

# CONSTRUCCION URBANA Y MODELOS DE PLANIFICACION LA CIUDAD DE LEON COMO EJEMPLO

por

**Antonio T. Reguera Rodríguez**

Facultad de Filosofía y Letras  
Departamento de Geografía

**SUMARIO:** I. MODELO URBANO E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION.—II. EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE 1960. UN MODELO DE PLANIFICACION FORMAL.—III. EL PLAN COMARCAL DE 1972. ENSAYO DE UN NUEVO MODELO DE PRODUCCION DE LO URBANO.—IV. EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE 1980. REITERACION DEL MODELO DE PLANIFICACION FORMAL.—V. CONCLUSIONES.

## I. MODELO URBANO E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

Durante la segunda parte de la década de los cincuenta se van a producir una serie de acontecimientos que creemos no casuales y que todos ellos, incluidos dentro de lo que podemos denominar componentes de la Política Económica, contribuirán con sus efectos a la reforma del sistema capitalista, calificado hasta entonces de fascismo económico y muy mediatizado por pautas corporativistas. Con la última etapa del franquismo se inaugurará la llamada fase «neocapitalista» (1), cuyos objetivos se hacen coincidir

---

(1) Ver, al respecto, J. Ros HOMBRAVELLA: *Política Económica Española (1959-1973)*, Barcelona, Blume, 1979, págs. 11-20.

con los contenidos del Plan de Estabilización o de Ordenación Económica: apertura al capital exterior, liberalización del mercado interior y, en general, comercial y financiera, contención de disponibilidades crediticias, saneamiento del sector público, devaluación, etc. Parece observarse de ello que el Estado está en disposición de interpretar y asumir los renovados intereses del capital instrumentalizando nuevas directrices de política económica.

Esta, la política económica, no es algo que debemos entender independiente de la política territorial, y más concretamente de la política urbana. Es más, la implicación fundamental que establecemos es la de que los ritmos de desarrollo intenso del capitalismo comportarán procesos de concentración territorial. La ciudad se valora así como el marco preferencial para la acumulación de capital, definiéndose en consecuencia lo urbano como la organización del consumo colectivo —consideramos que dentro del conjunto cíclico de valoración del capital la producción es consumo y viceversa—. Dentro de esta dinámica, las magnitudes de los fenómenos implicados son directamente proporcionales. Es decir, el tamaño de la ciudad, el grado de concentración territorial de los componentes y agentes del desarrollo económico es paralelo a la obtención de beneficios y rentas de apropiación privada. A título de ejemplo, no parece casualidad que en los años cincuenta se produzca la gran eclosión de las *inmobiliarias* como nuevos protagonistas del desarrollo urbano —según señala F. DE TERÁN (2)— que centran sus negocios en la promoción de viviendas no asequibles para las clases más modestas, conduciendo al robustecimiento de tendencias estatistas en el sector como mecanismos de compensación.

Sobre estos efectos anclados en las directrices de la política económica se va a incardinar un modelo de urbanización, no sólo no cuestionado, sino justificado y alentado en sus previsiones de comportamiento futuro; es decir, en sus previsiones de crecimiento. Así, se llega a considerar que, puesto que la población urbana española había pasado del 32 por 100 en 1900 al 56 por 100 en 1960, teniendo como perspectiva que alcanzara en el año 2000 el 80 por 100, sería necesario «urbanizar el doble de lo urbanizado a través de los tiempos y edificar otro tanto de lo edificado en Es-

---

(2) F. DE TERÁN: *Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900-1980)*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, págs. 321-324.

paña a lo largo de los siglos», lo que en términos de superficie equivalía a la incorporación de 170.000 nuevas Ha. como espacio a urbanizar entre 1960 y el año 2000 (3). En modo alguno se cuestiona que «el libre juego de las fuerzas económicas» imponga esta determinación de base que tantos problemas y contradicciones iba a provocar en la urbanización; aunque eso sí, las críticas contra las facultades dominicales en el uso privado del suelo y contra la especulación serán muy virulentas.

Estas tendencias hacia la concentración urbana son valoradas poco menos que como naturales por parte de los máximos responsables del «Urbanismo Nacional» en esos años. P. BIDAGOR, en lo que no es más que un ejemplo, propugna un notable cambio de escala en el planteamiento de las nuevas actuaciones urbanísticas. Si antes de 1960 las promociones de suelo oscilaban entre las 10 y 50 Ha., ahora, ante el objetivo de creación de verdaderas ciudades nuevas, los polígonos de actuación oscilarán entre 100 y 1.000 Ha., e incluso superiores, para llegar a la formación del *gran conjunto metropolitano* hacia el que van evolucionando las mayores ciudades (4). A propósito, ni parece casual que los preparativos para la formación de un Plan Nacional de Urbanismo coincidan en tiempo y en implicaciones con los Planes de Desarrollo Económico.

Uno de los problemas fundamentales que el Plan de Urbanismo habría de abordar era el «señalar, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico, las localizaciones adecuadas para las actividades económicas que se practiquen en el ámbito urbano y plantear la ordenación territorial que de ellas se deduzca» (5). Finalmente, este modelo urbano y de organización territorial ligado a la planificación económica recibe una nueva sanción, reforzando las tendencias precedentes, con la aprobación por Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social. Las principales directrices que se apuntan en esta nueva redefinición de la planificación indicativa se refieren a la «mejora de la deficiente situación de las estructuras y servicios urbanos, en particular de las grandes concentraciones...», a que la «ordenación del territorio deberá conducir a

---

(3) J. MARTÍN BLANCO: «La especulación del suelo en la problemática general urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 7 (1968), págs. 17-18.

(4) P. BIDAGOR LASARTE: «Situación general del Urbanismo en España (1939-1967)», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 4 (1967), págs. 66-67.

(5) *Ibidem*, pág. 48.

la adecuada dotación de servicios y obras de infraestructura de las ciudades y áreas metropolitanas...» (6).

Fijado el modelo de base y las pautas que determina en la forma de «hacer ciudad», se van a poner de manifiesto sin solución de continuidad los problemas y las contradicciones que se derivan del ejercicio de la propiedad privada sobre el suelo y de la necesidad progresiva de proveer los elementos imprescindibles a la producción y al consumo colectivo, como son las infraestructuras, la vivienda, los servicios urbanos, etc. Los problemas y las contradicciones del modelo elegido —o impuesto— son tan fuertes que será a partir de los años cincuenta cuando se haga realidad la institucionalización del planeamiento urbanístico —normas, planes, organismos, actuaciones—, y más específicamente cuando se intente afrontar la problemática relacionada con el suelo: *la especulación*. Estamos, por lo tanto, ante una de las principales manifestaciones que asume la dialéctica entre la apropiación privada y las necesidades colectivas. Desde un planteamiento jurídico en relación con el espacio, y particularmente en el sector del Urbanismo, se ha llegado a fijar un primer punto de apoyo sobre el que se organizarían las soluciones pertinentes:

«El sistema de la apropiación privada individual del espacio por el propietario del suelo se halla desfasado. No aparece solamente como un cuello de botella para las construcciones urbanas, sino también como un principio de ilegalidad y de injusticia... La marea social de la urbanización y la imperiosa necesidad del alojamiento urbano no podrán permitir que el espacio quede individualmente absorbido por la megalomanía privada de los propietarios de los terrenos» (7).

Sobre la base de este primer «manifiesto» a favor de un nuevo estatus jurídico de la propiedad urbana se va a calificar sin paliativos la especulación como un ejercicio abusivo del derecho de propiedad privada que infiere múltiples efectos perturbadores, entre los que cabe señalar (8):

— *Los de orden urbanístico*: encarecimiento del suelo con repercusiones directas en las dotaciones de servicios comunita-

---

(6) «El Urbanismo en el II Plan de Desarrollo Económico y Social», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 12 (1969), págs. 139-147.

(7) R. SAVATIER: «La propiedad del espacio», *Revista de Derecho Urbanístico*, número 1 (1967), pág. 26.

(8) Seguimos el trabajo ya citado de J. MARTÍN BLANCO: «La especulación del suelo...», pág. 22.

rios en las ciudades, bloqueo a la ejecución de los planes de urbanismo...

- *Los de orden social*: repercute directamente en la satisfacción de necesidades básicas, como es la vivienda, por la carga de los precios del suelo en el precio final de la edificación...
- *Los de orden económico*: la especulación eleva los rendimientos de las inversiones en suelo, determinando el llamado «exceso de inversión en inmuebles». Este tipo de inversiones se detraen de otros sectores..., afectando a los precios y rentas de las viviendas, costes de producción, precios y coste general de la vida.

Planteándose entonces como ineludible la necesidad de eliminar la especulación entendida como el gran problema que mediatiza los procesos de urbanización, se va a intentar fijar nuevos criterios de relación entre las funciones y atribuciones de los poderes públicos y la propiedad privada del suelo ante la perspectiva de una «nueva urbanización». La pregunta que se formulan personas y organismos que tienen responsabilidades directas, tanto en nuestro país, como en otros con problemas similares, es la siguiente: ¿qué destino o suerte ha de imponer a la propiedad privada el poder público conducido por el imperativo de la urbanización? Las medidas propuestas se pueden agrupar en dos bloques: las que tienen por objeto *condicionar* la propiedad privada y las que proponen su *sustitución* apoyándose en fórmulas variantes de municipalización o socialización del suelo (9).

Detectados los problemas que en materia de suelo ocasionaba el modelo de urbanización y habiéndose tomado posiciones sobre cuál habría de ser la función de los poderes públicos respecto a las actuaciones de la propiedad privada, se ponen en marcha soluciones que se creen pertinentes al instituir nuevos marcos jurídicos, técnicos y administrativos. El punto de confluencia será la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana promulgada en 1956. Aunque, como indica P. BIDAGOR, la magnitud del problema de la especulación era tal que incluso dentro de las medidas correctoras reclamadas desde las campañas de prensa se incluían las que propugnaban la *socialización del suelo*; sin embargo, la filosofía del nuevo marco legal lo que pretende es «no entorpecer

---

(9) Ver, por ejemplo, y aparte de la amplia literatura que se ha generado en torno a la Ley del Suelo y sus valoraciones en tal sentido en nuestro país, O. DUPEY-ROUX: «El poder público, la propiedad privada y la urbanización», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 3 (1967), págs. 53-70.

los estímulos convenientes para que la iniciativa privada pueda incorporarse en la mayor medida posible a la solución del problema»; aunque, eso sí, se pretende «asegurar una acción sobre el especulador que juega a la inmovilidad para recoger el fruto de la labor colectiva» (10). En resumen, se pretendía dinamizar la participación de la propiedad privada en los procesos de urbanización, no tolerando los abusos especulativos, pero no tanto por ser considerados una «inmoralidad o delito social», como por las contradicciones que generaban en la construcción de la ciudad.

En otro orden de cosas, y desde una concepción formal, la Ley, teniendo como objetivo fundamental la lucha contra la especulación dentro del marco de un régimen general de ordenación urbanística, abordaba esta problemática de forma genérica y global equivaliendo en su formulación a un Código Urbanístico (11). Sus contenidos integran normas precedentes, suponiendo su aparición la culminación de un proceso de madurez legislativa después de sucederse varios ensayos con intenciones similares; pero especialmente se ha valorado la inclusión de concepciones nuevas en relación con la propiedad privada, con la idea de plan y con el urbanismo en general. Se ha calificado la Ley en este sentido como de «salto dialéctico» en la concepción del Urbanismo. Por «salto» habría que entender el avance experimentado desde posiciones ancladas en las conveniencias particulares hacia intereses más objetivos ligados a perspectivas colectivas de y en la ciudad (12). La idea de un Urbanismo entendido como instrumento corrector y ordenador de la ciudad —como función pública— se plantearía como superación de un Urbanismo exclusivamente definido por las expectativas privadas.

La concepción de la planificación como marco general de intervención para la ordenación urbanística y territorial se articulará a través del *plan* entendido como instrumento operativo. Desde el punto de vista conceptual debemos conceder a la palabra *plan* una amplia capacidad de significación, ya que como se ha puesto de manifiesto (13) —y quizás pretendiendo todo lo contrario—,

---

(10) P. BIDAGOR LASARTE: «Situación general del Urbanismo...», *op. cit.*, pág. 65.

(11) M. BASOLLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Madrid, Montecorvo, 1973, págs. 559-560.

(12) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO DELGADO: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1981, págs. 95-96.

(13) S. MARTÍN-RETORTILLO: «Antecedentes del concepto de Plan y referencia a

términos como el de plan, plano, proyecto y programa participan del mismo núcleo de concreciones definitorias esenciales. Incluso en un sentido muy amplio se ha llegado a considerar las propias leyes —y especialmente la Ley del Suelo, añadimos nosotros— como planes jurídicos (14).

Si se ha visto la carencia de planificación como «el *plan estatal del liberalismo* para no estorbar la iniciativa privada» (15), se puede deducir que, institucionalizado el planeamiento urbanístico para redefinir las pautas de construcción de la ciudad, el *plan* en su formulación ha de incluir una revisión del estatuto tradicional de la propiedad. En efecto, los juristas hablan de que se ha producido «un giro copernicano en la comprensión quiritaria de la propiedad privada»:

«El derecho de la propiedad privada —dice R. MARTÍN MATEO—, lejos de ser, como en algún momento se pensaba, algo casi sobrenatural e inmodificable, fue únicamente un *artilugio de organización social* acuñado especialmente en el ordenamiento romano y que durante mucho tiempo ha cumplido con eficacia un papel de estimulador de las energías individuales. Pero para poder ser llevado a sus últimas consecuencias precisaba un contexto económico agrarista y una economía fundamentalmente rural y poco diversificada. Al modificarse estas circunstancias es lógico que también arrastren la transformación de las instituciones que las servían» (16).

Indiscutiblemente las circunstancias han cambiado y la institución de la propiedad privada, o más en concreto de la llamada «propiedad urbana moderna», como derecho parece querer configurarse como un conjunto de *posibilidades* para quien lo detenta, y a la vez como un conjunto simultáneo de *deberes*. De esta forma, el suelo urbano —tema central del debate— «no sería un producto de la naturaleza, sino una obra de la ley que a la vez fija casi exhaustivamente sus características y las conductas permitidas o impuestas a sus poseedores» (17). Es a partir de aquí como el *plan*, superando sus formalidades y sus contenidos técnicos, adquiere un profundo sentido político. Ante el objetivo de

---

la legislación de Fomento del siglo XIX», *Revista de Administración Pública*, número 49 (1966), págs. 39-48.

(14) A. CARRETERO PÉREZ: «Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 16 (1970), pág. 87.

(15) *Ibidem*, pág. 87. El subrayado es nuestro.

(16) R. MARTÍN MATEO: «Propiedad urbana y planificación», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 15 (1969), pág. 22. El subrayado es nuestro.

(17) *Ibidem*, pág. 22.

llegar a una configuración determinada del mercado del suelo urbano, de la producción agraria, de un sector de la economía o de toda la sociedad, el *plan* se convierte en un instrumento de acción de la Administración con la finalidad de ejercer las intervenciones pertinentes. Como tal acción, es interpretada por el Estado o por cualquier otro nivel de la Administración pública, resolviéndose su operatividad en el *ordenamiento* de procesos e iniciativas, en la *resolución* de conflictos, en el *estímulo y la incentivación* de las iniciativas privadas y en la *suplencia* para atender sectores que carezcan de expectativas de rentabilidad, estando relacionados, sin embargo, con la satisfacción de necesidades sociales básicas.

No olvidando el carácter político de la planificación, y al hilo de esta última valoración sobre el significado de la operatividad urbanística protagonizada por el Estado, podemos hacer, finalmente, unas consideraciones sumarias sobre la *política urbana* definida en los años cincuenta. En una coyuntura en la que los ritmos de crecimiento económico eran elevados y en paralelo se intensificaban los procesos de concentración territorial, valorándose la ciudad como marco preferente de acumulación de capital, se va a entablar la llamada «lucha por el espacio» protagonizada por todos aquellos agentes directamente implicados en procesos especulativos y en la obtención de plusvalías mediante los negocios inmobiliarios. Primando estas tendencias que podemos calificar de «Urbanismo incontrolado» se producían fuertes déficits de inversiones públicas destinadas a la dotación de servicios públicos y satisfacción de necesidades sociales: vivienda, sanidad, educación, transporte, ocio, etc. Dadas estas condiciones, la política urbana, entendida como conjunto de medidas, planes y actuaciones, se va a orientar en dos direcciones. Por una parte, es imprescindible *regular las condiciones de la producción*, así como resolver las contradicciones derivadas de las prácticas especulativas y del cruce de intereses entre agentes urbanos que actúan de forma fragmentaria desde el estatus jurídico que confiere la propiedad privada. Por otra, es imprescindible también que la inversión pública garantice unas *condiciones mínimas de reproducción de la fuerza de trabajo*, proveyendo, a modo de «salario indirecto» (18), los

---

(18) Ver al respecto de este planteamiento concreto y del más general que estamos haciendo sobre la política urbana, M. TARRAGO: *Política urbana y luchas sociales*, Barcelona, Ed. Avance, 1976, pág. 5 y sigs.



servicios públicos o semipúblicos que ya hemos identificado como necesidades sociales básicas.

Siendo éstos los componentes principales de la política urbana y promulgados unos instrumentos legales directamente relacionados con el planeamiento urbanístico, que sitúan los fines públicos como objetivos fundamentales de la gestión urbanística, nos podemos preguntar ¿en qué situación queda la propiedad privada?, ¿qué capacidad de maniobra para seguir especulando con el crecimiento urbano le queda al propietario del suelo como agente privado? Las respuestas más completas las obtendremos cuando en los epígrafes siguientes estudiemos el devenir del planeamiento urbanístico en León, pero provisionalmente podemos avanzar algunas precisiones que pudieran reflejar el «estado general de la cuestión».

Es cierto que entre los objetivos de la política urbana ha figurado siempre la mejora de las condiciones de vida de la totalidad de la población; pero también hay que reconocer que esa misma política tiene en sus programas abundantes medios destinados a incentivar las iniciativas privadas y a garantizar el máximo de beneficios para los promotores inmobiliarios. El problema se plantea cuando se demuestra que el conjunto *suma de las iniciativas privadas* no es igual al conjunto *totalidad de la población*. Es evidente que una gran parte de los habitantes de la ciudad carecen de medios objetivos que les permitan tener iniciativas privadas en el campo urbanístico. Por otra parte, se daba la circunstancia de que en estos años tener iniciativas colectivas estaba proscrito políticamente. ¿Qué nos queda entonces? El círculo de la reflexión se reduce indefectiblemente hasta llegar al epicentro del problema. Estamos ante una política de clase muy ligada a intereses concretos que subsidiariamente atiende necesidades comunes. Veamos algunas constataciones.

P. BIDAGOR, con responsabilidades en el devenir del «Urbanismo Nacional» en estos años, desvela de forma inequívoca los objetivos de esta política urbana. Objetivos que podemos agrupar en los siguientes apartados:

- *Función de estímulo y atracción.* La política nacional de preparación de suelo para la construcción de viviendas se plantea «como estímulo para la iniciativa privada al ofrecerle terrenos adecuados a precios razonables...». En el mismo sentido, las medidas antiespeculativas para lograr «un abastecimiento

normal del mercado del suelo» pretenden como objetivo fundamental conseguir «la mayor atracción posible de la iniciativa privada, ausente a pesar de los beneficios tributarios...» (19). ¿No significa esto, en definitiva, disminuir costes de inversión para el capital, o lo que es lo mismo, asegurar unas determinadas tasas de beneficio?

- *Función de crear expectativas.* Fijadas las coordenadas de la política del suelo se esperaba en el futuro «si se podría con la colaboración estimable de la iniciativa privada, o si el problema —el de la vivienda— debería ser atendido en lo fundamental por los organismos públicos» (20).
- *Función de garantía y regulación.* Dentro de actuaciones sectoriales encuadradas en el llamado «Urbanismo turístico», expresamente se manifiesta que «las intervenciones se hacen a petición de algunos promotores, que deseaban su amparo para luchar con las dificultades que encontraban en el ámbito local y para poder aplicar la normativa de la Ley del Suelo». Dentro de este mismo sector, y debido al exceso de actuaciones, la intervención reguladora y garante se proyectaba ante «el peligro de que muchas iniciativas fueran inviables económicamente...» (21).

## II. EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE 1960. UN MODELO DE PLANIFICACION FORMAL

En 1954 se habían iniciado los estudios para la redacción de un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) para todo el Municipio, siguiendo el mandato que fijaba la Ley de Régimen Local de 1950 en su artículo 134. Promulgada la Ley del Suelo en 1956, que tenía como uno de los objetivos fundamentales la ordenación urbanística a través del planeamiento, aquellos primeros trabajos culminarán en 1959 con la redacción del Plan. Este fue aprobado por el Ministerio de la Vivienda en 1960 (22), fecha a partir de la cual el desarrollo de la acción urbanística, en la ciudad y en el término municipal, había de atenerse al programa de actuación contenido en el PGOU, tal y como se especifica en el artículo 108 de la Ley del Suelo.

Cumplidas estas formalidades previas podemos analizar por

(19) P. BIDAGOR LASARTE: «Situación general del Urbanismo en España...», *op. cit.*, págs. 35 y 65.

(20) *Ibidem*, pág. 47.

(21) *Ibidem*, págs. 45 y 55.

(22) BOE de 4 de mayo de 1960.

qué identificamos el PGOU de 1960 con un *modelo de planificación formal*. Para ello será necesario fijar antes algunas precisiones conceptuales que nos aclaren sobre qué base teórica apoyamos nuestra hipótesis. CAMPOS VENUTTI en unos «Apuntes sobre modelos territoriales» (23) distingue entre modelos territoriales «de hecho» y «de derecho». Los modelos «de hecho» expresarían de un modo dinámico las transformaciones territoriales y urbanas, junto con sus tendencias correspondientes, realizadas de manera «espontánea», lo que supondría que a nuestros efectos la ciudad, aun no teniendo una capacidad de autopropulsión y obedeciendo a impulsos del propio sistema económico, «parecería» dotada de una capacidad de movimiento propia. Por otra parte, los modelos territoriales «de derecho» se identificarían con las diferentes pautas de intervención institucional sobre las transformaciones territoriales y urbanas provocadas por las fuerzas económicas. En este último supuesto, las instituciones públicas —el Estado, los Ayuntamientos, etc.— se convertirían en sujetos activos del modelo territorial «de hecho».

En nuestro caso concreto parece obvio entonces que estamos ante un modelo territorial-urbano «de derecho» al intervenir el Ayuntamiento como sujeto activo del devenir de la construcción de la ciudad a través de un instrumento de planificación institucionalizado, cual es el PGOU de 1960. Ahora bien, los modelos «de derecho» pueden tener proyecciones totalmente contradictorias. Pueden ser modelos formalizados que se aplican a un modelo «de hecho» subyacente para defenderlo y perfeccionarlo, sin que se impongan modificaciones sustanciales y sí reforzando tendencias de hecho que recogen las aspiraciones de fuerzas económicas dominantes. Por contra, los modelos «de derecho» pueden tener proyecciones alternativas cuando surgen para modificar un modelo «de hecho» en favor de los intereses de fuerzas sociales no dominantes. Las *formalidades* aquí quedarían superadas por *auténticos contenidos alternativos* capaces de modificar en favor de dichas fuerzas sociales tanto la «estructura urbana general», como las «condiciones urbanas en los asentamientos residenciales y productivos».

Sobre estas breves precisiones teóricas, y planteando el pla-

---

(23) G. CAMPOS VENUTTI: «Sobre los modelos territoriales. Apuntes para una discusión», *CEUMT*, núm. 31 (1980), págs. 21-24.

neamiento urbanístico en términos de modelo, nosotros apuntamos la hipótesis de que el PGOU de 1960, aprobado para instrumentalizar la ordenación urbanística de la ciudad y Municipio de León, se identifica con un *modelo territorial urbanístico «de derecho» formal*. Es decir, se trataría de un plan urbanístico formalmente racionalizador, reforzando en lo sustancial las tendencias de hecho que en la construcción de la ciudad se venían explicitando. Estas tendencias dominantes se identifican con los objetivos inmobiliarios de aquellos agentes urbanos que están a la expectativa de nuevas posibilidades de generación y captación de rentas del suelo. Algunas argumentaciones colaterales que ya nos son conocidas reforzarían el planteamiento de esta hipótesis en los términos indicados. Por una parte, el Estado como institución no neutral protagoniza una política urbana de clase; y, por otra, al no existir posibilidad alguna de articular cualquier iniciativa colectiva protagonizada por las clases obreras en materia de actividad urbanística era impensable la aparición de un modelo territorial-urbanístico «de derecho» impregnado de contenidos alternativos.

Como comprobación de la hipótesis formulada observamos en los planteamientos objetivos y previsiones generales que se hacen en la Memoria del PGOU de 1960 un reforzamiento de las tendencias «espontáneas» del modelo «de hecho». En relación con el *esquema estructural y modelo de crecimiento* se siguen todas aquellas tendencias direccionales que dan como resultado un crecimiento en «mancha de aceite» organizado en torno al casco urbano preexistente (24). Las previsiones demográficas basadas en «un incremento industrial extraordinario en la Provincia de León, y la influencia que éste tiene en la capital», son desmesuradas al contemplar una población de 250.000 habitantes en el año 2000 (25), para una ciudad que en 1960 —fecha de aprobación del Plan— no superaba los 74.000. He aquí una extrapolación simplista que magnifica las posibilidades de crecimiento de la ciudad mediante la asociación ya conocida entre opciones desarrollistas apoyadas en la producción industrial y la concentración urbana. Las previsiones del Plan en este sentido son claramente coincidentes con el modelo urbano asociado a la planificación del desarrollo. No creemos casual

---

(24) MOPU: *Análisis de Planes Generales de capitales de Provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes*, Madrid, 1981, pág. 80.

(25) *Memoria del Plan General de Urbanización (1960)*, Ayuntamiento de León, 1969, s. p. («Capacidad del Plan»).

que en la Memoria del Plan se estime que el incremento de empleos industriales sea paralelo al incremento de la población total (26).

En otro orden de cosas, una de las constantes que informan con detenimiento la redacción del Plan como modelo sancionador de situaciones de hecho será la *renta del suelo*, entendida como condicionante hegemónico del régimen inmobiliario capitalista que preside la construcción de la ciudad. Tanto las previsiones de ordenación, como los programas de ejecución estarán fuertemente condicionados por este objetivo. Dentro del Programa de Actuación, durante los primeros cinco años de vigencia del Plan, el Ayuntamiento preveía destinar el 75 por 100 del presupuesto especial de Urbanismo a adquisición de suelo —25 por 100— y a su urbanización completa junto con la construcción de grandes infraestructuras viales —50 por 100— (27). Este suelo urbanizado sería enajenado para la edificación siempre en condiciones ventajosas para los adquirentes después de haber solucionado la Administración Local la fase más problemática en el proceso de captación de rentas, que es la de enajenación a los particulares. En consonancia, el Ayuntamiento preveía, como sistema de financiación del Plan, la constitución de una Sociedad Anónima «en la que es de desear tuviesen entrada todos los elementos representativos de la riqueza urbana y demás sectores que constituyen los pilares de la economía leonesa... Los accionistas de la Sociedad se repartirían un interés fijo del 5 por 100, más un interés complementario de otro 5 por 100 que harían las acciones francamente rentables» (28). Todas estas constataciones ratifican la valoración del Plan como instrumento racionalizador del negocio inmobiliario, en manos por supuesto de las fuerzas capitalistas, o si se quiere de los «elementos representativos de la riqueza urbana», o de los «sectores que constituyen los pilares de la economía leonesa».

Actuando en el mismo frente de intereses, el Plan intenta racionalizar la *provisión de solares para la edificación*. Así, en las «Normas de Urbanización», y en el supuesto de que no exista Plan Parcial de ordenación, el terreno edificable ha de tener una superficie mínima de 2.500 metros cuadrados, no teniendo su perímetro ángulos agudos menores de 75°, ni ser el lado mínimo del perímetro

---

(26) *Ibidem*, s. p. («Información Industrial»).

(27) *Ibidem*, s. p. («Programa de Actuación»).

(28) *Ibidem*, s. p. («Instrumento Ejecutor del Plan»).

inferior a 30 metros (29). Es evidente que se está tratando de definir una *unidad mínima de actuación urbanística* que garantice, a su vez, un mínimo de rentabilidad inmobiliaria. Por idénticas razones, creemos, se fija la *unidad mínima de cultivo* en la Zona Agrícola de reserva bajo las siguientes condiciones: «no se permitirá la parcelación que tenga solares menores de 5.000 metros cuadrados y longitud de fachada menores de 50 metros» (30). Obsérvese el tratamiento urbanístico —solares y fachadas— que se da a la *unidad mínima de cultivo* en previsión del avance de la «mancha de aceite».

Dentro de las líneas de programación general, el Plan sanciona y refuerza el *modelo circulatorio existente*, figurando entre sus objetivos prioritarios el modernizar vías y accesos de primer orden para superar ciertas contradicciones entre la base vial existente y una estructura urbana «no adaptada». En primer lugar, se formula un *Plan de accesos* articulado por una vía de circunvalación que recorre el límite de la ciudad, teniendo un perfil de 50 metros, con zona de tráfico lento y una franja verde. Como prioridad de tratamiento vial se dibuja un nuevo acceso por el sur, evitando que el tráfico que soporta la carretera de Madrid se canalice por el barrio de Puente Castro y a través de la estrechez del viejo puente sobre el Torío. Con criterios similares se prevé la reforma de los accesos a Asturias y Galicia. Pero donde mejor se percibe la naturaleza del *modelo circulatorio* es en la proyección de la red de comunicaciones urbanas. El criterio que preside los estudios en este sentido es el de ganar los máximos espacios posibles para el tráfico abriendo vías nuevas, como la Gran Avenida y la gran vía de acceso por el sur, ensanchando las existentes y proyectando espacios de estacionamiento para el consumo del automóvil. Como ejemplo de revalorización por efectos de la urbanización se preveía, en el caso concreto de la gran vía de acceso por el sur, que comprados los terrenos rurales a 30 pesetas el metro cuadrado, urbanizados y abierta la nueva vía, alcanzarían en pública subasta las 400 pesetas el metro cuadrado (31). Como se ve, el *modelo circulatorio* no es ajeno al objetivo central que informa todo el diseño de la planificación: la *renta del suelo*.

De acuerdo con las grandes obras de infraestructura de accesos

---

(29) *Ibidem*, s. p. («Normas de Urbanización»).

(30) *Ibidem*, s. p. («Normas de Urbanización»).

(31) *Ibidem*, s. p. («Instrumento Ejecutor del Plan»).

que se proyectan y con el consumo espacial previsto para la remodelación de toda la jerarquía vial, incluyendo las dotaciones de estacionamiento, podemos llegar a la conclusión de que el *modelo circulatorio* contenido en el Plan actúa como un *factor de privatización* progresiva del espacio urbano. En este caso, la planificación no hacía sino adaptar, ordenar y racionalizar la base física de acuerdo con tendencias «de hecho» que propugnan la maximización del uso de la locomoción privada. ¿Qué decir de la «colonización» de las plazas públicas por el automóvil, de los significativos Planes de Tratamiento de Intersecciones, de la reveladora propuesta del Delegado Municipal de Tráfico del Ayuntamiento de León «sobre habilitación de plazas para estacionamiento de vehículos en solares existentes en diversos puntos de la ciudad, concediendo compensaciones a los propietarios de dichos solares» (32) y del consiguiente Informe emitido por el Técnico Municipal de Tráfico «proponiendo diversas medidas en orden a aumentar las plazas de aparcamiento de vehículos en la vía pública»? (33).

En otro orden de cosas, ¿qué ocurre con los usos del suelo? ¿El Plan permite observar algún comportamiento tendencial en este sentido? Creemos que sí. Desde el punto de vista técnico se *zonifica* todo el espacio sujeto a ordenación repartiendo utilidades del suelo diferentes dentro de dicho espacio. Los usos que se repiten con diferente grado de intensidad son los residenciales, industriales, ocio y recreo y agrícolas. A esta diferenciación básica de usos del suelo se superpone una *poligonación* más detallada, mediante la cual quedan definidas las *unidades de actuación urbanística*. ¿Pero estas operaciones de cualificación espacial responden a algún criterio alternativo capaz de modificar la parcelación funcional del espacio ordenado? Creemos que no. Llegando a un cierto grado de abstracción en la observación del Plan son perceptibles *tres grandes zonas concéntricas* que dibujan una primera cualificación zonal sancionando el modelo preexistente de marcado perfil radioconcéntrico.

La *primera zona* se identificaría con lo que en la poligonación se califica como «zona totalmente edificada», coincidente en sus

---

(32) *Boletín de Información Municipal de León (BIML)*, núm. 21 (1976), Resúmenes de acuerdos de la Comisión Municipal Permanente (CMP), Sesión de 19 de febrero de 1976.

(33) *BIML*, núm. 22 (1976), Resúmenes... CMP, Sesión de 3 de junio de 1976.

límites con el conjunto formado por el recinto histórico y el Ensanche. Las normas sobre superficies y volúmenes de edificación regulan con especificidad esta zona central en la que se permite la mayor capacitación de inmuebles, como mayores son las expectativas por unidad de superficie esperadas de la renta del suelo. Las normas sobre usos del suelo no establecen aquí ninguna limitación para la localización de viviendas y comercios, pero sí prohíben la fijación de actividades molestas, contaminantes, que producen ruidos, así como los «usos que producen aglomeración de obreros» (34). En la *segunda gran zona* —prácticamente el resto del tejido urbano que rodea el centro— se van yuxtaponiendo multitud de áreas funcionales clasificadas por el uso general del suelo —industria, residencia, zonas verdes— y por los niveles de intensidad y tolerancia de ocupación previstos. En esta gran unidad territorial la situación funcional es mucho más compleja, pero precisamente por ello se trata de una unidad cualitativamente diferente a la unidad central. Por último, una *tercera unidad territorial* completa el marco espacial de planeamiento. Se trata de la llamada «zona rural», concebida como faja de 2 Km. de profundidad, que estará en condiciones de poderse utilizar en la forma que «las circunstancias lo aconsejen» (35). Es notorio cómo esta zona se califica en función de la expansión futura posible; es decir, como «zona vacía», cuando está dotada de contenidos funcionales diversos. Ello se debe a que el Plan no reconoce ni incorpora dentro de sus escalas funcionales ninguna de las múltiples formas que puede adoptar la agricultura periurbana, junto con las modalidades habitacionales asimiladas. Para el Plan, la zona rural es un espacio vacío a la espera de ser rellenado con «contenidos urbanos».

Pero la poligonación, las unidades territoriales y áreas funcionales, la zonificación en suma, tiene otras connotaciones que no deben pasar inadvertidas si no queremos correr el riesgo de dejar planteado el modelo urbano y de planificación solamente en términos técnico-funcionales. Dentro de las categorías operacionales de la planificación, la *zonificación* es la versión formal de la *segregación social*. Como señala SICA, con la zonificación se supera el agnosticismo del reparto del espacio con respecto a las funciones internas y lo que sería una pura sistematización geo-

---

(34) *Memoria del Plan General de Urbanización, op. cit.*, s. p. («Normas de Uso»).

(35) *Ibidem*, s. p. («Crecimiento futuro»).



métrica de los terrenos. El *zoning*, fijando especializaciones funcionales para las diversas partes de la ciudad y precisando tipologías edificatorias y disposiciones volumétricas y planimétricas, produce el efecto de proteger la calidad socio-ambiental de algunas áreas de la introducción de estratos sociales y funcionales «contaminantes» (36). En efecto, unas líneas más arriba pudimos comprobar cómo el *centro* era expresamente preservado, mediante la prescripción de usos del suelo, de actividades molestas, insalubres y contaminantes, así como de la «aglomeración de obreros» que podrían degradar su calidad socio-ambiental. Para las *áreas de expansión*, la zonificación, con sus componentes de ordenación, dotaciones y previsiones de usos, contribuye a «disminuir los márgenes de riesgo de las inversiones que pueden derivarse de un grado demasiado alto de indeterminación de los criterios de desarrollo» (37). Estas áreas de expansión tendrían su correspondencia en nuestro caso con la llamada «segunda gran zona», en la que se agregaban múltiples usos del suelo. Pues bien, varias de las subzonas en ella incluidas son calificadas en el Plan como de «tolerancia industrial», precisándose que en ellas «se podrán edificar viviendas para obreros de las fábricas» (38). Cabe señalar, finalmente, que los redactores del Plan, dentro del Programa de ejecución para los cinco primeros años de actuaciones y en los nuevos terrenos a incorporar al tejido urbano, consideran conveniente «preparar *urbanizaciones económicas* destinadas a *propietarios modestos* que edifiquen su propia vivienda, los cuales hoy lo hacen en zonas carentes de urbanización (pudiendo ser), estas urbanizaciones que se proyectan de *tipo provisional*, con la posibilidad de perfeccionarse» (39). Las ideas que se sugieren o se explicitan son las de bajos niveles de renta, autoconstrucción, marginalidad, provisionalidad, infradotación de servicios, etc. La fenomenología asociada se puede resumir en los siguientes términos: dentro del mercado diferenciado de asentamientos aparecen diversas calidades de habitat y los grupos sociales segregados según niveles de renta. Es una comprobación más de cómo la segregación social está explícitamente presente en los contenidos de la planificación.

---

(36) P. SICA: *Historia del Urbanismo. Siglo XIX*, T. I, Madrid, IEAL, 1981, página 57.

(37) *Ibidem*, p. 57.

(38) *Memoria del Plan General...*, *op. cit.*, s. p. («Clasificación de Zonas Urbanas»).

(39) *Ibidem*, s. p. («Planes Parciales»). Los subrayados son nuestros.

Con estos antecedentes no parece haber dudas sobre la comprobación de la hipótesis que formulábamos al comienzo del epígrafe; es decir, la valoración del PGOU de León de 1960 como un plan urbanístico que responde a un modelo «de derecho», formalmente racionalizador, pero que refuerza en lo sustancial las tendencias de hecho que se venían practicando en la construcción de la ciudad. Son grandes los esfuerzos que hay que hacer para llegar a vislumbrar tan siquiera alguna sugerencia que tuviera algo que ver con contenidos alternativos de planificación directamente ligados a los intereses de las clases obreras. Con muy poca convicción se señala, a la hora de diseñar la «nueva» estructura urbana, que «en cada polígono importante se estudiará el plan parcial de ordenación con arreglo a la Ley del Suelo, proyectando un centro cívico en el que se situarán los edificios públicos» (40). Evidentemente se está sugiriendo algún tipo de ensayo de administración descentralizada, mediante el cual ésta «quedaría más cerca» de los administrados si tal proyecto de reorganización administrativa se hubiera puesto en práctica; pero nada hay que nos permita advertir insinuación alguna sobre *participación* de las clases populares en las directrices del planeamiento parcial. Por supuesto que las opciones reivindicativas estaban vedadas, pero es que ni siquiera tenían cabida en el Plan los «concursos de ideas». ¿Quién defendía entonces los intereses socio-urbanísticos de las clases obreras y de los sectores más modestos de la población?

El PGOU de 1960 era concordante en sus contenidos y previsiones con las expectativas del mercado inmobiliario condicionado por la renta del suelo, y en consecuencia no parecía contravenir las aspiraciones urbanísticas de los sectores dominantes en la construcción de la ciudad. Sin embargo, el Plan no se cumple. ¿Por qué? En principio hemos de considerar que el cumplimiento del Plan no queda garantizado por el solo hecho de que no atente contra las tendencias «de hecho». De los planes —dice SICA— se ejecutan sobre todo aquellas partes que permiten obtener los beneficios más fáciles, considerándose «superado» el plan, aunque todavía esté lejos de su completa ejecución, cuando comienza a constituir una atadura para aquellas propiedades que quedan fuera de él y que la demanda ha llevado, por su propia posición, a un

---

(40) *Ibidem*, s. p. («Estructura Urbana»).

nivel de valorización que viene a ratificarse por un nuevo instrumento urbanístico oficial (41).

En efecto, estas precisiones se comprueban con largueza en el caso de León. En 1968 el propio Ayuntamiento solicita la autorización para la revisión anticipada del PGOU de León, revisión que es autorizada por el Ministerio (42). A partir de esta fecha, y en los siguientes diez años, se van a iniciar continuos expedientes de modificación de Planes Parciales y de calificación de suelo de Polígonos concretos. Citamos como ejemplo el Polígono 58 en la margen derecha del Bernesga, que de estar calificado como «zona de tolerancia industrial» se cambia de destino por no ser éste el adecuado, ya que en el avance del Plan Comarcal gran parte de él se califica como «zona verde» (43). La zona verde existe, en efecto, actualmente, pero también hay que señalar que sobre estos terrenos se acaba de concluir en la actualidad una de las mayores promociones inmobiliarias de V.P.O. de promoción privada que se han construido en la ciudad. Obsérvese, finalmente, cómo el PGOU, a los ocho años de ser aprobado, se considera ya un instrumento urbanístico inservible. Unos años más tarde, en 1971, el propio Alcalde de León valoraba el Plan General vigente como «muy deficiente e inaceptable», debiendo ser sustituido por otra figura de planeamiento mucho más ambiciosa, cual era el Plan de Ordenación Comarcal de León (44).

### III. EL PLAN COMARCAL DE 1972. ENSAYO DE UN NUEVO MODELO DE PRODUCCION DE LO URBANO

¿Qué criterios, estrategias o fuerzas impulsan la elaboración de este nuevo instrumento de planificación? La hipótesis que formulamos es la siguiente. Estaríamos ante un *nuevo modelo de producción de lo urbano* como expectativa final determinado por un proceso dialéctico en el desarrollo y organización de las fuerzas productivas, y en el que se relacionan de forma contradictoria la

(41) P. SICA: *Historia del Urbanismo...*, op. cit., pág. 58.

(42) Por Orden Ministerial de 4 de octubre de 1968, BOE de 1 de noviembre de 1968.

(43) BIML, núm. 7 (1972), Resúmenes de acuerdos del Pleno Municipal (PM), Sesión Extraordinaria de 22 de septiembre de 1972.

(44) BIML, núm. 7 (1972), pág. 7 (Entrevista al Alcalde de León, M. Arroyo Quiñones).

ciudad y su «espacio operacional» inmediato; es decir, la Provincia. Observamos, por una parte, cómo el Plan Comarcal se imbrica con *tendencias a la concentración de las fuerzas productivas en la ciudad*, supuestas unas hipótesis de desarrollo; y, por otra, el Plan se relaciona con *tendencias a la dispersión en la organización de lo urbano*. La concentración de actividad económica en la ciudad se relaciona directamente con el mayor consumo de espacio. Pero la particularidad estriba en que no sólo se necesita consumir más espacio, sino que se plantea su consumo de forma diferente. No se trata ya de extender la «mancha de aceite», sino de dominar el espacio de tal forma que sea posible su utilización más intensiva y extensiva a la vez, más laxa y más puntual. Parece congruente, entonces, que una operación de planificación comarcal, coordinando al menos el hacer urbanístico de varias administraciones municipales, no redundaría sino en beneficio del objetivo planteado. Hemos de fundamentar, pues, el *proceso de concentración de fuerzas productivas*, que parece ser uno de los justificantes principales de la operación de planificación propuesta.

Finalizando ya la década de los sesenta y habiendo quedado León al margen de los efluvios económicos de la planificación indicativa, se formulan ahora —comienzo de los setenta— unas hipótesis de desarrollo compensatorio basadas quizás en un voluntarismo económico presumiblemente desconectado de la realidad. Dentro de estas hipótesis se valoran de forma recurrente aquellos parámetros y variables socio-económicos que van a determinar el fenómeno urbano, como eran la situación geográfica —entre los Polos de Valladolid, Vigo y Asturias—, los recursos mineros y energéticos, la agricultura y los recursos humanos, las reservas paisajísticas, etc. (45).

Como suele ser habitual, desde una concepción del espacio como *espacio de distribución* debido a la influencia que en la espacialización de la economía ha tenido el modelo formal de CHRISTALLER, la *situación geográfica* se valora desde la óptica del *mercado* incluido en un sistema, conectado a una red, ubicado en un núcleo-centro que tiene un área de influencia, una talla, un grupo de fun-

---

(45) *Plan Comarcal de Ordenación Urbana de León, Onzonilla, San Andrés, Santovenia, Sariegos, Valverde y Villaquilambre*, Ayuntamiento de León, Archivo Municipal, *Ingeniería*, Leg. 287. Si no se indica lo contrario, este epígrafe se apoya en la propia documentación del Plan, especialmente en los documentos relativos a la «Información Urbanística», «Avance de Planeamiento» y «Esquema General de Normas». Hecha esta precisión, no multiplicaremos las citas.

ciones, etc. Los recursos mineros y energéticos se valoran como reactivación del desarrollo industrial. Este debería enraizarse también en el «sector nodriza» por excelencia: la agricultura. En efecto, se valoran los amplios planes de regadío provinciales como factores de estabilización poblacional y de creación de renta *per capita* que sin duda provocarían «un aumento en la capital de la demanda comercial y de servicios». Por otra parte, la posición relativa de León y de la «Comarca» que se programa en relación con las zonas regables ofrecía óptimas condiciones para «una posible *centralización* en ella de buena parte de las industrias derivadas, que de esta forma contarían con mercados locales de materias primas». En realidad, las hipótesis de desarrollo confluyen en las posibilidades de industrialización, cuya potencialidad se vería afectada en sentido positivo al suponer coincidentes con las razones expuestas por los autores del Plan las motivaciones que mueven la *política nacional de localización industrial*: el desarrollo regional encaminado al progreso de áreas deprimidas (?) y el aprovechamiento de las mayores ventajas locacionales...

La concentración de la actividad económica que se pretende en el *área comarcal programada* se relaciona consecuentemente con una política paralela de gestión de los «recursos humanos». Aunque se señala que los regadíos son un factor de estabilización poblacional, lo cierto es que las hipótesis de desarrollo se fundamentan también en el «peso demográfico provincial», con más de 400.000 habitantes, caudal humano que habría que preparar y promocionar adecuadamente. Se está suponiendo un reforzamiento de los *procesos de concentración poblacional en la ciudad y en la comarca*, razonándolo en términos que reflejan sin duda cómo la ideología de la concentración enfrenta «lo urbano» con «lo rural». En consecuencia, se prevé, para una cota máxima de estimación, que la población de la comarca pasaría de 140.000 habitantes en 1973 a 235.000 en 1988 —planificación a plazo de quince años—. Bajo este supuesto de crecimiento de la población total y siendo factible una mayor participación de la fuerza de trabajo femenina, para 1988 se podría alcanzar una tasa de actividad del 40 por 100. La distribución sectorial de la población activa se plantea bajo la hipótesis de reducción del primario y del crecimiento del secundario y terciario en un 60 por 100 y en un 40 por 100, respectivamente: «dada la hipertrofia actual del sector terciario, y el hecho de que el desarrollo del área deberá plantearse en el campo industrial».

Como es notorio, las previsiones de planeamiento giran en torno a opciones de desarrollo basadas en la *industrialización*. Dentro de unos parámetros ideológicos que valoran «lo urbano» como económicamente más desarrollado, sociológicamente más adecuado y habitacionalmente más confortable, industrializar equivale a crear valor añadido concentrando los recursos y las fuerzas productivas necesarias para ello. De esta forma quedan perfiladas las imbricaciones del Plan Comarcal con las *tendencias a la concentración de las fuerzas productivas en la ciudad*, tal y como lo planteábamos más arriba.

Bajo los supuestos de desarrollo señalados e incuestionables las tendencias a la concentración de las fuerzas productivas, el espacio comarcal delimitado queda definido como una *unidad espacial base* de recepción-expansión de elementos productivos, infraestructuras y servicios. Esta unidad espacial, desde la perspectiva del planeamiento, se estructura en dos grandes áreas. Una se define como *Area Urbana* que incluye la ciudad y la futura expansión inmediata; y otra, llamada *Area Rural-Suburbana*, que comprende el resto del espacio comarcal, incluyendo los núcleos de población predominantemente rural, así como las llamadas «expectativas de suburbanización». Con esta estructuración básica se está planteando, creemos, una nueva estrategia espacial: la difusión del modelo de ciudad en el espacio por agregación, expansión y dominio.

Aunque no es nuestro objetivo analizar en sus pormenores la estructura urbana comarcal propuesta, sí podemos presentar las líneas maestras del esquema de ordenación. Este se apoya en el método de zonificación dinámica, que se corresponde con las llamadas «expectativas de suburbanización», y en los planteamientos direccionales y de tendencias. Así, se establece un claro sentido direccional de desarrollo urbano que coincide con el corredor de suelo aprovechable de unos 3 Km. de anchura media, recorriéndolo en dirección norte-sur con una bifurcación hacia los ríos Bernesga y Torío. Resulta un modelo direccional en Y ocupando el centro de la ciudad de León y dibujando los grandes canales de circulación ejes longitudinales. En este esquema la dirección de crecimiento primada es la dirección sur por las conexiones viales, intensidad de flujos y posibilidades de oferta de suelo.

En cuanto a la zonificación, las alternativas propuestas son congruentes con el modelo de difusión en la organización de lo

urbano que informa todo el Plan. En el Area Urbana se incluía una «zona de expansión» que quedaba agotada en el propio límite municipal de la ciudad, por lo que las posibilidades reales de oferta de suelo eran muy escasas. Las previsiones se centran entonces en el Area Rural-Suburbana que habría de soportar las instalaciones de los principales ejes viarios, así como las demandas de suelo para los múltiples usos previstos, muchos de los cuales se caracterizan por un consumo extensivo de espacio. Las zonas en las que se divide este Area se conciben de forma dinámica, de tal manera que en torno a los casos rurales sea posible la expansión de vivienda unifamiliar —léase chalets, segundas residencias—. Las zonas viarias quedan delimitadas por subzonas de protección sobre las que siempre será posible hacer operaciones de ensanche o edificar en un futuro con la sola revisión de las Ordenanzas especiales. También se diseñan zonas de protección paisajística «para evitar la destrucción sistemática de su riqueza agrícola, forestal y paisajística»; valoraciones que, demostrado está, serán la base para parcelar el espacio con nuevos elementos de consumo ligados al mercado del ocio. ¿De qué forma se iba a evitar la destrucción sistemática de la riqueza agrícola si todos los índices de evolución del sector primario —suelo, producciones, población activa— en la Comarca tenderían a la baja según las previsiones?

Hasta ahora hemos valorado una fenomenología muy sumaria que nos permite presentar como razonable lo que era la primera formulación de nuestra hipótesis: sobre unas hipótesis de desarrollo provincial se experimentarían tendencias a la concentración de fuerzas productivas en la ciudad, observándose en paralelo tendencias hacia la dispersión en la organización de lo urbano. Proceso dialéctico de concentración/dispersión que el Plan Comarcal tenía como objetivo ordenar y regular. Sin embargo, no creemos que la cuestión deba de quedar zanjada aquí. Suponemos —y volvemos a reiterar que sólo estamos pretendiendo fundamentar algunas hipótesis— que el Plan Comarcal, formalmente diseñado como instrumento de planificación supramunicipal, se instrumentaliza en realidad como un *mecanismo de apropiación, gestión y dominio del suelo* que la ciudad de León necesita, pero que se encuentra fuera de su ámbito administrativo. Formalmente el Plan se presentaría como un esfuerzo de coordinación intermunicipal, pero a nadie se le oculta que el elemento dominante es el Ayuntamiento de León y que las fuerzas determinantes se identificarían con las que cons-

truyen la propia ciudad. ¿Qué indicios podemos apuntar en favor de esta línea argumental?

De las extrapolaciones fáciles y generosas, aun en la cota mínima de las estimaciones, que hacían los autores del Plan sobre crecimiento poblacional, instalaciones industriales, dotación de servicios e infraestructuras viarias y reservas varias se seguía como conclusión inmediata la *necesidad de calificar suelo* para los usos previstos. El propio Municipio leonés no contaba con reservas suficientes dada la magnitud de las operaciones urbanísticas en perspectiva, por lo que las actuaciones urbanísticas en dicho ámbito administrativo se centrarían en los procesos de renovación e intensificación interna (46). Y aún en este caso se pondrá de manifiesto unos años más tarde el agotamiento de suelo cuando la Unión de Empresarios se dirige al Ayuntamiento «interesándose por la inclusión en el Registro Municipal de Solares y otros Inmuebles de Edificación Forzosa de las fincas en que concurra dicha condición, al objeto de *paliar en lo posible la escasez de solares edificables existentes en el centro de la ciudad*» (47).

La cantidad de suelo de que dispone el Ayuntamiento de León en 1968 —un año antes de empezarse a redactar el Plan— es cuantitativamente reducida: 173 Ha.; y más aún si valoramos calidades y aptitudes del suelo que dificultan su urbanización al tratarse de terrenos de montes, de elevadas pendientes y localizados en la margen izquierda del Torío, suponiendo costes adicionales muy elevados en la construcción del equipo infraestructural. Además, el Municipio sólo disponía de seis parcelas que superen las 10 Ha., no sobrepasando ninguna de ellas las 25. Para todas aquellas operaciones urbanísticas de bajo desarrollo edificatorio pero con instalaciones de gran superficie, se necesitaba una oferta de terrenos mucho más amplia por dos razones: por necesidad cuantitativa y por el precio. Es así como, ante la necesidad de calificar suelo en abundancia, se plantea la «extensión» hacia otros Municipios.

Un primer asalto a los patrimonios públicos de suelo de los Municipios vecinos se producirá en 1970, cuando queda anexionado al de León el Municipio de Armunia, con el que ya se habían planteado anteriormente intentos de actuaciones conjuntas en materia

---

(46) Ver a propósito el trabajo de S. TOMÉ: «La destrucción del Ensanche leonés 1973-1983», *Tierras de León*, núm. 55 (1984).

(47) *BIML*, núm. 21 (1976). Resúmenes de acuerdos de la CMP. Sesión de 11 de marzo de 1976. El subrayado es nuestro.



de planificación al hacerse un proyecto urbanístico que implicaba a ambas administraciones. La dotación de terrenos públicos que las Juntas Vecinales de los núcleos del Municipio de Armunia poseían parece ser en principio que tendría algo que ver con la «expansión administrativa» de León hacia el sur al anexionar dicho Municipio. Cabe indicar que este suelo sería tanto más cotizado cuanto que ya se estaban observando tendencias prioritarias de crecimiento de la ciudad hacia el sur. Tan sólo unos años más tarde varias actuaciones urbanísticas de importancia sancionarán estas tendencias direccionales: varias promociones inmobiliarias, ampliación de las instalaciones de RENFE, Mercado Nacional de Ganados, Polígono Industrial y otras en proyecto.

Sin embargo, las expectativas que parecen contemplarse en el Plan son mucho más ambiciosas. Las 2.600 Ha. de propiedad municipal que suman todos los Ayuntamientos incluidos en la «Comarca» formaban una *potencial oferta de suelo* sobre las que sin duda ejercería opciones prioritarias el presunto Ente Gestor del Plan. Sobre estos miles de hectáreas sería relativamente fácil construir la infraestructura viaria proyectada —incluida la autopista que cruzaría toda la «Comarca»—, planificar las zonas verdes previstas, reservar suelo para las instalaciones de servicios y equipamientos que a corto plazo se plantearían «huir de la ciudad» y preparar suelo urbanizado para ofertar a los promotores privados y públicos y a localizaciones industriales puntuales. Esta estrategia de apropiación, gestión y oferta de suelo público por vía normativizada de planeamiento es concordante con los inconvenientes que los autores del Plan, ateniéndose a la realidad objetiva, ven en la expropiación: hostilidad social de los afectados, dificultad de hacer las valoraciones, necesidad de un cuantioso fondo de maniobra y peligro de trasladar la especulación de la esfera privada a la pública. De todo ello parece observarse que la Administración pública, cualquiera que sea su concreción institucional —agregación de Municipios, administración unificada, Ente Gestor del Plan o el propio Ayuntamiento de León como agente dominante— está asumiendo un protagonismo muy eficaz en la catalización de opciones de mercado determinadas por la renta del suelo. Como más arriba anunciamos, podemos llegar a comprobaciones más fehacientes.

El Plan Comarcal no llegó a aprobarse, con lo cual la estrategia de conjunto podemos decir que quedó paralizada tal y como se

concibió al no disponer de la correspondiente institución de planeamiento que la gestionara; pero hay que decir que el intento no fue ocioso, ya que entendemos que la filosofía y parte de los objetivos del proyecto global fueron asumidos por el Ayuntamiento de León. Este plantea, desde comienzos de los años setenta, una ofensiva urbanística con varias líneas de actuación, ensayando lo que hemos denominado *nuevo modelo de producción de lo urbano*. Una de estas líneas de actuación se va a centrar en la reiteración de intentos por superar las contradicciones que para el proceso urbano suponía la *parcelación administrativa*. La superación de las contradicciones en este sentido se empezaría a hacer efectiva mediante las anexiones municipales. Otra de las líneas de actuación que protagoniza el Ayuntamiento de León se refiere a la *extensión de la red infraestructural* a todo su ámbito administrativo, incluyendo de manera prioritaria el Municipio de Armunia anexionado, y prolongándola después a varios núcleos de la «Comarca». El tercer grupo de operaciones que protagoniza la administración municipal se relacionan directamente con la *apropiación y gestión de los terrenos públicos* pertenecientes a las Juntas Vecinales del anexionado Municipio de Armunia. La Corporación leonesa promueve además otras muchas operaciones concretas dentro de la *política de expansión municipal* que pretende buscar suelo que pudiera ser calificado como urbanizable a corto plazo. En el norte de la ciudad adquiere en 1971 más de ocho hectáreas de terrenos con cuya urbanización se relaciona la redacción inmediata del Plan Parcial de la Palomera, terrenos destinados a usos polideportivos en la actualidad y en parte cedidos para usos escolares. En 1972 la empresa Ford estaba buscando dónde ubicar sus instalaciones en España, y, como ocurriría con otras muchas ciudades y Provincias, León también participó en ese mercado de ofertas de suelo y otras ventajas de situación que la multinacional habría de valorar para su localización definitiva. Por esta razón se faculta a la Alcaldía para que lleve a cabo gestiones en relación con el emplazamiento en el término municipal de León o en la Provincia de la citada empresa.

Concluyendo, podemos hacer una breve recapitulación en la que veamos en qué términos quedan planteadas las hipótesis propuestas, para cuya verificación quedan emplazadas investigaciones más pormenorizadas. La *política de expansión* que protagoniza el Ayuntamiento de León sobre los Municipios vecinos y especialmente sobre el anexionado de Armunia tiene como objetivo principal

apropiar, gestionar y dominar aquellos espacios que se valoran como necesarios para seguir *construyendo la ciudad* según el modelo de difusión que hemos planteado. El Plan Comarcal, como ensayo de un nuevo modelo de construcción de lo urbano, estaría determinado en su concepción y estructura por un doble bloque de fuerzas interactuantes: la tendencia a la concentración supuesto un cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas, y la tendencia a la difusión en la organización de lo urbano. La difusión de los elementos que entran a formar parte de la construcción urbana en su globalidad no debemos entenderla como un mecanismo técnico, o a lo sumo sólo aparentemente. En realidad, este modelo de construcción urbana estaría determinado por la *renta del suelo*, aunque desde el punto de vista operativo se plantean estrategias más ambiciosas. Como parte principal de estas estrategias debemos valorar la política de expansión, apropiación y dominio del espacio. Esta política se pretende articular por medio de la planificación comarcal, opción de planeamiento que podemos considerar fracasada, o al menos paralizada en el caso de León. Pero la filosofía del proyecto es asumida por el Ayuntamiento de León, que se ha ido manifestando como el agente dominante del proceso con respecto a otras administraciones locales implicadas. La práctica se irá resolviendo entonces en lo que hemos llamado *expansión administrativa* por medio de las anexiones municipales, como primer paso para gestionar con fluidez el espacio que se quiere dominar. Resuelta la contradicción que para el modelo urbano propuesto suponía la parcelación administrativa, se inician las operaciones concretas de apropiación y urbanización del espacio. El Ayuntamiento de León empieza a adquirir grandes extensiones de terrenos, por variadas formas de transacción, pertenecientes a los patrimonios públicos del Municipio anexionado. Sobre estos terrenos se van proyectando todo tipo de operaciones urbanísticas: viales, viviendas, mercados, industrias, equipamientos y servicios, etc.

Cabe señalar que las cesiones o transacciones de terrenos se hacen, como hemos comprobado, en términos de igualdad entre las partes. El Ayuntamiento de León se apropia de dichos terrenos por compra generalmente, lo que según las reglas del mercado de bienes, no se puede interpretar como una apropiación indebida; pero también es cierto, haciendo una lectura más incisiva de los hechos, que con el mismo dinero se adquiere suelo y se financian las obras de infraestructura para la urbanización de los núcleos

anexionados —abastecimiento de aguas, alcantarillado, pavimentación, alineaciones, servicios varios, etc.—. En definitiva, una sutil forma de relacionarse ventajosamente con el espacio que se pretende incorporar a la construcción urbana y al mercado de la renta inmobiliaria, sólo posible en el marco de unas relaciones sociales asimétricas entre agentes y entre administraciones locales. Sin embargo, y como compensación, los espacios y núcleos dominados verán a su alrededor los «síntomas» del «progreso» que desde la ciudad se difunde.

#### IV. EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE 1980. REITERACION DEL MODELO DE PLANIFICACION FORMAL

Sin expectativas viables a corto plazo para lograr alguna fórmula de planificación supramunicipal, y promulgada ya la nueva Ley del Suelo, el Ayuntamiento de León inicia los trámites pertinentes para la adaptación y revisión del Plan General de 1960, volviendo de nuevo a un modelo de planificación urbana de base municipal. Iniciados los trabajos en 1977, el nuevo Plan recibe una primera aprobación condicional en 1980 por parte del MOPU, resolviendo en 1982 el Consejo General de Castilla y León la aprobación definitiva. A partir de 1980 podemos hablar ya de la existencia de un nuevo documento urbanístico, confeccionado y aprobado presuntamente como instrumento de ordenación y regulación de la construcción urbana leonesa en los años más recientes.

Remitiéndonos al planteamiento formulado en el epígrafe II, nos podemos preguntar ¿de qué modelo de planificación se trata?, toda vez que su redacción se llevó a cabo en circunstancias sociopolíticas que anunciaban una ampliación de la base participativa. Nosotros planteamos la hipótesis —que trataremos de fundamentar— de que estamos ante una *reproducción del modelo de 1960*. Es decir, se trataría de un *modelo de derecho formal* de planificación, cuya nueva redacción viene impuesta por la necesidad de adaptar las bases del planeamiento a la nueva formalidad legal, que, entre otras cosas, introducía criterios diferentes en la calificación del suelo. Este nuevo Plan se apoya en esquemas de ordenación urbana que ya nos son conocidos, determinados por el mismo grupo de intereses dominantes y produciendo como resultante la misma fenomenología urbanística.

Los determinantes no son otros que la renta del suelo y el negocio inmobiliario; o lo que es lo mismo, el planteamiento de la construcción de la ciudad como actividad empresarial que ha de generar beneficio. En consecuencia, el sector que cataliza las tendencias y procesos concomitantes será el de la promoción y construcción, autocalificado como el «motor» de la economía local. Su posicionamiento con respecto al Plan, como instrumento que pretende programar los procesos urbanos, será la fuente de los conflictos socio-urbanísticos que está viviendo la ciudad durante los últimos años. Pero antes de valorar el Plan desde este punto de vista, hemos de ver sobre qué planteamientos se elabora para tratar de fundamentar la hipótesis formulada.

A comienzos de 1977, desde el Ayuntamiento se inician los primeros trámites para la adaptación y revisión del Plan. Se parte de una realidad, el *caos urbanístico*, reconocido por los propios titulares del gobierno municipal; algo que no deja de sorprender sobre manera toda vez que se nos estaba diciendo que hasta esos años la gestión de la cosa pública y de la sociedad en su conjunto obedecía a un *principio de orden y autoridad*. El objetivo, por tanto, era construir una nueva ciudad querida y aceptada por la mayoría, bajo el principio de que el «urbanismo era tarea de la comunidad» (48). Se insta la participación de todos mediante, al parecer, un amplio despliegue informativo, lo que de inmediato va a poner de manifiesto las contradicciones existentes entre lo que podía ser un deseo y la práctica política concreta. Para algunos cuerpos profesionales, constituidos ya en Coordinadora a los efectos del Plan, y para entidades plenamente instituidas, como eran las Cámaras, no existía problema alguno de participación política y de defensa de sus intereses; pero no ocurría lo mismo con las Asociaciones de Vecinos, a través de las cuales se catalizarían las reivindicaciones de las clases obreras que habitaban en los barrios periféricos, y que según el diagnóstico general serían los más caóticos.

En principio, el Ayuntamiento no se opone a que estas Asociaciones, en período de formación por estos años, intervengan de hecho en las discusiones sobre el planeamiento; pero el problema de su no legalización era determinante, a la vez que priorizaba el orden de actuaciones y objetivos. «Sin legalización no podemos trabajar como representantes de algo que todavía no está consti-

---

(48) «Adaptación del Plan General. Hacia la ciudad del mañana», *Concejo*, número 1 (1977), págs. 4-11.

tuido» (49), manifiestan sus portavoces. La legalización estaba dependiendo de largos trámites, cuestiones formales y requisitos dilatorios. Se concluye de ello que, ante el objetivo de «construir una ciudad querida y aceptada por la mayoría», las Asociaciones de Vecinos no se podían encontrar en situación de «paridad estratégica» a la hora de debatir y negociar con otros grupos e intereses sociales. La posible vía hacia un planeamiento alternativo al modelo de hecho y de derecho quedaba una vez más obstruida. He aquí una de las razones que fundamentan la hipótesis de la *reproducción del modelo anterior*.

Como conclusión de las dos primeras fases previstas en el programa de participación para la redacción del Plan, el Equipo Redactor elabora un diagnóstico sobre la situación urbanística del Municipio seguido de las posibles alternativas de ordenación urbana (50), que sería un primer documento de base para la discusión. Un análisis con cierto detenimiento nos permitirá ver en qué términos plantean los técnicos el problema, y, sobre todo, teniendo en cuenta que sus conclusiones son asumidas *grossò modo* por el Ayuntamiento. Fijan como punto de partida la problemática socio-económica de la Región, pero introduciendo algunas variantes argumentales con respecto a los planteamientos que en el mismo sentido se hicieron para justificar el modelo de planeamiento comarcal. Este se justificaba bajo la premisa del *desarrollo como aspiración* y el modelo que ahora se propone parte del *subdesarrollo como realidad*. Ambas apreciaciones no son excluyentes, pero llevan implícitas dosis de realismo muy diferentes. La valoración general de la economía regional —cuenca del Duero— es de subdesarrollo debido a un modelo económico desequilibrado —mejor diríamos desequilibrador—. Particularmente, un sector muy importante de la economía provincial, la minería, responde a unos patrones de explotación de corte «colonial», y la propia capital leonesa recibe el calificativo de «ciudad terciaria subdesarrollada» al tener una economía urbana con muy pocos síntomas de vitalidad. No obstante, existen perspectivas económicas optimistas «si cambia el modelo económico», y si se movilizan los factores que pueden incidir positivamente en el futuro de la ciudad. En este supuesto,

---

(49) «Adaptación del Plan General. Barrios y Colegios Profesionales ante la participación», *Concejo*, núm. 2 (1977), pág. 17.

(50) *Plan General de Ordenación Urbana de León: Informe sobre la situación urbanística del Municipio y alternativas de Ordenación*, Madrid, junio de 1977 (polycopiado). Publicado luego en la *Revista Municipal Concejo*, núm. 4 (1977), págs. 4-14.

León pasaría a ser una «ciudad terciaria-industrial». Estas constataciones, reiteradamente expuestas, ponen de manifiesto la escasa relevancia que el capital industrial ha tenido en la construcción de la ciudad, así como la hegemonía del capital inmobiliario condicionado por la *renta del suelo* y encubridor de múltiples formas de actividades especulativas.

Ligada a la problemática socio-económica se presenta una «situación urbanística fuertemente viciada», en consonancia con la premisa de «caos urbanístico» que habían adelantado las autoridades a modo de motivación principal para redactar un nuevo Plan que pudiera reconducir la situación. Hablan los redactores textualmente de un «proceso negativo de desarrollo urbano de planeamiento» y de una «política urbana deformada», cuyas consecuencias serían las siguientes:

- Indefinición en la calificación de suelo.
- No respeto a usos existentes, ni planeados, por lo que toda finca privada era susceptible de ser edificada.
- Incremento progresivo de los déficits de equipamiento al priorizar las iniciativas privadas.
- Resolución de algunos déficits ocupando suelo destinado a otros usos, como, por ejemplo, aparcamientos en vías y plazas públicas, jardines en el talud del río y localización de equipamientos en la periferia con altos costes sociales de utilización.
- Prioridad del tráfico motorizado con repercusiones negativas sobre el suelo previsto para equipamientos, zonas verdes, plazas y vías peatonales.
- Promoción inmobiliaria y construcción desarrollada de manera inflacionaria o por encima de sus reales posibilidades, como consecuencia de la debilidad de las auténticas actividades productivas. Así se han podido edificar nuevas viviendas cuando se carece de servicios para las que ya existían, y sustituir edificios por otros de mayor volumen e intensidad de uso cuando el área donde se encuentran los primeros ya está congestionada.

Detectada esta problemática, los autores proponen adaptar el modelo de planificación a la nueva Ley del Suelo, rechazando opciones «desarrollistas» y asumiendo alternativas de crecimiento cualitativo y de saneamiento y mejora de la situación anterior, para

posteriormente poder afrontar actuaciones de crecimiento. Los criterios de ordenación para una alternativa de planeamiento cualitativo son formulados en términos de estándares tal y como se regulan en la Ley del Suelo; siendo particularmente explícitos algunos objetivos que, con la finalidad de no inutilizar el Plan, se planean sobre el régimen del suelo. Se propone *programar la oferta de suelo* suficiente para atender a las demandas previsibles, eliminando toda renta especulativa o de escasez y haciendo posible un mercado de suelo urbano que esté integrado exclusivamente por terrenos que hayan pasado previamente por todas las fases de planeamiento, y no por cualquier suelo cuya única condición urbana sea su capacidad material de ser edificado o tener una cierta plusvalía que en cualquier caso no le pertenece.

Como se ha podido comprobar, el Equipo Redactor está proponiendo la elaboración de un modelo de planificación saneado mediante actuaciones cualitativas que permitan reducir déficits, y mediante la intervención en el mercado del suelo que ha de estar sometido a programas de oferta controlados. El modelo propuesto, en cuanto una adaptación a la nueva Ley del Suelo, se perfila como un *nuevo modelo de derecho formal* aplicado, como ya conocemos, a un *modelo de hecho subyacente* que no cuestiona en profundidad y que, sin embargo, lo defiende y perfecciona al permitir resolver muchas contradicciones. A pesar de ello, el esquema y las directrices de planificación propuestas son ampliamente cuestionadas por los empresarios que manifiestan su postura en los comentarios críticos que hacen al Informe del Equipo Redactor y en su propio Esquema de sugerencias que formulan a través de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de León (51). En primer lugar, defendiendo situaciones de hecho en la construcción urbana, intentan desvalorizar el Informe sobre la situación urbanística por entender que se trata de exageradamente pesimista y catastrófico, «haciendo sospechar, dicen, que se trata de preparar el clima y mentalización necesaria para proponer medidas de extraordinario rigor». En medio de este aliento infundado de temores, centran su atención en las densidades de habitantes por hectárea y en los estándares de equipamiento y edificabilidad, cuyas regulaciones aten-

---

(51) «Esquema de sugerencias que presenta la Cámara Oficial de Comercio e Industria de León como principios básicos a desarrollar para la confección de un nuevo Plan de Ordenación Urbana de la ciudad de León», *Economía Leonesa*, número 332 (1977), s. p. (Adjunto al *Esquema* se publican las críticas al *Informe*).



taban contra un *modelo edificatorio* que no reconoce más límites en horizontal que los del propio solar y, en vertical, los que la propia tecnología de la construcción determine. Particularmente reaccionan contra la posible prohibición de construir viviendas en el área centro-ensanche por estimar que en dicho espacio la densidad resulta excesiva. Este objetivo de prohibición de construcción de viviendas en el *centro comercial* de León es «excesivo y enormemente conflictivo por el valor que actualmente tiene este suelo», manifiestan. Valorando el Plan como norma general, los propios representantes de los intereses dominantes en la construcción de la ciudad auguran un planeamiento mediatizado por el conflicto de intereses:

«Sabido es que toda ordenación urbanística altera tan profundamente el *statu quo* vigente —dicen— que ha de aceptarse como un hecho natural el afloramiento de una serie de intereses en pugna, demostrando la historia y experiencia que es éste precisamente uno de los principales problemas de más difícil solución y el que *encona hasta la exacerbación las posturas de oposición a cualquier tipo de plan de ordenación.*»

Dicho con otras palabras, los empresarios, ante la posibilidad de que el modelo de planificación «de derecho» que se está proponiendo no sancione el modelo «de hecho» que ellos defienden, anuncian su oposición y su intención de enfrentarse con cualquier práctica reglamentista que cuestione el libre ejercicio de sus intereses.

En efecto, la crítica que hacen al Informe presentado por el Equipo Redactor del Plan va acompañada de un *Esquema de Sugerencias* en el que se fijan los principios básicos que han de seguirse en la elaboración del PGOU para reiterar un modelo de ciudad a su medida. En primer lugar, merece una atención prioritaria para ellos el *modelo edificatorio*, cuya propuesta se basa en la máxima compactación y en las máximas posibilidades de construcción «incrementando la oferta de solares, como única medida que en una economía de mercado puede contribuir al abastecimiento de los mismos, impidiendo o restando posibilidades a la especulación del suelo». El sistema a emplear sería el de «torres», sin patios interiores y con grandes espacios abiertos entre unas edificaciones y otras. En realidad, para los espacios abiertos no había opción, puesto que en otra parte proponen que las edifica-

ciones ocupen la totalidad del solar en la primera planta, siguiendo el resto de la construcción el sistema de «torres». Este sistema de construcción —dicen— proporcionaba grandes espacios de *terrazas de utilización privada*.

Los espacios libres y zonas verdes de la ciudad han de desaparecer. Y explican sin reparos el porqué: «uno de los problemas más difíciles y conflictivos que plantea el Plan de Ordenación es destinar a zona verde terrenos que ya han alcanzado un importante valor urbano». En consecuencia, proponen que las zonas verdes se ubiquen en «suelo barato», o lo que es lo mismo alejadas de la ciudad. Para ello proponen la creación de uno o dos grandes parques alejados varios kilómetros de la ciudad. Su gran extensión permitiría «diluir la población aun en los días de gran afluencia» y el transporte colectivo les pondría en comunicación con distintos puntos de la ciudad; además, el predominio de vegetación forestal resultará más higiénico, menos costoso de mantener y hasta *rentable por su producción de madera* —dicen—. Finalmente, proponen la creación de grandes paseos y zonas ajardinadas en los terrenos ganados a los ríos Bernesga y Torío con su completo encauzamiento, operación que «no plantearía graves problemas de financiación, y ninguno de expropiación, al utilizar terrenos que son ganados al río», y que sí crearía un marco apropiado en cuanto obra pública generadora de plusvalías para construir un habitat residencial de calidad.

Otra de las «sugerencias de funcionalidad urbana» que suscribe la Cámara de Comercio e Industria se refiere a la necesidad de completar la *red de circunvalación* o de grandes vías periféricas para desviar el tráfico pesado del centro de la ciudad y también para articular una amplia dotación de infraestructura comercial: mercado central de alimentos perecederos, Estación Central de Autobuses, almacenes de distribución comercial, aparcamiento de camiones, etc. Esta propuesta es congruente con una racionalización de la actividad comercial, de manera que se puedan ir superando las formas tradicionales de comercio en viejos mercados y plazas públicas, teniendo una doble implicación: técnica, para agilizar el movimiento mecánico de mercancías, y económica, para eliminar la competencia del comercio minorista muy arraigado en la ciudad y que puntualmente sirve todo tipo de productos estacionales.

Aparentemente, una de las mayores contradicciones que se ob-

servan en el «proyecto urbanístico» de los empresarios es el tratamiento que ofrecen al *problema del tráfico*. Proponen que «debe aumentarse el espacio destinado a aparcamiento de vehículos automóviles en el centro de la ciudad que contribuirá a la fluidez del tráfico actualmente congestionado». Es fácil suponer que a mayores posibilidades de estacionamiento, mayor frecuencia de acceso y más intensidad de flujos, en definitiva. Están proponiendo exactamente lo contrario de lo que se viene planteando como objetivo en los ensayos que se hacen para solucionar o paliar al menos dicho problema. Es evidente que no pretenden ofrecer solución alguna, sino lograr una rentabilidad adicional del suelo:

«Ofreciendo estímulos por desgravación fiscal a los *propietarios de solares sin edificar*, a fin de que, aunque temporalmente, los destinen a lugares de aparcamiento, y, en definitiva, a una función más útil que la de simple solar.»

La elaboración del Plan se debate entonces entre dos posiciones. La legalista, adaptada a la nueva Ley del Suelo, propuesta por el Ayuntamiento y redactada por un Equipo de Técnicos que muestran cierta sensibilidad en el diagnóstico y en las operaciones de saneamiento que aconsejan; y la exhibida por los defensores a ultranza —de forma «prusiana» diríamos— del libre mercado, para quienes el Plan no es un instrumento de ordenación urbana general que impone determinaciones de uso del suelo y programa de actividades urbanísticas, sino un flexible compendio técnico de criterios, normas y estándares de urbanización aplicables ocasionalmente a la resolución de pequeñas contradicciones que genera la competencia en la lucha por la renta del suelo. Se está debatiendo entonces entre un modelo urbano «de derecho» formal y un modelo urbano «de hecho», aunque en ninguno de ellos se pierde el reflejo de cuáles son los principios esenciales en cuanto al régimen de propiedad, relaciones socio-económicas y sus determinaciones en el espacio urbano. La diferencia entre ambos es que el primero entrevera en su discurso el término *social* como calificativo aplicado a la propiedad e introduce elementos de racionalización en el diseño global aplicados mediante programaciones. Pero en ningún caso se advierten contenidos alternativos —de ahí su formalidad—, control efectivo del suelo urbano u operaciones de cirugía.

Creemos, en fin, que el Plan aprobado en 1980-1982 se identifica

con el modelo «de derecho» formal, recogiendo con mayor amplitud las indicaciones del Equipo Redactor, aunque también influido por las «sugerencias» de los empresarios. Como tal modelo «de derecho», reiteramos, referenciaba todas las actuaciones urbanísticas a los dictados de una norma general y, sobre todo, institucionalizaba la acción programadora reduciendo las posibilidades de la renta del suelo y el fluir «espontáneo» de iniciativas, intereses y ritmos en la construcción urbana. Esta es la razón que explica el surgimiento inmediato de conflictos entre los propietarios del suelo, los empresarios de la construcción y la vigencia del propio Plan; vigencia que han empezado a cuestionar las opciones políticas mayoritarias, proponiendo, a los cuatro años de su aprobación, la redacción de un nuevo documento de planificación urbana que sin duda reproduciría los mismos patrones que hemos venido observando en la construcción de la ciudad a falta de una alternativa de signo político radicalmente diferente.

## V. CONCLUSIONES

La contradicción fundamental que preside la construcción de la ciudad está determinada por la consideración de ésta como marco de vida colectiva y a la vez como espacio fragmentado por la propiedad privada del suelo. La resolución de esta contradicción parece ser que estuvo en la base de la promulgación de la Ley del Suelo de 1956. El imperio de la propiedad privada del suelo, sin freno para la práctica de la especulación, actuaba en contra de la provisión de los elementos imprescindibles para la producción y consumo colectivos, como viviendas, escuelas, sanidad y otros; y precisamente en unos momentos en los que un más intenso desarrollo del capitalismo estaba determinando procesos paralelos de concentración territorial y urbana. La institucionalización del planeamiento urbanístico preveía que esta problemática habría de quedar resuelta en el contexto operativo de los Planes Generales de Urbanización. En nuestro caso concreto éstos se identifican con lo que hemos denominado *modelos de planificación formal*, o modelos «de derecho» que se ajustan a las prescripciones de la Ley del Suelo, pero que no incorporan contenido alguno que cuestione las tendencias «de hecho» en la construcción de la ciudad. Aunque la Ley del Suelo fue presentada como instrumento que hacía

frente a un «Urbanismo incontrolado» y como «salto dialéctico» en la concepción de la ordenación y regulación urbanística, lo cierto es que el libre juego de las fuerzas económicas y el ejercicio no suficientemente limitado de las facultades dominicales sobre el suelo han estado produciendo continuas alzas especulativas en el valor de los terrenos, determinante bajo el que se ha construido la ciudad en los últimos años. La determinación de las tendencias de hecho en la construcción urbana ha dado lugar a que cualquier proyecto de planificación quede, desde su formulación o aprobación, implicado como parte de una política de clase muy ligada a intereses concretos: renta del suelo, promoción y construcción y especulación abierta como mecanismo directo de obtención de plusvalías. En suma, la construcción de la ciudad, determinada por los procesos de acumulación de capital, no puede sustraerse a las propias contradicciones del sistema económico: antagonismo de clase, dialéctica concentración/dispersión, contradicción entre necesidades y planteamientos colectivos e intereses y procedimientos privados. Contradicción entre una concepción de la vida como aventura colectiva y la propiedad privada de los medios de producción y de consumo, y particularmente del suelo sobre el que se construye la ciudad.

