



LA ORDENACION URBANA EN GALICIA MEDIANTE EL INSTRUMENTO DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO

Por Enrique Porto Rey

Introducción: La Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 declara, en el apartado II de la exposición de motivos, que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana y en el artículo 1.º de su texto se señala como objeto de la Ley, la ordenación urbanística en todo el territorio nacional. Por lo tanto, el planeamiento, como base de la Ordenación urbana, ha de extenderse a todo el País. Ello no obstante, la propia Ley del Suelo reconoce implícitamente, que la ordenación a través de planes territoriales y especiales, debe aplicarse preferentemente a aquellas áreas urbanas y núcleos de población que presenten una problemática urbanística de cierta importancia y cuyos municipios estén respaldados por una organización administrativa con capacidad técnica y económica suficiente para hacer frente a la redacción e implantación de los planes de Urbanismo. Para el resto del territorio, la Ley permite la simplificación del proceso de Ordenación y establece la figura de las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento como instrumento de Ordenación Urbana de menor complejidad que los planes, tanto en su redacción y tramitación,

como en el orden operativo, sin que por ello se vean mermodas las oportunidades de éxito.

También permite, la Ley del Suelo, la simplificación del proceso del planeamiento aun en zonas que presenten problemas urbanos de cierta importancia en aquellos casos en los que, suscitada la formación y tramitación del Planeamiento a las entidades, órganos o particulares competentes, se muestren incapaces para llevarla a efecto. En este caso la Administración Central por el principio de subsidiaridad del que goza el Estado, puede implantar Normas de Ordenación que suplan transitoriamente la carencia del Planeamiento.

Excepcionalmente, por razones de urgencia, también las Normas pueden suplir el planeamiento genuino, en zonas que aun presentando una problemática urbanística de cierta complejidad, en su territorio se prevean acciones urgentes no programadas con la antelación suficiente como para permitir a los órganos competentes la elaboración del planeamiento, en cuyo caso, las Normas Subsidiarias actúan transitoriamente evitando el desorden que se podría producir por la total carencia de previsiones urbanísticas al respecto.

Otras veces por cuestiones de procedimiento en la tramitación de los planes en los que se observe la carencia de alguna de las determinaciones específicas que les son características o por malformación o bajo nivel del contenido técnico de alguno de sus documentos constitutivos que hagan inviable su aprobación como verdaderos planes, parte de su contenido puede ser aprobado como Normas Subsidiarias transitorias hasta su corrección y nueva tramitación.

En resumen, la utilización del Instrumento de las Normas de Ordenación Subsidiarias del Planeamiento puede considerarse dirigida normalmente a su acción sobre:

— Areas que carezcan de grandes problemas urbanísticos y excepcionalmente sobre

— Areas en las que, presentando problemas de desarrollo urbano de cierta complejidad, existen razones urgentes de procedimiento en la tramitación o de inoperancia de los órganos competentes para la formación de Planes que aconsejen la Ordenación mediante Normas Subsidiarias del Planeamiento cuya vigencia se limita transitoriamente hasta la aprobación definitiva del Planeamiento genuino.

Sin carácter de exhaustividad el estudio de la Ordenación Urbana en Galicia, mediante el Instrumento de las Normas Subsidiarias del Planeamiento, se puede sistematizar agrupándolas según su ámbito territorial en:

- Provinciales
- Comarcales, y
- Locales.

1.—Las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento a nivel provincial

La carencia del Plan Nacional de Urbanismo, que configure las grandes directrices de la ordenación urbana gallega, coordinada con la del resto del territorio nacional y la carencia de los necesarios planes provinciales que ordenen la estructura urbanística de cada provincia y coordinen las actividades urbanísticas provinciales, hacen que la Ordenación Urbana en Galicia mediante planes territoriales, pese a los diecinueve años transcurridos desde la promulgación de la vigente Ley del Suelo, no vaya mucho más allá de la implantación de Planes Generales en las cuatro capitales de provincia y en las ciudades más importantes de la Región, existiendo numerosas villas y entidades menores, núcleos rurales, aldeas y lugares que hasta la implantación de las Normas Subsidiarias provinciales quedaban al margen de los beneficios de la Ordenación Urbana.

A partir del año 1970 el Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo, inició una política de fomento, ante las Comisiones Provinciales de Urbanismo de la Región, para la redacción e implantación de Normas Subsidiarias y Complementarias del Pla-

neamiento a nivel provincial. Consecuencia de ello en el año 1972 se aprobaron las Normas Subsidiarias de la provincia de La Coruña y de Pontevedra en Enero de 1974, estando actualmente el texto del proyecto de las Normas de la provincia de Lugo en trámite de resolución por el Ministro de la Vivienda y el de Orense en fase de reelaboración por la Comisión Provincial de Urbanismo. Véase cuadro n.º 1.

En Galicia las Normas Provinciales se han utilizado predominantemente para obviar la proverbial dificultad que encuentra el cumplimiento de la Ley del Suelo. En este sentido es significativa la frase del preámbulo de la exposición del texto de las Normas de La Coruña.

“En nuestra provincia a la falta de planeamiento se une la difícil aplicación de la Ley del Suelo”.

“Conscientes de los problemas que en orden a una disciplina urbanística se plantearían, se justifica ampliamente el deseo de disponer de unas normas de Ordenación subsidiarias del Planeamiento que vengán a llenar esta laguna, permitiendo al mismo tiempo una aplicación más acorde, de la legislación urbanística vigente, con las peculiaridades de la provincia”.

Para ello el texto de las Normas de la provincia de La Coruña consta de tres capítulos.

El capítulo I define el ámbito de aplicación de las Normas y establece que el territorio de cada término municipal se clasificará en:

Suelo urbano	casco urbano	
	zona extensiva	
Suelo rústico	zona de playas y costas	subzona I
		subzona II
		subzona III
zona rural		

El capítulo III hace referencia a disposiciones generales sobre tramitación de expedientes, denegación de licencias, obligaciones de los propietarios respecto a la conservación de las edificaciones, recursos, etc. Condiciones que han de cumplir los servicios y estacionamientos de las nuevas urbanizaciones, etc.

En realidad su contenido no aporta grandes novedades al desarrollo de la Ley del Suelo, si bien por sus especificaciones para las características que han de reunir las edificaciones en las distintas zonas, hacen el papel de directrices generales por las que se han de regir los necesarios planes parciales o de extensión que se desarrollen previamente a la urbanización o edificación en las diferentes zonas.

En realidad su uso principal se ejerce como Normas Subsidiarias de Ordenanzas Municipales, introduciendo como novedad respecto a otras normas análogas de la época, la limitación a cuatro plantas de la altura máxima edificable en



La ordenación urbana en Galicia mediante el instrumento de las normas subsidiarias de Planeamiento

CUADRO I

Cuadro n.º 1	Fecha de aprobación provisional por la C.P.U.	Fecha del anuncio de la información pública en el B.O.P.	Fecha de la publicación en el B.O.E. de la aprobación por el Ministro de la Vivienda	Fecha de la publicación de la aprobación de modificaciones por el Ministro	Observaciones
Provincia					
La Coruña	18-03-70	16-06-70	28-03-72	11-07-72	Vigentes.
Lugo	26-06-74 1.ª parte 28-11-74 1.ª parte	Sin información pública.			Actualmente en trámite de resolución por el Ministro de la Vivienda.
Orense	06-07-73	21-05-73			Devueltas para reelaboración de su texto por la C.P.U.
Pontevedra	17-11-73	Sin información pública.	11-01-74		Vigente. Su texto íntegro se publicó en los n.º 17 y 18 del B.O.P. de fechas 21-01-74 y 22-01-74.

los cascos urbanos de los municipios en los que son de aplicación, si bien su cumplimiento no alcanzó un alto grado de efectividad, quizá porque de su texto no se deduce inequívocamente la inviabilidad de toda construcción que sobrepase las limitaciones urbanísticas y edificatorias establecidas claramente en el art. 69 de la Ley del Suelo, para el suelo rústico, no insistiendo su texto en la necesidad de la existencia de Plan General de Ordenación Urbana Municipal o de la Norma Subsidiaria correspondiente, con carácter previo a toda actuación urbanística de carácter parcial y la necesidad de la consideración de solar tal como se especifica en el art. 63.3 de la Ley del Suelo para poder ser edificada una superficie de suelo urbano.

Las Normas Subsidiarias del Planeamiento de la provincia de Pontevedra quizá por ser más recientes (1974, enero) son más completas que las de La Coruña.

Su texto se desarrolla en cinco capítulos:

En el capítulo I.—Normas Generales, se hace referencia al ámbito de aplicación, período de vigencia, infracciones, etc., cuya invocación, referencia o transcripción de los preceptos en su texto, por referirse a disposiciones vigentes, no tienen otro carácter que de mero recordatorio.

En lo que se refiere a las Normas de tramitación de licencias de edificación, se hace referencia a lo dispuesto en la Ley del Suelo y Reglamento de Servicios de las Entidades Locales. No obstante se incluye como novedad el establecimiento de la vigilancia de la adecuación a las Normas de todos los proyectos para los que se solicite licencia municipal, mediante la exigencia de informe previo al respecto, de la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda.

Como directriz provincial para el Planeamiento se establece que al menos, los municipios seleccionados como Cabeceras de Comarca en el III Plan de Desarrollo, deben redactar su Plan General de Ordenación Urbana Municipal, reservando la Ordenación mediante planes de ex-

tensión, para los municipios calificados como núcleos de expansión por el III Plan de Desarrollo.

En los restantes núcleos urbanos la Ordenación se consigue por aplicación directa de las Normas provinciales, para lo cual se establece la obligatoriedad de delimitación del casco urbano por los respectivos Ayuntamientos.

El capítulo II.—Normas de Ordenación, se refiere a la protección de las redes de transportes, playas, costas, cauces públicos, lagos y embalses. Protección del medio ambiente, de los ecosistemas, la ambientación natural y el paisaje. Protección de construcciones histórico-artístico o pintorescas.

En el capítulo III Normas de Planeamiento, lo más importante, consiste en la posibilidad de desarrollo de la normativa provincial en Normas a nivel Municipal, que resultan de la particularización y adaptación a cada municipio, de la Normativa provincial.

Al mismo tiempo, se posibilita la resurrección de los Planes de Extensión, concibiéndolos como un instrumento viable, económico y eficaz para ordenar el desarrollo de aquellos municipios, que no tiene capacidad técnica y económica para hacer frente a la redacción de un Plan General. Estos Planes de Extensión se basan esencialmente en la conjunción de una delimitación y zonificación somera y la aplicación con la debida flexibilidad de las especificaciones técnicas contenidas en las Normas propuestas.

La delimitación del suelo urbano y suelo rústico se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en el art. 66 de la Ley del Suelo. No obstante, en lo que se refiere al Casco Urbano, se interpreta el art. 12 según una concepción estática del casco, referida al momento de aprobación de las Normas.

El suelo urbano se clasifica en casco urbano o casco consolidado y la zona de extensión del casco, que resulta al aplicar el art. 66 de la Ley del Suelo.

El suelo rústico a su vez se clasifica en zonas de Playas y Costas y Zona Rural.

En el suelo rústico no se admiten las actuaciones de tipo turístico o de fin de semana, exigiendo la redacción y aprobación previa del Plan General de Ordenación Urbana o de las Normas Subsidiarias Municipales, que actúen taumatológicamente, transformando la calificación del suelo de rústico en reserva urbana.

En el Capítulo IV, las Normas de Urbanización se cuidan con especial atención. En ellas se recogen ordenadamente las disposiciones vigentes que atañen a la urbanización en sus aspectos higiénico y constructivo y se introducen estándares universalmente admitidos en función del grado de desarrollo técnico y económico alcanzado en los últimos tiempos, en relación con la dotación de abastecimiento de agua potable, saneamiento, energía eléctrica, alumbrado público, etc.

En el Capítulo V, NORMAS DE EDIFICACION se establecen las diferentes condiciones tipológicas y de uso que han de cumplir las construcciones, según que se pretendan levantar en el casco urbano, en la zona de extensión del casco urbano o en el resto del suelo urbano.

Las correspondientes al Casco Urbano, persiguen conservar las características peculiares de los cascos urbanos de los pequeños pueblos, impidiendo la ruptura de su estructura urbana tradicional y la ruptura estética de su fisonomía.

Respecto a otras determinaciones, tipo de obras permitidas, vuelos, patios, etc., son las normales al tipo de documento del que son subsidiarias.

Especial importancia tiene la limitación a tres plantas (10 m.) sobre la rasante del terreno, de la altura máxima edificable en aquellos cascos donde no exista Planeamiento legalmente aprobado.

La disposición que además figura como Norma Subsidiaria con rango de Ley en el art. 60 bis del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, supone una medida de importancia capital para la Ordenación en sentido amplio, por no ser tan sólo cuestiones de estética urbana o de corrección de distorsiones en la configuración edificatoria, lo que sin duda corregirá la limitación.

Las Normas de Ordenación van dirigidas en este caso a los municipios carentes de Planeamiento y por tanto de aplicación en pequeñas villas o núcleos, cuya estructura urbana es la tradicional, con viviendas en edificación unifamiliar que alcanzan normalmente dos plantas y como máximo y excepcionalmente las tres plantas.

Si en la renovación urbana o en los solares no edificados del casco consolidado se permitiese la edificación en cuatro o más plantas, se estaría admitiendo implícitamente, la transformación de la estructura urbana tradicional, existente en la actualidad, cuyo equipo de residencia lo constituyen edificios unifamiliares, en una estructura urbana formada de edificios plurifamiliares y en esa transformación entraría en peligro de distorsión la coronación y silueta de la villa y la

degradación de la estructura urbana en sus aspectos más generales.

En efecto, el paso de tres o cuatro o más plantas en la altura máxima admisible en estos núcleos, traería como consecuencia inmediata la transformación de la edificación unifamiliar en plurifamiliar, es decir: en la superficie de suelo ocupada por una sola vivienda se habilita la posibilidad de dar cabida a cuatro u ocho familias (una o dos viviendas por planta, según los casos), aumentando consiguientemente la densidad habitacional del núcleo, sin que paralelamente, por carecer de planeamiento genuino, se realicen las reservas necesarias de suelo para dotaciones de servicios comunitarios (zonas verdes, zonas escolares, etc.), habida cuenta la imposibilidad material de efectuar dichas reservas a través de la figura de las Normas Subsidiarias a nivel provincial.

Al mismo tiempo el aumento de densidad trae como consecuencia, la congestión de las infraestructuras urbanas. Los anchos de las vías circulatorias resultan insuficientes en su capacidad de recepción de automóviles. Los diámetros de la red de alcantarillado y abastecimiento de agua se ven desbordados con el consiguiente perjuicio para la población. Los aparcamientos se muestran insuficientes, habida cuenta que si en la acera correspondiente al frente de fachada de una edificación unifamiliar, puede aparcar un coche, la acera correspondiente al frente de fachada de una casa de pisos, no tiene capacidad para acoger el aparcamiento de cuatro u ocho coches.

Todo ello se traduce en definitiva, en una paulatina densificación y degradación consiguiente de la estructura urbana y de su configuración estética con perjuicio para todos los habitantes de la villa, directamente e indirectamente a la colectividad nacional.

Al mismo tiempo la limitación de alturas a tres plantas como máximo, evita la posibilidad de causar perjuicios a terceros, por interposición de barreras edificatorias que limiten las vistas y reduzcan la higiene por disminución del número de horas de soleamiento. Se evita también la ruptura de la intimidad en las edificaciones enfrentadas por presencia de numerosos vecinos en la proximidad.

En el tiempo que llevan de vigencia las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento de la provincia de Pontevedra se han configurado como auténticas disposiciones de carácter general, con obligatoriedad similar a la de los Planes de Urbanismo a los que suplen con la intención de hacer efectiva la Ley del Suelo, en los municipios carentes de Plan General.

Su texto es eminentemente realista, más o menos adecuado para Ordenar la edificación de los pequeños núcleos de población a los que van dirigidas primordialmente y son de una gran operatividad, ya que contienen, con mayor o menor acierto, una sistematización clara y simplificada de los criterios de planeamiento de la Ley del Suelo, estableciendo al mismo tiempo los estándares urbanísticos que han de regir en el desarrollo urbano de los municipios hasta tanto aprueben definitivamente sus planes generales



La ordenación urbana en Galicia mediante el instrumento de las normas subsidiarias de Planeamiento

de Ordenación Urbana en cuyo momento queda sin efecto su aplicación en ese municipio.

Pero si la intención de las Normas es indudablemente buena, la carencia de medios para poder poner en práctica su operatividad, vigilancia de su cumplimiento, prestación de asesoramiento urbanístico a los pequeños ayuntamientos, confección de los catálogos, etc., hace pensar en que su efectividad sería mucho mayor si se subsanase la proverbial carencia de efectivos humanos y medios materiales que de siempre padecen las Delegaciones provinciales del Ministerio de la Vivienda en general y en Galicia en particular.

Por último y habida cuenta que la Diputación de Pontevedra ha iniciado la elaboración de su Planeamiento Provincial es de esperar que la Ordenación a través de las Normas Subsidiarias en la Provincia de Pontevedra no se prolongue por mucho tiempo, si bien mientras tanto los vigentes textos de las Normas provinciales de Pontevedra como el de La Coruña, así como el proyecto de las Normas de la provincia de Lugo, se supone sean revisados en breve para su adecuación a las nuevas directrices del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, que actualmente se debate en Las Cortes.

2.—Las normas de ordenación provisional del territorio de los Polos de Desarrollo Industrial de La Coruña, Vigo y Villagarcía

El primer Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley 194/1963 de 28 de Diciembre, instrumentó una amplia e intensa acción del Estado en favor de las zonas geográficas menos desarrolladas, con el fin de conseguir una mayor aproximación entre los niveles de renta de las distintas regiones españolas. Entre las actuaciones previstas al efecto, destacaba el fomento de la industrialización mediante el establecimiento de Polos de Promoción y Desarrollo industrial en determinados lugares, para crear actividades económicas y sociales, dentro de áreas de extensión conveniente y para asegurar la concentración de esfuerzos requerida por la eficacia. Como resultado de los estudios pertinentes realizados por la Comisaría del Plan de Desarrollo, con la colaboración de la Organización Sindical, los Polos de Desarrollo indus-

trial se situaron en poblaciones que, contando ya con una actividad industrial apreciable, no podían parangonarse con las zonas industrializadas del país y al mismo tiempo radicaban en regiones de bajo nivel de renta, con excesiva dependencia de la agricultura y con fuerte emigración.

La limitación de las consignaciones disponibles para fomentar la industrialización en las zonas menos desarrolladas, determinó que la Ley de aprobación del Plan de Desarrollo estableciera en su art. 7 que el número de polos que se creasen durante la vigencia del Plan, no podía exceder de siete en total y que su localización se determinaría por Decreto, agregando en su art. 8 que correspondía a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, entre otras funciones, la delimitación territorial de los mismos.

En virtud de lo expuesto, a propuesta del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión de fecha 24-1-64 se dispuso en el art. 1.1 del Decreto 153/1964 de Presidencia de fecha 30-1-64 que en La Coruña y Vigo se localizasen Polos de Desarrollo Industrial.

Desde el punto de vista técnico, el contenido del Decreto constituye una Norma Subsidiaria de un sector del Plan Nacional de Urbanismo, habida cuenta que fomenta y coacciona la polarización de la industria hacia determinados nodos de la geografía nacional, configurando por tanto, las grandes directrices de la organización del territorio en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, fines específicamente definidos como del Plan Nacional de Urbanismo, en el art. 7 de la Ley del Suelo.

En efecto, el hecho de que no consten en el I Plan de Desarrollo, los estudios básicos realizados para la determinación del máximo número de Polos que podrían actuar simultáneamente en función de la limitación de las consignaciones disponibles al efecto, ni conste en el Decreto de la localización de los Polos, la justificación de los criterios seguidos para la selección de La Coruña y Vigo, como Polos de entre las extensas zonas menos desarrolladas de Galicia, ni consten los criterios técnicos seguidos por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para la delimitación del territorio de los Polos, pue-

LOCALIZADOS POR DECRETO N.º 153/64 DE 30-01-64 (PRESIDENCIA)

LOCALIDAD	FECHAS	
	COMIENZO	TERMINACION
LA CORUÑA	30-01-64	31-12-71 *
VIGO	30-01-64	31-12-71 *
LOCALIZADO POR DECRETO N.º 240/69 DE 21-02-69 (PRESIDENCIA)		
VILLAGARCIA	01-01-72	31-12-76 **

* Previa prórroga en el 21-02-69.
** Con posibilidad de prórroga.



La ordenación urbana en Galicia mediante el instrumento de las normas subsidiarias de Planeamiento

de ser debido a la aplicación urgente de criterios intuitivos para la toma de decisiones en base al conocimiento pragmático de la situación de hecho del territorio, por lo que en el "proceso" se dan dos de las circunstancias principales que caracterizan predominantemente a las Normas Subsidiarias:

- La urgencia
- La aplicación de métodos heurísticos para su elaboración.

Consecuentemente se ve la importancia del papel ejercido por las Normas Subsidiarias como definidoras de la configuración de la actual y futura estructura urbana de Galicia.

Localizados los polos de desarrollo industrial se procedió a delimitar su ámbito territorial conforme a lo preceptuado en el art. 7.2 de la Ley 194/1963 de fecha 28-12-63 sobre el Plan de Desarrollo Económico Social, lo cual se hizo por Orden de Presidencia de fecha 1-2-64.

La localización de los Polos (Decreto de fecha 30-1-64), sus delimitaciones (Orden de fecha 1-2-64) y la convocatoria de los concursos para la concesión de beneficios a la industrias (Orden de fecha 1-2-64) se efectuaron casi simultáneamente.

En la reunión de fecha 24-4-64 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó las bases para la Ordenación Urbanística del territorio de los Polos y sentó los criterios que debían regir la ordenación territorial de las industrias, las medidas para evitar la especulación del precio de los terrenos, y la forma de cómo resolver la coordinación y revisión del Planeamiento entonces vigente en La Coruña y Vigo, disponiendo en la parte final, el desarrollo de las bases, en ordenaciones provisionales, es decir, Normas Subsidiarias del Planeamiento que para ambos polos habrían de formularse al amparo del art. 57 de la Ley del Suelo y que una vez elaboradas por los Servicios Técnicos de la Dirección General de Urbanismo, fueron aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión del día 19-8-64.

En cumplimiento de tal disposición el Ministro de la Vivienda dictó las Ordenaciones Urbanísticas provisionales de los territorios de los Polos de La Coruña y Vigo con la expresión gráfica que para cada polo se recogía en el correspondiente plano de zonificación industrial (Orden del Ministerio de la Vivienda de fecha 22-9-64).

La imposibilidad material de establecer genuinos planes de Ordenación por la carencia del tiempo necesario y por la falta de fiabilidad de las previsiones de demanda de suelo industrial, función de los azarosos e imprevisibles resultados de las convocatorias de los concursos, hicieron de las Normas el instrumento de Ordenación idóneo en este caso bastante "sui generis" pues a base de calificar suelo industrial desmesuradamente aseguraron la disposición de terrenos "aptos" para la instalación de las industrias, evitando al mismo tiempo la especulación del precio del suelo ya calificado como industrial

por los Planes Urbanísticos entonces vigentes en Vigo y La Coruña.

Del coeficiente de esponjamiento utilizado en las calificaciones del suelo apto para el asentamiento industrial nos da idea el hecho de que en el Polo de Villagarcía esté calificada una superficie de 2.030 hectáreas, con posibilidades de asentamientos industriales. Extensión de suelo capaz de absorber la creación de 130.000 nuevos puestos de trabajo, previsión muy optimista a la luz de los resultados habidos hasta la fecha.

Las Normas se limitaron a realizar zonificaciones distintas en cada polo que abarcaba todo el ámbito territorial de los polos y cuya normativa respondía a un modelo análogo en los polos de La Coruña y Vigo.

En ellas se clasifica el suelo en:

a) Áreas de planeamiento vigente en las que se engloban las áreas calificadas, por los Planes vigentes, como urbanas y de reserva urbana, confirmando, por así decirlo, su calificación, uso y destino.

En estas áreas las solicitudes de emplazamientos industriales quedaban sometidas a las prescripciones y normas establecidas en los Planes de Ordenación Urbana vigentes en el momento de la promulgación de las Normas.

b) Áreas de protección específica, en las que expresamente se prohibía el emplazamiento de industrias por ser zonas con fuerte capacidad agrológica, o zonas con expectativa de llegar a ser de reserva urbana, o de protección de autopistas, como el caso de las Normas del Polo de Villagarcía, de colonización, turísticas de interés paisajístico, como en caso de las Normas de Vigo, que introducían la protección de parte del suelo rústico con el fin de su posible dedicación a fines turísticos.

c) Zonas íntegramente industriales.

Se definían como grandes extensiones de terreno con límites concretos por concurrir condiciones adecuadas para la localización de industrias.

Sus características eran las siguientes:

— Libertad de instalación de toda clase de industrias, respetando los esquemas directores previstos para un futuro viario, distribución de agua, evacuación de residuos y suministro de energía eléctrica, que constituyan el avance de plan parcial que se establezca.

— Sin perjuicio de la libertad de instalación, las zonas industriales podían ser desarrolladas, bien mediante polígonos, en los que los promotores realizaban a su cargo los servicios necesarios, o bien con arreglo a una gestión urbanística del Ayuntamiento respectivo, mediante aplicación de cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley del Suelo, respetando, en todo caso, los emplazamientos de las instalaciones industriales autorizadas.

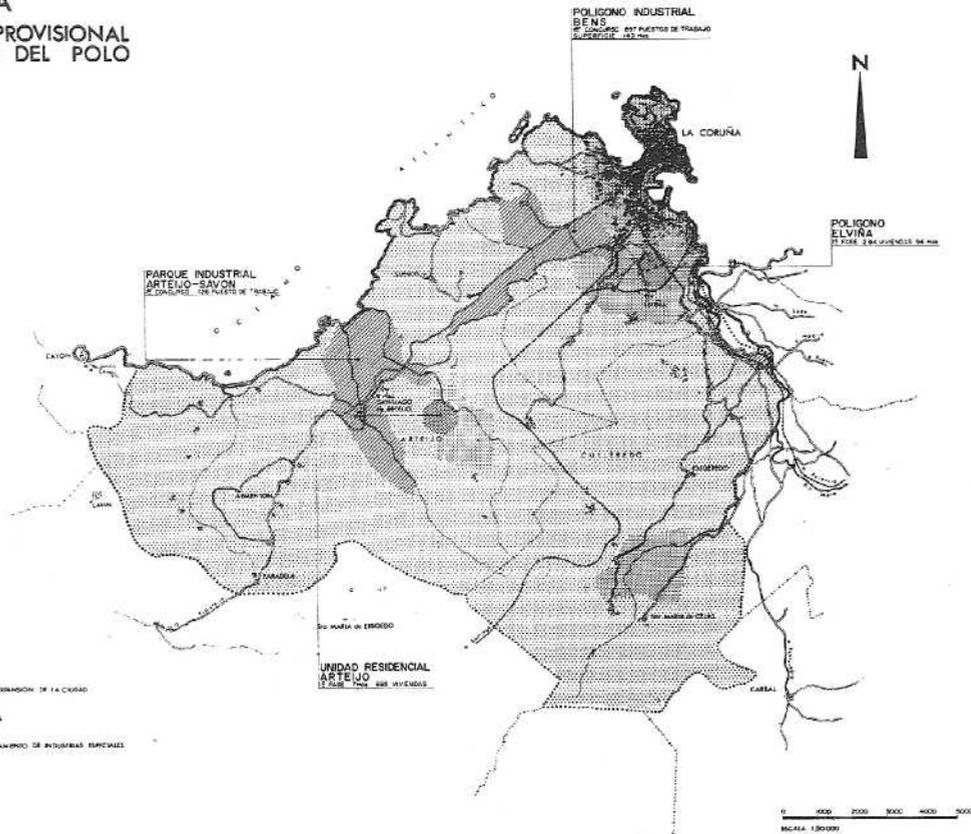
— Hasta tanto fueran ejecutadas las obras de urbanización de estas áreas, las industrias debían resolver con carácter provisional y a su cargo, los servicios y accesos que precisasen para la puesta en marcha de sus instalaciones.

d) Áreas de tolerancia para emplazamiento de industrias especiales, en cuyo suelo, sin de-

LA CORUÑA

ORDENACION PROVISIONAL DEL TERRITORIO DEL POLO

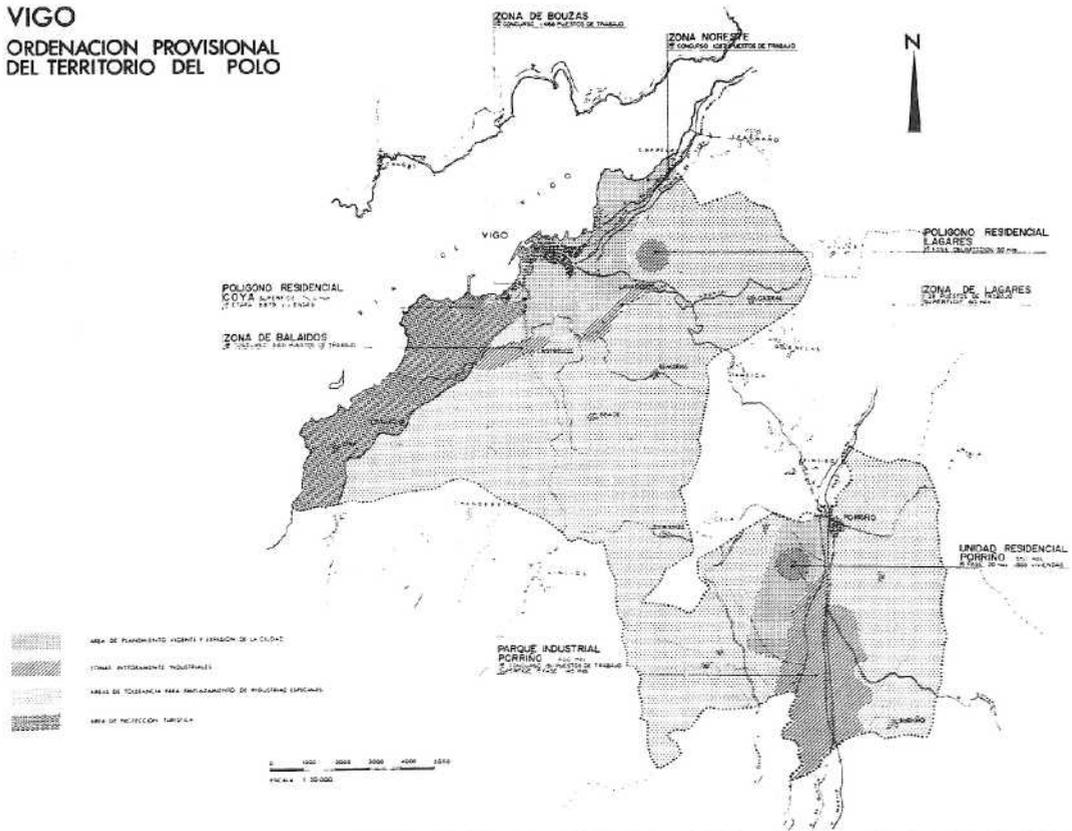
MINISTERIO DE LA VIVIENDA
DIRECCION GENERAL DE URBANISMO

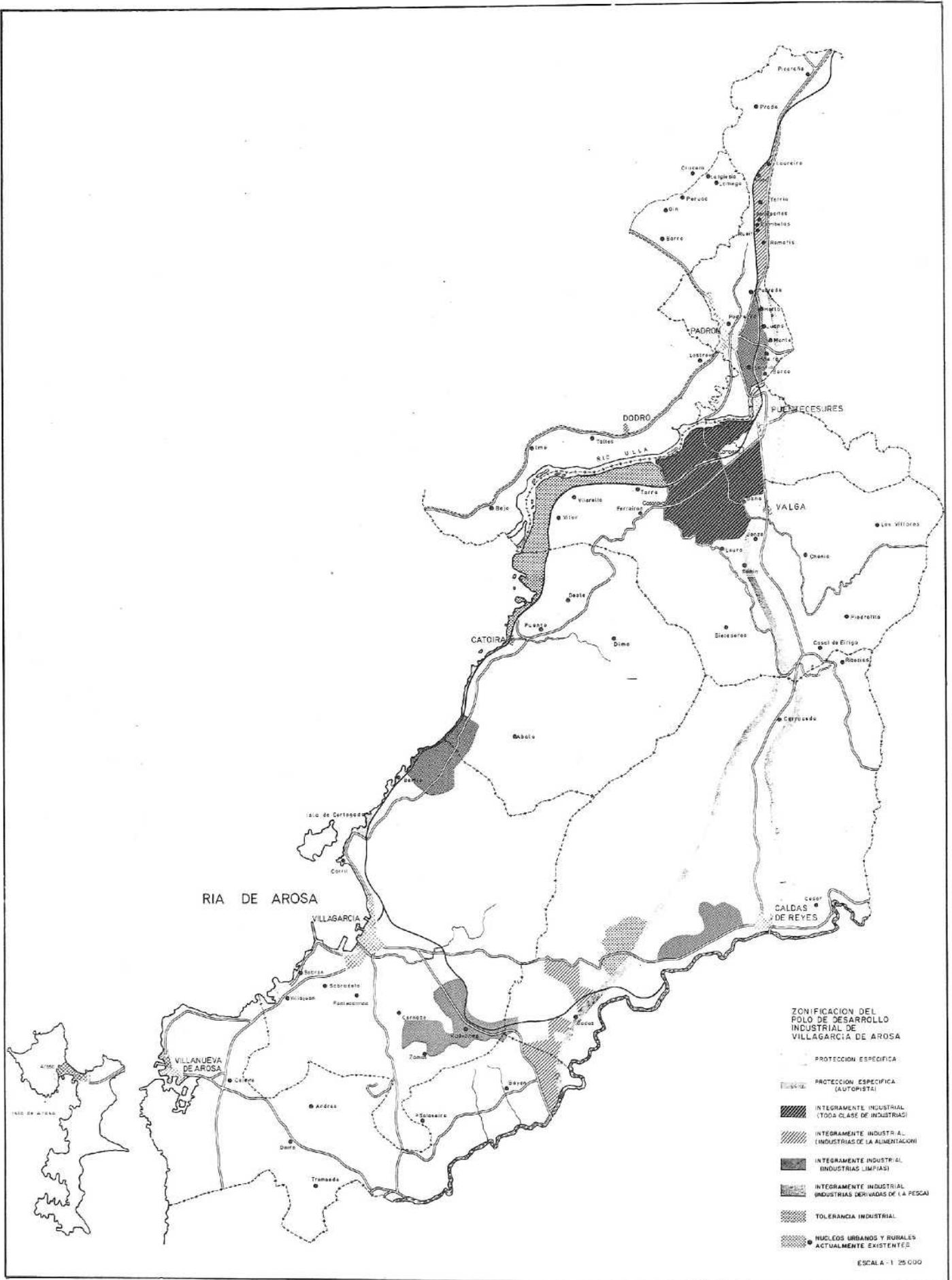


VIGO

ORDENACION PROVISIONAL DEL TERRITORIO DEL POLO

MINISTERIO DE LA VIVIENDA
DIRECCION GENERAL DE URBANISMO







La ordenación urbana en Galicia mediante el instrumento de las normas subsidiarias de Planeamiento

jar de ser rústico, se admitía la petición (siguiendo el procedimiento previsto en el párrafo 3 del art. 46 de la Ley del Suelo) de emplazamiento de industrias por requerir una localización condicionada por las primeras materias a utilizar o de los servicios y también aquéllas que por circunstancias concurrentes e importancia de las empresas, podían resolver por sí mismas los accesos y comunicaciones, los servicios de agua industrial y potable, evacuación de residuos sólidos y líquidos, dotación de energía y asimismo, los problemas residenciales y de dotaciones de servicios comunitarios de su personal.

e) Por último, las áreas ocupadas por los núcleos urbanos y rurales existentes dentro del territorio de los polos en los que por no especificar las Normas las condiciones para la instalación de industrias, se supone que estaba prohibida la instalación de industrias que pretendían acogerse a los beneficios de los concursos.

El II Plan de Desarrollo, prorrogó el régimen de los polos de Vigo y La Coruña creados en el I Plan y creó el de Villagarcía de Arosa, localizado por Decreto n.º 2354/70 de Presidencia, de fecha 22-8-70 y delimitado por Orden de Presidencia de 14-10-70.

En lo que se refiere al texto de las Normas de su ordenación urbanística, se le aplicaron las bases y el régimen establecido para los polos ya existentes de Vigo y La Coruña.

Tampoco en la creación del Polo de Villagarcía transcurrió suficiente tiempo entre su localización y su delimitación territorial, como para que los Ayuntamientos respectivos redactasen sus Planes Generales de Ordenación Urbana Municipales o Comarcales y de nuevo ante la urgencia de su entrada en vigor los servicios técnicos de la Dirección General de Urbanismo redactaron las Normas Subsidiarias correspondientes que fueron promulgadas por Orden del Ministerio de la Vivienda de fecha 24-7-71.

Sustancialmente en el texto de las Normas del Polo de Villagarcía, no existe variación alguna respecto al texto de las Normas de los polos de Vigo y La Coruña, si bien en orden a conseguir un mayor perfeccionamiento de su contenido y sin variar las bases aprobadas por la Comisión de Asuntos Económicos, introdujeron dentro de las zonas íntegramente industriales, subzonas reservadas para la recepción de industrias de la alimentación en las que se podía autorizar el emplazamiento de industrias en virtud de su vinculación al terreno, concretamente a las áreas agrícolas y ganaderas. Se comprendían dentro de ese apartado las industrias cárnicas, lácteas y de conservas vegetales. Constituían tan sólo matizaciones a la tipología industrial a localizar dentro de las áreas íntegramente industriales. Se calificaban las siguientes subzonas:

— Industrias limpias, en las que podía autorizarse el emplazamiento de industrias que por sus características no ofrecían peligro de contaminación ambiental. La autorización de industrias en estas subzonas requería el informe favorable de la Comisión Provincial de Servicios

Técnicos y de la Comisión Provincial de Urbanismo.

— Industrias derivadas de la pesca que correspondían a zonas del litoral del territorio del Polo, en las que se podía autorizar el emplazamiento de industrias derivadas de la pesca, con el fin de conseguir la menor dispersión de las instalaciones en orden a reducir, en medida posible, los perjuicios que pueden producirse en el medio ambiente.

En las áreas de los núcleos urbanos y rurales, sin planeamiento vigente comprendidos en el territorio del Polo, se disponía que, entre tanto no fuesen redactados y aprobados los respectivos planes de ordenación o al menos los avances de planeamiento de los mismos, quedaba prohibida la localización de nuevas industrias o la ampliación de las existentes en los cascos y alrededores.

Al mismo tiempo, las Normas actuaban complementariamente al planeamiento flexibilizándolo, al permitir en el suelo rústico la "petición de emplazamiento de industrias que ofrecen características especiales, a juicio del Ministerio de Industria, por requerir una localización condicionada por las primeras materias a utilizar o de los servicios y también aquéllas que por circunstancias concurrentes e importancia de las empresas, pueden resolver por sí mismas los accesos y comunicaciones, los servicios de aguas industrial y potable, evacuación de residuos sólidos y líquidos, dotación de energía y asimismo, los problemas residenciales y comunitarios de su personal".

Dada la marcada intención de establecimiento de líneas, rasantes y Ordenanzas de la edificación que caracterizaban a los planes urbanísticos entonces vigentes en La Coruña y Vigo estas Normas fueron instrumentos de Ordenación eminentemente pragmáticos, realizados con escaso tiempo por ser necesario sentar con urgencia, las bases precisas que debieran facilitar la disponibilidad de terrenos aptos para el asentamiento industrial en determinados polígonos dentro del territorio de los Polos y evitasen de esta forma una anti-economía por dispersión de esfuerzos e inversiones.

Como dice Fernando Fernández-Cavada (1):

"Uno de los objetivos fundamentales de las Normas, ha sido evitar la dispersión industrial, lo que habría dado lugar a una gran anarquía urbanística en oposición con las disposiciones legales y criterios urbanísticos usuales, y que habrían producido los siguientes daños:

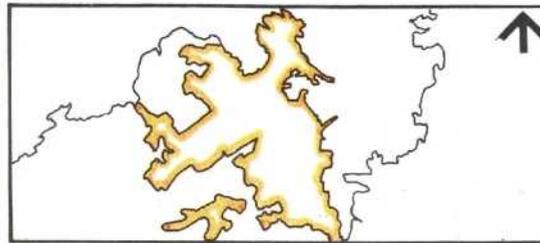
"1.º Necesidad de establecer la vivienda y servicios sociales tras de las industrias, sin constituir unidades residenciales con vida comunitaria organizada y, por tanto, en condiciones sociales deplorables.

"2.º Afectación de grandes áreas territoriales salpicadas de edificaciones esporádicas que imposibiliten la futura utilización del suelo, pu-

(1) Las Normas provisionales de Ordenación del Territorio de los Polos. *Revista de Ciencia Urbana* n.º 4/71 - *Ciudad y Territorio*.

LA CORUÑA

PLAN GENERAL DE ORDENACION



PLAN APROBADO DEFINITIVAMENTE O.M. DE 30/11/66
PUBLICADO EN EL B.O.E. Nº DE 10/01/67

ESCALA GRAFICA
0 5 10 km

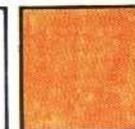
ESCALA
1/25.000

JEFE DEL EQUIPO DE REDACCION
CORRALES / PAGOLA / V. MOLEZUM

REDUCCION
D&U. 12/73

Z1 REPOBLACION TORRE HERCULES	Z13 VIVIENDA PENDIENTE PLAN PARCIAL
Z2 UNIDAD VECINAL S. AMARO	Z14 INDUSTRIA PESADA
Z3 EDIFICACION SEMI-INTENSIVA	Z14 BIS INDUSTRIA LIGERA
Z4 ZONA HISTORICA	Z15 ZONA VERDE
Z5 CONSTRUCCION ECONOMICA CONSERV. ESCALA	Z16 POLIGONO ELVINA
Z6 ZONA TURISTICA RESTRINGIDA	Z17 ZONA CENTRAL
Z7 POLIGONO ZALAETA ORDENANZA ESPECIAL	Z18 ZONA INDUSTRIAL
Z8 ZONA ORDENACION PLAN 1948	Z19 PARQUE PUBLICO
Z9 ZONA PORTUARIA Y FERROVIARIA	Z20 ZONA PROTECCION RIA
Z10 POLIGONO DE S. PEDRO MEZONZO	Z21 CIUDAD JARDIN EDIFICACION EXTENSIVA
Z12 CIUDAD UNIVERSITARIA DEPORTIVA	CC CENTRO CIVICO
Z12 ZONA TOLERANCIA INDUSTRIAL	SUELO RUSTICO

MINISTERIO DE LA VIVIENDA
DIRECCION GENERAL DE URBANISMO
ASISTENCIA TECNICA AL PLANEAMIENTO



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LA CORUÑA
PLAN GENERAL DE ORDENACION
SERVICIOS URBANOS

ZONIFICACION
INCORPORANDO PLANES PARCIALES EN TRAMITE PREVIOS, SITUACION DE ESPACIOS LIBRES Y NUCLEOS URBANOS FUNDAMENTALES

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LA CORUÑA
PLAN GENERAL DE ORDENACION
SERVICIOS URBANOS

ZONIFICACION
INCORPORANDO PLANES PARCIALES EN TRAMITE PREVIOS, SITUACION DE ESPACIOS LIBRES Y NUCLEOS URBANOS FUNDAMENTALES

diendo malograrse el establecimiento de necesidades urbanas tan importantes como: zonas residenciales extensivas, zonas universitarias, culturales, sanitarias y cualquier otra necesidad constructiva que requiera amplios terrenos, totalmente libres en un marco geográfico anticipado y adecuado.

"3.º El elevado coste de una actuación que requiera la multiplicación de las instalaciones

de servicios de abastecimientos, saneamiento, transporte y servicios comunitarios, cuya consecuencia habría sido que todos estos servicios se hubieran establecido precariamente o en los límites indispensables para el funcionamiento de las industrias, constituyendo la fuente conocida de la deteriorización del hábitat y de la iniciación de los suburbios urbanos."

Las Normas de los Polos se limitaron a o de-

nar una parte muy concreta de las funciones urbanas, escuetamente el sector industrial.

La idea de base que gravitaba en todas las Normas de los Polos, era evitar la dispersión industrial por las economías de todo tipo que ello supone. Para ello su zonificación trataba de reunir a las industrias en determinadas zonas especiales calificadas al efecto, no permitiendo el libre asentamiento industrial dentro del territo-

rio de los Polos, si bien creaban las áreas de tolerancia industrial, para aquellos casos especiales de industrias que requieran una localización necesariamente vinculada a determinados terrenos (a juicio del Ministerio de Industria), bien por estar condicionada por las materias primas a utilizar los productos básicos, cursos de agua, bien por su peligrosidad o insalubridad u otras circunstancias que no permitían o no aconsejaban su instalación en las áreas calificadas de íntegramente industriales por las Normas.

También se permitía el asentamiento en las áreas de tolerancia a aquellas grandes industrias, que por su gran tamaño, número importante de puestos de trabajo que creaba o por las elevadas inversiones fijas que pretendía realizar, garantizase, pudiera resolver por sí misma, los accesos y necesarias infraestructuras de servicios.

Pero realmente las normas vinieron a ser subsidiarias de la zonificación con carácter industrial del Planeamiento a nivel comarcal, o a lo sumo general y sus normas correspondientes no descendieron a fijar las características, condiciones y estándares que habían de cumplir los planes parciales que las desarrollasen, ordenando los distintos polígonos señalados en las normas al respecto. En sus Normas de Aplicación se dice que en las áreas íntegramente industriales "podrá" autorizarse la instalación de toda clase de industrias respetando los esquemas directores previstos para su futuro viario, distribución de agua, evacuación de residuos y suministro de energía eléctrica que constituyan el avance de planeamiento que se establezca"; con ello se dan a entender que por razones de urgencia, se permitía la instalación de industrias sin tener realizado el correspondiente plan parcial del polígono, ni su proyecto de urbanización, ni realizadas las obras de pavimentado, encintado de aceras, instalaciones, etc., con la única condición de que hasta tanto no se ejecutasen las obras de urbanización de los polígonos, estas industrias resolverían, aun con carácter provisional y a su cargo, los servicios y accesos que precisasen para la puesta en marcha de las instalaciones.

Una de las mayores dificultades que indudablemente han tenido los Polos de La Coruña y Vigo y, sobre todo, el de Villagarcía, para la consecución del cometido específico a ellos asignado, ha sido la falta de suelo urbanizado previamente al inicio de su vigencia.

La experiencia acumulada en su funcionamiento ha puesto de relieve que para muchas empresas, sobre todo las de capital intensivo y de grandes dimensiones tienen más atractivo unas infraestructuras adecuadas (suelo urbanizado, agua, comunicaciones) que los beneficios fiscales y demás ayudas ofrecidas por el régimen jurídico de los Polos.

Al no descender las Normas de los Polos al nivel de Plan Parcial, existía realmente un vacío en la ordenación de detalle, lo cual podía dar lugar a inevitables desórdenes tanto en la tipología constructiva de las instalaciones industriales, como en su localización dentro del polígono, accesos, dotaciones de servicios, etc.

La falta de los planes parciales que desarro-

Esta entidad é o antigo CLAN dos celtas, anterior á invasión dos románs e mais vello que o cristianismo" (1).

Actualmente el problema se ha agravado y el tradicional asentamiento disperso, del agro gallego, característico de la región, parece no encuentra cauces legales para su resolución a través de la Ley del Suelo. Consuetudinariamente, a pesar de la claridad del texto del art. 69 de la Ley del Suelo, se han venido edificando viviendas en los pequeños predios rústicos característicos del minifundio gallego, por supuesto de dimensiones generalmente menores que la parcela mínima de cultivo expresada en la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de Mayo de 1958.

Ante el problema que el "laissez faire" provocaría en un futuro no muy lejano, al quedar hipotecada la posibilidad de cualquier actuación urbanística de una cierta entidad que se pretendiese realizar en determinadas zonas expectantes, como son las costas de las Rías Bajas, la Excm. Diputación de Pontevedra inició en los años 1958-59 los estudios previos para "lograr una ordenación urbanística de todo el litoral de la provincia, que evitase la edificación anárquica y deficiente muchas veces, que nacía salpicada por toda la zona.

Se pretendía lograr, con esa ordenación:

1.º Impedir que las carreteras del litoral se convirtiesen en calles.

2.º Que las nuevas viviendas formen núcleos organizados.

3.º Lograr encauzar el crecimiento de los pueblos reservando zonas para su expansión.

4.º Defender el paisaje, dando unas normas que impidan la construcción de volúmenes excesivos en playas y zonas de interés" (1).

Después de numerosas vicisitudes, el Plan definitivo fue sometido a información pública y en lugar de darle carácter de Plan Comarcal, se enfocó como suma de planes municipales autónomos. Al no abarcar su ámbito de aplicación todo el término municipal, sino que se limitaba a las franjas costeras, la Comisión Provincial de Urbanismo hizo constar en sus actas que la aprobación definitiva se hacía como Norma Subsidiaria del Planeamiento municipal, resultando por tanto un Plan de ámbito comarcal mosaico de Normas Subsidiarias Municipales que comprendía parte de las costas de los municipios de Bayona, Bueu, Cambados, Cangas, El Grove, La Guardia, Marín, Moaña, Nigrán, Poyo, Redondela Sangenjo Vilaboa y Villanueva de Arosa.

En la "zonificación" establecida por el Plan, la faja costera era diferenciada en tres sectores:

Sector 1.—Que comprendía todos los terrenos que se encontraban entre el perímetro del

borde litoral y la curva de nivel de 3 m. sobre el nivel de la P.M.V.E.

En ese sector se prohibía cualquier edificación residencial, admitiéndose tan sólo alguna edificación de planta baja dedicada exclusivamente a restaurantes clubs, bares, vestuarios, guarderías infantiles, etc.

Sector 2.—Comprendía todo terreno que se encontrase situado entre las curvas de nivel de 3 y 10 m. sobre el nivel del mar de la P.M.V.E.

En ese sector se admitía edificación destinada a cualquier uso, a condición de que la altura máxima fuera la correspondiente a dos plantas y que la superficie total ocupada por la edificación no sobrepasase el 10 % de la superficie total de los terrenos indicados en ese sector.

Sector 3.—Comprendía todos los terrenos situados por encima de la curva de nivel de 10 m., todos los sectores tenían anchuras máximas y mínimas que oscilaban entre 10 y 80 m., según las subzonas establecidas en la Normativa.

La aprobación de este Plan supuso transformar grandes extensiones de suelo rústico en verdadero suelo de reserva urbana, en el que se podía actuar directamente a través de planes parciales, con la única condición de que tuviesen una cierta entidad superficial. Su aprobación constituyó la calificación, en suelo de reserva urbana, de gran parte del suelo costero a lo largo de una franja de anchos diferentes, según las subzonas, pero que oscilaban entre anchos de 60 a 240 m. de profundidad.

A pesar de las facilidades que el plan establecía para la urbanización, las actuaciones a su amparo no proliferaron y, pese al perjuicio irreparable que la aprobación del Plan pudo suponer, la efectividad demostrada por la Excm. Diputación, controlando las licencias de edificación concedidas por los Ayuntamientos, en su ámbito de aplicación, supuso un cierto freno a la edificación indiscriminada y no sometida a regla ni norma urbanística alguna, por lo que si bien el Plan no actuó de acicate del desarrollo urbano del litoral, por lo menos ha impedido algún que otro desaguisado paisajístico y edificatorio.

Si se tienen en cuenta las sentencias de los tribunales de justicia, habidas al respecto, y se tiene en cuenta el vicio de origen que tiene la tramitación del Plan al ser aprobado definitiva e incompetentemente por la Comisión Provincial de Urbanismo como Normas Subsidiarias del Planeamiento (art. 57 de la Ley del Suelo), actualmente no se puede considerar con fuerza de obligar, si bien la indudable protección de ámbito comarcal que el Plan de Ordenación del litoral de las Rías Bajas ha ejercido, en la actualidad, la llevan a efecto a nivel de toda la provincia, las vigentes Normas de Ordenación Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento con las que se impide toda la construcción en suelo rústico que no cumpla la condición de aislada o no esté destinada al uso permanentemente de agricultores o no se le asigne, al menos, la parcela mínima de cultivo establecida por el Ministerio de Agricultura. ■

(1) *Sempre en Galiza*. Autor: Alfonso R. Castelao.

(1) Del preámbulo del *Plan de Ordenación del litoral de las Rías Bajas*. Autores: Manuel Ortiz de la Torre y Germán Álvarez de Sotomayor.