

Estándares dotacionales. Una reflexión en torno al planeamiento de desarrollo en Aragón

Pablo DE LA CAL & Ignacio PEMÁN

Arquitecto y Abogado

RESUMEN: El cambio de modelo en el crecimiento de nuestras ciudades, caracterizado por una tendencia hacia la implantación de urbanizaciones extensivas, y en ocasiones, desvinculadas de la trama urbana, ha modificado el sistema de relaciones entre el planteamiento urbanístico de desarrollo y la creación de dotaciones públicas, y en consecuencia, se ha producido un desfase entre las actuales circunstancias urbanísticas y los criterio que, en su día, permitieron fijar las reglas del Anexo al Reglamento de Planeamiento. El presente trabajo aborda, en primer lugar, las causas generales de la pérdida de funcionalidad del planeamiento urbanístico parcial para crear dotaciones públicas y equipamientos en general, con especial atención a la situación actual en Aragón, donde su especial estructura demográfica y urbana acentúa el desfase entre la realidad y el tradicional planteamiento normativo. En segundo lugar, se analizan las propuestas que se consideran adecuadas para una mejor conexión entre regulación normativa y necesidades actuales del urbanismo. Entre ellas, se plantea la necesaria adecuación del planeamiento a la capacidad y dimensión de cada Sector objeto de ordenación, la conveniencia de atender a una variedad de asentamientos que no siempre demandan el mismo nivel de equipamientos, y la necesidad de integrar tales previsiones del planeamiento parcial dentro del ámbito municipal e incluso supramunicipal, todo ello sin perder de vista los objetivos fundamentales del urbanismo y, en especial, la necesidad de fomentar la cohesión social y de solucionar los aspectos medioambientales.

Descriptor: Dotaciones. Planeamiento. Aragón.

1. INTRODUCCIÓN

La importancia que la ordenación e implantación de las dotaciones urbanísticas destinadas a equipamientos

e infraestructuras (1) ha tenido y tiene en el proceso de construcción de la ciudad se encuentra fuera de toda duda (2). De hecho, toda formulación de la planificación de la ciudad ha tenido presente la estrecha

Recibido: 05.03.98.

(1) Los términos Dotaciones, Equipamientos, Infraestructuras, Estándares, o Sistemas han adquirido un sentido hasta cierto punto específico dentro de la ordenación urbana frente a cualquier otra disciplina, por lo que resulta difícil fundamentar una distinción en sus acepciones comunes o generales. Así, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua -21ª ed.-, no resulta posible distinguir claramente entre Equipamientos -"el conjunto de todos los servicios necesarios en industrias, urbanizaciones, ejércitos, etc."-, Infraestructuras -"el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera"-, Sistema -"conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto"-, o Dotación, que en general se refiere a la "asignación de bienes o personas para la adecuada prestación de la actividad".

Tampoco dentro de la disciplina urbanística existe una definición clara y comúnmente admitida de lo que puede considerarse por cada uno de dichos términos. En principio, de

nuestro ordenamiento jurídico puede entenderse que el término «Dotaciones» incluye tanto los equipamientos como las infraestructuras (al menos a parte de ellas). En este sentido, puede verse el trabajo de SANZ BOIXAREU (1980). Mayor claridad caracteriza la distinción entre Equipamiento e Infraestructura. El término equipamiento comunitario -en opinión de A. García Fernández- adquiere su sentido conceptual en contraposición al de infraestructuras básicas. Equipamiento comunitario, para este autor, son las dotaciones administrativas, comerciales, culturales, docentes, sanitarias, asistenciales, religiosas, sociales, deportivas, recreativas, clubs de ancianos, y cementerios, y por su parte, las infraestructuras básicas, estarían constituidos por los espacios libres, aparcamientos, red viaria, centros de servicios de energía, embalses, redes de distribución de energía, agua, evacuación, gas, alumbrado público, telefonía y otros servicios de esta naturaleza. (Ver GARCÍA FERNÁNDEZ, (1982). Se trata de una diferencia que con otra terminología recogió en Italia el Primer informe sobre los estándares urbanísticos elaborado

vinculación que existe entre vivienda y dotaciones urbanísticas, pues resulta una realidad incuestionable que el «habitat» humano surge de la interrelación del conjunto de sus funciones vitales. Sin embargo, tal y como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, esta relación entre planificación urbanística y ordenación de equipamientos se encuentra en un tenso proceso de revisión como consecuencia de la rigidez y exhaustividad del planeamiento urbanístico, y de sus propias dificultades estructurales para cumplir la función armonizadora de los diferentes usos en el espacio, lo cual ha dado lugar a una cierta sectorialización de la gestión de la ciudad (3)

Las perspectivas desde las que puede abordarse la relación entre planeamiento urbanístico y estándares urbanísticos son variadas y de distinta naturaleza, pero entre ellas tiene una gran relevancia la óptica

por el centro «Gestione Case Lavoratori». Así, frente a un tipo de servicios relacionados con el sistema viario o aquellas comunicaciones que en general satisfacen las exigencias básicas, los equipamientos colectivos satisfacen necesidades de tipo más elevado, «apareciendo como indispensables para el desarrollo de unas formas de vida satisfactorias desde el punto de vista de la organización comunitaria» (Citado por (1981: 47).

Por *Estándar* debe entenderse, según señalan GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO (1981: 201), «aquellas determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley no con el objeto de regular directamente el uso del suelo y de la construcción, sino con la finalidad específica de establecer criterios de fondo a observar obligatoriamente por el planeamiento». Son por tanto contenidos mínimos de la ordenación. Dentro de estas determinaciones legales, estos autores incluyen además de las reservas para las distintas dotaciones urbanísticas, las referentes al límite de densidad de viviendas en suelo urbanizable. Por tanto, puede decirse que el término estándar integra el de dotaciones pero resulta más amplio pues en cuanto mandatos realizados al planeamiento, se refiere también a la densidad máxima.

Por último, el término *Sistema* se encuentra regulado en el Reglamento de Planeamiento en relación con los sistemas generales que constituyen los elementos fundamentales que definen la estructura del territorio –Art. 25 R.P.–, e incluyen tanto los referidos a *Equipamientos* como a *Infraestructuras*.

En definitiva, puede afirmarse que el término sistema tiene a coincidir con el de dotaciones, si bien desde una perspectiva estructural del espacio en lugar de la perspectiva organizativo-social que caracteriza al término dotaciones. Sobre el concepto de Sistema, cabe remitirse al estudio de RACIONERO (1986) que hace una referencia específica a la noción de *Sistema*.

(2) Dentro de la planificación urbanística, basta recordar como botón de muestra que desde las primeras formulaciones que sistematizaron la propia idea de planificación de la ciudad, se encontraban las diferentes dotaciones que hacen posible la creación del «habitat» (LE CORBUSIER, 1986). Hoy día la cuestión relativa a los equipamientos sigue girando como eje de la creación de la ciudad. En este sentido, véase MENGOLI (1993). Asimismo, en «Grandes

MANGADA (1993) expone que «los grandes equipamientos (centros comerciales, parques tecnológicos, feriales y palacios de

territorial que se adopte, ya sea ésta de carácter supramunicipal, urbana, o bien referida a aquellos ámbitos más limitados, que dentro de nuestra tradición urbanística se asocian a los denominados Sectores de planeamiento parcial.

El presente trabajo aborda, en concreto, los problemas que hoy día plantea la funcionalidad de la planificación de los equipamientos dentro del acotado ámbito de los Sectores de planeamiento de desarrollo, con especial atención a la casuística detectada en la Comunidad Autónoma de Aragón, por cuanto, seguramente, constituyen los ámbitos del territorio donde mayores problemas encuentra el planeamiento como instrumento eficaz para la creación de dotaciones urbanísticas. Para ello, analizaremos, en primer lugar, las causas que estimamos más importantes que pueden explicar la ineficacia del

congresos, museos, etc.) y las grandes infraestructuras (trenes de alta velocidad, estaciones, puertos, ciudades aeroportuarias, etc.) se presentan como los materiales más adecuados y rentables en la construcción y revitalización de nuestras ciudades y su inserción en el mercado internacional». GARCÍA LANZA (1991) por su parte ha señalado la importancia de los espacios públicos en la ordenación espacial de la ciudad como elementos que sirven de soporte de la escena urbana, estructuran el espacio urbano, configuran y matizan el tejido urbano, y dan escala a la ciudad.

(3) BUSQUETS GRAU (1993) puso de manifiesto, entre otros aspectos, los problemas del planeamiento urbanístico para encauzar realmente la ordenación de la ciudad: «Es bien conocida la complejidad de los mecanismos jurídicos, espaciales y de toma de decisión en la ciudad occidental. Tantas veces los propios mecanismos urbanísticos se convierten en fines en sí mismos, despegándose del impacto que suponen sobre la ciudad real que pretenden mejorar o proyectar, y por tanto actuando finalmente de forma anti-urbana. Un paradigma de esta situación lo representan multitud de planes urbanísticos que han significado muchas veces, más una administración de estándares y un compromiso con la legalidad, que una propuesta urbanística para la ciudad». Y continúa señalando más adelante que «este contexto ha significado la crisis del planeamiento e intervención urbanística desarrollista en los países desarrollados y ha reconducido la iniciativa del planeamiento hacia políticas urbanísticas sectoriales (tráfico, vivienda, transporte, servicios urbanos, etc...)». Este autor, no obstante, considera insuficiente la perspectiva sectorializada de la ciudad y reclama una recuperación de la perspectiva global de la ciudad si bien dentro de un planteamiento diferente del planeamiento. Estas ideas fueron posteriormente recogidas en el Informe sobre Suelo y Urbanismo que elaboró la Comisión de Expertos sobre Urbanismo (creada por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 5 de Noviembre de 1993) y presentó el 12 de diciembre de 1994 (denominado también Documento de Salamanca): «Los Planes Generales deben ser instrumentos menos formales y más sustantivos, orientados a facilitar la acción urbanística: Su función esencial sería la de definir las determinaciones, actividades y actuaciones territoriales estructurantes que configuran el modelo urbano a medio y largo plazo...» (CyTET, (103) 1995:171).

planeamiento de desarrollo en este campo y posteriormente, intentaremos aportar posibles soluciones a los interrogantes más destacados que sobre esta materia se plantean.

De entrada, cabe distinguir una doble causa de las deficiencias que se detectan en el planeamiento de desarrollo como instrumento de ordenación e implantación de las dotaciones urbanísticas: Por una parte, se puede encontrar una explicación de carácter general en la existencia de algunos cambios que se han venido produciendo en el modelo de crecimiento de las ciudades españolas ya que las nuevas urbanizaciones han dado lugar, por un lado, a una pérdida de relevancia del «rol» de los espacios públicos, como elementos de estructuración del territorio; y, por otro lado, las tipologías constructivas que caracterizan los actuales asentamientos han puesto de manifiesto una disfunción entre el planteamiento normativo y este tipo de crecimiento, dado que la normativa aplicable tuvo en cuenta un modelo de desarrollo diferente al que hoy día impera en nuestras ciudades. Pero además, en el caso de Aragón debe añadirse un componente específico de carácter estructural, que surge del propio sistema urbano y poblacional de Aragón, por cuanto la ausencia de demanda de determinados equipamientos, dentro incluso del ámbito municipal, hace que el planeamiento parcial se encuentre, en muchas ocasiones, abocado a una ineficacia anunciada.

Se trata por tanto de unas causas que abarcan un amplio espectro de los problemas del urbanismo actual y del crecimiento en Aragón, lo cual exige una explicación más detenida, antes de abordar posibles soluciones al problema.

(4) CHOAY (1983:86) en los años 70 ya puso de manifiesto algunas de los problemas de indiferenciación y homogeneización que derivan del zoning, y la necesidad de atribuir a un barrio una pluralidad de actividades: «La indiferenciación y la homogeneidad que aseguran la standarización y el zoning aparecen como factores de monotonía, de aburrimiento, y, por lo mismo, de indiferenciación psíquica o de astenia. En oposición a ellas, se ha propuesto la heterogeneidad (arquitectónica, funcional y demográfica) del medio urbano. Frente a los espacios vacíos y los espacios verdes, que son espacios muertos y con frecuencia mortales, se presentan unos espacios que funcionan y que podríamos llamar espacios activos. El vacío gratuito es fuente de angustia y las zonas verdes exigen una implantación correcta y localizada en puntos estratégicos. La necesidad que el hombre ha tenido del elemento de ruptura frente a la

1.1. Desarrollo extensivo y Dotaciones

En primer lugar, debe destacarse que el modelo de desarrollo urbano en España ha sufrido importantes cambios - de forma especial en las últimas décadas- como consecuencia del abandono progresivo de la tipología de vivienda en bloque abierto y la creciente implantación de una tipología de mayor tradición anglosajona como es la vivienda unifamiliar en cualquiera de sus variantes: en hilera, adosada o aislada.

Este modelo conlleva dos efectos claros en relación con las dotaciones urbanísticas. Por una parte, se detecta una intensificación del modelo monofuncional de tal manera que cada día son más numerosos los sectores residenciales donde el uso característico o dominante se convierte en realidad en el único uso efectivo. En gran parte de los supuestos, este fenómeno se fomenta desde el propio planeamiento que atribuye una especial importancia a la vivienda y al elemento privativo, y se advierte una pérdida de relevancia del espacio público como elemento de conexión. Este aspecto, además de la importancia que tiene desde el punto de vista social, en la medida que la colectividad pierde posibilidades de interrelación en cuanto comunidad, tiene una especial relevancia dentro de criterios específicos de ordenación, ya que en estas urbanizaciones no suele existir esa necesaria ruptura de la monotonía del espacio urbano mediante elementos de referencia para el habitante.

Aunque estos efectos del carácter monofuncional de los nuevos asentamientos no surgen exclusivamente de un tipo de construcción determinado, sino que constituye más una consecuencia propia del zoning (4), los problemas de indiferenciación y de

homogeneidad del espacio ha sido objeto de atención también por los historiadores de las religiones. ELIADE (1997) señala la necesidad que para el hombre arcaico tenía la reproducción del modelo cosmogónico, y la relación que existía entre la ruptura del espacio y la construcción de una referencia vital: «Hay un espacio sagrado y, por lo tanto, fuerte, importante; y hay otros espacios que no son sagrados y, por lo tanto, carecen de estructura, forma o significado. Pero esto no es todo. Para el hombre religioso esa no homogeneidad espacial encuentra expresión en la experiencia de una oposición entre el espacio que es sagrado -el único espacio real y real mente existente- y todos los otros espacios, la extensión informe que lo rodea. La experiencia religiosa de la no homogeneidad del espacio es una experiencia primordial, comparable a la fundación del mundo. Pues es la ruptura del espacio lo que permite que el mundo se constituya».

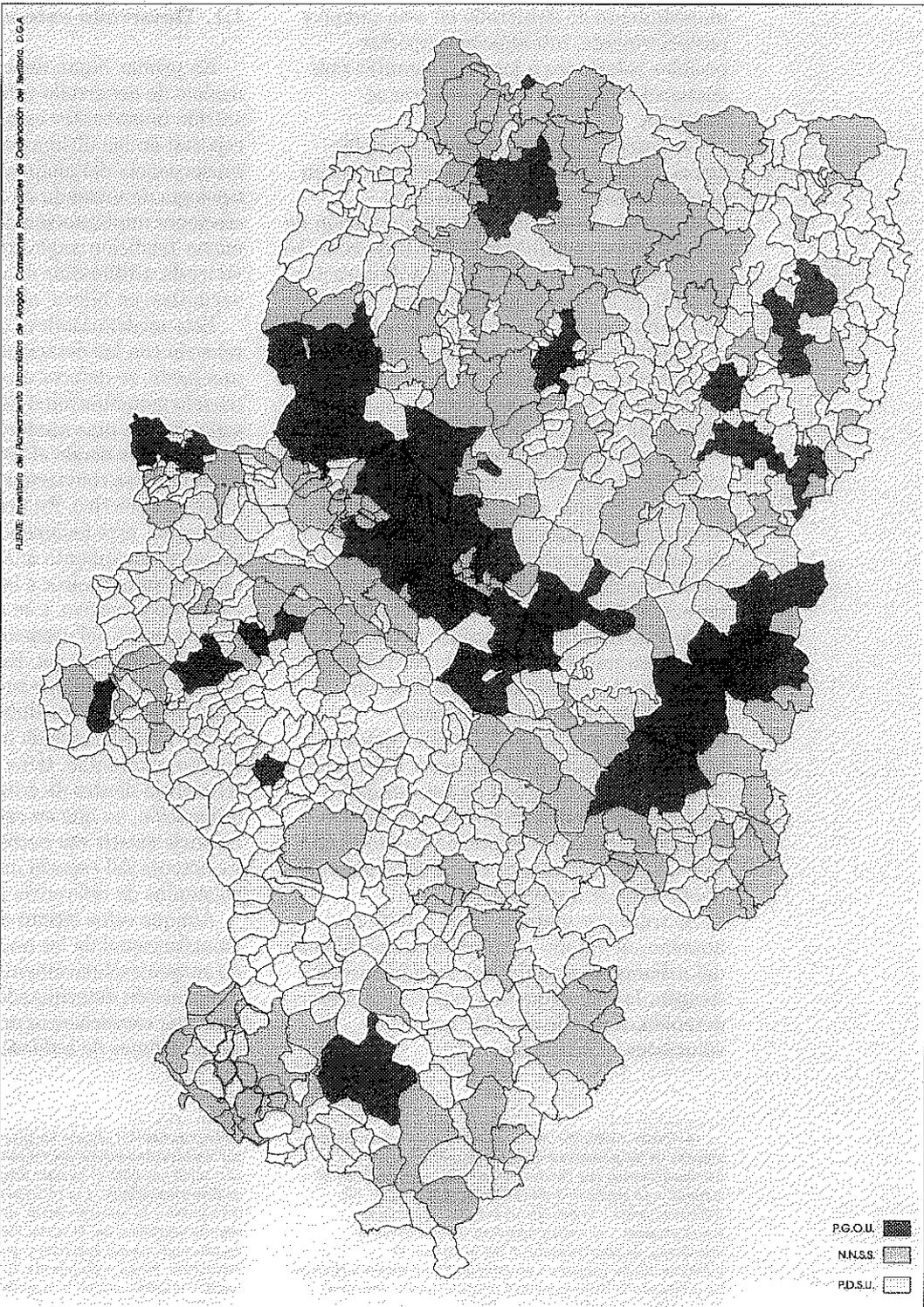


FIGURA I. Planeamiento urbanístico municipal vigente en Aragón.

ausencia de referencias se intensifican con la tipología de vivienda unifamiliar, ya que su propia estructura edificatoria, que dificulta un uso de la planta baja diferente del residencial, reduce las posibilidades de otorgar una cierta heterogeneidad al conjunto. En este sentido, resulta ilustrativo el comentario que Ingersoll realiza respecto de urbanizaciones como The Woodlands, que califica como «lacónicas», en honor al campo lacónico espartano, en la que «la exasperante desorientación que generan los lazos viarios y las calles sin salida, así como la anomia y sensación de lejanía creadas por la distancia entre los edificios y las calzadas sugieren una especie de mecanismo de defensa lacónico» (5).

Podría incluso afirmarse, como ha señalado algún autor, que estas tendencias del urbanismo internacional, que en el caso español se refiere fundamentalmente a los últimos veinte años, no constituyen una manifestación aislada sino que se integran dentro de un conjunto de tendencias culturales que van más allá de la configuración de la ciudad, con elementos subyacentes como lo fragmentario, la discontinuidad, la flexibilidad, o la subjetividad (6). Pero el hecho de que el fenómeno urbanístico responda a criterios más o menos generales de una tendencia cultural, no evita que éstos puedan tener, como de hecho tienen, unos efectos negativos dentro de la práctica urbanística que resulta oportuno corregir.

Además de estas manifestaciones generales, el cambio del modelo de desarrollo descrito posee unos efectos concretos en la aplicación de la normativa sobre el contenido mínimo que el planeamiento debe establecer en materia de equipamientos e infraestructuras pues conlleva una

disminución de las reservas de terreno destinados a dotaciones urbanísticas. Este efecto se debe al descenso de la «ratio» n° de viviendas/superficie del Sector que conlleva la generalización de unos Sectores caracterizados por una baja densidad de viviendas (en su mayoría igual o inferior a 30 viv/ha), que resulta sensiblemente inferior a la densidad máxima permitida por la legislación en el suelo urbanizable o apto para urbanizar (75 viv/ha), para la que fueron diseñados los estándares vigentes en la normativa estatal.

De esta forma, el protagonismo de los espacios públicos en los Sectores pequeños decrece en gran medida, dado que el Anexo del Reglamento de Planeamiento (7) establece un sistema de cómputo de la superficie de las parcelas de equipamiento, con excepción de parques y jardines, en función del número de viviendas del Sector. Esta disminución de las reservas por el cambio de densidad y por la disminución en la capacidad del Plan se pone de manifiesto si se comparan las reservas establecidas por el Anexo en un Plan desarrollista tipo de los años 70 (2.000 viviendas y 75 viv/ha) con un Plan-tipo de los años 90 en Aragón (que en este aspecto arroja unos datos generalizables de 250 viviendas y 35 viv/ha). En el primer caso, las cesiones establecidas por el Anexo representan un 37,5 % de la superficie del Sector, y en el segundo tan solo un 14 %.

1.2. El caso de Aragón

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón nos encontramos con una realidad urbanística dual que intensifica los problemas del planeamiento de desarrollo

(5) INGERSOLL, (1996). En el mismo número, en relación con una Urbanización privada en Venice (Florida) cuenta Sambricio que «si antes la preocupación era establecer centros cívicos y resolver, por ejemplo, cómo había que situar el monumento en la plaza, ahora, por el contrario, semejantes cuestiones son consideradas absurdas y sin sentido, aplicándose a la población un trazado en cuadrícula indiferenciado, donde ni existen referencias urbanas ni se plantea el problema del espacio colectivo, por cuanto que la única preocupación es cómo establecer medidas de seguridad en el acceso, cómo controlar la verja, cuáles son los coches correctamente aparcados y cómo vigilar u proteger la propiedad privada de cada residente» (SAMBRICIO, 1996:61).

(6) Como señala CASARIEGO RAMÍREZ (1995:879). «Las nociones de estructura, verticalidad, sistematicidad, verdad,

objetividad, jerarquía o racionalidad, tan propias del pensamiento que se hizo fuerte con el desarrollo y el crecimiento económico de posguerra, empezarán a ponerse entredicho en paralelo a la crisis del sistema mismo, e irán siendo sustituidos por otros conceptos como horizontalidad, diferencia, flexibilidad, apariencia, subjetividad o discontinuidad. Y estos no solamente en el campo del pensamiento filosófico, sino en general en cada una de las manifestaciones culturales. Tal vez sea precisamente en la arquitectura y también en el planeamiento urbanístico donde este cambio puede haber sido más patente, o más evidente...»

(7) El Reglamento de Planeamiento (aprobado por R.D. 2159/1978, de 23 de junio) incorporó como Anexo una regulación detallada de las reservas de terrenos que deben prever los Planes Parciales.

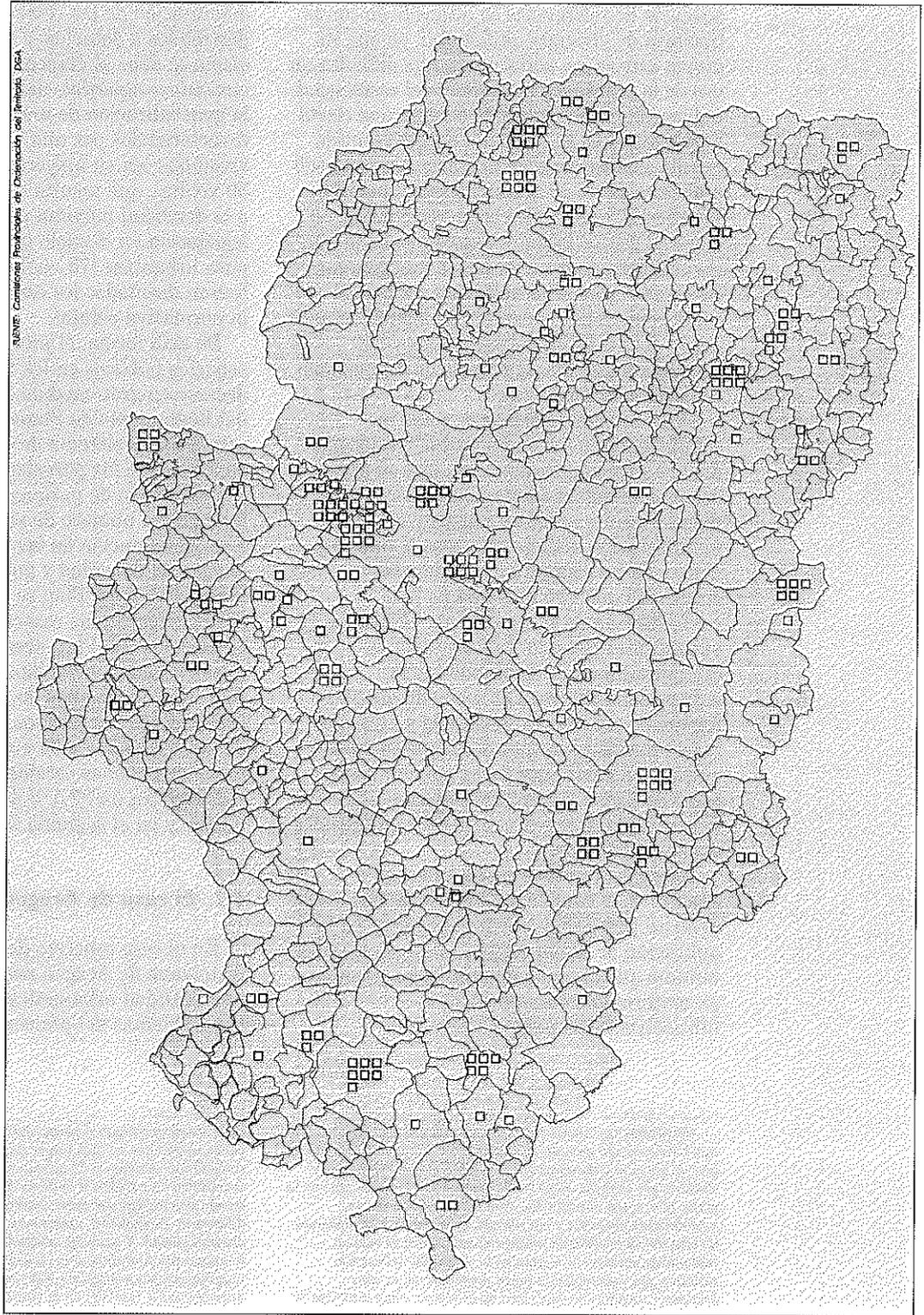


FIGURA 2. Planes parciales con aprobación definitiva.

Densidad	15 viv/Ha (m ²)	25 Viv/Ha (m ²)	35 Viv/Ha (m ²)	50 Viv/Ha (m ²)	75 Viv/Ha (m ²)
Superficie	166.666	100.000	71,42	850.000	33.333
Espacios libres					
18 m ² /viv	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
10% S	16.666	10.000	7.142	5.000	3.333
Equip. Docente					
10 m ² /viv	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Equip. Comercial y Social					
2 m ² /viv	500	500	500	500	500
Total	19.666	13.000	10.142	8.000	7.833
Reservas	78 m ² /viv	52 m ² /viv	40 m ² /viv	32 m ² /viv	30 m ² /viv
%	11 %	13 %	14 %	16 %	22 %

FIGURA 3. Cálculo de reservas en un P.P. de menos de 250 viv. (Unidad elemental)

Densidad	15 viv/Ha (m ²)	25 Viv/Ha (m ²)	35 Viv/Ha (m ²)	50 Viv/Ha (m ²)	75 Viv/Ha (m ²)
Superficie	1.333.333	800.000	571.428	400.000	266.666
Espacios libres					
21 m ² /viv	42.000	42.000	42.000	42.000	42.000
% S	133.333	80.000	57.142	40.000	26.666
Equip. Docente					
12 m ² /viv	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
Parque Deportivo					
8 m ² /viv	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000
Equip. Comercial y Social					
9 m ² /viv	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000
Total	191.333	138.000	115.142	100.000	100.000
Reservas	95 m ² /viv	69 m ² /viv	57 m ² /viv	50 m ² /viv	50 m ² /viv
%	14 %	17 %	20 %	25 %	37.5 %

FIGURA 4. Cálculo de reservas en un P.P. de 2.000 viv.

como instrumento para la implantación de dotaciones urbanísticas. El ritmo de crecimiento que se desarrolla en el entorno metropolitano de Zaragoza y en determinadas ciudades medias de Aragón posee unas características de escala y dinamismo que no guardan relación alguna con el que se desarrolla en el resto de

municipios de Aragón (8). Estos municipios se caracterizan por unos niveles poblacionales muy bajos (de 729 municipios existentes, el 83% tiene menos de 1.000 hab.), con índices de crecimiento negativos o estancados y, por tanto, con un nivel muy escaso de desarrollo urbanístico a través del planeamiento de segundo grado.

(8) A pesar de esta situación, exceptuando Zaragoza capital, en los últimos 15 años se han tramitado 201 Planes Parciales, 53 Planes Especiales, 13 Programas de Actuación

urbanística y 9 Planes de Mejora del medio Rural, aprobados definitivamente por las respectivas Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

	> 50.000 hab.	%	50.000-20.000	%	20.000-10.000	%
Nº Municipios	1	0,13	2	0,27	8	1,09
Población 1991	594.394	49,99	72.652	6,11	107.767	9,06
Nº Planes	17	3,06	22	3,97	42	7,58

	10.000-5.000	%	< 5.000	%	Total
Nº Municipios	9	1,23	709	97,28	729
Población 1991	64.439	5,42	349.565	29,42	1.188.817
Nº Planes	20	3,61	175	63,40	276

FIGURA 5. Distribución del Planeamiento de 2º grado por municipios según grupos de población

Paradójicamente, a pesar de esta situación de bajos niveles poblacionales, la mayor parte del planeamiento parcial se ha desarrollado en municipios de menos de 5.000 habitantes (9), que es precisamente donde existe una falta de demanda de determinados equipamientos como sistema local, al no alcanzar los umbrales poblacionales a partir de los cuales surge la demanda de tales equipamientos (10).

Este minifundismo municipal es la causa de que, en la mayoría de los municipios, la construcción de equipamientos no esté vinculada tanto a una ordenación de escala local o submunicipal, como a criterios de rango supramunicipal, regulados o enmarcados en los procesos de territorialización de los equipamientos en Aragón que han conseguido una cierta relevancia institucional a través del desarrollo de determinadas políticas de carácter sectorial (11). La práctica ha demostrado que las reservas de equipamientos en Sectores de planeamiento de desarrollo, previstas en principio como sistema local, han sido utilizadas en algunos casos para construir determinados equipamientos de rango subcomarcal o comarcal. Y en otros casos, en los que no

existe una previsión municipal de implantación de equipamientos de este rango, las parcelas de los equipamientos han quedado sin edificar.

Por otra parte, el escaso dinamismo urbanístico de estos municipios constituye la explicación de que muchos Sectores, a pesar de haber ejecutado la urbanización general en su práctica totalidad, y del largo tiempo transcurrido desde la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, presenten una ocupación edificatoria baja, en ocasiones desoladora. Y esta baja ocupación del suelo para su uso principal, la vivienda, determina la inexistencia de una demanda local de equipamientos, dado el carácter complementario que éstos tienen respecto de la vivienda.

Como efecto añadido cabe apuntar que el Plan-tipo que surge dentro de esta estructura poblacional es necesariamente pequeño. Así, puede afirmarse que en Aragón, el 72 % de los Planes Parciales de uso residencial ordenan una superficie inferior a 10 hectáreas, de los cuales el 50% tiene una superficie inferior a 5 hectáreas. Este hecho, unido a que la tipología predominante es la vivienda unifamiliar, da lugar a una capacidad muy reducida de viviendas. Tal es

(9) Los municipios con menos de 5.000 habitantes, que representan el 97,28% del número total de municipios de Aragón, poseen el 63,40% de los Planes de segundo grado aprobados en Aragón, pero tan solo el 29,42% de la población aragonesa.

(10) La publicación de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, ARQUITECTURA Y URBANISMO del MÓPT en (1986), realiza un exhaustivo estudio para una gran cantidad de

Dotaciones, y en todas ellas los umbrales mínimos de población arrojan cifras muy superiores a los niveles poblacionales de los ámbitos rurales de Aragón.

(11) Entre ellos puede citarse el Mapa Sanitario de Aragón (1986), Mapa Escolar de Aragón (1991), el Plan de Museos de Aragón (1990), el Plan Aragonés de Equipamientos Sociales, Planes de Instalaciones Deportivas de Aragón, Plan general para el equipamiento comercial de Aragón (1993), etc.

así, que el 60% de los Planes Parciales en Aragón pertenecen a la Unidad Elemental del Anexo del Reglamento de Planeamiento, es decir tienen menos de 250 viviendas, y dentro de ellos tienen una considerable importancia los desarrollos de menos de 100 viviendas, llegando en ocasiones a cifras tan bajas como un Plan Parcial de 16 viviendas en Cella (Teruel). En este tipo de planeamiento parcial de pequeñas dimensiones se intensifican los problemas respecto a la creación de dotaciones urbanísticas ya que las parcelas destinadas a estos usos tienen verdaderos problemas para alcanzar las dimensiones mínimas exigidas por la normativa y, aún en el caso de tener la superficie mínima exigida en el Anexo, poseen en algunos ejemplos unas dimensiones excesivamente reducidas (superficies inferiores a 80 m²), y unas formas irregulares que dificultan considerablemente su aprovechamiento posterior (12).

Finalmente, la falta de una efectiva demanda de equipamientos dentro del propio ámbito local, y las dificultades que encuentra el tipo medio de planeamiento para crear unas reservas de terreno de cierta entidad que puedan albergar equipamientos de uno u otro alcance, han hecho mella en la práctica planificadora, de tal manera que el planeamiento termina dotando al equipamiento de un carácter residual, y por el contrario, son raros los ejemplos en los que se aprecia una correcta integración entre las parcelas de uso residencial y los espacios libres y equipamientos.

Así, con demasiada frecuencia, el planeamiento ubica las reservas de terreno para equipamiento, en posiciones periféricas o marginales del Sector, lo cual ha dado lugar a una casuística variada que oscila desde parcelas que no poseen acceso desde el viario del Sector, hasta parcelas que, por su accidentada topografía, no son aptas para el desarrollo de la actividad a las que se destinan. De esta manera puede afirmarse que, al menos desde la planificación y el

diseño urbano, lejos de aprovechar las potencialidades de los dotaciones para vertebrar espacialmente la ordenación del Sector, ha terminado abundando en los problemas que los nuevos ámbitos de desarrollo tienen para la creación de dotaciones urbanísticas. En definitiva, los espacios públicos se han convertido, en lo que al planeamiento parcial se refiere, en una cuestión de mero cumplimiento con la legalidad carente de una funcionalidad clara en la realidad. A modo de conclusión cabría incluso extrapolar al ámbito del planeamiento parcial la consideración que a Joan Busquets le ha merecido con un carácter general el planeamiento urbanístico de los últimos años: «los Planes Urbanísticos ...han significado muchas veces, más una administración de estándares y un compromiso con la legalidad, que una propuesta urbanística para la ciudad» (BUSQUETS 1993:169).

2. SOBRE LA CONVENIENCIA DE REVISAR LA VIGENTE REGULACIÓN DE ESTÁNDARES

Como consecuencia de las tendencias de los actuales modelos de crecimiento y de los problemas que tiene hoy día el planeamiento de desarrollo para crear dotaciones urbanísticas, especialmente en aquellos aspectos referidos al bajo umbral poblacional de los Sectores en Aragón, surge una primera cuestión que afecta a la propia esencia del planteamiento vigente: ¿resulta o no oportuno mantener la idea del planeamiento parcial como un instrumento urbanístico que tiende a configurar un todo orgánico? Y como consecuencia de ello ¿Conviene o no mantener la diversidad de usos y por tanto la heterogeneidad social e insistir en la necesidad de estructurar los espacios urbanos a partir de los espacios y dotaciones públicas? (13).

(12) En algunos Planes aprobados se aprecian dificultades para cumplir incluso los requisitos de dimensiones mínimas que el Anexo establece para el equipamiento docente y para los Espacios Libres de uso y dominio público. De hecho, existe una tendencia a sustituir la parcela mínima de 5.000 m² correspondiente a E.G.B. por una parcela de 1.000 m² correspondiente a Guardería-Preescolar.

(13) Dentro de la práctica totalidad de los intentos de definir la disciplina urbanística, se encuentran los elementos espacial y social. En este sentido resultan ya clásicas las

palabras de SCHMIDT-RELEBENG: (1978:33) «el urbanismo es un complejo de actividades que, en conjunto, ha de concebirse como ordenación. Esta ordenación se lleva a cabo a través de una acción de planeamiento y configuración y tiene como objeto a la ciudad, en cuanto creación espacial y en cuanto sistema social. De aquí resultan unas áreas que pueden calificarse, bajo el aspecto espacial-constructivo, de fundación y renovación de ciudades, así como de coordinación espacial de las funciones urbanas, y bajo el aspecto social, de creación de los presupuestos necesarios para el desempeño de esas funciones».

Esta cuestión se puede plantear desde el punto de vista normativo sobre los Planes Parciales, y por tanto cabe preguntarse si procede exigir del planeamiento la ordenación de espacios específicos para cada una de las reservas de equipamiento, dentro de una línea continuista con la vigente regulación estatal (aunque tratando de aportar una visión que no se reduzca exclusivamente a los aspectos cuantitativos, sino también a aquellos factores cualitativos de la ordenación) o si, a la vista de la tendencia del urbanismo del planeamiento de desarrollo, es preferible establecer una reserva genérica de equipamiento sobre la que posteriormente la Administración, o la propia iniciativa privada, pueda establecer los usos específicos más adecuados.

En las Comunidades Autónomas que han desarrollado esta materia se detectan ambas tendencias. Así, en la línea continuista con el contenido del Anexo, si bien con un tratamiento más sencillo que el estatal, se encuentra la Comunidad Autónoma de Cataluña (14). Y un tratamiento diferenciado y específico de cada equipamiento pero ampliado a otros aspectos, siempre dentro de un ejercicio de adecuación al Anexo al Reglamento, se encuentra en la Comunidad Autónoma de Navarra, de acuerdo con los términos establecidos en la Ley Foral 10/1994 (15).

Dentro de la segunda línea mencionada, aquélla que apuesta por un planteamiento indiferenciado de la reserva dotacional, se encuentra la Comunidad Autónoma Valenciana cuya Ley 6/1994, de Actividad Urbanística, establece, para el planeamiento parcial en sectores de utilización residencial,

una reserva de suelo con destino dotacional público, sin contar el viario, mayor de 35 m² por cada 100 m² de techo potencialmente edificable (16).

Se trata, por tanto, de dos planteamientos diferentes en función de la importancia que se le quiere otorgar a los equipamientos como elementos de ordenación, y entre los que la regulación valenciana resulta paradigmática de una estrategia de minimización de los recursos del planeamiento parcial para vertebrar el espacio desde los contenidos relacionados con las dotaciones.

En el caso de Aragón pueden resultar válidas ambas alternativas, en función del tipo de planeamiento que se trate. En principio, parece lógico entender que no se debe adoptar la misma solución en relación con un Sector que se caracteriza por una alta capacidad de viviendas que en relación con aquellos otros Sectores de dimensiones reducidas. En efecto, las posibilidades que el equipamiento y los espacios comunes tienen como elementos de estructuración del territorio únicamente adquieren sentido a partir de una «masa crítica» o umbral mínimo de población, ya sea éste referido al previsto en el Sector, como al total del municipio, y según hemos visto al menos en gran parte del territorio aragonés, la idea de establecer unidades de distinta naturaleza según su dotación parece difícil de conseguir trabajando con umbrales poblacionales tan reducidos (17).

Sin embargo, en el planeamiento de desarrollo que ordena urbanizaciones de cierta envergadura no parece aconsejable ni desde el punto de vista social ni desde el

(14) Véanse los artículos 24 y 25 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística (DOGC nº 1.317, de 13 de Julio). Así, se mantiene el estándar para zonas verdes en Planes Parciales de 18 m²/hab. y 10 % de la superficie del Sector; para Centros Culturales y docentes públicos y privados establece 10 m²/hab.; para centros deportivos, asistenciales y sanitarios y otros edificios de interés público y social establece: 6 m²/hab., con un mínimo del 4% de la superficie del Sector; y por último como reserva de aparcamientos establece 1 plaza / 100 m² construidos. En zonas de uso terciario mantiene el 4% de la superficie del Sector para edificios de interés de uso público y social.

(15) Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y Decreto Foral de 19 de Julio de 1993

(16) Véase el artículo 22 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la actividad urbanística, (DOGV nº 2.394, de 24 de noviembre). Esta Ley permite la minoración de este valor en los siguientes supuestos:

Cuando se trate de sectores residenciales autónomos de muy baja densidad, o en complejos industriales aislados, siempre que tengan servicios privados suficientemente importantes.

Cuando tengan una red viaria con un trazado y localización adecuadas para permitir una disminución hasta un 10% de las dotaciones públicas.

Cuando concurren causas excepcionales de interés público.

Asimismo, establece que deberán destinarse a zonas verdes públicas, al menos, 15 metros cuadrados, de los 35, y como mínimo el 10% de la superficie del Sector. Respecto a los aparcamientos establece más de una plaza de aparcamiento fuera de la superficie viaria por cada vivienda, apartamento, estudio o unidad de edificación.

(17) A lo largo de este siglo, en la disciplina urbanística han existido numerosos trabajos y propuestas que han tratado de sistematizar la ordenación de entornos y unidades equilibradas en términos de población y equipamientos. En la experiencia de nuestro país, y como preámbulo de nuestro marco legislativo vigente estatal, se encuentra, entre otros, la propuesta de

punto de vista de la ordenación, fomentar el carácter monofuncional de las urbanizaciones surgidas a partir del planeamiento, renunciando, con ello, a los espacios o referencias comunitarias. Como hemos visto, la tendencia de los últimos años a crear urbanizaciones donde prima la privacidad frente a lo común, lleva aparejada en los casos de urbanizaciones de cierta entidad unos efectos de homogeneidad y atonía como consecuencia de la falta de referencias, así como de separación y distancia respecto a los espacios comunes, y elementos de referencia (18). Tales circunstancias tienen sus efectos no solo desde un punto de vista social, sobre la población, sino también desde un punto de vista de organización espacial, ya que se crean fuertes dependencias respecto de otras centralidades que no resultan siempre deseables. Por otra parte, las nuevas posibilidades de la vivienda de confort y comunicación tienen el peligro de convertirse en un medio de aislamiento respecto al conjunto urbano (19).

En consecuencia, en aquellos asentamientos de cierta entidad territorial y poblacional, parece aconsejable realizar una ordenación específica de los equipamientos, e introducir, sin perjuicio de flexibilizar algunos aspectos que faciliten su implantación, aquellas medidas que puedan mejorar la regulación existente. Por el contrario, en las urbanizaciones de escasa capacidad, que, según hemos puesto de manifiesto, no generan por sí solas una necesidad de implantación de equipamientos ni de grandes zonas verdes, es preciso adoptar una solución que permita unificar las reservas de suelo, y flexibilizar su aptitud para cualquier uso dotacional, al objeto de que no se pierda la oportunidad de confiar a

estos elementos la vertebración de la ordenación del Sector.

3. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE ESTÁNDARES DOTACIONALES EN ARAGÓN.

A partir del doble tratamiento propuesto en el apartado anterior, cabe sugerir algunos cambios de criterio de carácter normativo a fin de fomentar la mejora de la ordenación, y corregir, en la medida que ello es posible desde el ordenamiento jurídico, la generalizada ausencia de implantación de equipamientos. Estas medidas pueden estructurarse de acuerdo con una triple finalidad. Por un lado, cabe apuntar medidas para flexibilizar la utilización de estas reservas dotacionales que, aunque en principio pueden aplicarse a cualquier tipo de planeamiento, adquieren su pleno sentido en el planeamiento de capacidad poblacional reducida. En segundo lugar parece conveniente desarrollar un tratamiento específico para aquellos Sectores que hoy día están incluidos dentro de la Unidad Elemental, de menos de 250 viviendas. Por último, los Sectores que por su capacidad permiten mayores posibilidades, resultan susceptibles de un tratamiento más intenso a fin de garantizar una mejora de su calidad urbanística, dentro de la línea que han venido sugiriendo algunas Comunidades Autónomas.

3.1. Flexibilidad de usos

Hoy día parece indudable la necesidad de fomentar la flexibilidad en la ordenación de los usos a fin de facilitar la implantación de las dotaciones correspondientes. Como hemos

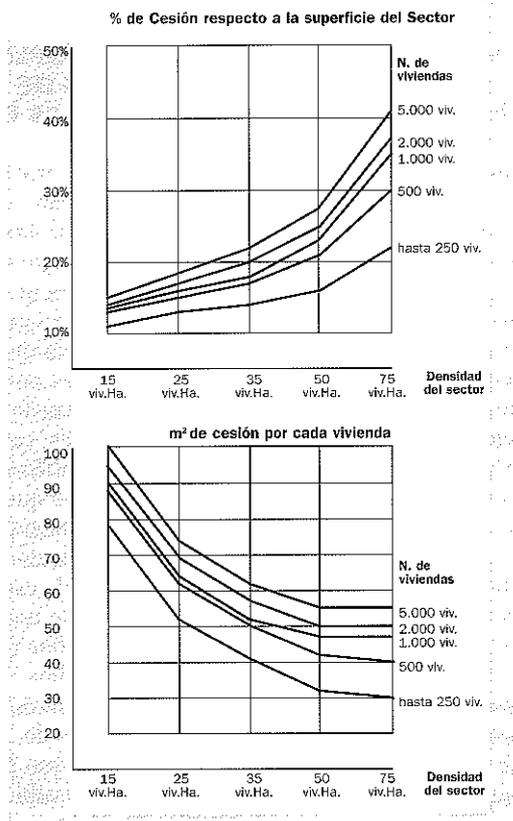
reordenación de P. Bigador en Madrid en los años 40, que establece tres módulos de diferente naturaleza según su dotación: Núcleo (4.000-5.000 hab.), Barrio (20.000 hab.) y Distrito (100.000 hab.), o propuestas de corte teórico como la de Alberto Acha para un Distrito de 100.000 habitantes. Ver SAMBRICIO (1987: 92).

(18) Ejemplo paradigmático en Aragón ha sido el Plan Parcial del Sector 89 1-2 en Zaragoza, correspondiente a la urbanización de Montecanal, con 2.637 viviendas. Los efectos negativos descritos pueden fácilmente intensificarse como consecuencia de un crecimiento extensivo y espontáneo que parece posibilitar las nuevas tendencias legislativas en materia de urbanismo. En este sentido el Proyecto del Estado de la Ley del Suelo, en el que se recoge un suelo urbanizable de carácter

residual, permitirá un crecimiento espontáneo y desvinculado de las tramas urbanas que evidentemente intensificará estos problemas.

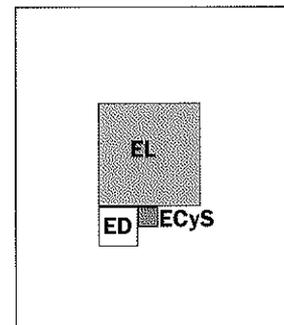
(19) Señala BUSQUETS (1993:167), tras poner de manifiesto los grandes atributos de confort de las viviendas inteligentes respecto de la vivienda tradicional que «conviene no dejar de tener en cuenta que a pesar de estos avances la vivienda debe disponer de condiciones espaciales, de acceso y de equipamiento urbanístico que no viene suplantadas por los "gadgets" interiores. Hay que pensar que estas condiciones ... para asegurar la domótica al aumentar el servicio o confort interno, no sea finalmente el *alibi* para aumentar el aislamiento residencial y la segregación respecto al conjunto urbano.

ESTÁNDARES DE RESERVA SEGÚN ANEXO AL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO.

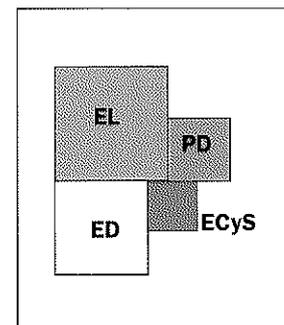


ANÁLISIS COMPARADO EN UN SECTOR DE 4 HAS (40.000 M2)

Densidad 15 viv./Ha.
N. de viv. 60
Espacios libres: 4.000 m²
Eq. docente 600 m²
Eq. comercial social: 120 m²
Cesión = 11,8%



Densidad 70 viv./Ha.
N. de viv. 280
Espacios libres: 5.040 m²
Eq. docente 3.360 m²
Eq. comercial social: 1.120 m²
Parque deportivo: 1.680 m²
Cesión = 28%



visto anteriormente el equipamiento constituye el último eslabón en el proceso de implantación edificatoria en estos nuevos asentamientos, por lo que no es conveniente establecer usos pormenorizados que, por la falta de demanda en un momento determinado, provoquen su abandono. En este sentido parece claro que la regulación del Anexo al Reglamento de Planeamiento de 1978, excesivamente rígida en muchos aspectos, no resulta el planteamiento idóneo en las actuales circunstancias, por lo que se exige una revisión de planeamiento, de tal manera que la ordenación pueda adecuarse a las necesidades concretas que surjan en cada situación y, dentro de cada Sector, a la demanda que pueda aparecer durante el largo proceso de ejecución y edificación del planeamiento de desarrollo.

Este objetivo se podría alcanzar a través de medidas que afecten tanto a los espacios

libres, como a los equipamientos. Por una parte, en relación con la ordenación de los parques y jardines, el actual planteamiento de la normativa del Anexo al Reglamento resulta excesivamente rígido. Como hemos visto la ubicación de las zonas verdes se encuentran en posiciones residuales o marginales como consecuencia por las dificultades que en ocasiones se encuentran para cumplir con los requisitos de dimensiones mínimas como por la propia pérdida de funcionalidad en determinados ordenaciones dada la existencia en la proximidad de zonas que pueden cumplir esta misma función. Dentro de los Sectores de uso dominante residencial, sería conveniente ampliar las posibilidades de ordenar estos espacios de tal manera que los espacios libres de dominio y uso público, además de los parques y jardines, pudieran estar constituidos por otros tipos espaciales,

como Plazas y Paseos o Bulevares peatonales, ya que estos espacios de carácter puntual o lineal pueden cumplir esa función de interrelación y permiten estructurar con mayor racionalidad los espacios ordenados en Sectores reducidos.

Por otra parte, se ha constatado que la reserva destinada a Área de Juego se ubica normalmente en parcela distinta a la destinada a Parque o Jardín, aprovechando espacios residuales del ámbito ordenado que en Sectores de escasas dimensiones o baja densidad da lugar a una superficie muy pequeña como espacio independiente, lo cual impide conectar las parcelas integrantes del Sistema de Espacios Libres. Por ello, resultaría más adecuado exigir la ordenación de los dos estándares mencionados de forma conjunta, aunque asegurando las condiciones para que el Área de Juego mantenga un diseño específico dentro de la zona de Parque.

Además, la flexibilización de la ordenación de las zonas verdes podría alcanzar asimismo al suelo industrial, donde la total falta de urbanización de estos espacios, aconseja replantearse el estándar de zonas verdes como un espacio de ocio cotidiano. En estos casos resultaría más lógico utilizar estas reservas desde una perspectiva paisajística, a fin de obtener barreras de protección visual entre los espacios de uso industrial y las carreteras, caminos o áreas perimetrales (20).

Por último, respecto a la flexibilización de los usos de equipamiento, ésta podría alcanzarse por una doble vía. Con carácter general, a través de una redefinición de los usos calificados como equipamiento con un carácter amplio y extensivo, de tal manera que con excepción del uso industrial y residencial, el resto de los usos pudieran subsumirse dentro de alguna de las variantes del equipamiento. Por otro lado, en relación con las Unidades más pequeñas, cabe llevar esta medida hasta sus últimos extremos, de tal manera que dentro de un mismo espacio quepa ubicar cualquier tipo de uso de equipamiento (21).

(20) Este objetivo podría concretarse en una regulación que permitiese optar entre el establecimiento de parques en una parcela única o la disposición de la zona verde en franjas perimetrales arboladas. Se propone reducir el diámetro mínimo de 30 metros, estableciendo una anchura mínima de 10 metros, y una superficie mínima de 500 m².

(21) Se trata de una solución que ha sido adoptada

3.2. Atención específica a las Unidades más pequeñas

Tal y como se ha señalado anteriormente, el planeamiento de desarrollo más generalizado en Aragón se encuadra dentro de la Unidad Elemental en el Anexo al Reglamento (menos de 250 viviendas). Por ello, parece aconsejable un tratamiento específico y diferenciado de varios grupos dentro de esta Unidad con el objeto de adecuar las cesiones al modelo de crecimiento actual (22). De esta manera, las reservas exigidas a los nuevos grupos de Sectores deberían responder a una línea descendente, con un criterio análogo al existente en el tratamiento general de las diferentes Unidades o grupos en el Anexo, de tal manera que aquellos Sectores de menos de 50 viviendas únicamente tuvieran el deber de ceder los terrenos destinados a zonas verdes. Además, cabría atribuir una mayor elasticidad en la ordenación de los equipamientos mediante la previsión de excepciones al cómputo de los estándares, y en concreto en relación con el cumplimiento de las dimensiones mínimas de parcela.

3.3. Mejora de la calidad urbanística en los Sectores de mayor capacidad

Además de las medidas tendentes a la flexibilización de los usos de equipamiento o en general al fomento de la implantación de los mismos, parece lógico tratar de que, en aquellos Sectores de mayor entidad se introduzcan algunas mejoras de estos espacios, de acuerdo con la mayor sensibilidad urbanística de nuestra sociedad, que exige una mayor cualificación de los espacios urbanos, tanto desde el punto de vista medioambiental como social.

Efectivamente, los problemas que plantean los Planes de capacidad mediana o grande (en Aragón deben considerarse aquellos con más de 500 viviendas) son

asimismo por la legislación de la Comunidad Foral de Navarra que posee una realidad similar a la aragonesa en los aspectos relacionados con el planeamiento de desarrollo en pequeños municipios.

(22) Se propone la distinción en tres grupos: de menos de 50 viviendas; entre 50 y 100 viviendas y entre 101 y 250 viviendas.

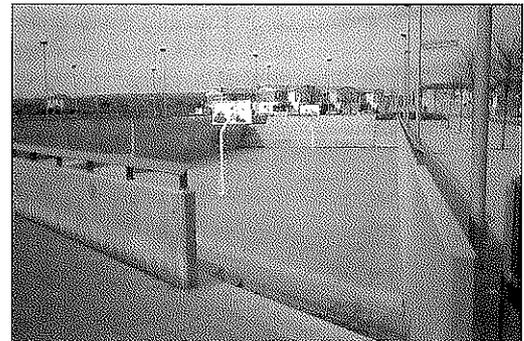


FIGURA 6.- P.P. «Camino del Molino». Monzón (Huesca).

Con capacidad 592 viviendas, los parques y áreas de juego construidas en la parcela de equipamiento se encuentran totalmente ejecutadas, con un diseño destacable, que ha integrado incluso elementos que, con carácter general, se ubican en posiciones marginales. Además el Sector posee dos equipamientos ya construidos (el Centro "Reina Sofía", y el Centro de Educación Especial "La Alegría" del MEC) y una Residencia privada de la Tercera Edad de próxima construcción.

claramente diferentes a los comentados con anterioridad, ya que no se presentan los ejemplos de inejecución de los equipamientos de forma tan clara como en los casos de Planes de capacidad inferior. En estos casos, cabe plantearse la conveniencia de un tratamiento que mejore la cualificación urbanística del planeamiento de desarrollo, especialmente en los aspectos relativos al viario, grandes espacios libres (23), arbolado, viviendas de promoción pública, etc., llegando incluso a otros condicionantes más específicos de diseño urbano, como por ejemplo el carril-bici.

En el ordenamiento urbanístico vigente el viario no es objeto de una regulación específica y, aunque la variedad de situaciones que puede darse en la realidad dificulta en gran parte su regulación general, podría ser conveniente incorporar algunas determinaciones que aseguren un mínimo de calidad urbana y que, por encontrarse suficientemente implantados en nuestro bagaje cultural, no planteen dudas sobre su efectiva viabilidad. En este sentido, cabría dotar de unas dimensiones mínimas al menos a aquellos sistemas viarios principales o estructurantes de los Sectores

de gran capacidad, de acuerdo con las propuestas que se vienen realizando desde diferentes trabajos de investigación sobre esta materia HERNÁNDEZ AJA (1995). Así mismo, al objeto de dotar al viario de una mayor calidad ambiental, convendría exigir un estándar de plantación de arbolado (24).

Además, dentro de una tendencia que ya viene siendo generalizada en grandes ciudades europeas, resultaría lógico exigir en aquellos viales pertenecientes a la malla básica del Sector o que tengan una anchura mayor de 25 metros, la construcción de un carril para bicicletas, que en cualquier caso no vaya en detrimento de los requisitos mínimos establecidos para la acera y la calzada.

El tratamiento del estándar de aparcamientos resulta susceptible asimismo de una adecuación a las necesidades actuales, ya que la actual exigencia de 1 plaza de aparcamiento por cada 100 m² construidos aparece como un parámetro desfasado debido al incremento del parque móvil y a la tendencia a la baja de la superficie de las viviendas (o de apartamentos, en Sectores turísticos), por lo que se propone, de acuerdo con los estudios

(23) Al objeto de asegurar que en los planes de capacidad superior a 1.000 viviendas, que se desarrollan exclusivamente en ciudades grandes, no se pueda dar el caso de que el sistema de espacios libres se estructurase únicamente con reservas de paseos peatonales y no exista un gran espacio capaz de acoger las funciones que un sector de complejidad urbana requiere, se propone la exigencia de un parque de amplias dimensiones

(8.000 m², en los que pueda inscribirse una circunferencia de 80 metros de diámetro mínimo).

(24) Se podría exigir una plantación mínima de arbolado en las aceras de 1 árbol cada 6 metros lineales, en aquellos viales de anchura entre 11 y 16 metros, y 1 árbol cada 8 metros lineales en cada una de las aceras, en viales de anchura mayor de 16 metros.

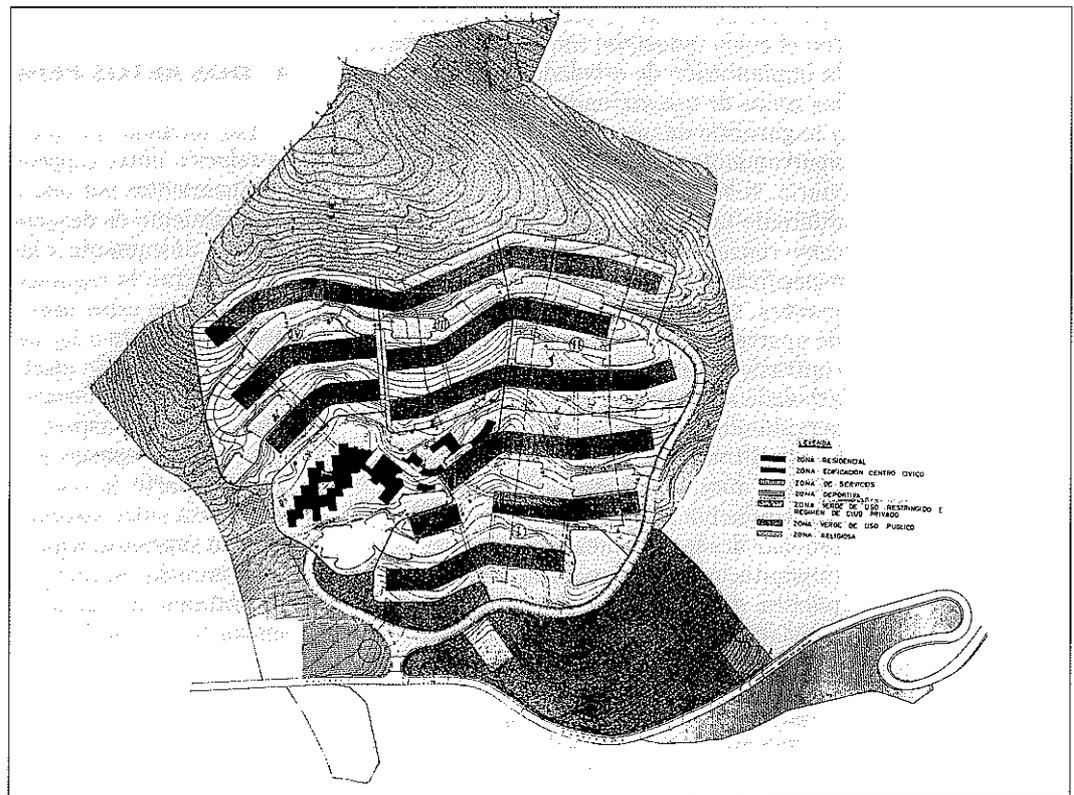
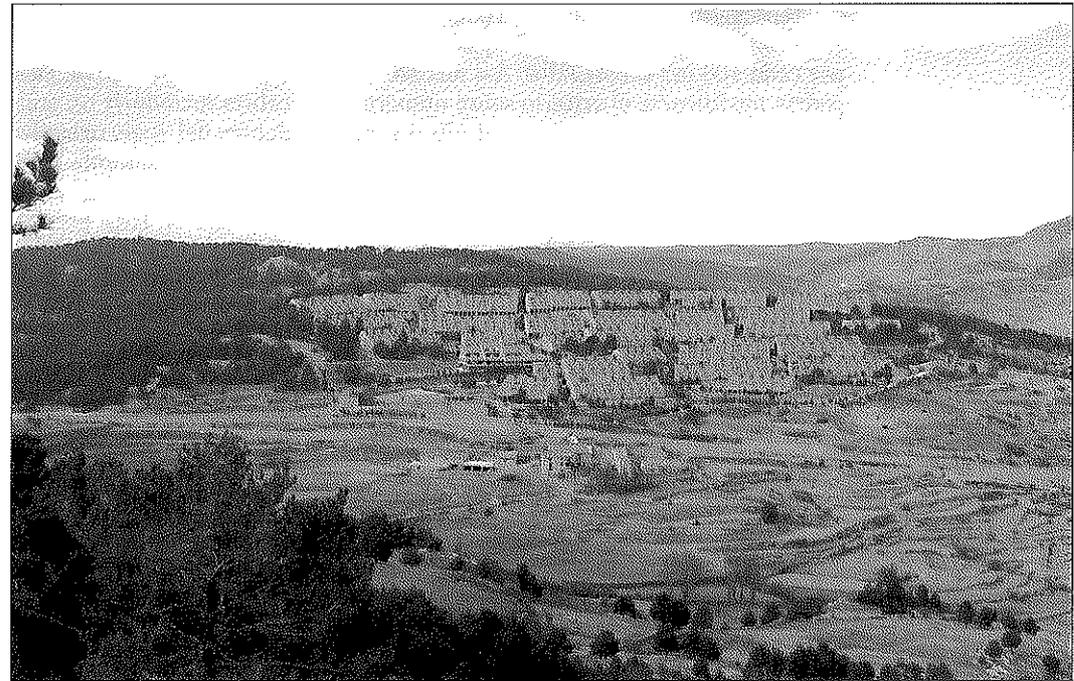


FIGURA 7.- P.E. «El Solano de la Vega». Alcalá de la Selva (Teruel).

Se trata de una urbanización de 534 apartamentos distribuidos en 32 bloques que, a pesar de su pretendida adaptación al terreno mediante el escalonado de fachadas, producen un impacto muy fuerte en el paisaje. Posee algunos equipamientos construidos (centro cívico, zona deportiva, etc.) La zona verde está constituida por el pinar existente anejo a la urbanización.

existentes sobre esta cuestión HERNÁNDEZ AJA (1995), el estándar de 1,5 aparcamientos por cada 100 m² construidos. Así mismo, podría modificarse el criterio sobre número de plazas que debe situarse en el interior de las parcelas o anejas a la red viaria, ya que hoy día en lugar de establecer un máximo de plazas permitidas al aire libre, tal como se regula actualmente en el Anexo, resultaría más adecuado garantizar un mínimo al aire libre, pues es este tipo de plazas el que exige actualmente una garantía específica. Por último, dentro de la preocupación por la calidad del medio ambiente urbano, debería establecerse la exigencia de un estándar de plantación de arbolado en las superficies de aparcamiento, bien entendido que este estándar afectaría únicamente a aquellas superficies de uso exclusivo de aparcamiento, ya que cuando los aparcamientos se encuentran integrados en la red viaria, el estándar aplicable debería ser el establecido para esta última.

Una regulación similar del viario y aparcamientos cabría plantearse en relación con el suelo industrial con un doble objetivo: la implantación de arbolado en el viario y en las zonas de uso exclusivo de aparcamiento, y la garantía de unas plazas mínimas de aparcamiento en situación aneja a la red viaria, si bien su cuantificación sería diferente tanto en uno como en otro caso, como consecuencia de las necesidades específicas del suelo industrial. De esta manera, se ampliaría la proporción de plazas de aparcamiento al aire libre y por el contrario se disminuiría la densidad del arbolado a fin de adecuarse a las servidumbres de acceso a las parcelas (25).

Por último cabe recordar que, en los últimos años, el urbanismo ha sido especialmente sensible con la posibilidad de ordenar desde el planeamiento la implantación de viviendas de promoción pública, de tal manera que tanto la legislación estatal como la de algunas

Comunidades Autónomas (Navarra, País Vasco, etc.) (26), han dotado de cobertura legal a este objetivo. Dentro de este contexto cabría introducir un tratamiento específico dentro del suelo urbanizable o apto para urbanizar mediante la reserva del 10 % del número máximo de viviendas permitido en cada Sector. Esta previsión tendría un doble objetivo: por una parte, desde el punto de vista de la gestión urbanística, permitiría conectar la función de la cesión a los municipios del aprovechamiento urbanístico con su destino a la construcción de viviendas de protección oficial; por otro lado, desde el punto de vista de la ordenación global de la ciudad, permitiría posibilitar una distribución más equilibrada de las distintas tipologías residenciales. No obstante, no parece conveniente generalizar este requisito a todos los municipios ni incluso a todos los Sectores por entender que su gestión en aquellos Sectores de reducidas dimensiones o en municipios de escaso crecimiento puede resultar innecesaria.

4. DOS RETOS PENDIENTES

Las medidas que pueden permitir mejorar la relación entre espacios públicos y equipamientos por una parte, y planeamiento de desarrollo por otro, no afectan únicamente a las determinaciones que integran la regulación de las reservas de terreno para estos usos, y en concreto al necesario ajuste a las actuales circunstancias. En efecto, los modelos de planeamiento de desarrollo sugieren la revisión de dos aspectos importantes para situar estos espacios en el lugar adecuado. Por una parte, la revisión de la propia diferencia entre sistema local y general, incluso supramunicipal dentro de determinados municipios a fin de dotarles de un tratamiento común y con ello de una mayor funcionalidad a las dotaciones que

(25) Por el contrario, no se considera necesario establecer un reparto óptimo del vial o regular unas dimensiones mínimas de aceras y calzadas, por entender que la actividad industrial exige unas secciones de viales muy específicas que no pueden ser determinadas con carácter general. Tampoco se amplía el número de aparcamientos, por considerar que el aumento del parque móvil no afecta en los mismos términos al tráfico en suelo industrial.

(26) La Ley Foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece como contenido mínimo de los planes

municipales la reserva del 15 % de la capacidad residencial en municipios de más de 2.000 habitantes. Por otra parte, la Ley 17/1994, de 30 de Junio, de Medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística del País Vasco (BOPV n^o 145, de 1 de agosto), en su Art. 2^o, establece que los Planes Generales de municipios con población superior a 7.000 habitantes, deberán reservar en suelo urbanizable el 65 % del total, para destinarlo a la construcción de viviendas sujetas a protección pública.



FIGURA 8.- P.P. «La Pinada». Fraga (Huesca).

La parcela destinada a zona verde se encuentra en la actualidad (Marzo 1997) con una plantación de arbolado y de césped. Carece de alumbrado, mobiliario, andadores, etc. Esta situación, añadida a su ubicación, con acceso lateral por una sola calle (calle Alcanadre) y con un vallado perimetral de parcelas residenciales, hace que se haya convertido en un espacio residual del Sector.

puedan surgir del planeamiento de desarrollo. Por otra parte, la revisión del carácter público o privado de las reservas de terrenos para dotaciones de equipamientos e infraestructuras a fin de redefinir las relaciones entre las urbanizaciones que surgen de este tipo de planeamiento y la ciudad. Aunque por su complejidad, constituyen cuestiones que extralimitan el objeto de este artículo, veamos con un mayor detenimiento la formulación de estos dos aspectos.

4.1. Coordinación Planeamiento supramunicipal-planeamiento local

Aragón tiene, según hemos visto, unas características estructurales que permiten apuntar alguna solución específica adicional. Tal como hemos visto, una gran parte de los Planes Parciales desarrollan Sectores en municipios que por sí mismos no llegan a los umbrales mínimos poblacionales, lo cual ha conllevado la necesidad de distribuir determinados equipamientos en un contexto comarcal o subcomarcal. Por otra parte, este mismo hecho ha dotado de una especial

relevancia a la planificación sectorial de ámbito regional, cuyos Planes se han revelado como instrumentos necesarios para la vertebración del territorio aragonés.

Como consecuencia de este problema estructural, los espacios públicos que surgen del planeamiento parcial no poseen una «funcionalidad estricta» dentro de un Sector concreto del municipio, ya que si el municipio no tiene por sí mismo el umbral mínimo para el establecimiento de determinados equipamientos, con menor motivo lo podrá tener un ámbito concreto dentro de él. Por esta razón, en los municipios de menos de 5.000 habitantes, el planeamiento parcial debería coordinarse con las previsiones que se realizan desde una perspectiva regional o comarcal.

Para otorgar la debida efectividad a este planteamiento, la legislación debería fomentar esta interrelación entre el ámbito parcial, municipal y supramunicipal en lo que respecta al tratamiento sustantivo de las reservas destinadas a equipamientos, del planeamiento parcial. En concreto, el elemento más relevante lo constituiría la común calificación de la reserva actualmente denominada sistema local, es decir destinada a dar servicio al Sector y el sistema general o incluso supramunicipal. Por una parte, en los municipios pequeños de Aragón la diferencia entre determinados sistemas locales y generales constituye, como hemos visto, un ámbito de difícil determinación. Por otra parte, la forma de potenciar el desarrollo del propio Sector puede surgir de la implantación de determinadas dotaciones que pueden servir para el municipio o para un ámbito supramunicipal. Por ello, para que esta funcionalidad fuese real, el instrumento urbanístico de ámbito municipal debería establecer, a la vista de las determinaciones de los instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal (ya sean éstos de carácter territorial (27), Directrices Generales o Comarcales, o sectorial, Planes de Equipamientos o Directrices Sectoriales) las dotaciones a implantar en el Sector. Ello contribuiría a asumir desde el planeamiento municipal la responsabilidad de definir las

(27) La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón contempla los siguientes instrumentos específicos de ordenación territorial: Directrices Generales de

Ordenación Territorial, Directrices Parciales de Ordenación Territorial, Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ambito Territorial, y Procedimientos de Gestión Coordinada.

posiciones y los tamaños de las parcelas de equipamientos, así como, en aquellos Sectores donde no se considere necesario, establecer una única reserva de Espacios Libres, con el objeto de evitar la casuística actual de parcelas residuales (28).

4.2. Dotaciones públicas en urbanizaciones privadas

Una última reflexión sugiere la situación de los asentamientos surgidos a partir del planeamiento de desarrollo. Se refiere a las inciertas relaciones que se dan entre lo público y lo privado en determinadas urbanizaciones y la necesidad de replantear esta cuestión desde un punto de vista normativo. Por una parte, las relaciones entre los componentes de la comunidad no se desarrollan únicamente en los espacios destinados a parques y otros espacios abiertos, cuyo carácter público en principio nadie duda, sino también en determinados espacios de equipamiento multiusos (a partir, por ejemplo, de la implantación de un centro comercial) donde el espacio tiene un carácter privado y por tanto su control está encomendado a una estructura organizativa privada. Pero, por otra parte, este fenómeno creciente de privatización de lo urbano alcanza incluso a la totalidad de determinados núcleos de población en los que, por su carácter discontinuo y alejado de las áreas centrales, el planeamiento tiende a encomendar su gestión a la iniciativa privada.

Evidentemente, se trata de un fenómeno que trasciende la realidad española, como lo demuestra la descripción que hace Sambricio de la situación norteamericana donde la «iniciativa privada no sólo parcela, proyecta, construye y gestiona -ese fue el arranque de la ciudad liberal a finales del XIX-, sino que, por vez primera, se independiza del Estado y llega incluso a legislar y reglamentar el

comportamiento de quienes viven en el interior del dominio» (29). Aunque el caso de la situación española presenta claras diferencias con la americana, se puede fácilmente pronosticar un aumento del tipo de urbanización desvinculada de la ciudad donde lo privado adquiera mayor relevancia pues la nueva configuración residual del suelo no urbanizable que plantea el proyecto de Ley del Suelo del Estado, permitirá una mayor libertad en la elección del emplazamiento de las urbanizaciones y la confluencia entre la búsqueda de suelo barato y rentabilidad de las inversiones desarrollará este modelo de crecimiento en nuestras ciudades. Y el desarrollo de este tipo de urbanizaciones aisladas que con facilidad pueden aparecer en la ciudad fragmentada y discontinua, intensificará la implantación de los asentamientos en los que las escuelas, las calles y las alcantarillas, incluso la seguridad ciudadana, sean privadas.

La situación en nuestro país adquiere una mayor complejidad dado que, los nuevos asentamientos de población únicamente pueden desarrollarse a través de los correspondientes Planes Parciales y éstos, al menos hasta la fecha (30), necesariamente deben contener unos determinados espacios de carácter público. No obstante, los problemas que la gestión de determinadas urbanizaciones, y especialmente las alejadas de los núcleos centrales, conllevan para los Ayuntamientos ha provocado que cada vez sea más frecuente el planeamiento que atribuye a los particulares la obligación de gestionar estas urbanizaciones. Pero la gestión por parte de las comunidades privadas de los servicios públicos y de la conservación de determinados espacios públicos, ha conllevado unos problemas de relaciones entre el Ayuntamiento y los propios comuneros que derivan de la falta de definición clara del «estatus» de estas urbanizaciones. Estos problemas pueden

(28) En este sentido, las Directrices deberían concretar el equipamiento y el «quantum» del equipamiento. Una tendencia que en Aragón no siempre se ha recogido pues en ocasiones se ha tendido a establecer formulas abstractas de reservas sin concretar los equipamientos concretos.

(29) SAMBRICIO (1996:61). Concreta su exposición en el caso de la propuesta de Disney de construir en Florida, cerca de Disneyworld, la mayor de las ciudades privadas americanas (Celebration) con un total de 8.000 viviendas capaz de albergar a

20.000 habitantes: «La nueva ciudad va más allá de la anécdota de estar amurallada y cerrada a visitantes extraños: quien la habita renuncia ahora al viejo concepto de «ciudadano» perteneciente a la polis, rechaza la idea de un espacio colectivo donde desarrollar una vida social y busca, en el sistema el modo que (sobre todo y ante todo), mejor le permita organizar y defender su privacidad»

(30) El Anteproyecto de Ley del Suelo de Aragón (25/11/1997) reconoce la existencia de urbanizaciones privadas, y la exención de las cesiones de los espacios públicos.



FIGURA 9.- P.P. «El Tambor». Cantavieja (Teruel).

Un ejemplo muy abundante en la geografía rural aragonesa: Plan Parcial de capacidad media-baja (en este caso 54 viviendas) totalmente urbanizado pero con una demanda muy baja o nula. En este Sector sólo se han construido 3 viviendas. La zona verde se ubica en un ladera de pendiente pronunciada que hace inviable su utilización, y en la zona de reserva de equipamiento se ha construido un campo de fútbol con plantación perimetral de setos.

concretarse en dos aspectos, fundamentalmente. Por una parte el carácter público de los espacios públicos, calles, zonas verdes e infraestructuras, en principio asimilan su «status» al de cualquier otro ciudadano, si bien la realidad es bien distinta pues su alejamiento del núcleo central y la propia encomienda de la gestión de la urbanización, conlleva de forma implícita la creación de situaciones más gravosas. Esta diferencia termina produciendo un sentimiento de discriminación en los ciudadanos que más o menos tarde se transforma en problema social para el respectivo municipio. Por otro lado, los instrumentos jurídicos de gestión (Entidades de Conservación en el mejor de los casos) que se crean a estos fines resultan insuficientes para resolver los complejos problemas de estas comunidades que

alcanzan además de la conservación de determinados elementos comunes a servicios y cuestiones organizativas propios de una ciudad.

Aunque el estudio de estas cuestiones extralimita el objeto de este trabajo, parece más que conveniente sugerir la necesidad de reflexionar sobre las relaciones, en el ámbito de la disciplina urbanística, entre lo público y privado a través de los diferentes tipos de asentamientos que pueden surgir del planeamiento de segundo grado, en función del carácter público o privado de las dotaciones urbanísticas, así como el grado de vinculación con la ciudad. Esta vía de reflexión obligará a ahondar, por un lado, en el carácter público o privado del suelo de reserva para dotaciones de equipamientos e infraestructuras de estos asentamientos y, por otra, parte en el estudio de la naturaleza

y potestades del ente que debe articularse en cada caso y a profundizar en los nuevos modelos de colaboración entre la sociedad y el poder público (31), pues parece claro que las vigentes Entidades de Conservación no están previstas para la gestión de ninguna de las dos modalidades de urbanizaciones que puedan exigir un tipo de gestión permanente.

5. CONCLUSIÓN

El cambio que ha sufrido el modelo de crecimiento de nuestras ciudades, caracterizado por una tendencia hacia urbanizaciones extensivas con baja densidad de viviendas unifamiliares y en ocasiones desvinculadas de la trama urbana, ha intensificado las dificultades que tiene el planeamiento de desarrollo para crear equipamiento y en definitiva para articular la ciudad. La necesidad de reflexionar sobre estos aspectos se intensifica como consecuencia de la flexibilización que la nueva legislación del Suelo va a permitir en la localización de este tipo de urbanizaciones como consecuencia de una previsión amplia y residual del suelo urbanizable. Esta situación general, además, se agrava en Aragón como consecuencia de la débil estructura poblacional que le caracteriza, pues gran parte de los municipios carecen del umbral poblacional mínimo en el que aparece la demanda de determinados equipamientos, lo cual, a su vez, impide, que el planeamiento de desarrollo pueda tener una mínima funcionalidad como instrumentos para la creación de dotaciones. Por ello, cualquier intento de recuperar la idea del urbanismo no sólo como una técnica para crear vivienda sino para «hacer ciudad» obliga a replantearse el papel del planeamiento de segundo grado para crear equipamientos y dotaciones y en concreto obliga a redefinir el vigente planteamiento normativo en materia de regulación de dotaciones en Sectores de desarrollo.

La reflexión que hemos realizado ha girado sobre varias propuestas. Por una

parte hemos diferenciado los Sectores que pueden generar ciudad de aquellos que por su escasa capacidad no pueden originar necesidades de articulación territorial, a efectos de atribuirles un diferente tratamiento desde el punto de vista de la ordenación de las dotaciones. Tanto en un caso como en el otro se han apuntado algunas propuestas a fin de facilitar la implantación de los usos de equipamiento en estos suelos mediante medidas de flexibilización de la ordenación. Pero, además, entendemos que en los Sectores que por su capacidad tienen mayores posibilidades, lejos de renunciar a una ordenación integral, se debe intensificar la mejora de algunos elementos que desde una perspectiva medioambiental (arbolado, carriles bicicleta, etc.) y social (viviendas de promoción pública) demanda nuestra sociedad.

Por otra parte, las específicas circunstancias que definen la estructura poblacional y territorial de Aragón ponen de manifiesto que la revitalización del planeamiento parcial en este campo exige la conexión de este nivel de planeamiento con la ordenación supramunicipal pues la verdadera funcionalidad de estas dotaciones puede encontrarse desde una perspectiva territorial más amplia que la que permite el planeamiento parcial.

Por último, entendemos que la reflexión sobre la ordenación de las dotaciones lleva aparejado el examen del propio carácter público o privado de las mismas, pues de esta elección derivan una variedad de situaciones que concurren en la realidad y que con el nuevo escenario legislativo se pueden intensificar. Hasta la fecha, el carácter público de las dotaciones ha pretendido definir -con serias dificultades- un sistema de relaciones entre las urbanizaciones aisladas y la ciudad. Pero este sistema ha quedado obsoleto y no es difícil aventurar que a través del planeamiento de desarrollo emergerán nuevas formulas de relación entre lo público y privado sobre las que conviene reflexionar con la suficiente antelación.

(31) Una descripción del panorama cada vez más variado de las fórmulas de colaboración entre sociedad y Estado para la realización de potestades reservadas a la

Administración se encuentra, con especial atención a la seguridad privada en el trabajo de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, (1997:203 y ss).

BIBLIOGRAFÍA

- AYMONINO C., (1981): *El significado de las ciudades*, Biblioteca Básica de Arquitectura, Blume.
- BUSQUETS GRAU J. (1993): «Perspectiva desde las ciudades», *CyTET*, 95-96.
- CASARIEGO RAMÍREZ J. (1995): «Sobre el espacio y la post-modernidad. Una reflexión desde la experiencia norteamericana», *CyTET*, 106.
- CHOAY F. (1983): *El urbanismo. Utopías y Realidades* Lumen, Barcelona.
- ELIADE M. (1997): «El mundo, la ciudad, la casa» en *Ocultismo, Brujería y Modas culturales*, Paídos, Barcelona.
- ESPAÑA. MOPT (1986): *Parámetros dotacionales en Suelo Urbano* Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E. & L. PAREJO ALFONSO (1981): *Lecciones de derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA FERNÁNDEZ A. (1982): «Los Equipamientos comunitarios», *RDU* nº 76.
- GARCÍA LANZA J. (1991): «Los Espacios públicos en la ciudad» *RDU*, 122.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ S. (1997): «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», *REDA*, 94.
- HERNÁNDEZ AJA A. (1992): *La regulación del espacio público en el planeamiento reciente*, Tesis Doctoral, ETSAM.
- (1995): *Análisis de los estándares de calidad de planeamiento urbanístico de las ciudades españolas*, SPYOT-DGVUA, MOPTMA.
- INGERSOLL R. (1996): «Tres tesis de la ciudad» en *Revista de Occidente*, 185, octubre.
- LE CORBUSIER (1986): *Principios de urbanismo*, Planeta Agostini.
- MENGOLI G. (1993): «Las Grandes Infraestructuras y la Planificación urbanística», *RDU*, 130.
- MANGADA, E. (1993): «Equipamientos para grandes ciudades», *CyTET*, 95-96.
- RACIONERO L. (1986): *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*, Alianza Universidad, Madrid.
- SANZ BOIXIAREU P. J. (1980): «Puntualizaciones sobre dotaciones del planeamiento y sobre cesiones obligatorias de terrenos» *RDU*, 70.
- SAMBRICIO C. (1987): «Madrid: 1941. Tercer año de la Victoria» en *Arquitectura en Regiones Devastadas*, MOPU, Madrid.
- (1996): «De Metrópolis a Blade Runner», *Revista de Occidente*, 185, Madrid.
- SCHMIDT-RELEBENG N. (1978): *Sociología y Urbanismo*, Trad J. HERNÁNDEZ OROZCO, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid.

Este artículo se ha redactado a partir del trabajo realizado sobre la revisión de los estándares dotacionales del Reglamento en Aragón, que fue encargado por la

Diputación General de Aragón y dirigido por Pilar Lou Grávalos del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

