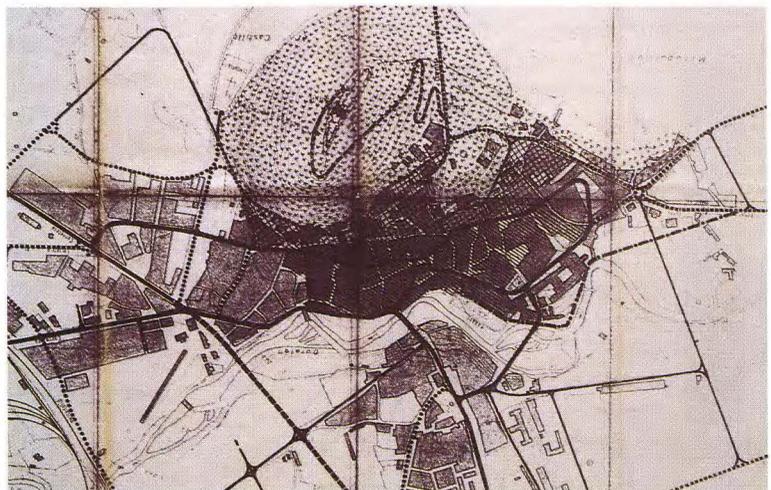
3

4



1. Plano de usos del suelo del término municipal (en amarillo, cultivos de secano; verde, regadío; morado, forestal).
2. Esquemas de las propuestas del Avance.
3. Areas homogéneas.
4. Fotografía aérea 1987.
5. Plan general de Peñafiel de 1969.

5



sivo protagonismo y el impacto de las ordenaciones sectoriales (especialmente la legislación de carreteras y las exigencias del MOPU, que en ese momento construía la nueva variante) ha sido determinante; por si fuera poco, a pesar de la escasa intensidad reguladora de este modelo, la zonificación misma fue frecuentemente incumplida.

El segundo plan general, el "plan Escribano", que data de 1982, es un plan, por el contrario, de zonificación y alineaciones. Un plan desgraciado que tuvo escasas vigencia y fortuna. Su tenor consistía en el exceso de suelo urbano clasificado del planeamiento anterior, manteniendo su esquema de zonas y su extremada homogeneidad; una sobreabundancia, por otra parte, que le lleva hacia el diseño de grandes manzanas de geometría con frecuencia banal.

Un plan para un municipio menor

A pesar de haber contado con dos planes no se puede decir que Peñafiel hubiese asimilado de forma completa la práctica preconizada por la ley del Suelo, como prueba la propia experiencia de su aplicación. Las tradicionales características de los municipios menores se muestran en Peñafiel con notable intensidad (3): La escasa preparación de los operadores más influyentes, el grado de intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con una más que notable capacidad de presión e indisciplina, los ritmos bajos de ocupación del suelo y transformación del caserío (se estima un crecimiento anual del orden de 40 viviendas), la todavía amplia superficie de la peculiar reserva urbana que constituyen las obsoletas cortinas de eras de pan llevar, la más absoluta mezcla de usos y tipologías en un núcleo donde aún no ha progresado una clara especialización de las áreas construidas o el relativamente reducido control administrativo estatal o regional de las actuaciones de la Administración Local, donde confluyen constructores, técnicos y propietarios

(3) La villa de Peñafiel está situada en el extremo oriental de la provincia de Valladolid, a 52 km. de la capital. Poseía un censo, en 1986, de 5.278 habitantes. La agricultura hace tiempo que dejó de ser la actividad principal del municipio, hasta el punto de que en el año citado sólo daba empleo al 15 % de su población activa; el sector servicios está dimensionado de acuerdo con su condición de cabecera comarcal.

con no infrecuentes cambios de papeles, son los rasgos más significativos.

En este contexto el Plan tenía que apostar por una propuesta sencilla en su normativa y ordenación, y renunciar a operaciones de difícil gestión, evitando remitir a desarrollos posteriores la solución de ningún área. Igualmente debía eludir presentarse como un plan excesivamente polémico con los intereses de cualquier grupo de presión (y particularmente los promotores de viviendas) que pudieran bloquear toda la ordenación; más aún en este caso en que se produce una gran inestabilidad política en el período de redacción, sucediéndose tres alcaldes de distinta formación política.

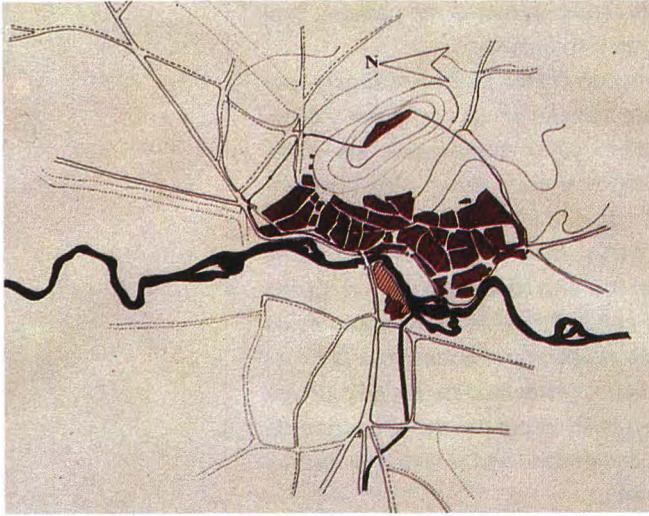
La propia evolución del Plan, desde las primeras formulaciones del Avance hasta su aprobación definitiva, evidencia lo dicho. En las propuestas iniciales, en que la preocupación de diseño llevó a definir numerosas unidades de actuación hasta su reducción a las 22 finales; desde la morfología más regular de los primeros proyectos hasta su sacrificio en numerosas áreas para adaptarse la propuesta a la parcelación existente; tras la aceptación del 67 por ciento de las 222 alegaciones presentadas al documento aprobado inicialmente (que ofrece un índice de participación elevadísimo), todo el proceso de planeamiento ha intentado permanentemente reforzar su sentido de la realidad, procurando presentar un orden efectivo y posible.

Un plan de recomposición morfológica

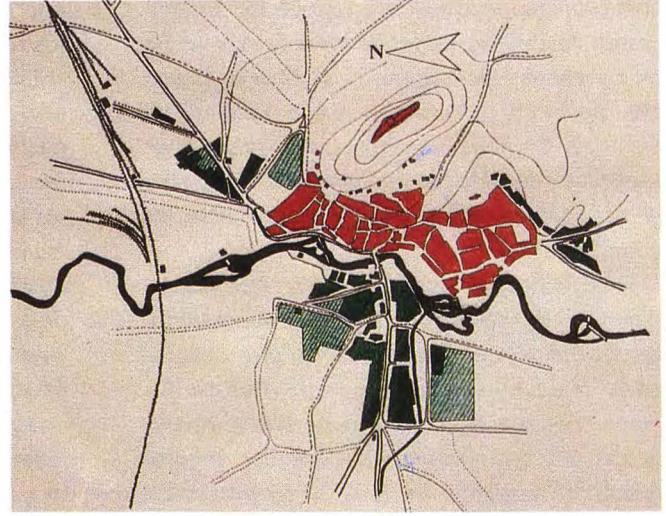
La ordenación se presenta en un plano único y detallado (suma de actuaciones de diferente carácter que desconfió, como se ha dicho, del escalado tradicional entre planes generales y parciales), que se muestra como representación misma del núcleo en que se interviene, como un ejercicio de composición que utiliza las calles y las plazas como objetivos conscientes de la ordenación. Y que, en su afán por allanar la posterior gestión, aprovecha al máximo el viario y la morfología existente, y toma la clasificación del tejido actual (el estudio de áreas homogéneas) como base para la definición de manzanas (cerradas, de viviendas unifamiliares o de ordenación abierta, según los casos).

Propuesta que desde un principio se vuelca sobre una serie reducida de actuaciones: la

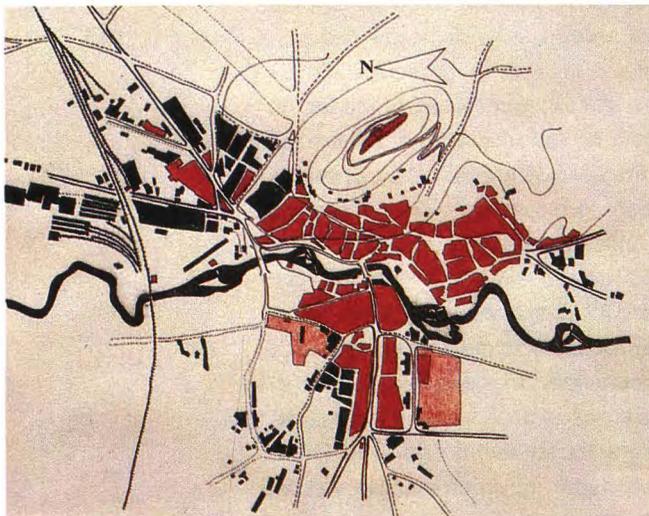
Evolución histórica.



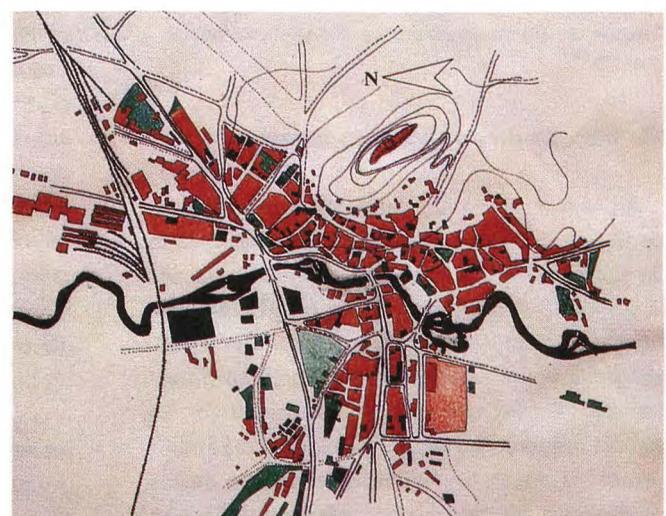
Medieval.



1933.



1968.



1987.

puesta en valor del casco tradicional, aún contando con la realización simultánea de un plan especial que en paralelo se iba redactando por otra entidad; la implantación de un mínimo orden en una periferia dispersa y falta de estructura; el cuidado, en los dos casos anteriores, de la resolución urbanística de los grandes ejes y travesías, constituyéndose el diseño de la sección urbanística de la variante de la carretera CN-122 como tema fundamental de la propuesta, sobre el que recae buena parte de la responsabilidad de la calidad urbanística de la villa.

Así, en el casco histórico incoado como conjunto de interés histórico artístico, que contiene elementos tan conocidos como el castillo de los Manuel o la plaza del Coso, la protección se centra en el mantenimiento general de sus características morfotipológicas, cortando inci-

pientes procesos de modificación de alineación que ya sólo se consienten muy selectivamente en algunos puntos dispersos de los ejes rodados principales en los que parece conveniente mantener una latitud mínima. La ordenanza de este área, que se superpone a una catalogación de los casos más significativos, se basa en los aspectos relevantes de las tipologías existentes, sin rechazar (e incluso asumiéndolo positivamente) cierto uso intensivo, puntual y ya tradicional de algunas parcelas, que permita una reutilización pragmática del tejido: Otra vez las previsiones de una gestión operativa aconsejan mantener la ordenación de cuatro alturas en algunos casos, incluso en calles estrechas, en contra de lo que una interpretación restrictiva pudiera dictaminar.

Y en la periferia también, por razones de

economía y realismo, se ha optado por el perfeccionamiento y la corrección de lo existente frente a posibles cambios radicales. Y en este sentido la propia variante, aunque supuso en su momento una ruptura con la red de caminos tradicional, y el tejido colindante levantado en torno a ella, son los que ofrecen las pautas y los tipos de edificación con que trabajar, previéndose así zonas de edificación unifamiliar con bajos destinos a otros usos (según una tipología rural de reciente desarrollo en los pueblos castellanos), zonas de edificios de pisos y otras de construcción más tradicional de casas entre medianeras. En tanto que los grandes ejes de comunicación territoriales se toman como elementos ordenadores principales, recogiendo una función que de modo espontáneo han venido cumpliendo, sirviendo de directriz para nuevos (y, algunos, todavía incipientes) desarrollos, tratando de compatibilizar este uso urbano con el de carretera canalizadora del tráfico de paso a través del rediseño de su sección transversal y el control de su relación con las calles colindantes.

El resultado es un *collage* de tramas orientadas en distintos sentidos que, por un lado, reconducen los crecimientos existentes hacia esas directrices elegidas y, por otro, delimitan suelo suficiente para un crecimiento superior al de la vigencia media contemplada en la ley. En este sentido el Plan tiene algo que ver con los trazados tradicionales de ensanche, en los que, una vez definidas las vías se espera su consolidación a partir de la edificación no sujeta a programas muy rigurosos.

El viario ha sido objeto de un tratamiento detallado, no sólo por lo ya comentado (la calle como objeto consciente de ordenación, que además de canal de tráfico es soporte de edificación, a la que da forma), sino por el interés en conseguir una estructura coherente y jerarquizada según modos, y de sección cuidada en los ejes fundamentales.

Una gestión sencilla

Aunque aún es pronto para pronunciarse sobre la eficacia del nuevo Plan, el realismo al que antes se ha aludido está presente también en las estimaciones económicas y en los mecanismos de gestión previstos. Se ha intentado así

aprovechar las posibilidades de inversión de las administraciones públicas de ámbito territorial superior al municipal, debiendo la corporación local utilizar operativa y racionalmente el factor de oportunidad, especialmente en obras de envergadura que exceden de la previsible capacidad financiera del Ayuntamiento (tratamiento de variantes y travesías). Se ha reajustado la ordenación procurando reducir al mínimo el número de propietarios incluidos en cada unidad de actuación, elevando así el total de las aquí denominadas "unidades de gestión" (con función similar la vieja cesión de viales), que afectan a un solo predio, en muchos de los casos de modificación de alineaciones. La propia redacción de las ordenanzas, por otra parte, se ha planteado breve, sin repetir —lo que es frecuente— temas ya regulados en otras normativas de rango superior, y procurando prescribir sólo lo sustantivo de cada cuestión. Se ha buscado la sencillez, llegando, por ejemplo, a una regulación de los usos simplificada al máximo, de manera que en sólo ocho artículos, y aplicando la teoría del "uso dominante", se consigue ordenar un tema que suele tener un desarrollo largo y complejo.

Para los asuntos más conflictivos del suelo no urbanizable, como son las actuaciones en áreas de interés ecológico, forestal o agrícola, se ha previsto la intervención con informe vinculante de los organismos de la Administración regional que más conocimiento de causa y capacidad de análisis puedan tener, evitando las farragosas casuísticas que pronto quedan obsoletas y que suelen ser incapaces de atender a los casos más novedosos y, por ello mismo, quizá también los más interesantes. Así, por ejemplo, en las áreas protegidas por su interés agrícola no se admiten otras actividades que la agrícola y las que potencien el valor agrícola del suelo (construcciones propias de la explotación), que la Dirección General de Agricultura de la Junta de Castilla y León deberá avalar en cada licencia de obras, de parcelación o de cambio de uso que afecte a este tipo de suelo.

Pablo Gigoso Pérez
Manuel Saravia Madrigal

Arquitectos
Dpto. de Análisis e Instrumentos
de Intervención Arquitectónica y Urbana
ETSA de Valladolid