

# Planeamiento y crecimiento urbano en Talavera de la Reina: aspiraciones y crisis de una ciudad media

*Planning and urban growth in Talavera de la Reina: ambitions and crisis of a medium-sized city*

*Carmen García Martínez*

*Francisco Javier Jover Martí*

Departamento de Geografía y O. T.,  
Universidad de Castilla-La Mancha

**Resumen:** En los cuarenta años transcurridos desde 1979 hasta el momento actual, Talavera de la Reina ha visto cómo crecía y se transformaba su espacio urbano, pero también ha pasado por etapas de declive, de las cuales la más reciente e intensa es la que se inició con la crisis de 2008. Al aumento de su superficie y la ampliación de su área de influencia, se ha unido el cambio del tejido urbano, gracias a procesos de renovación y expansión a los que se añaden, en menor medida, otros de recuperación urbana. La investigación recoge el papel que el planeamiento desarrollado, inspirado en diferentes modelos de concepción de ciudad, ha tenido como impulsor de esos procesos en los tres períodos que se han identificado para todo el país. Se aprecian un desfase cronológico y una falta de ajuste entre las previsiones de los planes y las características de la etapa en la que se aprueban. Así ocurre, en cierta medida, con el PGOU de 1997, que, con un carácter reformista y moderado, se aplica en la etapa del *boom* inmobiliario, o con el POM de 2011, cuyas ambiciones expansionistas se proponen en el momento en que se hace evidente la recesión provocada por la crisis económica.

**Palabras clave:** planeamiento, urbanismo, expansión urbana, crisis urbana, Talavera de la Reina.

**Abstract:** In the last forty years from 1979 to the present, Talavera de la Reina has seen its urban space grow and transform, but it has also gone through stages of decline, of which the most recent and intense is the one that began with the 2008 crisis. The increase in its surface and the expansion of its area of influence has been joined by the change in the urban fabric, thanks to processes of renewal and expansion to which are added, to a lesser extent, other urban recovery. The research contains the role that the planning developed, inspired by different models of city conception, has had as a driver

of these processes in the three periods that have been identified for the entire country. There is a time lag and a mismatch between the forecasts of the plans and the characteristics of the stage in which they are approved. This is the case, to a certain extent, with the PGOU of 1997, which, with a reformist and moderate nature, is applied in the stage of the real estate boom, or with the POM of 2011, whose expansionary ambitions are proposed at the moment in which it becomes evident the recession caused by the economic crisis.

**Keywords:** planning, urbanism, urban growth, urban crisis, Talavera de la Reina.

## 1. Talavera y su área urbana en el conjunto de ciudades medias

La singularidad de Talavera de la Reina dentro del conjunto de ciudades medias de la región de Castilla-La Mancha se deriva de un doble grupo de factores. Por un lado, influyen las características de su entorno territorial, es decir, las que tienen que ver con su localización, y con los rasgos de las unidades naturales que la caracterizan. La ciudad y su carácter no pueden separarse del río Tajo, junto a cuyo divagante cauce encuentra esta su emplazamiento. Tampoco puede entenderse sin su amplia y variada comarca, que se compone de espacios muy diversos por sus rasgos culturales y humanos. Las tierras de Talavera y de Oropesa, al norte del río, y la Jara, al sur, conforman, entre otras comarcas, un territorio de situación periférica con respecto al ámbito castellanomanchego que entra en contacto con Extremadura y Castilla-León.

El otro conjunto de factores se debe a los caracteres de la actividad humana. Talavera es la única de las ciudades de más de 50.000 habitantes que no es capital provincial y que ha llegado a situarse en el segundo lugar por población de la comunidad de Castilla-La Mancha. Su papel dentro de su comarca de influencia se intensificó desde mediados del siglo XIX. Para entender la ciudad actual hay que remontarse a las transformaciones acaecidas desde los años cincuenta, a la conversión en regadío del agro que la rodea, y a su incipiente industrialización basada en sectores agropecuarios. Después, al hilo de los procesos de cambio que han afectado a las actividades en las que cifraba su crecimiento, el estancamiento y el declive la han convertido en uno de los núcleos urbanos donde ha sido más visible la intensa crisis económica y demográfica desde 2008. En los últimos años se aprecia una recuperación que puede verse consolidada en el futuro inmediato.

Nuestro objetivo es caracterizar los rasgos específicos de la evolución urbanística de Talavera, una ciudad media del interior de España, en el período que va desde 1979 a 2019. Para ello se hace un análisis del planeamiento y las políticas urbanísticas desarrolladas a lo largo de los últimos cuarenta años en las tres etapas que se han identificado para el conjunto del país. Saber qué consecuencias ha tenido la aplicación de las normativas urbanísticas para la expansión de la ciudad e identificar qué tipo de proyectos ur-

banos han destacado a lo largo del período son algunas de las preguntas de investigación que han guiado este trabajo<sup>1</sup>.

## 2. Área de estudio, metodología y fuentes

El análisis de la evolución de las ciudades medias en los últimos años ha dejado numerosos trabajos (Cebrián, 2018). En ellos se ha podido corroborar la tendencia, intensificada en el período de finales de los noventa hasta las crisis de 2008, a ampliar su espacio urbano, siguiendo la misma pauta que se aprecia en grandes ciudades. Los procesos de urbanización han sobrepasado, en la mayoría de los casos, los términos municipales de las ciudades centrales y se han extendido por otros adyacentes, generando, así, áreas urbanas, más o menos continuas, donde se aprecia la influencia del núcleo capital. La construcción de nuevos barrios residenciales, en muchas ocasiones de baja densidad, de zonas industriales y comerciales y, en definitiva, la dispersión de diversos usos urbanos por el territorio son testigos de la generación de unidades urbanas de carácter supramunicipal, constituidas por tramas discontinuas. La delimitación de estas áreas se ha establecido a partir de diversas metodologías, entre las que destacan dos: las que se basan en criterios funcionales y las que se centran en la extensión del suelo urbanizado. En el primer caso, las áreas urbanas se definen como áreas de mercado de trabajo, medidas a través de la densidad de población y de los viajes de desplazamiento al trabajo. También se incluyen aquí las áreas funcionales urbanas que resultan de considerar la población vinculada (por motivos laborales, residenciales o por estudios) (Pillet *et al.*, 2010; Pillet y Cañizares, 2017). En el segundo caso, la aglomeración urbana se identifica por la intensidad de la urbanización, que va disminuyendo con la distancia en la franja, más o menos amplia, que rodea a la ciudad central. El límite de este anillo se ha establecido a partir de la isócrona de 30 minutos, o con la distancia de 30 kilómetros.

### 2.1. El área urbana de Talavera

En Talavera también se ha estudiado este proceso de expansión y configuración de su área urbana (García *et al.*, 2018). A partir de trabajos anteriores en el territorio que rodea la ciudad se pueden identificar varias coronas en las que se aprecia, con distintos grados de intensidad, la influencia del núcleo principal. La utilización de los términos municipi-

---

1. Esta investigación forma parte del proyecto «Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos (RTI2018-096435-b-c21+c22)», del Ministerio de Ciencia e Innovación.

pales como unidades básicas para la delimitación del área urbana condiciona los resultados, al no poder establecer diferencias dentro de las circunscripciones de los municipios.

CUADRO I. CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA URBANA DE TALAVERA POR NIVELES

	<b>Municipios</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Población (2020)</b>
Área urbana extensa	49	3.010	129.948
Área funcional	8	832	100.975
Área básica	4	596	94.302

Fuente: Elaboración propia.

1. Área urbana extensa. Se trata del nivel más amplio que considera el umbral de 30 kilómetros desde Talavera. Abarca términos municipales que se integran completamente y otros que lo hacen de forma parcial, siempre que su cabecera quede incluida en esta distancia. Forman este territorio 49 municipios dentro de la provincia de Toledo<sup>2</sup>. En otros trabajos anteriores, se ha analizado el ámbito de influencia de la ciudad desde el principio de siglo hasta 2016, a partir del área urbana extensa a la que se añadía el criterio del dinamismo demográfico experimentado (García *et al.*, 2020) en esa etapa marcada por la crisis de 2008 (que da lugar a una fase de crecimiento anterior y otra, de distinto signo, posterior a esa fecha).

2. Área urbana funcional. Esta resulta de aplicar la metodología del proyecto europeo Urban Audit, y permite identificar áreas urbanas funcionales (AUF) según criterios laborales. Para delimitar el espacio de influencia de la ciudad central se incluyen los municipios contiguos con más de 2.000 habitantes, donde al menos el 15% de su población se desplace a trabajar a la ciudad objeto de estudio<sup>3</sup>.

Según esto, el AUF de Talavera de la Reina está formada por ocho municipios donde se incluyen, además de la capital, Calera y Chozas, Velada, Mejorada, Segurilla, Pepino, San Román de los Montes y La Pueblanueva. Se trata de un territorio con una superficie de 831,63 km<sup>2</sup> y 100.975 habitantes en 2020.

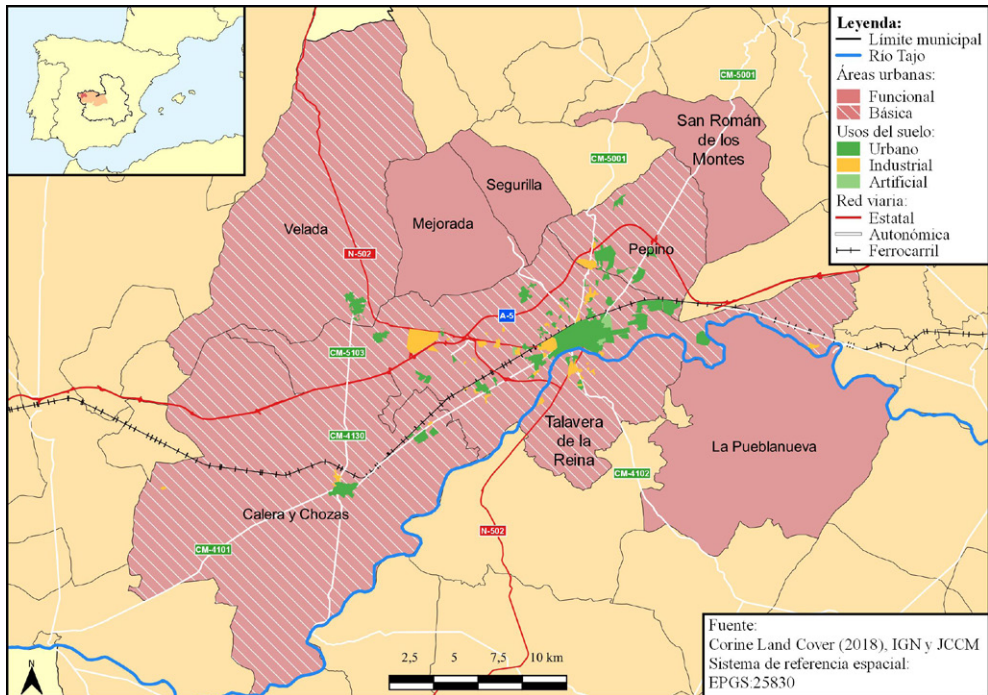
3. Área urbana básica. Según el Ministerio de Transportes (2021), el área urbana está formada por solo por cuatro municipios (Talavera, Calera y Chozas, Pepino y Velada), con una superficie de 596 km<sup>2</sup> y 94.302 habitantes, de los cuales el 89%, 83.663 per-

2. A los que se añade el municipio de Lanzahíta, que también cumple este criterio, pero pertenece a la provincia de Ávila.

3. Por debajo de ese tamaño de población se emplean otras escalas que incrementan la proporción de desplazados por motivos laborales. De 1.000 a 2.000: el 25% de los ocupados se desplazan a la ciudad. De 500 a 1.000, el umbral es del 35%. De 100 a 500, umbral del 45%. De 0 a 100, umbral del 50%.

sonas, viven en el núcleo principal, Talavera de la Reina. Este es el nivel que se ha considerado como el más apropiado para esta investigación, ya que delimita el espacio por donde el influjo de la ciudad es más intenso, tal como se aprecia en el aumento del área urbanizada a lo largo del período. La adopción de este criterio no impide reconocer que también en otros municipios limítrofes se aprecia la expansión de la urbanización causada por la proximidad a la ciudad más importante, aunque su análisis no se contempla en este caso (figura 1).

FIGURA 1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA URBANA DE TALAVERA DE LA REINA



Fuente: Elaboración propia a partir de Urban Atlas y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021).

## 2.2. Metodología y fuentes

Este trabajo se centra en la evolución urbanística del área urbana de Talavera de la Reina, a partir de dos componentes metodológicos. Por un lado, se plantea el análisis cartográfico y cuantitativo de indicadores demográficos y de suelo, que se complementa, por otro lado, con el estudio en profundidad del planeamiento urbano y las políticas urbanísticas desarrolladas en el período que se inicia en 1979.

Las fuentes que se emplean son aquellas especializadas en los aspectos recogidos en la investigación. En cuanto a la ocupación del suelo, se ha utilizado el Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), las Coberturas del Sistema de Información de la Ocupación de Suelo en España (SIOSE), así como las del proyecto Corine Land Cover (Coordination of Information on the Environment). Para la información urbanística se ha hecho uso del Sistema de Información Urbana (SIU), así como de la documentación disponible en la normativa urbanística vigente en las tres etapas consideradas en el trabajo. La población y las viviendas se han analizado a partir de los datos que proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE) —censos de población y vivienda de 1991, 2001, 2011 y la Estadística del Padrón continuo desde 1998—. La consulta directa a los responsables en materia urbanística del Ayuntamiento de Talavera de la Reina ha permitido también comprender y precisar algunos datos de la evolución urbanística de la ciudad.

### **3. Dinámicas de urbanización y evolución de la población en el área urbana**

En el ciclo que se abre al finalizar la década de los setenta, con las primeras elecciones democráticas municipales tras el período franquista, se pueden distinguir tres etapas definidas en función de la dinámica inmobiliaria y las consiguientes políticas urbanísticas y tipo de planeamiento desarrollado, así como los períodos marcados por las elecciones locales. En definitiva, se basa en la constatación de la relación, manifestada en nuestro país en los últimos cuarenta años, entre el crecimiento económico y la actividad constructiva. El resultado desde el punto de vista urbanístico ha sido un aumento del parque de viviendas y de las superficies urbanizadas que no responden a la demanda, sino que son la consecuencia de procesos especulativos. La hipótesis de que esta expansión del sector inmobiliario se ha visto apoyada por las políticas urbanísticas y por el planeamiento vigente se ha analizado en otras ciudades españolas (Bellet, 2020) y se intenta corroborar también en este caso.

La primera etapa, de 1979 a 1991, se ha considerado como la del urbanismo «urbano» y reformista. Se inicia con la recesión económica de la década de los setenta, que luego, desde 1985, se continúa con un período de expansión económica. Los objetivos de las políticas urbanísticas se dirigen, en general, a la mejora y consolidación de la ciudad existente y no al crecimiento (Bellet, 2020) en un marco regido por la Ley del Suelo de 1975. La década de los ochenta destaca por el número y calidad de los planes urbanísticos en las ciudades españolas. La contención en el volumen de viviendas construidas en España es, en comparación con el período siguiente, la característica de la etapa.

De 1992 a 2007 se extiende la fase del urbanismo expansivo. Este período ha dado lugar a un gran volumen de trabajos en los que se ha hablado de «década prodigiosa»

para denominar a los años transcurridos entre 1998 y 2008 como aquellos en los que la explosión inmobiliaria animada por las facilidades financieras, la permisividad urbanística y los afanes especuladores cambió notablemente el aspecto y la extensión de las ciudades españolas (Burriel, 2008; Gaja, 2008). Un momento clave es la aprobación de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que venía a respaldar la política del «todo urbanizable». Como consecuencia, la producción masiva de suelo y viviendas caracterizó este período de «ciudad neoliberal» en un marco de desregulación y flexibilidad, donde el *marketing* urbano, la planificación estratégica y los grandes proyectos tomaron el relevo del urbanismo reformista de la etapa anterior.

Por último, de 2008 al momento actual, como consecuencia del freno a la actividad constructiva que impone la crisis, particularmente intenso en los primeros años, se produce un período de estancamiento de los nuevos desarrollos urbanísticos, en especial de los que tienden a ampliar el espacio urbano. Para muchos se abre un momento de regeneración urbana, en el que, tras la reflexión que impone la coyuntura económica, se orienta el crecimiento a operaciones interiores de reforma, que, en muchas ocasiones, sin embargo, siguen aplicando los principios del modelo neoliberal. Sin embargo, también se han apreciado otras iniciativas que, a partir del cuestionamiento de la forma de entender y hacer ciudad, proponen acciones de mejora basadas en la participación de la ciudadanía que se dirigen, por ejemplo, a la revitalización de los espacios públicos o la mejora de la vida cotidiana en los barrios, entre otros. En este sentido, puede ser el final de un ciclo de expansión y derroche, a la búsqueda de un urbanismo que siga principios de racionalidad y mesura, en que la construcción se ajuste a las necesidades reales, en un proceso que quiere desembocar en una ciudad más sostenible.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la ciudad de Talavera en las tres etapas identificadas, y comprobar cómo se han adaptado el planeamiento y las políticas urbanas desarrolladas en esta escala local a los rasgos generales de cada período. Se parte de la premisa de que tanto los planes como las acciones emprendidas por los municipios son el resultado de la adaptación local a las características socioeconómicas del momento. El reflejo de todo ello se observa en los proyectos urbanos que marcan cada una de las etapas y que se analizarán a continuación.

### ***3.1. Una mirada atrás para comprender la ciudad: la transformación agraria y sus repercusiones en el dinamismo urbano (1950-1979)***

En el período de 1950 a 1970 se van a producir notables transformaciones en el país que tienen su expresión en el gran éxodo rural que vacía los pueblos, al tiempo que llena las ciudades. En el caso de Talavera, para comprender la realidad actual es necesario referirse a las novedades que introduce esa etapa, que para el conjunto de España es de

despegue económico y cambio social, y que va a condicionar intensamente la evolución posterior de la sociedad talaverana y, en definitiva, de la ciudad.

Tras la posguerra, Talavera será el escenario de una importante actuación del Instituto Nacional de Colonización. Se trata de la construcción del Canal Bajo del Alberche, que va a dar lugar a la conversión de un amplio territorio de secano en una fértil huerta (cuya producción destacó durante años dentro del conjunto nacional). Con una longitud de 267 kilómetros, delimitaba un territorio al norte del Tajo con una superficie en torno al 25% de los términos de los dos municipios afectados: Talavera de la Reina y Calera. Este sistema de regadío abarcaba una serie de pantanos y presas (San Juan, Burguillo y el Charco del Cura) y permitía una superficie útil regada de 9.042 hectáreas (Mejías, 2004: 66). El cambio en la agricultura que se inicia en la década de los cuarenta dará lugar a una importante inmigración de población llegada desde otras provincias (entre las que destaca la de Cáceres, así como los inmigrados desde la comarca de la Vera), ya que se daba preferencia a la población que tuviese experiencia en regadío.

Como núcleos articuladores de este nuevo paisaje agrario se crearon dos poblados de colonización: Talavera la Nueva (conocida como Talaverilla), en el municipio principal, y Alberche del Caudillo (en Calera y Chozas). Los cambios y las mejoras en la productividad del sector agrario que introduce el regadío tienen repercusiones en cadena que afectan no solo al tipo de cultivos (la tradicional trilogía mediterránea se verá sustituida por productos de huerta, algodón y tabaco), sino también al gran aumento de las cantidades producidas y, en consecuencia, a la generación de nuevas industrias de transformación y al despegue de los servicios. El Centro de Fermentación del Tabaco (creado en 1951), que se convirtió en centro de la producción tabaquera de siete provincias, la Algodonera de Castilla y Harinera Talaverana son, entre otros, ejemplos de industrias de transformación de los productos locales (Mejías, 2004).

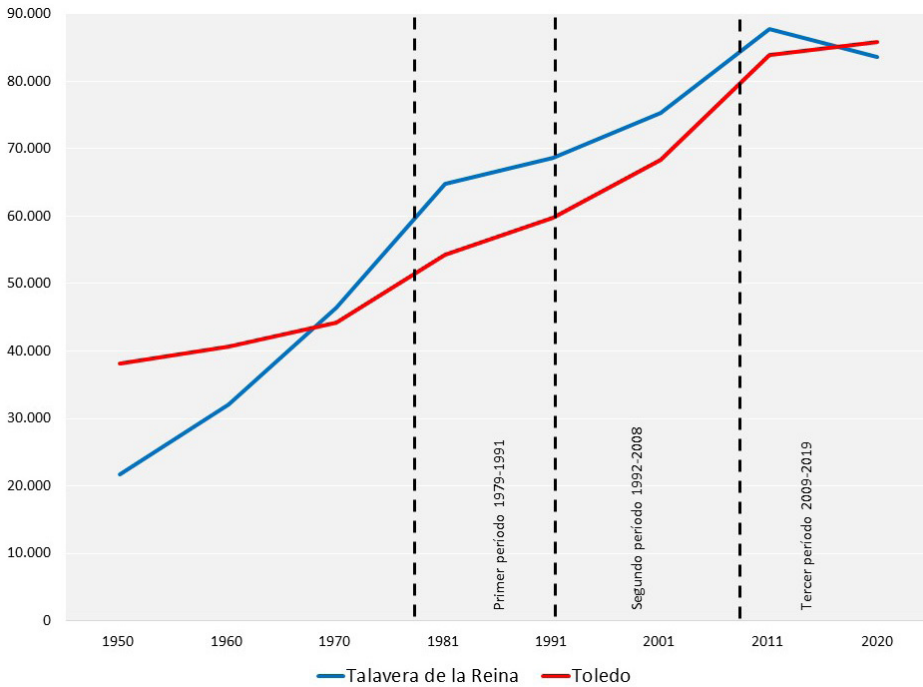
La situación fue boyante durante más de dos décadas, pero el sistema perdió fuerza en los años setenta, acosado por las debilidades clásicas del sector y la escasa modernización del agro talaverano, a pesar del impulso inducido por la actuación estatal.

### ***3.1.1. Las décadas del crecimiento demográfico y la «confusión» espacial***

El despegue demográfico de Talavera de la Reina se produce a partir de la década de los cincuenta del pasado siglo xx. Hasta entonces no se podía dudar de la primacía de la capital provincial en términos de efectivos poblacionales. El papel adquirido a lo largo de la historia o su función político-administrativa, junto con la proximidad a Madrid, son algunos de los factores que explican la importancia de Toledo. Sin embargo, esta situación cambia, a favor de Talavera de la Reina, tal y como se registra en el censo de población de 1970. A partir de ese momento se convierte en la primera ciudad de la provincia por número de habitantes y en la segunda de toda Castilla-La Mancha, solo superada por Albacete (figura 2).



FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE TOLEDO Y TALAVERA DE LA REINA (1950-2020)



Fuente: INE (2021), censos de población y padrón de habitantes; elaboración propia.

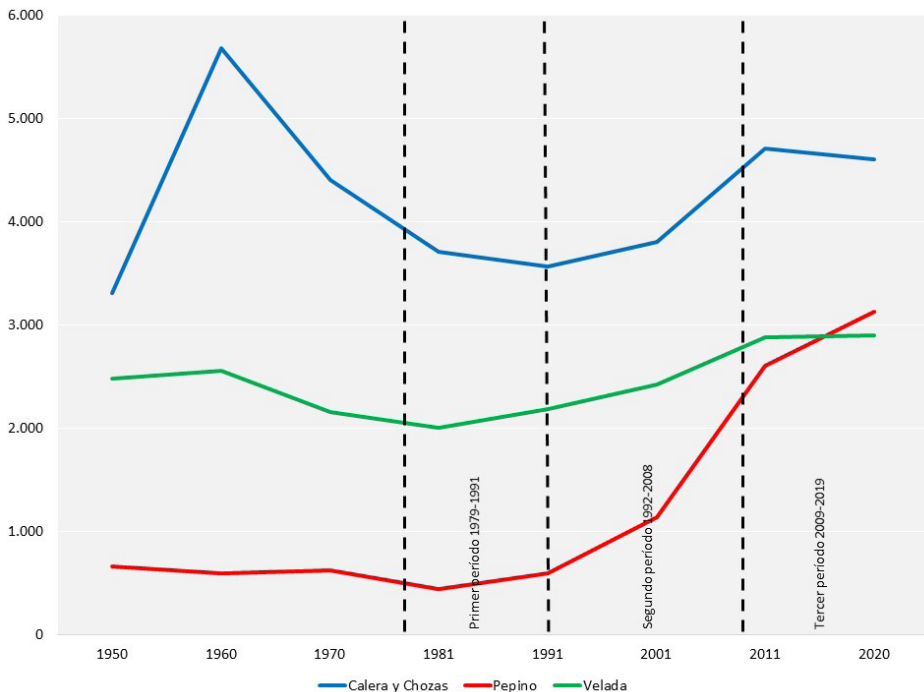
En el período entre 1950 y 1981 registró tasas de crecimiento que superaban el 3% anual, dando muestras de ser una de las ciudades más dinámicas de la región. Desde el punto de vista urbanístico, experimentó una transformación similar a la que se observaba en otras capitales españolas. Como ha sido puesto de manifiesto, precisamente en los años de mayor crecimiento demográfico, las ciudades pasan por una etapa de confusión espacial, que coincide con el momento en que se desarrollan los primeros planes urbanísticos al amparo de la Ley del Suelo de 1956. La complejidad del nuevo sistema y las novedades que introduce no son fácilmente asumibles. Tal como explica Terán:

[...] grandes partes de esas ciudades quedaron marcadas para siempre por esa fisonomía abigarrada y discordante, compuesta de piezas heterogéneas mal ensambladas, agravada por la elevación de alturas y volúmenes, que la presión de la iniciativa privada arrancaba de unos ayuntamientos complacientes con ella. Y también por la escasa calidad de la propia arquitectura, prostituida al servicio del más rapaz negocio inmobiliario (1998: 177-178).

La imagen de Talavera, que alcanzó la cifra de 50.000 habitantes en la década de los setenta, responde también a la descripción anterior. El rápido crecimiento poblacional dio

lugar a una expansión del tejido urbano sin una visión de conjunto, en que se hicieron evidentes diversos problemas. Así se convirtió en una de las ciudades de la región que experimentaron mayores transformaciones morfológicas durante los años sesenta y setenta, en buena medida determinadas por la ausencia de un plan general de ordenación urbana.

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE CALERA Y CHOZAS, PEPINO Y VELADA (1950-2020)



Fuente: INE (2021), censos de población y padrón de habitantes; elaboración propia.

La falta de instrumentos de referencia y control propició, sobre todo en los momentos de mayor crecimiento, «los abusos en los aprovechamientos edificatorios del suelo, la transformación morfológica del centro y la excesiva construcción en altura» (Zárate, 1998: 181). A partir de 1961 se aprecia el impulso derivado del desarrollo de actividades terciarias y secundarias, con la creación de una zona industrial al oeste del casco urbano. A su plano, caracterizado por un modelo radioconcéntrico, se iban incorporando nuevos barrios con tramados diferentes. Las barriadas de viviendas populares edificadas por iniciativa pública en los cincuenta convivían con otras derivadas de los procesos de renovación en el interior del casco, en espacios donde se mezclaban los bloques modernos en altura con viviendas tradicionales de una o dos plantas.

En ese período, el área que rodea a la ciudad todavía no se ve afectada por el crecimiento del núcleo. Por el contrario, los municipios de Pepino y Velada experimentan cierto estancamiento y pérdidas de población entre 1950 y 1981. El éxodo rural dirigido hacia espacios de mayor dinamismo económico marcó la evolución demográfica de estos municipios. Tan solo Calera y Chozas registra un repunte en el censo de 1960, explicado por la ocupación del poblado de colonización que se encuentra en este municipio (figura 3).

A finales de los setenta se aprecian señales de un cambio de coyuntura con la constatación de la falta de adecuación de las actividades que habían sido la base del crecimiento (la agricultura y las actividades manufactureras) a la nueva fase que se abre después de las crisis de esa década.

### ***3.2. Los años de transformación urbana: entre la destrucción patrimonial y el crecimiento discontinuo (1979-1991)***

En 1981 la ciudad cuenta con 64.840 habitantes y se sitúa, por su tamaño, en el segundo puesto de la jerarquía urbana regional. Sin embargo, el crecimiento de población se ha ralentizado y pasa de una tasa en torno al 3% de la década de los setenta al 0,6% entre 1981 y 1991. Desde el punto de vista urbanístico se aprecian algunos problemas, resultado del período anterior de intensa transformación y densificación del casco urbano. Entre ellos se encuentra el aprovechamiento excesivo del suelo urbano (con áreas de elevadísimas densidades, debido a los abusos admitidos en los años anteriores).

El planeamiento vigente se basa en normas subsidiarias provinciales (de 1972, y su modificación en 1981) y municipales (1985). Su desarrollo derivará en un sobredimensionamiento en la clasificación de suelo urbano que no llegará a colmatarse, ya que el crecimiento del período fue discontinuo, dando lugar a vacíos en el espacio ocupado. Por otro lado, como ocurre en otras muchas ciudades españolas, se constata la violación de la normativa vigente con la aparición de parcelaciones ilegales en sectores no urbanizables. Con la expansión, la malla radioconcéntrica tradicional se ve afectada y se aprecia una mayor congestión circulatoria en el núcleo central.

La ciudad aparece claramente segregada en zonas monofuncionales: al oeste, las áreas de trabajo, al este, las residenciales, y, en el centro, coincidiendo con el casco histórico, se encuentra el área administrativa (Esteve *et al.*, 1995). Una de estas barriadas situadas al occidente del núcleo es Patrocinio de San José, que, ya en el año 1991, se catalogaba como vulnerable (Hernández, 1997). Su origen resulta de la parcelación ilegal realizada en los años cincuenta, en lo que eran afueras del área consolidada para ubicar a los trabajadores de la industria. Situada junto a la carretera de Valdeverdeja, en aquel momento constituía un núcleo aislado bien definido, alejado un kilómetro de Talavera. Las viviendas se intercalaban con naves pequeñas y talleres. Entonces se consideraba una de las zonas más desfavorecidas de la ciudad por la mala calidad del tejido residencial y por

el nivel socioeconómico de su población. Por otro lado, la escasez de equipamientos y zonas verdes es un problema que afectaba claramente a las zonas residenciales del este, mientras que en el centro histórico cada vez era más evidente la pérdida de patrimonio y también de actividades. Por su parte, el río y área fluvial aparecían degradados y seriamente contaminados ante la falta, entre otras cosas, de estación depuradora de aguas.

En este período el área urbana empieza a mostrar una cierta evolución. Mientras que el dinamismo es aún moderado en Velada, empieza a manifestarse el aumento demográfico más acentuado en Pepino, que deja en evidencia el estancamiento y la ligera regresión de Calera y Chozas.

### ***3.3. La consolidación de la segregación urbana y la ampliación del suelo urbano en la etapa del urbanismo expansivo (1992-2008)***

Esta etapa se caracteriza, siguiendo la tendencia generalizada en el país, por el crecimiento demográfico y la expansión de la urbanización. En la primera parte (de 1991 a 2001), la dinámica demográfica recupera su pulso con una tasa de crecimiento del 0,9%, que se verá superada en los años siguientes con una tasa de 1,5% en el decenio 2001-2011. En buena medida, esta evolución se debe a la llegada de población inmigrante, que, en este caso, a diferencia de lo ocurrido en otros períodos de la historia de la ciudad, procede de otros países y tiene un notable impacto en el desarrollo urbano. Un notable conjunto de población inmigrante llegado del este europeo, Sudamérica y también África septentrional y subsahariana se instala en el área urbana talaverana, animado por el proceso de construcción que se vivió a finales del siglo xx e inicios del xxi. El rápido crecimiento de los extranjeros se aprecia especialmente en los barrios próximos al centro urbano y, aunque en menor medida, también en otros barrios periféricos obreros (como Patrocinio de San José). Un indicador de la diferenciación social en la ciudad es el aumento del número de barrios vulnerables, que llega a seis en 2001 (Ministerio de Fomento, 2010) (además de Patrocinio, se añaden a esta lista La Piedad-Puerta de Cuartos, un sector del casco histórico, Francis Aguirre, Pío XII y Justiniano López Brea). En la mancha urbana continua se mantienen los problemas heredados de las etapas anteriores, que se sintetizan en la dualidad de las zonas residenciales entre el este (de clases más acomodadas) y el oeste de marcado carácter obrero, en un espacio donde conviven las viviendas con los usos industriales y aún no se ha completado. La necesidad de activar el centro histórico y regenerar el medio natural que rodea la ciudad es otro hecho que se hace más evidente cada vez.

Por otro lado, a partir de la explotación de los datos de Corine Land Cover (para 2002), se aprecia la ampliación del espacio urbanizado con nuevas construcciones en los márgenes de la ciudad y, especialmente, en el suelo del municipio vecino, Pepino. El impulso de la población en este último (al ritmo de casi el 6% anual de 1991 a 2001 y

del 7,8% anual de 2001 a 2011) refleja bien la situación. La construcción de nuevas urbanizaciones, sobre todo vinculadas a segundas residencias, es en buena medida responsable de la expansión del área urbana al norte del término administrativo de Talavera. También Calera y Chozas y Velada, tras los primeros años de aumento moderado (0,5% en la primera década en ambos casos), experimentan un repunte notable (más del 2% y el 1,7%, respectivamente) de 2001 a 2011. La distancia con respecto a la ciudad central justifica el menor dinamismo, aunque factores como las buenas comunicaciones o la proximidad a la zona industrial (en Velada) atraen también el crecimiento poblacional hacia estas entidades, pero en términos de ocupación de suelo no se acerca a las superficies desarrolladas en Pepino.

### ***3.4. La recesión urbana, una consecuencia de la crisis económica a partir de 2008***

El impacto de la crisis de 2008 en Talavera ha sido muy importante y tiene su reflejo en las elevadas tasas de paro que se han registrado en este último período en la ciudad. Si las cifras ya eran preocupantes a principios de siglo (en torno al 16,5% en 2001), la situación se hace insostenible a partir de 2008, con valores que llegaron al 40% entre 2012 y 2014. De hecho, este indicador sigue estando entre los más altos del país todavía en 2020, cuando Talavera aparece en cuarto lugar en la clasificación de ciudades españolas con mayor tasa de paro, con el 26,1% de la población activa. La estructura productiva de la capital y su comarca, ante la debilidad y falta de adecuación de las industrias tradicionales, se sustentaba en la construcción y el comercio, lo que explica la gran vulnerabilidad de su economía, tal como se comprobó desde el inicio de la crisis. La imprevista disminución de las oportunidades de empleo tiene una relación directa con la evolución demográfica, ya que, a partir de 2010 (momento en que se llega al máximo demográfico, con casi 90.000 habitantes), la salida de muchos de los extranjeros que habían venido en la etapa anterior ocasiona las pérdidas demográficas que caracterizan los años siguientes hasta 2019.

Los efectos de las dificultades económicas tienen su reflejo en el espacio urbano. Al tiempo que disminuye la población y se cierran los negocios, la imagen de abandono y declive de las calles talaveranas bordeadas de locales clausurados, como expresión de la quiebra de las actividades que antes los ocupaban, es la que caracteriza un período difícil de la historia reciente.

Entre las políticas urbanas de este período, figura la participación de Talavera en la iniciativa Urban<sup>4</sup> (2008-2013), cuyo propósito es regenerar el tejido social y económico de las áreas más desfavorecidas. En Talavera, dada la marcada dualidad que

---

4. Iniciativa Urban de la Dirección General de Fondos Europeos, Ministerio de Economía y Hacienda.

se ha comentado, se coincidía con los barrios del oeste del núcleo. La zona Urban (que afectaba al 11% de la población urbana) incluía cuatro barriadas residenciales: una periférica (Patrocinio), otras dos que forman parte del casco urbano (La Piedad y Puerta de Cuartos), y un sector del centro histórico extramuros. La tasa de paro en esa zona llegaba al 24%, frente al 16% del resto de la ciudad (en un momento en que la media regional se situaba en el 11%). Abarcaba un área donde, desde los años sesenta, se habían ido instalado también actividades industriales diversas, siendo las predominantes los talleres (de automoción, soldadura, calderería, cerrajería) y los almacenes de distribución.

Otra zona donde se han hecho más evidentes las dificultades por las que ha pasado la ciudad es el centro histórico. La actividad comercial, ante la bajada de la demanda, experimentó un marcado retroceso. Las tiendas y locales comerciales del centro sufrieron, como no podía ser de otro modo, un notable descenso, dando lugar a titulares en la prensa que expresaban bien la situación de declive que vive Talavera (Abad, 2019).

#### **4. Evolución del planeamiento**

El análisis en detalle de la evolución del planeamiento tiene por objeto comprobar su relación con las grandes etapas definidas en la escala nacional, así como identificar el papel que ha tenido en la regulación del crecimiento urbano.

##### ***4.1. El planeamiento en Talavera durante la etapa del urbanismo reformista: de 1979 a 1991***

En el período que va de 1979, con la llegada de los primeros ayuntamientos democráticos, a 1991 la ciudad se rige por normas subsidiarias, primero de carácter provincial y luego municipal (cuadro 2). Al principio de esta etapa están vigentes las normas subsidiarias provinciales aprobadas en 1972<sup>5</sup>. Pensadas para ser revisadas a los cinco años, la promulgación de una nueva Ley del Suelo en 1975 hizo aún más visible la necesidad de adaptación del planeamiento a los cambios que esta imponía. En consecuencia, por orden ministerial, en 1981 se aprobó una nueva normativa, cuya redacción estaba guiada por el afán de corregir el «crecimiento urbano irracional, que tiende a acentuarse, y que solo busca atender a necesidades concretas y específicas sin la más

---

5. Las Normas Subsidiarias de Planeamiento de la provincia de Toledo resultan de la Orden Ministerial de 19 de julio de 1972.

mínima visión de las necesidades futuras» (BOE, 21-10-1981). Como ocurre en otras ciudades durante la llamada década dorada del planeamiento español (Bellet, 2020), el crecimiento planeado y regulado se convierte en la clave para evitar o corregir los problemas que se evidenciaban. Solo unos años más tarde, en 1985, se promulgaron otras normas subsidiarias, esta vez municipales (aunque debido a un recurso contencioso-administrativo su publicación data de 1993<sup>6</sup>) (Ezquiaga, 2010), cuya vigencia se prolonga hasta la siguiente fase.

CUADRO 2. LA EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN TALAVERA DE LA REINA ENTRE 1979 Y 2019

<b>Etapas</b>	<b>Subperíodo</b>	<b>Normativa</b>
1979-1991	1979-1981	NN. SS. provinciales de 1972
	1981-1984	NN. SS. provinciales de 1981
	1985-1991	NN. SS. municipales de 1985
1992-2007	1992-1997	
	1997-2007	Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)
2008-2019	2008-2010	
	2011-2019	Plan de Ordenación Municipal (POM)

Fuente: Ayuntamiento de Talavera; elaboración propia.

En este contexto, a principios de la década de los ochenta, en Talavera se estaban desarrollando sobre suelo urbanizable más de veinte planes parciales (PGOU, 1997). En el período que termina en 1991 se aprobaron cuatro definitivamente, entre los que destacan los de áreas industriales como La Solana y Torrehierro, así como otros diecisiete planes especiales de reforma interior (entre ellos, Patrocinio y Ferrocarril). Son una muestra de la intensificación de la actividad urbanística en este período que continuó a lo largo de la década de los noventa.

#### ***4.2. El período del urbanismo expansivo y el Plan de 1997***

En el inicio de la etapa del urbanismo expansivo aún están vigentes las Normas Subsidiarias de los ochenta, aunque ya se estaba tramitando el Plan General de Ordenación

---

6. Las Normas Subsidiarias Municipales fueron aprobadas el 15 de julio de 1985, pero su publicación en el *BOCM* es de 10 de marzo de 1993.

Urbana que fue aprobado definitivamente en julio de 1997<sup>7</sup>. Este es el documento que marcará las directrices de la evolución urbana de Talavera durante la mayor parte del período. Este plan tenía un horizonte dilatado y hacía unas previsiones muy optimistas del crecimiento de población, ya que adoptaba la hipótesis de una tasa de crecimiento medio en torno al 1%, a pesar de que en el momento de redacción del avance del plan se habían puesto de manifiesto el estancamiento demográfico y el freno en la inmigración (baste recordar que en la década de 1981 a 1991 la tasa de crecimiento de la población solo alcanzó el 0,6%, en contraste con el fuerte dinamismo de los setenta). También habían aparecido signos evidentes de debilidad económica, lo que influye en que el plan considere no solo los aspectos físicos del desarrollo urbano, sino también la planificación económica y social, como elementos clave de la ordenación prevista. Propone promover cambios estructurales que contribuyan a sacar a la ciudad de su estancamiento (Esteve *et al.*, 1995). Entre ellos figuran acciones como potenciar el papel de la ciudad como centro funcional de su extensa área (en la que incluye 65 localidades), a partir de la implantación de la actividad universitaria (que se inicia en 1994) y de la intensificación de la estructura comercial; introducir estrategias para la promoción de la industria; participar en la red urbana que tiene a Madrid como centro, o reclamar un lugar en el eje Madrid-Lisboa gracias a la mejora del sistema de comunicaciones ferroviarias.

#### **4.2.1. Un modelo de ciudad de base reformista**

El esquema físico del plan parte de la aceptación de los condicionantes urbanísticos existentes, es decir, de las barreras que suponen la línea férrea Madrid-Lisboa al norte, el río Tajo al sur o la carretera de Extremadura al oeste, y apuesta por el crecimiento de la ciudad siguiendo la dirección este-oeste, con un modelo alternativo al radioconcéntrico. Se basa en una malla ortogonal paralela al río, apoyada en un sistema viario que facilite los desplazamientos entre el este y el oeste de la ciudad. También se proponen evitar la polarización y buscar el equilibrio en las distintas zonas en población, empleo y servicios. Otro elemento que hubiera contribuido a cambiar la imagen de Talavera es el sistema verde previsto, basado en la creación de áreas verdes en puntos estratégicos de la ciudad conectados a través de una parrilla de vías peatonales. Esta malla verde se situaría entre dos ejes: el parque lineal paralelo al trazado ferroviario y el área natural configurada por el río Tajo, espacio objeto de recuperación ante la degradación que presenta. En línea con la preocupación ambiental, está la revitalización del casco histórico mediante un plan especial de recuperación que no solo se ocupe de la preservación del patrimonio, sino también de dinamizar las actividades económicas. Estos mismos planteamientos se aprecian en la propuesta de conversión de la Ronda sur en una vía lenta, con carácter de

---

7. Publicado en el *DOCM* n.º 35, de 1 de agosto de 1997.



bulevar, o en el sistema de movilidad urbana que intenta descongestionar el tráfico a partir de acciones como el diseño de una nueva estación de autobuses al oeste de la ciudad.

En conjunto, en el PGOU se contemplaban doce planes especiales de reforma interior (entre ellos, el mencionado Plan Especial de la Villa de Talavera). También se identificaban doce planes parciales, dos programas de actuación urbanística y otras ocho actuaciones (entre los que estaban el Plan Especial para la ordenación del Centro Logístico de Transporte y el Plan de Ordenación de las Riberas del Tajo).

#### ***4.2.2. Evolución y desarrollo de PGOU en la etapa del cambio de modelo***

Este plan tiene un carácter moderado en cuanto a las aspiraciones de expansión del suelo urbano. Se centra en la ciudad existente, con propuestas de mejora que expresan la preocupación ambiental y la búsqueda de cohesión social. Presenta, por sus principios, similitudes con los modelos que se difundieron en las ciudades españolas en la década del urbanismo reformista. Sin embargo, muy poco después de empezar a aplicarse se producirá un hecho que cambiará el modelo de crecimiento urbano en España, la aprobación de la Ley del Suelo de 1998 (la llamada ley del todo urbanizable), que apuesta por la ciudad neoliberal con su correlato de crecimiento exagerado y especulación. Esto puede influir en que, ya desde el año 2001, se encargue la revisión de un planeamiento que ha tenido poco tiempo para ser aplicado, y se inicie un proceso que culminará con la aprobación del nuevo plan de ordenación municipal una década después.

En el corto período de vigencia del PGOU, se producen algunas modificaciones que están en consonancia con el cambio de ritmo del proceso urbanizador. Estas se manifiestan en el suelo urbanizable programado (SUP), donde se había previsto una intensidad de aprovechamiento moderada que se vio incrementada en un 32% a partir de 2001, lo que aumentó la posibilidad de construir más viviendas y la densidad residencial. Además, se estableció la obligatoriedad, en los planes parciales residenciales, de destinar un 15,5% del aprovechamiento a construcción de viviendas de protección pública, lo que implicaba reducir este porcentaje que estaba anteriormente en el 30%, en un momento en que el encarecimiento del suelo había producido un descenso notable en la producción de viviendas protegidas (cuadro 3).

Entre las actuaciones que tienen lugar en la periferia urbana en los años noventa destaca la construcción de una nueva edificación para el Mercado Nacional de Ganados sobre una superficie de más de 173.0000 m<sup>2</sup> en el kilómetro 128 de la autovía A-5. Esta instalación, inaugurada en 1994, se integraba en la red de mercados de la Unión Europea y pretendía potenciar la importancia ganadera de la ciudad. Esta actividad ha tenido un papel destacado en Talavera desde que el rey Sancho IV le concediera en 1294 la celebración de una feria anual «ocho días antes de San Andrés y ocho días después» (Zárate, 1998: 181). En el plan se pretende la readecuación del antiguo mercado de ganado y su entorno para favorecer los usos de equipamiento y deportivos (Programa de Ordenación de la ciudad deportiva).

Otra actuación del período es el Plan de Ordenación de las Riberas del Tajo (PORT), redactado por el equipo técnico municipal, que quería dar una respuesta integral a la problemática planteada por el río Tajo.

CUADRO 3. MODIFICACIONES DE PLANEAMIENTO DEL PGOU DE 1997

Año	Tipo de modificación
2001	Aumento de aprovechamiento de SUP (32%) Disminución de viviendas de protección pública (del 30% al 15,5%)
2004	Plan Especial Plaza de toros
2005	Proyecto Singular Interés Campo de golf y zona comercial
2006	PAU Torrehierro
2010	Plan Especial para el cementerio y depuradora

Fuente: Comisión de Urbanismo; elaboración propia.

### ***4.3. El período de la retracción con un planeamiento pensado para la expansión***

Esta última etapa, condicionada por la crisis del año 2008 y por el fuerte impacto que tiene en la ciudad, está marcada desde su inicio por la redacción de un nuevo documento de planeamiento a cargo del equipo de Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio, que definirá las directrices para el desarrollo urbano desde 2011<sup>8</sup>.

#### ***4.3.1. El Plan de Ordenación Municipal de 2011: un proyecto expansivo parado por la crisis***

Aunque el POM se aprueba cuando ya la crisis económica manifiesta todos sus efectos, lo cierto es que las previsiones que contempla mantienen un escenario de auge (el del período en el que se gestó) muy distinto a lo que se enfrenta la ciudad en esos momentos. En concreto, con respecto a la demografía, se basaba en una previsión de crecimiento moderado, apoyado en la inmigración. Sin embargo, el declive y la pérdida poblacional serán, en realidad, los rasgos que caracterizan esta etapa desde 2012. La oferta de suelo, ajustada a esta proyección demográfica positiva y a un período de

---

8. Este documento fue aprobado el 29 de junio de 2010 (*DOCM*, 3-2-2011). Sin embargo, posteriormente hay otra orden, de 25 de enero de 2011, publicada en el *DOCM* de 3 febrero de 2011, en la que rectificaron algunas cuestiones que habían quedado pendientes tras haberse recibido la subsanación y documentación enviada por el Ayuntamiento. La publicación definitiva del texto en el *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo* es de 8 de marzo de 2011.

dinamismo económico, resultó, según demostró la evolución posterior, completamente desproporcionada.

En este documento se establecen una serie de objetivos esenciales, algunos de los cuales ya han sido formulados en el plan anterior (conservación del patrimonio natural e histórico y arqueológico, entre otros), pero también define un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la superación de las barreras tradicionales de la ciudad y en la expansión urbana que el soterramiento de la línea de alta velocidad va a permitir por el norte. Así, propone:

- a. Fortalecer el papel de Talavera de la Reina como centro económico y su papel comarcal a partir de tres aspectos: la llegada del tren de alta velocidad, la mejora de accesibilidad de la circunvalación sur, y el desarrollo y modernización de suelo industrial existente y propuesto.
- b. Apostar por un modelo de crecimiento que rebase las barreras tradicionales de la ciudad, el río Tajo al sur y, especialmente, las vías del ferrocarril Madrid-Lisboa al norte.
- c. Integrar la futura nueva estación ferroviaria y la circunvalación sur en el modelo de crecimiento de la ciudad.
- d. Mejorar la calidad urbana y habitacional.
- e. Preservar el patrimonio natural.
- f. Conservar el patrimonio histórico y arqueológico.

El hecho de que Talavera se sitúe en una posición estratégica en el eje Madrid-Extremadura-Lisboa ha alimentado su aspiración de conectarse con el trazado del tren de alta velocidad. Durante la primera década del siglo se confiaba en este proyecto y esto se aprecia en el POM, donde queda claro el interés de la ciudad por mejorar su conexión con este corredor económico. Sin embargo, la suspensión del Convenio con Portugal para el AVE Madrid-Lisboa<sup>9</sup> ha cambiado sustancialmente la situación (aunque hay diversas iniciativas que quieren recuperarlo). El proyecto actual concreta solo la línea de alta velocidad Madrid-Badajoz-frontera portuguesa, que termina en el límite entre los dos países. Sufre continuos retrasos y parece que no se concluirá hasta 2030 (Aroca, 2020). Por tanto, la propuesta de soterramiento de las vías del futuro trazado de alta velocidad que establece el POM está sujeta a incertidumbre. Según el último informe realizado por el Ayuntamiento (PAU Urbanismo, 2020), no es prudente siquiera establecer plazos para su ejecución.

En cuanto al suelo industrial, tampoco va a poder despegar debido a la crisis que se cierne sobre la ciudad. De hecho, por causa del estancamiento total de la actividad constructiva desde 2008, apenas se ha edificado un 10% del suelo urbanizable previsto

---

9. En el momento actual el trazado que parece más consolidado es el que unirá Madrid con Oporto a través de Santiago y Vigo, ya que el país vecino apuesta por afianzar el eje Vigo-Oporto-Lisboa.

de uso residencial. Tampoco han experimentado ninguna variación el suelo clasificado como mixto (hasta 55,4 ha previstas) y el suelo industrial (8,1 ha reservadas para este uso en el POM) (PAU Urbanismo, 2020). Además, este plan fomentaba un modelo de baja densidad residencial (20-30 viviendas/ha) para una parte importante de los sectores destinados al crecimiento. Esto requiere un gran consumo de suelo y plantea problemas de servicios urbanísticos, así como un alto coste de mantenimiento, lo que cuestiona seriamente la sostenibilidad de este tipo de planteamiento.

#### ***4.3.2. La revisión del modelo expansivo para la etapa poscrisis***

Si bien el POM abría expectativas de crecimiento notable del área urbanizada, la crisis frenó en seco estas aspiraciones. La exagerada oferta de suelo urbanizable en la que se basa el plan no llega a desarrollarse. El balance del período de 2011 a 2019 refleja la intensidad de la crisis urbana. La pérdida demográfica (en torno a 6.000 personas en el núcleo principal) y la ausencia de actividad edificatoria (el número de licencias de obras se desplomó desde 2008 y apenas empieza a recuperar pulso en 2019) son indicadores del fuerte impacto que los problemas económicos dejan en una ciudad que detiene su ritmo durante más de una década. A partir de 2019 se aprecia la mejora en los indicadores demográficos (se ralentiza la pérdida de población debido al regreso de la inmigración) y el cambio en el gobierno municipal da lugar a nuevos proyectos urbanos. El informe encargado por el consistorio sobre la adecuación del planeamiento general de Talavera de la Reina a la realidad socioeconómica actual aporta una serie de recomendaciones sobre los principios que pueden guiar la etapa que se abre ahora (PAU Urbanismo, 2020). Aunque no se trata de un documento vinculante, sí que establece unas líneas de actuación que son significativas del cambio de ciclo en materia urbanística. En el momento actual se apuesta por iniciar cambios parciales con el fin de alcanzar progresivamente el objetivo final, que es la revisión del POM.

En el análisis que se hace de la situación actual, se considera inadecuado mantener la previsión de plazos para la realización de las tareas de superación de la barrera del ferrocarril al norte de la ciudad. Sin embargo, sí que se mantienen los objetivos que se refieren a la conservación del patrimonio natural y cultural, o la mejora de la calidad urbana. Subyace la idea de que es necesario dedicar una atención especial al desarrollo del suelo urbano, a la intervención en la ciudad consolidada, algo que no aparecía entre las prioridades del planeamiento vigente. Se propone cambiar el modelo de baja densidad (por su carácter insostenible en términos ambientales, económicos y sociales) y sustituirlo, en los nuevos desarrollos urbanos, por otro de media-alta densidad residencial, que es una «característica propia de la ciudad compacta occidental y mediterránea» (PAU Urbanismo, 2020: 42).

En definitiva, las líneas de actuación que recomienda el informe mencionado se basan en la contención en el suelo urbanizable. Considera que es inadecuada la oferta de suelo residencial del POM por la gran desproporción entre la demanda social y el potencial

edificatorio que supone. La localización de parte de este suelo (tanto urbano como industrial) al norte del ferrocarril no puede seguir considerándose apropiada, una vez que los proyectos de soterramiento de las vías han quedado relegados por el momento. Por eso propone la desclasificación de los amplios sectores de suelo urbanizable situados al norte de la línea ferroviaria, al oeste de la variante de la N-502 y al sur de la Ronda del Tajo, que pasarían a convertirse en suelo rústico no urbanizable. Por el contrario, apuesta por mantener espacios disponibles para el crecimiento al sur del ferrocarril (contiguos con el suelo urbano y con la Ribera del Tajo). La prudencia a la hora de prever el crecimiento urbano deriva en la distinción de una doble categoría: a) la de suelo urbanizable potencial, cuya transformación se prevé próxima, y b) la de suelo con vocación de urbanizable que, por el momento, aún se considera suelo rústico no urbanizable de reserva. La diferencia con el modelo propuesto en el plan actual se aprecia en la estimación de la superficie necesaria de suelo urbanizable: 768 ha, una cifra que supone la tercera parte de lo previsto en el planeamiento vigente (donde se llegaba a 2.355 ha). También se reducen las viviendas previstas (11.766) hasta la cuarta parte de las establecidas en el POM (calculadas en 59.582).

## 5. Principales proyectos urbanos desplegados

A lo largo de los últimos cuarenta años se han diseñado diferentes proyectos urbanos en Talavera. Algunos de ellos (como la creación de una malla verde urbana, tal como proponía el PGOU de 1997, o la ambiciosa previsión de ampliación del espacio urbanizable al norte de la línea de ferrocarril del POM vigente, a raíz del soterramiento de las vías ferroviarias) no han llegado a realizarse debido al cambio en el modelo de ciudad propuesto por los sucesivos documentos de planeamiento urbano. Entre los que sí se han ejecutado se han seleccionado tres que no solo han tenido un notable impacto en el conjunto, sino que también guardan gran relación con el carácter de la ciudad y sus rasgos más distintivos, por lo que su desarrollo se ha mantenido en períodos con características diferentes. El primero de estos proyectos se refiere a un sector de suelo industrial (Torrehierro), dada la importancia que las actividades manufactureras han tenido para la ciudad a lo largo de la historia. En segundo lugar, se contempla la recuperación del casco histórico, y, por último, la adecuación de las riberas del río Tajo, cuyo curso está íntimamente unido a la ciudad.

### *5.1. La actuación industrial de Torrehierro*

En los años sesenta la necesidad de frenar la afluencia de población y de actividades hacia Madrid llevó a diseñar un programa de descongestión industrial, que

quería contribuir a fijar la emigración de la mano de obra que, principalmente desde las regiones del sur, fluía hacia la capital de la nación. Este programa consideraba localidades idóneas para ese fin Toledo, Guadalajara, Alcázar de San Juan, Manzanares o Talavera de la Reina, entre otras. Todas las seleccionadas estaban ubicadas en comarcas deprimidas «sobre las cuales debía actuarse a fin de lograr un aumento en la renta de sus habitantes mediante la industrialización, el aprovechamiento y la transformación de sus productos y materias primas dentro de sus áreas geográficas» (Diputación Provincial de Toledo, 1980: 9). Se creó, así, Torrehierro, en Talavera de la Reina, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo<sup>10</sup>. Al ser considerado como polígono de descongestión de Madrid, ha podido disfrutar de una serie de beneficios que han ido cambiando con el tiempo. Al principio alcanzaban solo a las industrias que procedían de Madrid, pero desde 1974 se eliminó esta condición. En el año 1978<sup>11</sup> fue declarado zona de preferente localización industrial (una condición que mantuvo hasta 1981).

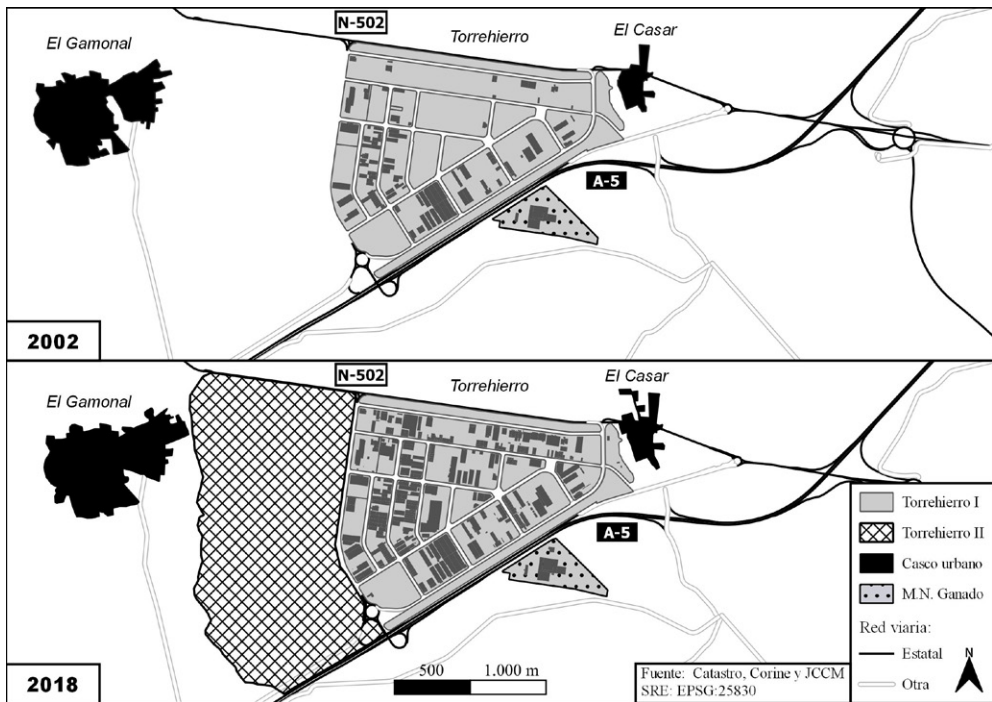
A la primera fase de Torrehierro, planificada y ejecutada por el Instituto Nacional de Urbanización (INUR), le ha sucedido una segunda fase (Torrehierro II), promovida por el Ayuntamiento en colaboración con el SEPES, la entidad pública empresarial del suelo. Supone una ampliación de su superficie de unas 200 ha (que se añaden a las 173 ha ya existentes), para las que se aprobó en 2006 el Programa de Actuación Urbanizadora. Para la etapa que se abre ahora se prevé el mantenimiento de este sector no consolidado como suelo urbano de uso industrial (PAU Urbanismo, 2020). En la figura 4 se aprecia la lenta evolución de la zona entre los años 2002 y 2018, y la extensa superficie que se ha ampliado, aún sin ocupar. También se observa la ubicación del Mercado Nacional de Ganados, un equipamiento creado en 1994, cuando la ciudad era conocida por su especialización ganadera. Se calcula que en 1998 concurrieron aquí unas 94.200 cabezas de vacuno, cifra que fue disminuyendo con el declive de esta actividad hasta llegar a las aproximadamente 3.400 cabezas en 2011. Su obsolescencia se reconoce en 2012, cuando se promueve un plan especial para cambiar su uso y destinarlo a industrial. Coincide con el momento en que las ferias de ganado, celebradas todos los miércoles del año, dejan de contar con la presencia física de animales y se trasladan al recinto Talavera Ferial.

---

10. La delimitación de este polígono industrial resulta del Decreto 2231/1969, de 16 de agosto, publicado en el *BOE* de 1 de octubre de 1969.

11. El Ministerio de Industria y Energía dicta el Real Decreto 3.C68, de 1978, de 7 de diciembre.

FIGURA 4. EVOLUCIÓN DE LA ACTUACIÓN INDUSTRIAL DE TORREHIERRO (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia.

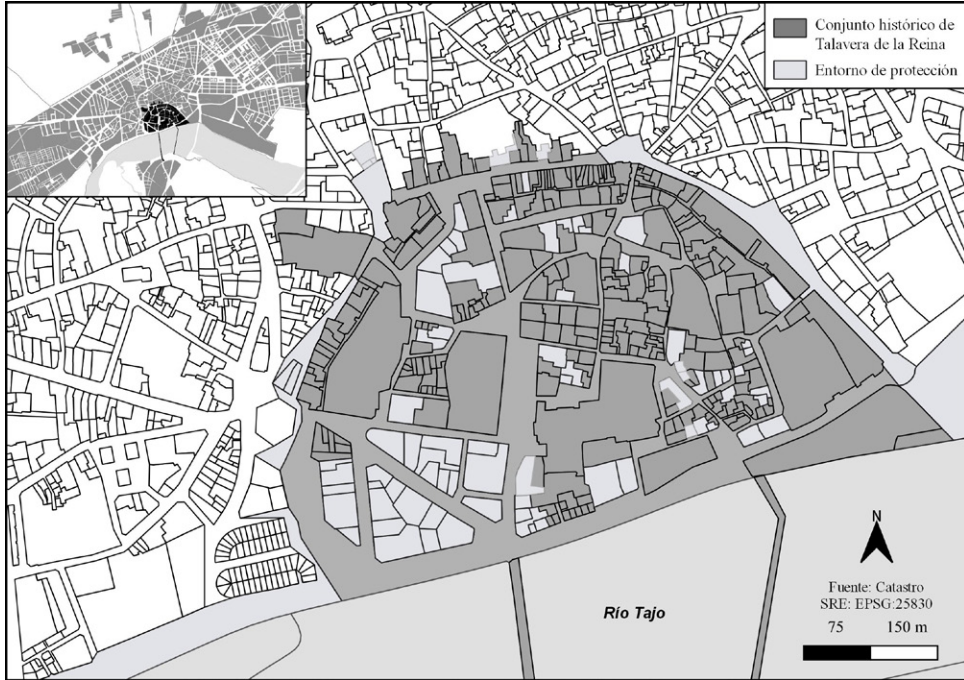
### 5.2. La rehabilitación del centro histórico: la Villa de Talavera

El centro histórico de Talavera concentra elementos patrimoniales de gran valor, aunque a lo largo del tiempo el abandono o la falta de interés en su conservación han hecho desaparecer algunos de sus componentes. Ello ha implicado la eliminación de las huellas de su historia. El hecho de que esta área sea un referente de la memoria colectiva de la población incrementa la necesidad de conservación y rehabilitación de un espacio que, como ocurre en otros casos similares, tiene una fuerte carga identitaria. En España, en la década de los ochenta, desde el inicio de la andadura de los ayuntamientos democráticos, se apoyó la política de recuperación de estos espacios urbanos.

En el caso de Talavera, desde los años noventa existe una normativa específica que ha permitido regular los usos y características de esta importante zona urbana, aunque ello no haya logrado terminar con los diversos problemas que presenta. El Plan Especial de Recuperación del centro histórico fue establecido en el PGOU de 1997 y tuvo su continuidad en el POM de 2011 como Plan Especial de Protección y Recuperación de la Villa de Talavera. El Plan de la Villa, como se le conoce popularmente, se concibió como una

herramienta para revitalizar el recinto amurallado, dentro del cual se constataba la existencia de una proporción importante de edificaciones en mal estado de conservación.

FIGURA 5. DELIMITACIÓN DEL CONJUNTO HISTÓRICO DE TALAVERA



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ordenación Municipal.

Recientemente (19 de febrero de 2019), el gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha ha declarado bien de interés cultural el casco histórico de Talavera con categoría de conjunto histórico, reconociendo, así, su valor patrimonial. Su delimitación se hace a partir del primer recinto amurallado y se extiende por el sur hacia la ribera del Tajo para mantener la integración del río con la ciudad y proteger tanto sus márgenes como las cuencas visuales. También incluye algunos edificios de la plaza del Reloj y el colegio Juan Ramón Jiménez (frente a la iglesia de El Salvador). Según la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, la declaración de un conjunto histórico conlleva la obligación de redactar un plan especial de protección para el área afectada (u otro instrumento de los previstos en la legislación urbanística). Ello ha llevado a la corporación municipal a aprobar (en noviembre de 2021) la adjudicación de la redacción del Plan Especial de Protección y Rehabilitación Urbana del Conjunto Histórico y los Arrabales de Talavera, lo que supone la revisión y actualización del Plan Especial de la Villa que ahora está en vigor.



### ***5.3. El Plan de ordenación de las riberas del Tajo***

En el término municipal de Talavera se encuentran dos cauces fluviales: el Tajo y su afluente el Alberche, que tienen gran importancia desde el punto de vista territorial. El Tajo se encuentra estrechamente ligado al origen de la ciudad, ha influido en su evolución y forma parte de su imagen a lo largo de la historia. Ya en el siglo xx, se han hecho patentes problemas importantes, como la bajada de nivel de las aguas por las regulaciones que los distintos embalses ejercen en su caudal, y especialmente el trasvase Tajo-Segura. También se aprecia una elevada contaminación como consecuencia de los vertidos recogidos en su recorrido tras pasar por el área de Madrid. Ambas cuestiones han incidido negativamente en todo el entorno fluvial de Talavera, que experimenta un evidente deterioro. Como señala Bauluz (1994), en algunos momentos de la centuria parecía que la ciudad se había olvidado de su río, contribuyendo, así, a acentuar la mala condición del agua (que recogía directamente las aguas residuales sin depurar) y de la ribera (por la explotación de áridos, la acumulación de basuras o las transformaciones de la vegetación autóctona, entre otras cosas). Sin embargo, la sensibilización ambiental que se intensifica en los años noventa permitió la redacción del Plan de Ordenación de las Riberas del río Tajo (PORT) a su paso por Talavera. Este se diseña poco después de la aprobación del Avance del Plan General de Ordenación Urbana y se desarrolla en los años iniciales del siglo. Se compone de un conjunto encadenado de actuaciones independientes que buscaban recuperar el entorno fluvial y mejorar la integración del río en la ciudad. Este plan permitió la rehabilitación del puente Viejo y la construcción de dos muros de protección en ambas márgenes del río para prevenir inundaciones. También contemplaba acciones para elevar el nivel del agua, la construcción de la estación depuradora o el diseño de un carril bici.

La necesidad de un programa de actuaciones sistemáticas en el entorno del Tajo, dada su delicada situación, aparece como un elemento explícito en el planeamiento urbanístico desarrollado tanto en el Plan General de 1997 (algunas de cuyas propuestas ya estaban recogidas en el PORT) como en el Plan de Ordenación Municipal de 2011. En el momento actual, donde los criterios ambientales tienen un eco mayor en la ciudadanía, sigue estando en la agenda de los nuevos planteamientos.

## **6. Conclusiones: entre las aspiraciones y las crisis. La evolución de los últimos cuarenta años**

A lo largo de los cuarenta años transcurridos desde 1979, el análisis del planeamiento en Talavera de la Reina ha permitido encuadrar la evolución local en las grandes etapas definidas en la escala nacional, a las cuales se ajusta, aunque con su propia cronología y los matices derivados de su propia idiosincrasia. Se trata de un núcleo, de

pequeño tamaño, cuyo despegue se produce desde mediados del siglo XX en relación con los cambios que introduce la agricultura de regadío. Su papel como rectora de una extensa comarca, aunque limitado por el hecho de no ser capital administrativa provincial, tendrá su reflejo en el crecimiento de la primera fase (1979-1991) a pesar de las debilidades que empiezan a apreciarse en su especialización económica, que ocasionarán en adelante problemas, en buena medida aún sin resolver. En aquellos años experimenta, como ocurre en otras ciudades del resto del país, una notable y rápida transformación urbana, que deja una imagen desordenada en un casco que conjuga, de forma poco armónica, viviendas tradicionales con construcciones en bloques residenciales. Al mismo tiempo, las nuevas barriadas van dando forma a la ciudad moderna y se inicia la expansión de las urbanizaciones ilegales que ocupan las periferias donde se construyen segundas residencias. La falta de una planificación urbana sistemática y, sobre todo, el habitual incumplimiento de la normativa existente explican algunos de los excesos de esa época.

Con el Plan General de Ordenación Urbana de 1997 aparecen propuestas que siguen el estilo de los planes «reformistas» de la etapa anterior, si bien con un notable desfase temporal, puesto que su aprobación coincide con el inicio de la etapa de expansión urbana. Con una cierta moderación en el crecimiento del suelo previsto (a pesar de que se basa en proyecciones demográficas muy optimistas), incluye medidas para la recuperación del centro y del espacio natural vinculado a las riberas del Tajo. Son los años en que el área de influencia de la ciudad se va consolidando, especialmente en el término vecino de Pepino, que acoge la creación de pequeñas y grandes urbanizaciones que transformaron y enriquecieron sus características económicas, urbanísticas y demográficas. Hoy en día Pepino es el municipio con una mayor renta bruta media de la provincia de Toledo, y se sitúa en la segunda posición con respecto a toda la comunidad de Castilla-La Mancha.

El Plan General de finales de los noventa no tiene un largo recorrido, ya que, apenas un año después de su puesta en marcha, la situación cambia con la promulgación de la nueva Ley del Suelo de 1998, lo que se aprecia en el inmediato inicio de su revisión y en la aprobación en 2011 del nuevo Plan de Ordenación Municipal. El modelo que este propone es claramente expansivo, como otros del mismo período. Las previsiones de suelo urbanizable son desproporcionadas y se apoyan en la superación de las tradicionales barreras de la ciudad, especialmente la del norte, la línea férrea. Pero, de nuevo, hay un desfase temporal, ya que el POM llega cuando la crisis financiera e inmobiliaria está golpeando duramente a la sociedad talaverana. La economía de la ciudad se encuentra condicionada por sus propias debilidades, como su dependencia de la construcción y del comercio, mientras que la industria no puede ofrecer tampoco alternativas de empleo. Las cifras de paro se disparan y Talavera entra en una fase de declive muy marcado que tiene su expresión en el freno casi total que se impone a la actividad constructiva. Al final del período que estudiamos se observan ciertos signos de recuperación. En 2019 el Ayuntamiento inició las tareas para llegar a una revisión del planeamiento vigente,

ya que ahora se hace evidente la necesidad de readecuar la normativa a la realidad con una perspectiva que permita establecer nuevos principios para el cambio de ciclo que se inicia. En él la ciudad puede encontrar nuevas oportunidades para aprovechar las fortalezas de su territorio, de su localización y de su tradición, creando un marco urbano apropiado y sostenible.

## Bibliografía

- Abad, J. M. (2019). Talavera de la Reina: la ciudad mermada que soñó con llegar a 300.000 habitantes. *El País*, 14 febrero de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/sociedad/2019/02/05/actualidad/1549335210\\_628003.html#:~:text=Talavera%20de%20la%20Reina%3A%20La,300.000%20habitantes%20%7C%20Sociedad%20%7C%20EL%20PA%C3%8DS](https://elpais.com/sociedad/2019/02/05/actualidad/1549335210_628003.html#:~:text=Talavera%20de%20la%20Reina%3A%20La,300.000%20habitantes%20%7C%20Sociedad%20%7C%20EL%20PA%C3%8DS)
- Aroca, J. L. (2020). La línea de alta velocidad Madrid-Extremadura no estará completa hasta 2030 según el último informe del gobierno. *El Diario.es*, 2 de diciembre de 2020. Disponible en: [https://www.eldiario.es/extremadura/economia/linea-alta-velocidad-madrid-extremadura-no-estara-completa-2030-ultimo-informe-gobierno\\_1\\_6477271.html](https://www.eldiario.es/extremadura/economia/linea-alta-velocidad-madrid-extremadura-no-estara-completa-2030-ultimo-informe-gobierno_1_6477271.html)
- Ayuntamiento de Talavera (2008). *Proyecto Urban 2007-2013. Estrategia de desarrollo local y urbano*. Talavera de la Reina.
- Bauluz, G. (1994). *Programa para la ordenación de las riberas del Tajo*. Talavera de la Reina, Ayuntamiento de Talavera.
- Bellet, C. (2017). Proyectos y grandes operaciones urbanas. En VV. AA. *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global* (pp. 1249-1265). Disponible en: [https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza\\_Territorio\\_y\\_Ciudad\\_AGE2017.pdf](https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza_Territorio_y_Ciudad_AGE2017.pdf)
- Bellet, C. (2020). Las políticas urbanísticas municipales en España. 40 años de Ayuntamientos democráticos (1979-2019). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 2877, 1-38. Disponible en: <https://doi.org/10.21138/bage.2877>
- Blázquez, L., García, J. A. y Ruiz, B. (2016). Análisis de la situación económico-emprearial de Talavera y su Comarca: retos y alternativas de mejora. Talavera de la Reina. Disponible en: [http://beclm.uclm.es/images/Boletines/Informe-\\_Talavera\\_y\\_comarca\\_vf.pdf](http://beclm.uclm.es/images/Boletines/Informe-_Talavera_y_comarca_vf.pdf)
- Burriel, E. L. (2008). La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006). En *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/383.htm>
- Calderón, B. y García Cuesta, J. L. (2017). Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova*, 21, 570. Disponible en: <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>

- Cebrián, F. (coord.) (2018). *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración. XIV Coloquio de geografía urbana. Albacete-Valencia, 27 a 30 de junio*. Cuenca: Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha.
- De Terán, F. (1998). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), 167-184.
- Diputación provincial de Toledo (1980). *Provincia, Revista de la Diputación Provincial de Toledo*, 111 (marzo-abril de 1980), 72.
- Esteve, Á., Ayala, N. y Esteban del Valle, C. (1995). Talavera de la Reina contra el estancamiento. Avance del Plan General. *Urbanismo. Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, 24, 62-67.
- Ezquiaga, J. M. (dir.) (2010). *Plan de Ordenación Municipal Talavera de la Reina. Documento de aprobación definitiva (febrero de 2010). Memoria Informativa*. Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio, S. L.
- Gaja Díaz, F. (2008). El «tsunami urbanizador» en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova*, XII, 270. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- García, C., Jover, F. J. y Panadero, M. (2018). Crisis y retos urbanos en ciudades medias del interior español: Talavera de la Reina. En F. Cebrián (coord.). *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración, XIV Coloquio de geografía urbana. Albacete-Valencia, 27 a 30 de junio* (pp. 223-244). Cuenca: Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha.
- García, C., Panadero, M. y Jover, F. J. (2020). Expansión versus recesión urbana a principios del siglo XXI: Talavera de la Reina en el conjunto de áreas urbanas de Castilla-La Mancha. En F. Cebrián (coord.). *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores. ¿Hacia un urbanismo más urbano?* (pp. 249-280). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Hernández, A. (dir.) (1997). *Análisis urbanístico de barrios vulnerables en España. Informe general 1991*. Disponible en: [https://www.mitma.es/recursos\\_mfom/pdf/2C3BD1BA-777F-4C3D-9E17-904556E32597/111343/INFORME\\_1991.pdf](https://www.mitma.es/recursos_mfom/pdf/2C3BD1BA-777F-4C3D-9E17-904556E32597/111343/INFORME_1991.pdf)
- Hernández, A., Matesanz, Á. y García, C. (dirs.) (2015). *Atlas de barrios vulnerables de España. 12 ciudades 1991/2001/2006*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- INE (2021). Demografía y población. Censos de población y viviendas. Estadística del Padrón continuo. Disponible en: <https://www.ine.es/index.htm>
- Lois, R., Piñeira, M. J. y Vives, S. (2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): Una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Scripta Nova*, XX (539). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-539.pdf>
- Mejías, J. L. (2004). *Construcción urbana y territorialidad en Castilla-La Mancha: Talavera de la Reina*. Tesis doctoral.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021). Áreas urbanas en España 2020. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Centro de publicaciones.

- Ministerio de Fomento (2010). *Análisis urbanístico de barrios vulnerables de España. Talavera de la Reina*. Ministerio de Fomento, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bbv/municipios/45165.pdf>
- PAU Urbanismo (2020). *Informe de situación jurídico-urbanística sobre la adecuación del planeamiento general de Talavera de la Reina a la realidad socioeconómica actual y al marco legislativo vigente*. Ayuntamiento de Talavera, PAU Urbanismo.
- Pillet, F. y Cañizares, M.<sup>a</sup> C. (coords.) (2017). *Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad*. Madrid: Síntesis.
- Pillet, F., Cañizares, M. C., Ruíz, A. R., Martínez, H. S., Plaza, J. y Santos, F. J. (2010). El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico. *Scripta Nova*, XIV (321). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm>
- Serrano, I. L. (2021). Madrid se alía con Badajoz para recuperar el tren a Lisboa y alejan a Salamanca. *El Norte de Castilla*, 9 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.elnortedecastilla.es/salamanca/madrid-alia-badajoz-20210609091820-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.elnortedecastilla.es%2Fsalamanca%2Fmadrid-alia-badajoz-20210609091820-nt.html>
- Zárate, A. (1998). Forma urbana en Castilla-La Mancha. *Espacio, Tiempo y Forma*, 6 (11), 157-187.