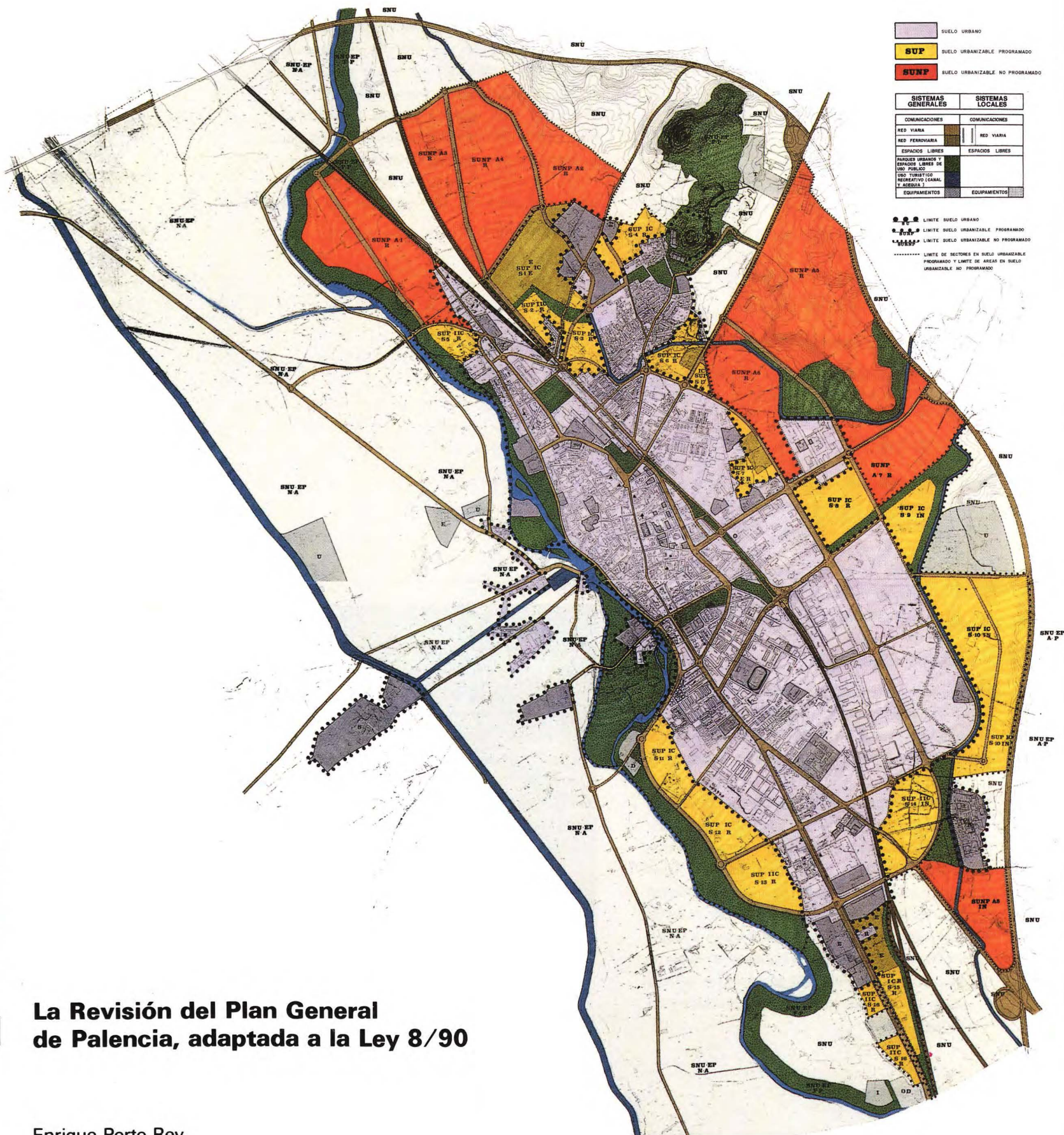


La Revisión del Plan General de Palencia, adaptada a la Ley 8/90

Enrique Porto Rey
y Ramón del Cuillo Martínez-Ridruejo



Clasificación del suelo y regulación de usos globales en el suelo urbanizable.

Cuando en el año 1989 el equipo pluridisciplinario de Prointec, S. A., dirigido por Luis Rodríguez-Avial Llardent y Enrique Porto Rey, ganó el concurso público para la Revisión y Adaptación del Plan General de Palencia, se encontró con que el Plan General estaba aprobado definitivamente en el año 1974 y, por tanto, redactado al amparo de lo dispuesto en la Ley del Suelo de 1956. No estaba adaptado a lo preceptuado en la vigente Ley de Reforma de 1975.

El Plan General apenas se había desarrollado, no se había gestionado y presentaba disfuncionalidad entre sus previsiones y la realidad urbana de la ciudad. Durante su vigencia, el municipio sufrió alteraciones importantes en los sectores económicos, políticos y sociales, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Así:

- La evolución demográfica del municipio (78.406 habitantes en el año 1989) no coincidió con la prevista por el Plan.
- A la parte antigua de la ciudad se le había incoado expediente para la declaración de Conjunto Histórico Monumental.
- El suelo clasificado como urbano no se correspondía con la situación de hecho de la ciudad.
- Las amplias superficies de suelo de reserva urbana (características del planeamiento de la época desarrollista española) no se habían ordenado mediante planes parciales.
- La ciudad se había ido extendiendo espontáneamente de manera inconexa, falta de dotaciones y equipamientos y mediante una especie de acuerdo entre la Administración y los propietarios de terrenos.
- Existía inadecuación entre el carácter de nudo de comunicaciones en que se había constituido Palencia y las características de las redes viarias y ferroviarias existentes.
- Con el paso del tiempo el trazado ferroviario se había convertido en una barrera casi infranqueable que aún hoy parte la ciudad en dos mitades y las segrega y desintegra.
- También, al igual que en gran parte de los municipios españoles, el precio de mercado de la vivienda, tanto en alquileres como en adquisición, sufrió incrementos desmesurados.
- El Plan General servía tan sólo como referencia para definir los derechos edificatorios de los particulares, en base a la consideración de

los terrenos como urbanos por aplicación forzada del Decreto 16/81.

- El modelo de asentamiento industrial que ofrecía la ciudad se había quedado obsoleto.
- La ciudad carecía de una ordenación urbanística adecuada para satisfacer la demanda de ocio en general y de segunda vivienda en particular, así como de un campus que acogiese a las incipientes instalaciones universitarias, algunas de las cuales ya se habían asentado y otras se preveía su ubicación inmediata en la ciudad.
- En cuanto a las infraestructuras de urbanización, las deficiencias eran evidentes: antigüedad, secciones pequeñas, depuración insuficiente (parte de las aguas fecales se vierten directamente al río Carrión).

En relación con los problemas urbanísticos detectados en la ciudad, la revisión del Plan General comenzó por definir un sistema de objetivos, diferenciado en: básicos, socio-económicos, de infraestructuras de comunicaciones, de dotaciones y equipamientos comunitarios y de programación y gestión de las acciones urbanísticas a desarrollar.

De entre todos ellos cabe destacar la definición de una estructura urbana, que tuviera en cuenta las vocaciones territoriales detectadas en el estudio realizado sobre el medio físico en general y en el diagnóstico del conjunto de elementos que integran el medio físico, en sus dos variables de estado y flujo —comprendido entre el cauce del Carrión y la cota 870 que delimita la vega y el páramo—, realizado simultáneamente con la información urbanística y que, al mismo tiempo, respondiera a las exigencias derivadas de una ciudad de servicios, capital de provincia, encrucijada de las redes viarias y ferroviarias que enlazan la meseta con el Norte y Noroeste.

De los estudios sectoriales realizados durante el período de información urbanística, se dedujo la necesidad de alterar la estructura general y orgánica del territorio municipal establecida en el Plan de 1974 y, por ello, se empezó clasificando como urbanos todos los suelos que de hecho lo eran, continuando luego por calcular la superficie de suelo rústico o de reserva urbana que iba a ser necesario urbanizar para satisfacer las futuras demandas previstas en el estudio sectorial correspondiente. Este suelo se clasificaría como urbanizable. Luego se protegió de la

urbanización y de la edificación, terrenos rústicos de alto valor edafológico, medioambiental o bioecológico: la vega del Carrión, el monte El Viejo... y elementos singulares, como los cerros del Otero y San Juanillo, o vías como el Canal de Castilla, la Acequia de Palencia, el Cordel de Merinas...

El sistema general de comunicaciones

En cuanto al Sistema de Comunicaciones se era consciente de que el esquema vial más acorde con las características actuales del tráfico es la trama direccional. Consiste en un mallado de vías predominantemente longitudinales, desarrollables o extensibles (las de mayor rango jerárquico), con una trama viaria secundaria transversal.

Pero la situación peculiar de Palencia en un extremo del municipio, muy próxima a los límites Norte y Sur del término municipal, impedían e imposibilitaban el desarrollo de la ciudad en trama direccional.

Palencia presentaba, de hecho, un trazado viario radial con predominancia de un eje Norte-Sur, tanto viario como ferroviario. Si bien en el aspecto viario el trazado radial reduce la longitud de los recorridos entre las periferias y el centro, lo cierto es que genera concentración en la ciudad antigua y congrega el tráfico en el área menos adecuada, creando disfuncionalidades en la trama urbana existente y jerarquizando el espacio urbano del centro a la periferia, por lo que era aconsejable completarlo con vías anulares que lo configurasen como en enrejado orientado y diferenciado que permitiese la convergencia al centro, pero que confiriese personalidad a las diversas zonas, sin jerarquías absolutas, posibilitando el acceso completo y directo a todas partes y conciliando la centralidad con la regularidad.

El esquema radiocéntrico con vías anulares tampoco es perfecto dado que, al interrumpir los flujos radiales y obligarlos a circunvalar, se desplaza la congestión desde el centro a los anillos y acaba superponiendo en ellos los tráficos local y tangencial. Sin embargo, los anillos de circunvalación son imprescindibles a los esquemas radiales, sin los cuales carecen de viabilidad.

De ahí que en el Plan se completase el primer anillo de circunvalación o mejor denominado

primer cinturón de ronda, con un carácter predominantemente urbano y se previese el trazado del segundo cinturón con una adecuada sección.

La red ferroviaria tiene un trazado predeterminado a lo largo del eje Norte-Sur de la ciudad y es de difícil cambio o modificación.

El actual trazado es una verdadera barrera, difícilmente franqueable, que parte a la ciudad en dos mitades y las segrega. Su traslado, además de oneroso, restaría accesibilidad a la actual estación que está en el mismo centro, por lo que tras el análisis y ponderación de las diferentes alternativas posibles: elevación, hundimiento o desplazamiento, en el Plan se propuso la alternativa del soterramiento a su paso por la ciudad, con el pensamiento puesto en que, en un futuro, el paso de los trenes de mercancías (muchas de ellas peligrosas) y de alta velocidad, en su caso, se pudiese trasladar fuera de la ciudad.

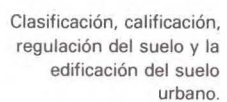
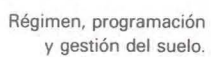
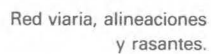
Al mismo tiempo, al enterrar el ferrocarril, se liberan superficies de terrenos que permiten conectar las dos Palencias y trabar las relaciones sociales de sus habitantes. Este elemento o nueva pieza urbana, que presenta un carácter de charnela o bisagra, se prevé como un futuro bulevar verde que suture los tejidos urbanos adyacentes.

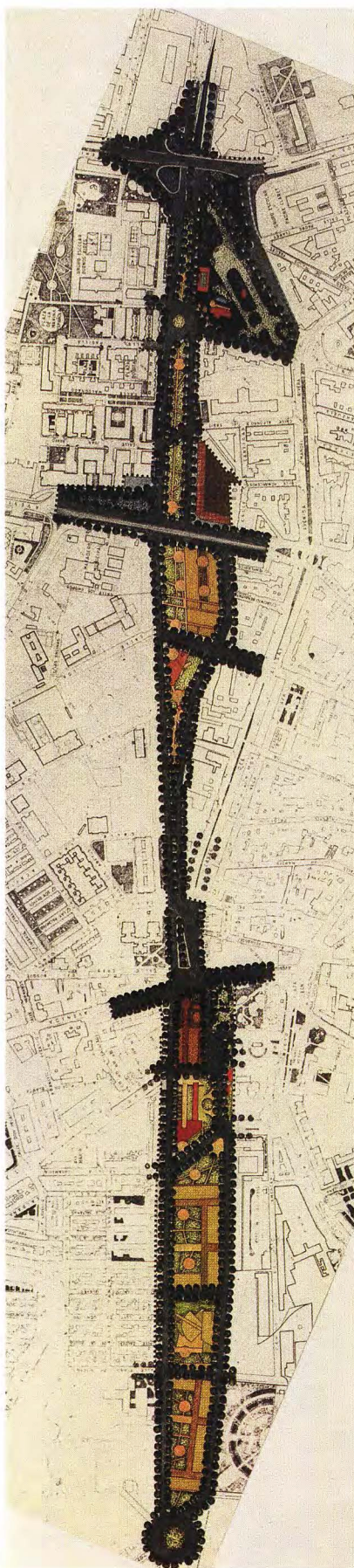
El soterramiento del ferrocarril también permitirá el desarrollo de Palencia hacia el Este en lugar de pegar el salto al Carrión e invadir su margen derecha (como hace años hizo Valladolid con el río Pisuerga), preservándose los terrenos de la vega, frente a la edificación y urbanización, por presentar mayores valores medioambientales y bioecológicos y superiores capacidades agrológicas.

La estación ferroviaria y la de autobuses se encuentran situadas próximas una de la otra, haciendo fácil el intercambio del modo de transporte.

Dentro del sistema general de comunicaciones se encuentra predeterminado el trazado del Canal de Castilla, con su dársena, aunque actualmente no está en uso para el transporte de mercancías. En el Plan se posibilitan los proyectos de su utilización para el traslado itinerante de turistas en barcas.

Novedoso es el subsistema general de vías peatonales y ecuestres. Lo constituyen todos aquellos caminos (de Sirga, de acceso al monte





El Viejo y El Chivo, vías pecuarias, etc.), que ya existen y que en el Plan se potencian.

El sistema general de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes

El Plan propone la creación de un parque lineal a lo largo del río Carrión. Parque lineal que en la ribera izquierda y en las islas se califica de zona verde y en la derecha, y tan sólo por facilitar su gestión, como Suelo No Urbanizable de Protección Especial.

Tiene como objetivo vertebrar longitudinalmente la ciudad (eje Norte-Sur) a través de un parque público que conecte, aunque sea lateralmente, las distintas partes de la ciudad y conecte entre sí a los itinerarios peatonales y ecuestres que se potencian en el sistema de comunicaciones y que permiten el enlace directo de la ciudad con el campo de gran potencialidad recreativa.

También aparece como innovador el parque público que se crea en los cerros del Cristo del Otero y de San Juanillo que a su valor, como lugar de esparcimiento, une el de protección paisajística de los cerros testigos del páramo.

También de nueva creación es el parque público que separa el área industrial de la residencial en la parte Este de la ciudad.

Todos ellos, los existentes y los de nueva creación, se pretenden formen un verdadero sistema de espacios libres de edificación y de usos que no sean los de esparcimiento, de tal manera que faciliten el acceso de los ciudadanos al campo, a través de áreas naturales semiurbanizadas, sin solución de continuidad entre lo urbano y lo rural.

El sistema general de equipamiento comunitario y para centros públicos

Constituido por todos aquellos centros al servicio de toda la población, comprende los destinados a usos:

- Administrativos.
- Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial.
- Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y otros.

Su definición tiene una triple finalidad. Por una parte, constatar los equipamientos existentes y darles carta de naturaleza dentro del Plan. Por otra, la creación o ampliación de aquellos equipamientos que presentan régimen carencial —tal es el caso de la creación del “campus” universitario— y, por último, reequilibrar la oferta comercial en el espacio físico de la ciudad.

Usos globales

El uso predominante de la ciudad, el que mayor cantidad de suelo ocupa y demanda, es el residencial. A él se dedica la mayor parte del suelo urbano existente y a crear, así como el urbanizable. Pero dentro del uso global residencial se distinguen tres grandes tipos:

- **Residencial-terciario-equipamientos.** Corresponde a aquella parte del casco urbano histórico en donde la categoría arquitectónica de algunos de los edificios y la contingencia histórica han permitido su transformación en contenedores de usos de servicios, equipamientos, usos terciarios en general y que comparten el espacio urbano con los usos residenciales tradicionales.

- **Residencial en tipología de edificación colectiva.** Corresponde a todas aquellas partes de la ciudad existente, ocupada por el casco urbano histórico no terciarizado junto con los ensanches, extensiones y barrios o áreas periurbanas, así como gran parte del suelo clasificado como urbanizable. Presentan dos formas de agrupamiento urbanístico: manzana cerrada o cuajada y en bloques abiertos.

- **Residencial en tipología de edificación unifamiliar.** Corresponde con el suelo urbanizable situado al Norte de la carretera de Santander y del casco histórico, así como el área situada al Sur de la ciudad, comprendida entre el suelo clasificado como urbano y el parque lineal del río Carrión.

Otro uso global de la ciudad es el industrial. Se localiza en el polígono industrial ya existente y se posibilita su ampliación calificando como industrial un área colindante comprendida entre el polígono y la vía del segundo cinturón.

También se da carta de naturaleza, como uso global industrial, al suelo que ocupan las diversas industrias consolidadas en la ciudad.

El uso global terciario se concreta en el espacio de la ciudad en dos tipos edificatorios.

- Edificación para usos terciarios: Corresponde con el existente centro comercial Las Huertas.

- Edificación para uso de equipamientos colectivos: Comprende los existentes y el “campus” universitario de nueva creación.

Tratamiento del suelo urbano y relación de espacios remitidos a planeamiento anterior

En el Plan General se recogieron todos los Planes Parciales y Especiales, Estudios de Detalle y demás instrumentos de planeamiento y gestión que en desarrollo del Plan General anterior llegaron a aprobarse definitivamente o inicialmente y se encontraban en tramitación en el momento de la redacción del nuevo Plan General. Se les denominó como Áreas de Planeamiento Incorporado (API).

El Plan General asumió la delimitación y demás determinaciones de estos instrumentos de planeamiento, salvo aquellas pequeñas modificaciones, no sustanciales, en alguna de sus determinaciones que se introdujeron para armonizarlos con el entorno circundante, una vez estudiado pormenorizadamente el Suelo Urbano.

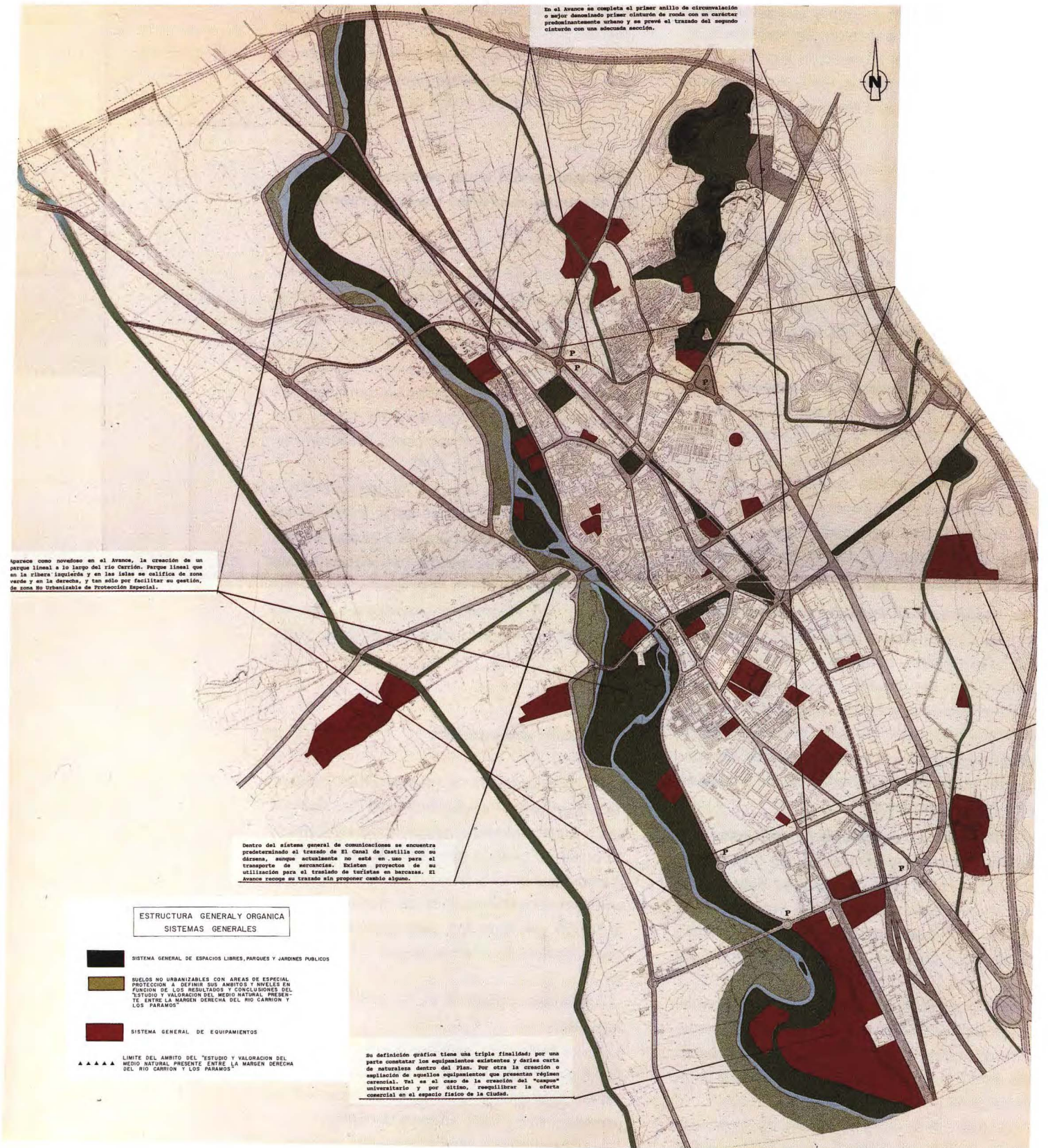
La gestión urbanística

En las propuestas de planeamiento, contenidas en la Revisión y Adaptación del Plan General, se ha pretendido tener presente la viabilidad de su posterior gestión con el fin de conseguir un Plan realista en el que se produzca un equilibrio entre las determinaciones de planeamiento, la previsión de fórmulas para su gestión y la capacidad del Ayuntamiento que lo ha de ejecutar.

Las líneas generales de la gestión son las siguientes:

- La gestión es compartida entre la iniciativa pública y la privada, si bien en el Suelo Urbanizable Programado predomina la intervención privada y en el Suelo Urbano la pública.

- El protagonismo de la gestión pública se adjudica a la Administración Municipal, con la



Estructura general y orgánica sistemas generales.

complementaria ayuda de la Comunidad Autónoma. La presencia de la Administración del Estado en la gestión es mínima, si bien se hace imprescindible la colaboración de RENFE y del MOPT en la consecución de la gestión del soterramiento ferroviario.

— El desarrollo del Suelo Urbanizable Programado se prevé se realice por el sistema de compensación, si bien las Normas Urbanísticas establecen su sustitución por el de cooperación en el supuesto de inactividad por parte de la iniciativa privada.

— En el Suelo Urbano se definen cuarenta Unidades de Ejecución en las que se actúa por el sistema de compensación, por el de cooperación, o por el de expropiación.

— El Programa de Actuación incluye la creación de una Oficina Municipal de Gestión Urbanística que se considera imprescindible para poder llevar a término las previsiones de planeamiento y gestión del Plan General.

La afección de la Ley 8/90

En plena redacción del Plan General (julio de 1990) una vez pasado el período de participación ciudadana del Avance, las Cortes aprobaron la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, Ley conocida por 8/90. Por imperativo legal, el Plan hubo de adaptarse a lo preceptuado en la nueva Ley.

Las previsiones obligatorias en el Plan que la Ley establece son las siguientes:

1.ª Delimitación de áreas de reparto, tanto en suelo urbano como urbanizable.

En Suelo Urbano se delimitaron tantas áreas de reparto como zonas homogéneas sometidas al régimen de cada Ordenanza particular de edificación. También cada ámbito de planeamiento incorporado constituye un área de reparto.

En Suelo Urbanizable No Programado cada Programa de Actuación constituye un área de reparto.

2.ª Se señalaron los plazos para la formulación de los instrumentos en desarrollo del Plan General, es decir, se programaron ya que el nacimiento del derecho a urbanizar es el inicio del proceso de adquisición de facultades, base de la nueva Ley.

Las previsiones facultativas que la nueva Ley establece también fueron utilizadas en el Plan General. Así se previeron las discrecionales siguientes:

- Señalamiento de casos concretos en que es necesario Estudio de Detalle o Proyecto de Urbanización para el ejercicio del derecho a urbanizar.

- Delimitación de áreas de tanteo y retracto, si bien se limitaron a tres zonas industriales existentes.

- Reservas de terrenos para incremento del patrimonio municipal del suelo en suelos no programados y no urbanizables.

- Calificación de suelos específicamente destinados para viviendas con algún régimen de protección o de promoción pública (527 viviendas).

Entre las previsiones no obligatorias, pero cuya omisión hace aplicables los plazos legales o un nuevo expediente, se establecieron:

- Plazos para urbanizar, ceder y equidistribuir.

- Plazos para solicitar la licencia de edificación, una vez urbanizado el terreno.

- Delimitaciones de unidades de ejecución dentro de cada área de reparto.

Enrique Porto Rey
Arquitecto

Ramón del Cuvillo Martínez-Ridruejo
Ingeniero de Caminos