



ASIGNACION DE SUELO PARA EQUIPAMIENTO URBANO EN LA ORDENACION DE CASCOS CONSOLIDADOS. CRITERIOS Y VIAS DE ACTUACION

por Carlos Lles Lazo

1. INTRODUCCION

La reciente experiencia de la revisión y adaptación a la Ley del Suelo —texto refundido— del Plan General de Ordenación Municipal correspondiente a dos capitales de provincia con cascos urbanos de tamaño medio —Huelva y Castellón— y el interés específico —dentro del proceso de planeamiento— sobre el tema del equipo urbano —análisis de la situación actual y proyectada y asignación de reservas para la «resolución» de las necesidades dotacionales por vía del documento revisado—, han supuesto no sólo —no tanto— el acopio de datos empíricos reveladores de una grave situación deficitaria —generalizada en el resto del Estado y constatada en otros puntos—, como la necesidad de arbitrar vías de actuación «posibles», adaptadas a la realidad y problemática concretas, en los aspectos metodológico y determinativo. La exposición, en forma más o menos ordenada, de las reflexiones sobre estos temas constituye el objeto de las líneas siguientes.

De esos casos concretos de los que se ha partido —desarrollados durante los años 76 y 77— se ha procurado —huyendo de la casuística— extraer aquellas conclusiones más genéricas, de tal forma que, sin pretender en modo alguno que constituyan pautas, puedan ser de uti-

lidad para otros con problemática similar. Para ello, tras señalar el alcance y límites de la experiencia, describiendo someramente las características más relevantes de los asentamientos bajo estudio, se tratarán aspectos concretos del proceso metodológico encaminado a la toma de decisiones. A partir del utillaje terminológico esbozado se pasa a analizar la situación del equipo urbano en el momento del estudio para, por último, delinear los criterios y vías de actuación instrumentados.

2. ALCANCE Y LIMITES

Sin duda, la experiencia se ha visto limitada por una serie de condicionantes, derivados de la coyuntura específica en que se ha desenvuelto, que conviene poner de manifiesto. Efectivamente, tanto si nos referimos al marco jurídico —legislación urbanística «nueva» en muchos aspectos y sin apenas rodaje— como al contexto institucional —Ayuntamientos de «transición»— o al político —precario nivel de organización de las fuerzas democráticas—, es claro que las perspectivas futuras van a plantearse dentro de una correlación más favorable, modificando aspectos importantes del planteamiento general, desarrollo y resultados concretos en los trabajos de ordenación —efectiva y directa participación ciudadana:

Ayuntamientos renovados; descentralización en la aprobación de planes, etc.

Sin embargo, y aun reconociendo lo halagüeño —en términos relativos— de la situación futura, no conviene perder de vista que cualquier estrategia que se plantee —vía planeamiento— frente a los graves problemas del equipo urbano, va a estar fuertemente condicionada tanto por las limitaciones de base derivadas del propio sistema (para quien el planeamiento —¿hay que repetirlo?— no es sino un instrumento al servicio, en última instancia, de los intereses básicos a los que representa) como las derivadas de las situaciones de hecho, producto del «desarrollo» urbano acaecido en la mayoría de nuestras ciudades en los últimos quince años.

En este sentido, tanto la aplicación tecnocrática de modelos y soluciones de pretendida validez general como los planteamientos ingenuistas de utilización del planeamiento urbano como instrumento de «transformación» de la realidad, no parecen vías adecuadas a las circunstancias que se avecinan.

En cada caso concreto debe procederse a una readaptación metodológica y de diseño de soluciones (físicas, normativas, económicas) acorde con tal realidad, cuyas necesidades, definidas por los propios usuarios, precisan de vías de actuación «ad hoc» que viabilicen esos planteamientos reivindicativos.

3. LOS CASOS BAJO ESTUDIO

El potente crecimiento urbano habido en los dos municipios bajo estudio, especialmente a partir de los años sesenta, apoyado en gran medida en las previsiones de «desarrollo» derivadas de implantaciones industriales de nuevo cuño (Polo de Desarrollo en Huelva; polígonos-concesiones portuarias en Castellón), puede calificarse, sin exageración, como modélico del «urbanismo» más descarnado de los últimos quince años; auténtico museo-muestrario de «horrores y desmanes urbanos». Crecimiento en última instancia coherente con la lógica del sistema, el cual, sin embargo, llegado a un cierto punto interviene directamente en el proceso movilizándolo el aparato jurídico (revisión del planeamiento vigente desfasado y/o incumplido) para «racionalizar» tal situación devolviendo seguridad al mercado y amortiguando, además, graves carencias manifiestas (déficits, congestión, etcétera).

Rasgos comunes a ambos municipios son, entre otros, su similar tamaño poblacional —112.000 habitantes en Huelva; 108.000 en Castellón—, la fuerte concentración de sus habitantes en los cascos capitalidad (en Castellón en dos núcleos); la elevada densidad bruta media de las aglomeraciones y la potentísima dinámica de asentamiento en los últimos años (cuadro 1).

	Habitantes casco en 1975	Δ habitantes % 60-75	Densidad bruta hab.-ha.	Máxima densidad por distrito hab.-ha.	N.º viviendas en casco	Máxima altura edific. núm. plantas
Huelva	110.153 (*)	48	215,6	495	32.083	16
Castellón	94.643 (**)	73	225,4	478	31.445	23

** Sin considerar el número de El Grao.

* Extraídos de la Renovación del Padrón Municipal sin sancionar oficialmente.

Tal densificación se realiza, como luego veremos, sin previsión o inejecución de las reservas para dotaciones, infraestructuras y servicios que aparecen, con desfase notable, a remolque de las implantaciones residenciales. Todo ello, por otra parte, en unas condiciones medioambientales en progresivo deterioro (destrucción del patrimonio arquitectónico; contaminación industrial grave *).

En el caso de Huelva —y siguiendo aquí el modelo urbano previsto en el Plan General vigente— la ciudad crece de espaldas al área marítima, hacia el interior, atezada por un cinturón de vías férreas y marismas. Su estructura y dinámica urbanas se resumen (plano 1) en: a) Un área central en fuerte proceso de renovación (albergando a poco más del 10 % de la población del casco registra los más altos valores de apertura de nuevos comercios —más del 50 %—, concentra el 70 % de las oficinas, más de la mitad de todas las dotaciones y 1/4 parte de los solares en expectativa del casco); b) un área de ensanches sobre las dos vías de acceso al centro, en base a la renovación del tejido urbano preexistentes —poblamientos rurales absorbidos—; c) importante participación de la iniciativa pública en la promoción de barriadas oficiales (para las clases medias en un principio; para absorber la fuerte inmigración poblacional en una segunda etapa); d) persistencia de importantes implantaciones de infravivienda sobre área de marisma, y e) existencia de casi una docena de Planes Parciales aprobados definitivamente en ejecución o ejecutados, que se desarrollan con notable ignorancia no ya de sus propias determinaciones, sino de las del Plan General.

El caso de Castellón presenta caracteres propios diferenciados, aparte de tratarse de un municipio con economía más diversificada (agricultura-industria-turismo). Su crecimiento urbano (plano 2) residencial se concreta en dos puntos: a) extensión en mancha de aceite del casco urbano a partir de un área central en potente renovación, en base a ensanches semidensos que se adentran en la huerta sin prácticamente ningún tipo de previsiones aparte: las de obtener el mayor volumen posible (falta de equipamiento, noretanqueos a un viario insuficiente, etcétera) y b) aparición de grupos periféricos. Estos en número cercano al centenar, albergan a la masa de inmigrantes inicialmente atraídos por la riqueza agrícola y después por el desarrollo industrial, y constituyen asentamientos en autoconstrucción (el precio del suelo/techo urbano es prohibitivo) sobre parcelaciones de huerta cada vez más alejadas del casco, en base a caminos agrícolas-asfaltados preexistentes y a los pozos-acquia (captación-vertidos residuales).

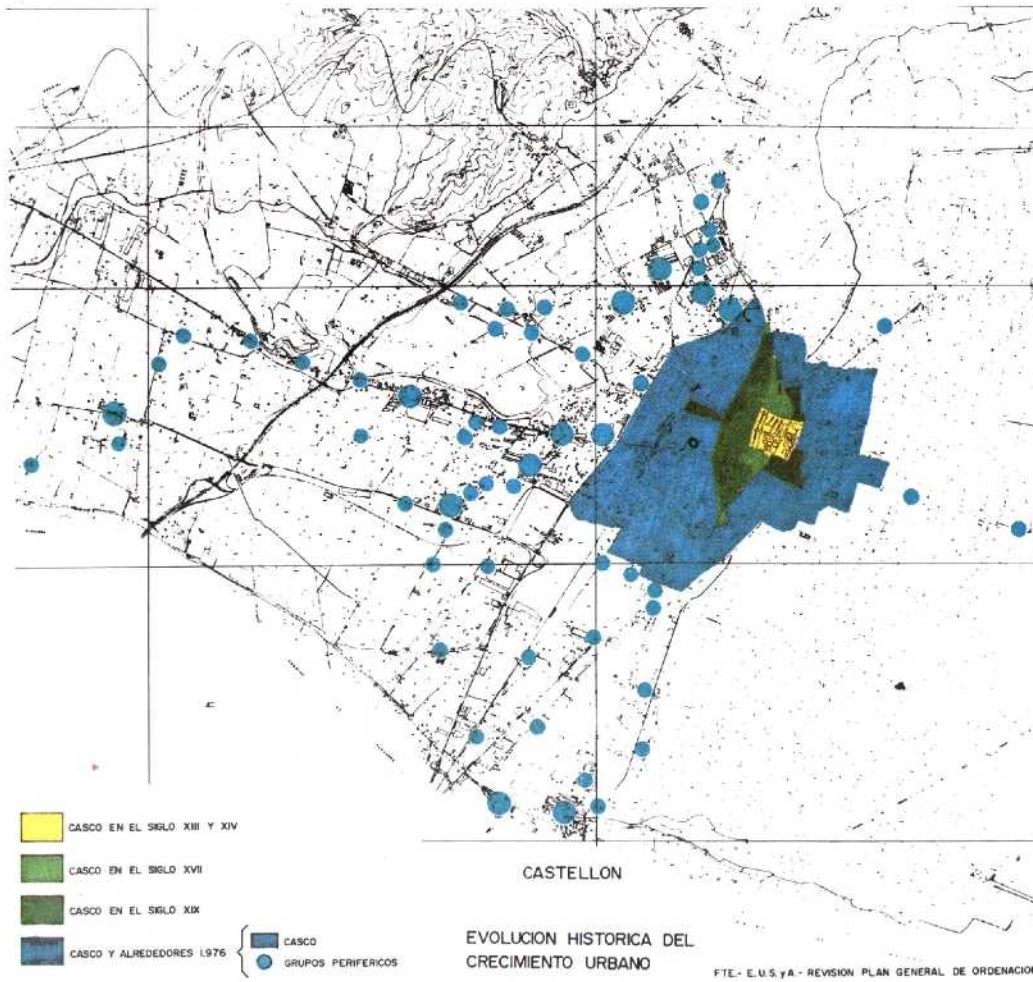
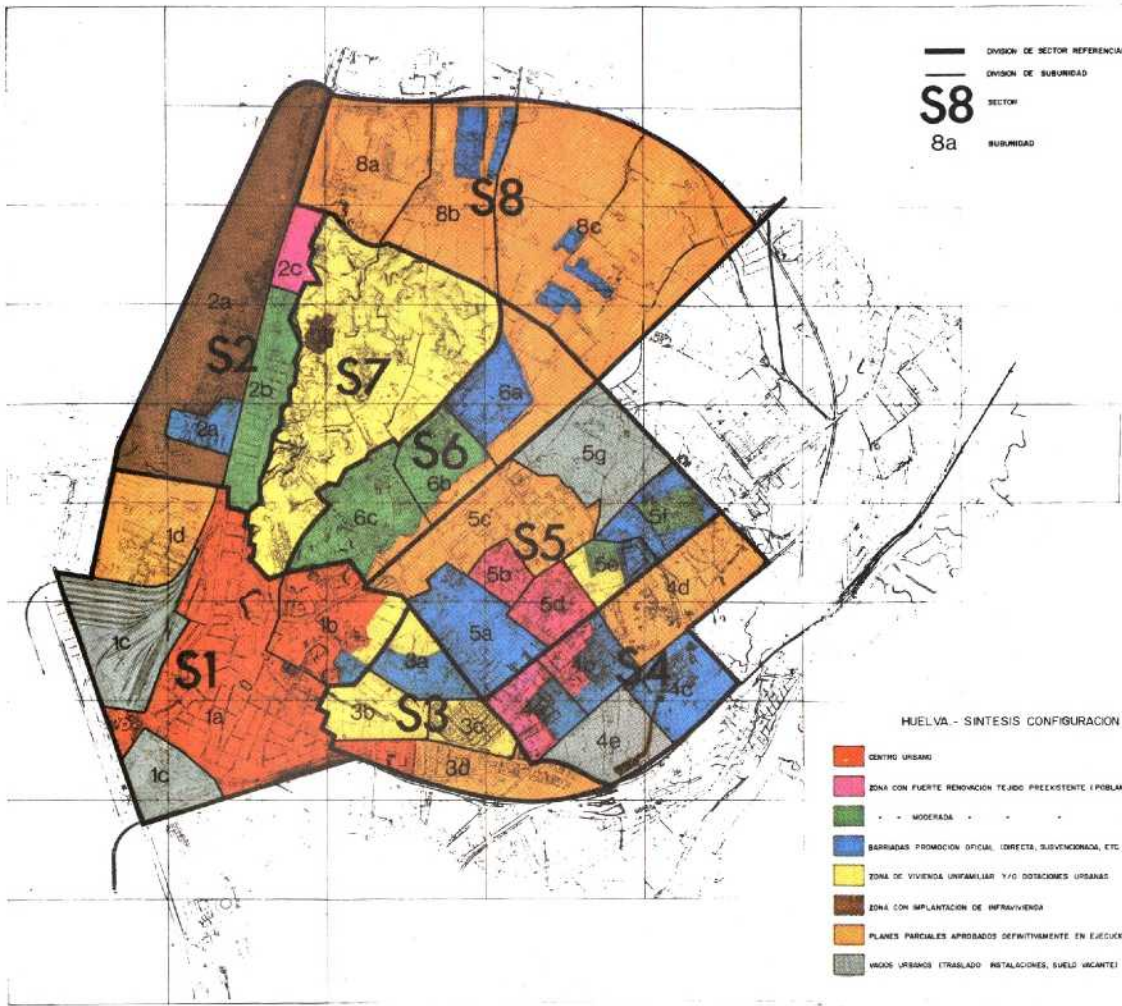
Los problemas del casco se resumen en una renovación-desarrollo del tejido urbano con total ignorancia de la legislación urbanística vigente (alturas —¡hasta 23 plantas!— variables en la misma vía); los de los grupos periféricos en una carencia casi absoluta de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos.

4. PROCESO METODOLOGICO

Hemos distinguido cuatro etapas dentro del proceso metodológico encaminado a la asignación de reservas de suelo para equipamiento, dentro del planeamiento urbano (1):

(*) El nivel de gravedad ha sido «sancionado» oficialmente: Nota de la Fiscalía del Tribunal Supremo calificando así la contaminación atmosférica en Huelva. Clausura temporal de instalaciones fabriles en el Puerto de Castellón.

(1) Se excluye, por tanto, la etapa última —transcendental por otro lado— de la gestión y control de la ejecución de las instalaciones en las reservas previstas.



0 Inventario de instrumentos técnicos y condicionantes jurídico-institucionales.

1 Inventario y diagnóstico de la situación presente y tendencial (proyectos) del nivel de equipamiento.

2 Proyección de necesidades; instrumentación en metas, objetivos y estrategias de planeamiento.

3 Concreción de las anteriores en reserva de suelo: superficie, localización, calificación, normativa y programación.

4.1. Inventario de instrumentos y condicionantes

La denominada etapa 0 —que no debe entenderse previa a las otras, pues en muchos aspectos está supeditada a resultados provenientes de aquéllas— supone el contar, entre otros, con un conocimiento exhaustivo de la normativa (mínimos y módulos legales) general y sectorial, así como su aplicación en la práctica local, pasando por los datos de base relativos a las características de la población y el espacio urbano, hasta la formulación de los estándares a utilizar, tanto para medir el nivel presente de equipamiento, como para decidir sobre asignaciones futuras.

Dentro de esta etapa pueden señalarse tres puntos de interés por los problemas específicos que suelen suscitar; éstos son:

a) Elaboración de una tipología específica de equipamientos jerarquizada funcionalmente por ámbitos espaciales diferenciados. Este punto conlleva a su vez tres aspectos:

a₁) Necesidad de adaptar los listados teóricos al «tipo» de realidad de que se trate, teniendo en cuenta sus características administrativas y socioeconómicas, el papel que juega en el sistema de ciudad y las peculiaridades de su medio físico, entre otros, e incluyendo aquellas dotaciones acordes con tal realidad (v. gr.: centros universitarios, recintos feriales provinciales, parques metropolitanos).

a₂) Establecimiento de ámbitos de referencia espaciales igualmente adaptados a tal realidad. En este sentido los manuales y/o estudios-empíricos referidos a situaciones del país, indican de forma genérica los denominados umbrales de aparición (número mínimo de habitantes a partir del cual puede o debe constarse la existencia y se garantiza el funcionamiento de cada instalación) y el ámbito de cobertura (número máximo de usuarios servidos en condiciones satisfactorias por una instalación. Si bien parece claro que la definición específica de ambos debe realizarse en base a la consideración conjunta de la realidad concreta (umbrales de aparición locales y de los requerimientos técnicos-legales (módulos mínimos), no es menos cierto que en muchas ocasiones ni la primera resulta significativa, pues se producen carencias absolutas, ni por otra parte los segundos deben ser tenidos en cuenta y aplicados de forma mecánica (el mínimo de 2.000 habitantes para la aparición de un centro pre-escolar —por ejemplo— no tiene sentido aplicarlo a municipios con habitats dispersos).

a₃) Máximo nivel de desagregación en la toma y almacenaje de los datos relativos a cada una de las dotaciones, así como de las unidades de referencia para las variables demográficas (manzana censal). Efectivamente, un problema que se plantea en la primera etapa del trabajo deriva del hecho de que en el momento del diagnóstico, que coincide normalmente con la información urbanística, aún no se conocen obviamente los datos que a lo largo del proceso irán

ajustando un seccionado del casco cada vez más afinado, de acuerdo con los requerimientos del diseño de soluciones. Por ello resulta habitual que el ámbito de influencia espacial de determinadas instalaciones, sufra reajustes en base a la nueva situación. La manera de dar cabida al cálculo de necesidades de los sectores definitivos de planeamiento requiere disponer de unos datos de base al nivel individualizado indicado.

La experiencia relativa a los dos casos a que nos venimos refiriendo ha revelado como operativa la clasificación del cuadro número 2. De él se han excluido los subtipos de equipamiento que o bien por no precisar de reservas de suelo específicas o bien por entrar de lleno dentro de la esfera privada, no pueden ser programables en iguales condiciones que el resto.

El primer nivel cuyo ámbito de cobertura es el municipio (casco/cascos en que se estructura) y en el caso de centros con demarcación propia (universidad; ciudad sanitaria) su área de influencia incluye los denominados sistemas generales, según la Ley del Suelo (insistimos en los casos estudiados). Su umbral de aparición es variable y puede situarse a partir de los 80.000 habitantes.

El segundo nivel recoge las dotaciones con un radio medio de influencia (distrito/sectores urbanos), localización desconcentrada en base a una estrategia concreta y cuyo umbral de aparición se sitúa entre los 10 y 20.000 habitantes. Por últimos, el nivel local (dentro del que se han subsumido las clásicas «unidad de habitación»/«unidad residencial» para evitar la atomización de esfuerzos excesiva para el nivel del planeamiento de que se trata) incluye el tipo de dotaciones para servicio de los barrios que conforman los sectores y cuyo umbral de aparición, con fluctuaciones, se sitúa entre los 2.500 y los 5.000 habitantes.

b) Manejo de indicadores sociales (necesidades tipologizadas) significativamente desagregados sobre el territorio.

Como es sabido, las necesidades de los usuarios en relación al equipamiento no son las mismas para todos ni todos tienen igual posibilidad de satisfacerlas dentro del modo de producción imperante. Por ello es preciso conocer las características demográficas y socio-económicas especializadas en forma significativa no sólo para analizar correctamente la situación presente, sino también para posteriores decisiones. La estructura por edades determina en forma plena (dotaciones docentes, asistenciales) o indicativa (zonas verdes, campo de deportes), la aparición de determinadas instalaciones. Al mismo tiempo la ubicación de las distintas clases y capas sociales sobre el tejido urbano puede igualmente explicar y/o «justificar» determinadas características de la oferta de equipamientos (centros públicos/privados escolares) o determinadas tipologías de éstos (clubs deportivos restringidos) (1).

(1) Utilizando indicadores simplificados, pero suficientemente válidos y operativos en su obtención y manipulación (Fte.: Renovación Padrón Habitantes) se confeccionaron los esquemas 1 y 2.

En el primero (% de niños menores de 10 años) queda claramente de manifiesto el mayor índice de juventud (y, por tanto, la mayor intensidad de necesidades a cubrir a corto y medio plazo) de las zonas periféricas donde se ubican las nuevas barriadas del crecimiento urbano castellanense, que son precisamente las que presentan los mayores déficits actuales. Por su parte en el otro se ha especializado el peso porcentual sobre la población actual, las categorías socio-profesionales más «elevadas», indicando de forma elocuente la localización tendencial de éstas en la zona centro de la ciudad y ensanches de prestigio; precisamente aquellas áreas en las que la oferta de equipamiento y especialmente la de la esfera privada (colegios, clínicas, etc.).

c) El tercero y último de los puntos se refiere a la necesaria formulación de estándares de control o estándares «ad hoc», según nuestra denominación, a la tipología de déficits dotacionales.

Entendemos por estándares en términos generales (dentro del planeamiento y referidos al tema específico que nos ocupa) aquellas relaciones normalmente expresadas de forma numérica aunque referidas a aspectos de muy diversa índole (cualitativos, funcionales, espaciales), que cabe establecer entre la población connotada por sus necesidades sociales, en relación a los diversos tipos de equipamientos y la forma en que éstas son o pueden ser satisfechas en un momento y lugar dados. El nivel de esa relación se referirá, por tanto, a situaciones actuales, programadas, teóricas, deseables, etc. Según ello, los estándares serán en primer lugar indicadores de un estado de cosas (estándares reales), pero al mismo tiempo para emitir un juicio-diagnóstico sobre tal estado, es preciso contar con parámetros de referencia ajustados al «tipo» de realidad que se analiza (estándares «ad hoc»), que sirvan además para programar la «resolución» de los desajustes (déficits) advertidos y las necesidades presumibles en un futuro.

Vaya por delante una aclaración no por conocida menos importante: la formulación y utilización de un determinado estándar bien para medir, bien para planificar, implica siempre un corte en un proceso dinámico y un juicio de valor sobre el mismo por parte de quien lo adopta. No existen estándares «neutros y abstractos» expresión sintética de las necesidades sociales, por la igual razón que éstas no son únicas, armónicas ni estáticas.

Los estándares que se manejan en planeamiento deben interpretarse como lo que son, una técnica operativa dentro del proceso, que no constituyen o sustituyen a la expresión directa de los usuarios en su práctica reivindicativa para la satisfacción de esas necesidades. Si bien es evidente que la adopción de uno u otro estándar hace variar considerablemente tanto el diagnóstico de la realidad como las propuestas subsiguientes de actuación; por ello, puede ser interesante detallar los elementos que deben, a nuestro juicio, ser tomados en cuenta a la hora de formular los estándares específicos para la realidad de que se trate.

En primer lugar, puesto que los estándares deben de medir una situación actual para normalmente «modificarla» y operar sobre un modelo futuro de comportamiento, se utilizan dos categorías distintas: «estándares suficientes» referidos al año en curso y «estándares necesarios» para el año horizonte o bien se pueden plantear unos estándares uniformes para ambas situaciones, sobredimensionado en el segundo caso uno de los términos de la relación (número de habitantes, por ejemplo) en el sentido de asignar una tasa de variabilidad lo suficientemente amplia como para dar cabida a las nuevas necesidades.

En cualquier caso, la formulación de unos estándares «ad-hoc» debería tener en cuenta (a título informativo) los siguientes aspectos:

a) El nivel actual de equipamiento, sus umbrales de aparición etc., los estándares reales.

b) Los estándares y módulos normativos, elaborados por el aparato institucional (mínimos legales), dentro de los que cabe distinguir:

b₁) Los contenidos en la legislación urbanística general (Ley del Suelo).

b₂) Los contenidos en las legislaciones sectoriales. (v. gr O. M. 14/III/75 sobre escuelas).

b₃) La normativa urbanística concreta vigente de rango superior.

b⁴) La particular «adaptación» (práctica local) de ese aparato normativo a la realidad concreta.

c) Los estándares contenidos en recomendaciones administrativas y/o prácticas sectoriales (v. gr. criterios localización de escuelas por parte de la Junta de Construcciones).

d) Estándares óptimos, teóricos.

e) Los estándares normativos comparativos:

e₁) Bien los que contienen legislaciones urbanísticas de países más desarrollados (lo cual suele traer inevitablemente aparejada la consabida, onerosa e inútil —por repetidamente elaborada— recopilación de estándares extranjeros).

e₂) Bien las utilizadas en casos «modélicos» dentro del país (Plan Comarcal. Barcelona, etc.)

f) Los que cabe deducir de las reivindicaciones (necesidades expresadas) del movimiento ciudadano que se suelen plantear sin tener en cuenta los diversos condicionantes del marco jurídico-administrativo.

g) Cabría por último, considerar los estándares que denominamos «utópicos» que son deducibles de los planteamientos elaborados por los grupos o vanguardias más radicales y que indican tendencias a seguir.

De la consideración, por tanto, de aspectos de muy diversa índole (condicionantes normativos-técnicos; tendencias y aspiraciones) se llega a la formulación de unos parámetros o criterios posibles ajustados a cada realidad, a medio camino entre lo que institucionalmente se reconoce como mínimo —suficiente— y lo que sería deseable —óptimo— si no existieran condicionantes.

4.2. Inventario en la situación presente

En la fase de inventario previa al diagnóstico de la situación actual, si bien es conveniente tener en cuenta el mayor número de factores explicativos del nivel de la oferta del equipamiento urbano, no conviene olvidar que el planeamiento (en su fase de ordenación) con lo que está operando en última instancia es con reservas de suelo (en una determinada proporción y localización), su clasificación específica y su programación.

Quiere ello decir, que aspectos sin duda de interés pero sobre los que Plan no puede incidir por salirse de su campo, no tiene sentido plantearlos al menos desde la perspectiva de su resolución.

Una baja tasa de escolarización en preescolar, o un nivel mínimo de asistencia de usuarios a bibliotecas públicas puede tener su explicación parcial en una insuficiente dotación de instalaciones, pero también hay, que buscar las causas en otros factores difícilmente modificables exclusivamente a través del Plan. En última instancia el deseo totalizador del urbanista intentando programar y coordinar todo tipo de actuaciones con repercusión indirecta e incluso nula sobre el suelo no deja de ser una aspiración excesiva y deformada, por otra parte «típica» de la visión del especialista respecto a su propio campo.

En síntesis los aspectos que parece suficiente considerar para cada una de las instalaciones existentes serían:

a) Cuantitativos —Referidos a superficies—, número de puestos, número de usuarios servidos, etc.

b) Cualitativos — Dependencia patrimonial de la oferta; nivel de conservación de los edificios; calidad del servicio (medido tanto por módulos como por detección de las opiniones aspiraciones y reivindicaciones de los usuarios), funciones que cubre, etc.

c) Funcional —Locacionales— Ubicación de las instalaciones tanto en relación con la estructura urbana física como en relación a la población a servir.

Cotejando los estándares reales, relativos a los temas anteriores con los estándares «ad-hoc» ya formulados, es como se llega a la definición de los déficits, que naturalmente serán de distinto tipo según se refieran a uno u otro aspecto (afectando tanto a la tipología de equipo como a la de áreas urbanas).

En este sentido podríamos hablar de:

a) Déficit cuantitativo. Cuando en la comparación entre ambos estándares el resultado fuera negativo para el primero, midiendo la diferencia el nivel de la carencia. Cabría distinguir entonces, entre déficits cuantitativos totales (inexistencia de instalaciones en sus diversas categorías) o de déficits cuantitativos parciales (insuficiencia del nivel de la oferta). En este caso no se maneja más que una variable para cada término de la relación ($m^2/hbte$), y por tanto los resultados para el diagnóstico son aún muy burdos.

b) Déficit cualitativo — — Supone introducir más variables para matizar el análisis, tipificando las necesidades de la población (nivel económico, «potencialidad» demográfica, etc.) y relacionándolas con el nivel de la oferta así mismo tipificadas: oferta pública/privada, calidad de servicio; funciones que cubre por encima o por debajo de las previstas, etc. En este último caso hablaríamos de un déficit cualitativo respecto a las zonas verdes cuando un jardín urbano al estar cubriendo —por ausencia de parques— necesidades superiores a las previstas para su categoría, presenta un nivel de servicio (congestión, estado de conservación deficiente) subestandar.

c) Déficit funcional locacional. En este caso es el comportamiento espacial de instalación la que se introduce, bien medida en radios máximos admisibles de los recorridos a efectuar por la población; o bien por su ubicación funcional dentro de la trama urbana (obsolescencia).

En resumen, aun cuanto para el planeamiento los factores últimos de decisión se reducen a necesidades de suelo o techo (m^2/m^3) y a su ubicación, para llegar a ese resultado como traducción de las necesidades en materia de equipamiento es preciso pasar al menos por las etapas antes dichas. El caso de unas escuelas, por ejemplo, con una oferta de puestos «suficiente» para el barrio donde se ubican pero con una calidad de servicio insatisfactorio (ausencia de bibliotecas, talleres, campos de juegos/deportes) pueden aconsejar desde el planteamiento, la previsión de nuevo suelo/techo anejo a la instalación (ampliación reutilización edificios colindantes) o a la calificación de espacios por la población escolar.

5. ANALISIS DE LA SITUACION DE HECHO

El análisis último causal de los déficits que afectan al equipamiento urbano en los dos casos que pasamos a tratar, no puede plantearse aspectos diferenciales al de los del resto del Estado por cuanto las razones que están en la base de su generación son comunes y en última instancia coherentes con el sistema. Las distintas manifestaciones de los mismos sin embargo, tanto por la cuantía (gravedad) como por su constatación en el tipo de realidad de que se trata (generalmente menos estudiada), ofrecen aspectos de destacar. La descripción se plantea:

- Según el tipo de equipamiento, resumido en sus principales características.

- Según tipología de áreas urbanas, connotadas por los principales procesos que les afectan.

A) Parques y jardines públicos urbanos.

Sin lugar a dudas se trata del equipamiento que, no ocupando los primeros puestos en el listado de reivindicaciones de los movimientos ciudadanos (escolar, asis-

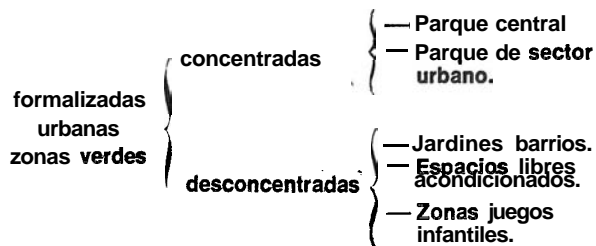
tencial, sanitario), es sin embargo el que presenta los más graves carencias en todos los órdenes, planteando al mismo tiempo los más peliagudos condicionantes para su «resolución» vía planteamiento. Y ello no sólo a la hora de la asignación y diseño de las reservas por la necesidad de constituir un «sistema» de verde sin prácticamente elementos preexistentes, sino también y sobre todo por el estudio y solución particularizado de la viabilidad real (gestión) de cada una de ellas para no caer en ejercicios formales.

Tanto por las características del suelo requerido (grandes superficies; fuertes expectativas), como por el tipo de gestión ejecución y mantenimiento (eminentemente públicos), así como por el tipo de necesidades que cubren (de «segundo nivel»), se trata de un equipamiento crónicamente deficitario.

Lo generalizado en el estado de esa situación de hecho explica el tratamiento que este equipamiento tiene en la Ley del Suelo vigente (texto refundido 1976) y sus posteriores reglamentos: es el único para el que se marca un estándar de superficie mínimo a nivel de Plan General ($5 m^2/hab.$), además, de formularse indicaciones específicas sobre su diseño (sistema compuesto de elementos estructurales —sistemas generales— y complementarios), obligando a marcar en cada reserva el destino (carácter público o privado) y prohibiendo la localización de usos que pudieran desvirtuar su carácter.

Los espacios para recreo que aquí estudiamos, son las zonas verdes localizadas al interior del suelo urbano actual o en proceso de conversión en tal a través de Planes Parciales, de uso y propiedad públicos.

La tipología empleada que parte de la situación de hecho, incorporando jerarquías funcionales «necesarias aunque inexistentes», válida tanto para la descripción de la situación presente como de la programada (desarrollo Plan General), es como sigue:



Los tres fenómenos — «típicos» en última instancia — en que cabe resumir su problemática son:

A₁) *Extrema insuficiencia de los estándares reales y distinto grado deafección social de las carencias.*

A nivel cuantitativo, y referido a la tipología anterior la situación actual se resume en el cuadro siguiente:

Casco urbano	N.º de zonas verdes existentes y en proyecto	Superficie verde Has.	Estándar real: m^2 verde/hab.
Huelva	3	3,5	0,48
Castellón	1	7	0,82

Añadiendo a esa superficie plazas ajardinadas y otra serie de espacios con carácter más lato, el estándar real no se modifica sensiblemente ($0,52 m^2$ Huelva; $1 m^2/h.$ Castellón); en el mejor de los casos no llega ni al 20 % de los mínimos requeridos por la Ley del Suelo vigente.

La escasez advertida incide en el hecho de que las zonas verdes existentes cumplen funciones distintas a las que cabría asignar por su tamaño y localización. En el caso de Castellón, el Parque de Ribalta tiene cobertura teórica total: es el parque central y el único. En el caso de Huelva que carece de zona verde a nivel de ciudad, el caso es similar respecto a los dos parques (más bien jardines) de sector. Todo ello trae consigo una sobrecarga de los mismos que puede apreciarse en dos aspectos:

— Concentración de usos de diverso tipo (parques infantiles de tráfico; zoos, centros recreativos municipales).

— Subutilización/utilización puntual por encima de sus posibilidades.

Lo que provoca en el primer caso un continuo deterioro de la zona verde propiamente dicha y en el caso segundo un abandono y/o deterioro ambiental crecientes.

Por otra parte la localización de tan escasa representación de verde (planos 3, 4) se concentran al 100 % en el área central de la ciudad, reproduciendo así a este nivel la contradicción centro-periferia y manifestando de forma evidente la segregación social del espacio urbano.

En cuanto a la forma de suplir tales carencias, la respuesta de los usuarios es diversa:

— En el centro urbano —única zona en el que el tratamiento formal de los espacios libres (plazas, paseos) se produce—(*) mediante una utilización masiva de los mismos por parte de los sectores de la población con más

necesidades: madres-niños; jóvenes; ancianos; marginados.

En la periferia mediante la apropiación espontánea de retales y solares urbanos (muchos de ellos con calificación de verde) para usos diversos: deporte, paseo, juegos infantiles, etc.

A₂) *Incumplimiento de las previsiones establecidas en los distintos niveles de planeamiento.*

Contando los dos municipios con Plan General aprobado según la Ley del Suelo de 1956, tal y como ya se indicó, otra característica común a ambos, y nada «extraña» por cierto, es el *total incumplimiento* de las previsiones establecidas en los documentos respecto a las zonas verdes: ni una sola de las reservas destinadas a este fin a nivel general ha sido ejecutada.

En el cuadro 3 se resume la situación programada en Huelva (PGOU1964) y la real (1976). Se observa como en la categoría de verde «jardín urbano público», que

(*) Es de destacar la «argucia» paisajística consistente en colocar esbeltas palmeras en las pequeñas plazas, avasalladas por la descomunal altura de los edificios circundantes, a fin de producir un efecto visual de desahogo, ciertamente poco eficaz frente a la continua y cambiante situación de umbría a que se ven sometidas, aparte el cinturón de tráfico (ruidos, olores) que las «ameniza».

Cuadro 3

HUELVA, ZONAS VERDES, SITUACION SUELO PREVISTO EN EL PLAN GENERAL (1964)

RESUMEN DE LA SITUACION PREVISTA		Uso actual	Superficie	% s/tipo
	Superficie (m ²)			
Verde en suelo urbano				
— Jardín que se mantiene	18.500	Parque	18.500	100
— Jardines públicos proyectados	80.100	{ Renfe Solares	(*)	—
— Forestal, agrícola, etc.	76.300	{ Deportivo Parque Edificado Resto	32.000 6.260 19.000 19.040	42 8 25
TOTAL VERDE S. U.	174.900	VERDE PUBLICO EXISTENTE	24.760 (**)	
Verde en suelo de reserva urbana		{ Solar Chabolas	—	—
— Jardín público proyectado	35.680			
— Agrícola, forestal, deportivo	1.013.935	{ Deportivo Recreativo Edificado Resto	106.600 33.100 909.915	10 3 87
TOTAL VERDE S. R. U.	1.049.615	TOTAL VERDE EXISTENTE	— (**)	
Verde en rural		{ Deportivo Sin realizar (marismas)	63.000 221.000	22 78
Agrícola, forestal	2.84.000			

HUELVA, ZONAS VERDES, SITUACION SUELO PREVISTO EN PLAN GENERAL (1964)

(*) Se supone en las mismas zonas previstas.

(**) No se ha sumado el «resto» de agrícola, forestal, etc., pues aunque suele mantener ambos usos predominantemente existen zonas yermas y, en cualquier caso, no son verde formalizado ni público.

Fuente: E.u.s. y A. Revisión Plan General Ordenación Urbana de Huelva (Información Urbanística)

señala uso pormenorizado en las distintas clases de suelo la situación no ha variado: permanece lo que ya existía; en la segunda categoría —suelo forestal—, agrícola, deportivo, escolar, salvo la ejecución del minúsculo jardín de algo más de media hectárea (único ejecutado aunque fuera de programa) el resto de usos son los que prácticamente ya existían al año de redacción del plan, y en cualquier caso ocupan la zona de este tipo de suelo realmente utilizable (cerca de un 20 % del total lo constituyen marismas y una gran parte del sector se ubica sobre laderas con pendientes medias excesivas).

Por otra parte al dato anterior hay que añadir la no ejecución de *ninguna* de las ya de por sí pocas reservas de verde incluidas en los Planes Parciales aprobados (media inferior a 2 m²/habt. para la población prevista).

Esta situación es extensible en todos los puntos al caso de Castellón en donde el grado de incumplimiento del Plan vigente no sólo afecta a las reservas de suelo para equipamiento sino prácticamente al resto de sus determinaciones: alturas, *viario*, etc.

A₃) El tercer rasgo sobresaliente lo constituye la *invasión y apropiación —sancionada oficialmente mediante concesiones administrativas— de las reservas o espacios verdes reales*, por usos deportivos socialmente elitistas y grandes consumidores de suelo: Club de Golf; Tiro de Pichón; Club de Tenis; Aeroclub; Puerto Deportivo.

Este hecho resulta especialmente grave, pues al tratarse de suelo público y naturalmente arbolado en ocasiones (Pinar de El Grao de Castellón concesión Club de Golf) «podría», sin mayores trámites, ser utilizado por la población del casco, estando en este caso restringido a una capa social.

B) Resto del equipamiento

El resto del equipamiento comunitario presenta en los casos que tratamos, un variado panorama deficitario tanto en su distribución espacial, como en la cantidad, calidad y tipología de la oferta o en su grado de funcionalidad presente dentro de la estructura urbana física; aspectos estos, que pueden resumirse en los puntos siguientes:

B₁) *Concentración en el área central* de los casos del equipamiento a nivel ciudad, además de la práctica totalidad del docente privado, socio cultural, y comercial público. (ver plano 3).

La oferta de plazas escolares del sector privado se ubica «lógicamente» en función de la población a la que está dirigida (rentas altas), ocupando en ocasiones antiguas instalaciones (grandes colegios de la Iglesia) sobre los que pesan expectativas de reconversión a usos más «rentables». (plano 3)

El equipamiento sociocultural: casa de cultura, casinos, salas de arte, centros de reunión se ubican en su totalidad en el área de prestigio —centro urbano—, y al servicio básicamente de quien, coherentemente con la situación política anterior, «podía» desarrollar (muy parcamente sea dicho de paso) esas funciones: las clases medias y

altas; no existiendo instalaciones de este tipo en los ensanches o alguna de las barriadas periféricas. Los únicos mercados públicos detectados son los que ya existían desde siempre y los más periféricos obedecen a operaciones posteriores para el servicio de los nuevos ensanches, política ésta que será abandonada a partir de la década de los sesenta en beneficio de la iniciativa privada (galерías de alimentación).

B₂) *Carencia absoluta y graves déficits en las zonas del desarrollo urbano*, especialmente en los ensanches densos (sectores 4.5; plano 1) y en las nuevas barriadas (Huelva)

o grupos periféricos (Castellón) en que este se ha desarrollado. Los equipamientos con mayor déficit a todos los niveles, son por este orden el socio cultural (consecuencia del punto anterior), el sanitario-asistencial intermedio y local el deportivo de ambos niveles, así como el preescolar.

La situación sin embargo difiere en ambos casos, pues mientras la población de los ensanches (clases medias), puede resolver sus necesidades en el exceso de puestos privados del área central colindante, a los habitantes de las *barriadas/grupos* se les plantean graves problemas de accesibilidad física o económica.

Cuadro 4

ESTADO DE LA OFERTA DE AULAS DE E.G.B. SEGUN DEPENDENCIA PATRIMONIAL

	Núm. aulas	% de aulas				
		Buen estado	A reparar	Muy mal estado	Habitadas	Provisoriaes
Estatal	11.310	61	12	6	10	11
No estatal	5.720	89			11	
Total	17.030	71	8	4	10	7

Fuente: E.U.S. y A. Información urbanística. Revisión P. G. O.M. Castellón de la Plana.

B₃) *Déficits cualitativos apreciablemente diferentes* entre la oferta estatal y la privada. A título de ejemplo el cuadro 4 recoge el nivel de conservación de las aulas de ambos tipos para EGB observándose las diferencias entre ambos. Si es bien claro que la intervención pública (al menos en este equipamiento) se ha realizado con lógica espacial contraria a la privada, ni ha podido absorber la demanda de un desarrollo urbano incontrolado, ni el nivel de su servicio se realiza en condiciones suficientes (aulas habilitadas en barracones, etc.) muchas veces.

B₄) *Ubicación descompensada de las dotaciones de ámbito intermedio que presenta cierta concentración* especializando funcionalmente áreas del tejido urbano. Tal es el caso de los sectores 7 y 3 de Huelva (plano 3, en donde se localizan la mayor oferta de puestos de BUP y FP), así como el equipamiento de más baja densidad residencial.

Desde el punto de vista del planeamiento tal situación se presenta como propiciadora de calificaciones específicas de zonas para usos dotacionales compartidas con áreas de esparcimiento.

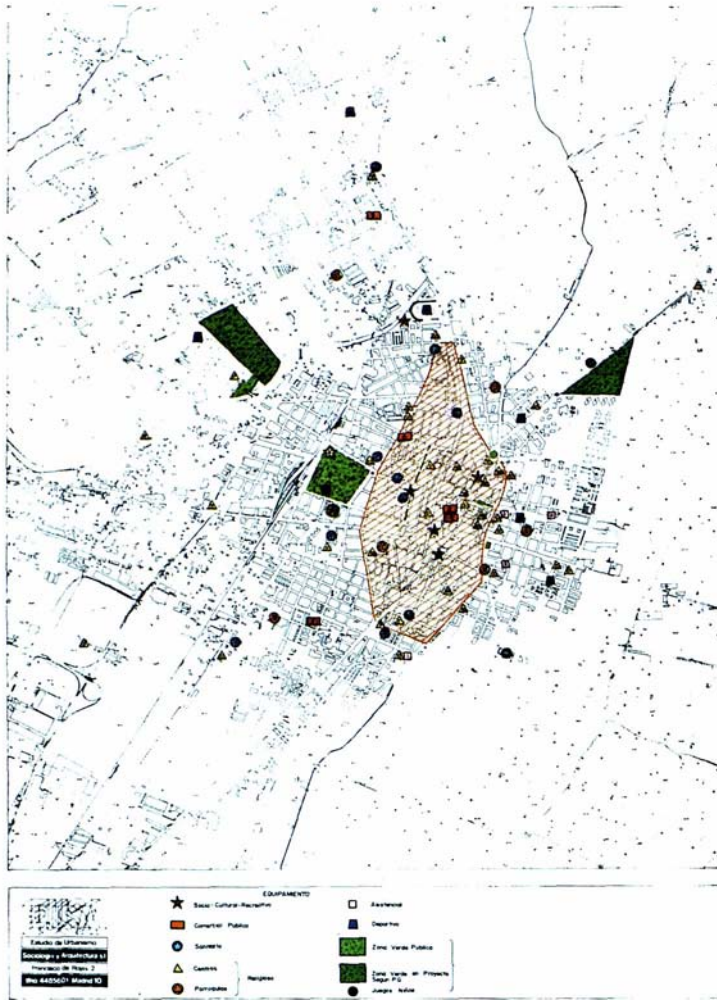
B₅) *Obsolescencia de ciertas instalaciones de ámbito municipal o superior* (sistemas generales) tales como cárcel, cuarteles, plazas de toros, estadios, mercado de abasto, sobre las que se plantean o directamente ya se han ejecutado expectativas residenciales de medio-alto *standig* según su ubicación relativa.

No resulta anecdótico señalar que el único tipo de equipamiento en que el nivel de la oferta no presenta carencias, sino acaso leves déficits cualitativos, es el religioso. Tanto el de ámbito urbano como el de los otros dos se halla cubierto en los dos casos estudiados, cuando no va por delante de la demanda. Desde luego difiere la calidad de la oferta según se localice en un ensanche denso de clases medias, barriadas de promoción oficial o grupos periféricos (bajos comerciales) que son los que presentan mayores déficits. Sin embargo, en términos relativos del



Cuadro 5

TIPO AREA	PROCESO EQUIPAMIENTO	CARACTERISTICAS/PROBLEMATICA EQUIPAMIENTOS
Centro ciudad: — renovación — terciarización — expulsión población/atracción clases altas	— concentración dotacional — urbana — privada — sustitución usos	— subutilización/congesión puntual — segregación social en utilización — desaparición dotaciones
Ensanches — densificación sin plan — destrucción tejido preexistente — congestión	— no previsión cesión reservas — tardía aoración de la oferta privada — obsolescencia instalaciones existentes	— déficit dotacional, cuantitativo, cualitativo — ausencia suelo libre nuevas dotaciones — absorción demandas en áreas vecinas
Barriadas periféricas: — planes parciales — autoconstrucción	— reservas escasas y marginales — incumplimiento previsiones programas — invasión reservas por residencia — inexistencia reservas/dotaciones	— déficit cualitativo, cuantitativo, locacional desplazamientos al centro — apropiación espontánea: vacíos urbanos — carencias absolutas — ineficacia intervención pública



resto del equipo urbano la situación es mucho más favorable. Sin profundizar en consideraciones sobre la «eficacia de los aparatos ideológicos integradores» reproductores del sistema lo cierto es que desde la-perspectiva urbanística la existencia de dichas dotaciones —sobre todo centros parroquiales— supone la única experiencia detectada a escala «reducida» de centros integrados de dotaciones (parroquia, local de reunión, club de ancianos, guardería), que desde otra perspectiva conviene propiciar.

Resumiendo por tipos de áreas urbanas los puntos anteriores, estos aparecen en el cuadro 5.

6. FORMULACION DE INTENCIONES DE PLANEAMIENTO Y APLICACION DE ESTRATEGIAS

Dentro ya de la etapa intencional del proceso de planeamiento, la formulación de las metas y objetivos para el tema que nos ocupa que, conjugada con el resto, configurara la(s) alternativa(s) de ordenación, se mueve a dos niveles yuxtapuestos:

a) Las reservas de equipamiento como elementos fundamentales de la estructura urbana física.

b) Las reservas en tanto elementos complementarios a las distintas actividades urbanas tendentes a cubrir déficits y a prevenir necesidades.

En este sentido la estrategia general sobre las asignaciones espaciales de población deberá supeditarse en cada caso (sectores de planeamiento) a la posibilidad real de resolver las necesidades proyectadas. Así, en las zonas del tejido urbano con mayores déficits, las acciones de

reserva directa de suelo u operaciones de «cirugía» urbana tenderán prioritariamente a resolver primero aquellos, antes de promover mayores demandas futuras. En definitiva pues, las necesidades de dotación de equipo se convierten en un criterio de planeamiento, al interior de cascos urbanos densos, de primera magnitud.

En cualquier caso, una vez se cuenta con el monto de población previsto por sectores, para proyectar sus necesidades, estas deberán ir matizadas, tanto por la estructura demográfica y social presente (ver punto anterior) como por la esperada en base precisamente al tipo de operaciones que se plantea.

En este sentido es conveniente manejar como techo poblacional de referencia para el cálculo de suelo teórico necesario, la capacidad absoluta. Aún cuando tal sobredimensionamiento constituye, sin duda, una «ficción», ésta resulta positiva, pues si —como ya se comentó— se manejan unos mismos estándares para el análisis de la situación presente y la proyectada, conviene en el segundo aspecto considerar el otro término de la relación al máximo para ofrecer un margen de variabilidad capaz, en última instancia, de dar cabida a mayores necesidades difícilmente cuantificables en forma cerrada.

Por lo que se refiere al proceso de formulación de intenciones, este seguirá —como para el resto de las áreas temáticas— un escalonamiento progresivamente más cercano a soluciones últimas (metas, objetivos, estrategias, reservas concretas). En el cuadro 6 aparece resumido este proceso para el equipamiento de ámbito superior; en el cuadro 7 se concreta en los tipos de equipamiento más deficitarios.

Por otra parte cabe resumir en tres las principales formas de actuación que el planeamiento puede arbitrar sobre tramas urbanas consolidadas en orden a paliar déficits de equipamiento, bien alternativa o complementariamente:

a) Remitir a un planeamiento de mayor detalle (Plan Especial Reforma Interior), la obtención de los estándares dotacionales previstos.

b) Intentar ampliar los déficits asignando reservas de suelo en las nuevas zonas de desarrollo urbano (v. gr. Sistemas Generales en Suelo Urbanizable).

c) Actuar con operaciones directas sobre el tejido urbano (uso pormenorizado) bien en la asignación de nuevas reservas, bien previniendo ampliación de instalaciones existentes, tanto para constitución de sistemas generales como complementarios.

En cualquier caso es preciso estudiar en detalle la viabilidad real de las propuestas.

En cuanto a criterios generales a seguir en la calificación de suelo y/o localización de nuevas reservas, pueden enunciarse de forma sintetizada en la aplicación de una doble y complementaria «dialéctica». Por una parte propiciando —espacial y funcionalmente— *concentración de equipamientos* («especialización» de áreas con inercia y vocación dotacionales; constitución de centros integrados de equipamiento) y al mismo tiempo *descentralización* (constitución de subcentros de sector/barrio; instalaciones existentes o previstas aisladas). Por otra parte aplicando *criterios estrictos* en relación a las determinaciones sobre las reservas (usos pormenorizados; programación específica) cuando las necesidades a cubrir son claramente medibles desde el presente, y al mismo tiempo *criterios flexibles* tanto en la previsión de usos (posibilidad de reservas dotacionales «abiertas»: capaces de acoger varios tipos de equipamiento) como en el nivel de la programación (v. gr. Suelo Urbanizable no Programado dotacional para equipo de ámbito superior, traslado de instalaciones obsoletas, et-

Cuadro 6

CLASIFICACION EQUIPAMIENTO	TIPO ACTUAL	NIVEL DOTACION	METAS-OBJETIVOS	ESTRATEGIA PLANEAMIENTO
Ambito superior	Instalación existente	Satisfactorio	Permanencia	Calificación uso pormenorizado
		Deficitario cuantitativo cualitativo	Elevar estándar	Calificación suelo adyacente reconversión edificio contiguo
		Deficitario loca.-funcional (obsolescencia)	Permanencia uso Reconversión uso	Calificación dotacional múltiple o abierta
	Nuevas reservas	Suelo vacante	Resolución vía Plan general tipo equipamiento	Calificación uso pormenorizado
		Suelo ocupado	Resolución vía planeamiento detallado	Condiciones estrictas (estándares) ordenación: Plan Reforma Interior

Cuadro 7

TIPO EQUIPAMIENTO	DEFICITS	METAS/OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Parques y jardines urbanos	Cuantitativos	Sistema: parque ciudad-parques sectores-verde local.	— Actuaciones concentradas: Parque central Parques sectores
	Funcionales	(Estándar 10 m ² /hbte.)	— Actuación desconcentrada: Patios manzana públicos Retales urbanos
	Locacionales	Interconexión entre los tres elementos.	Vías parque; boulevares; vías peatonales
Sociocultural, asistencial, comercial público	Cuantitativos	Creación subcentros sector	Actuación concentrada: — Centros integrados de equipamiento
	Locacionales	— Dotación barriadas o sectores tejido urbano central	Actuación desconcentrada: — Usos pormenorizados en áreas locales

cétera), cuando las nuevas necesidades son difícil o innecesariamente concretables.

La conexión física entre la distinta tipología de reservas efectuada a través del viario existente o previsto (vías periféricas; vías parque boulevares; vías peatonales) debe tender a la constitución del «sistema» de equipamiento buscado.

Junto a los criterios enunciados, cabe señalar otros dos de positiva aplicación al tipo de realidades urbanas a que nos venimos refiriendo:

a) Mantenimiento de la calificación dotacional (y en su caso ampliación) de todas las instalaciones y/o reservas de equipo existentes en suelo urbano actual o en tramitación.

b) Tratamiento diferencial de los distintos tipos de equipamiento, dando prioridad a los más deficitarios en la actualidad y los de previsiblemente mayor demanda futura según la tipología de áreas connotadas por su estructura demográfica presente y esperada.

De entre la tipología de calificaciones dotacionales cabe destacar como mas ilustrativas de los criterios de ordenación ya enunciados, las siguientes:

Suelo dotacional a reconvertir: Se refiere al ocupado por instalaciones en funcionamiento actualmente para las

que el Plan (en vista de su obsolescencia funcional) establece la reconversión de su uso a otro, así mismo dotacional, pero distinto del presente. Se establecen dos tipos de reconversión:

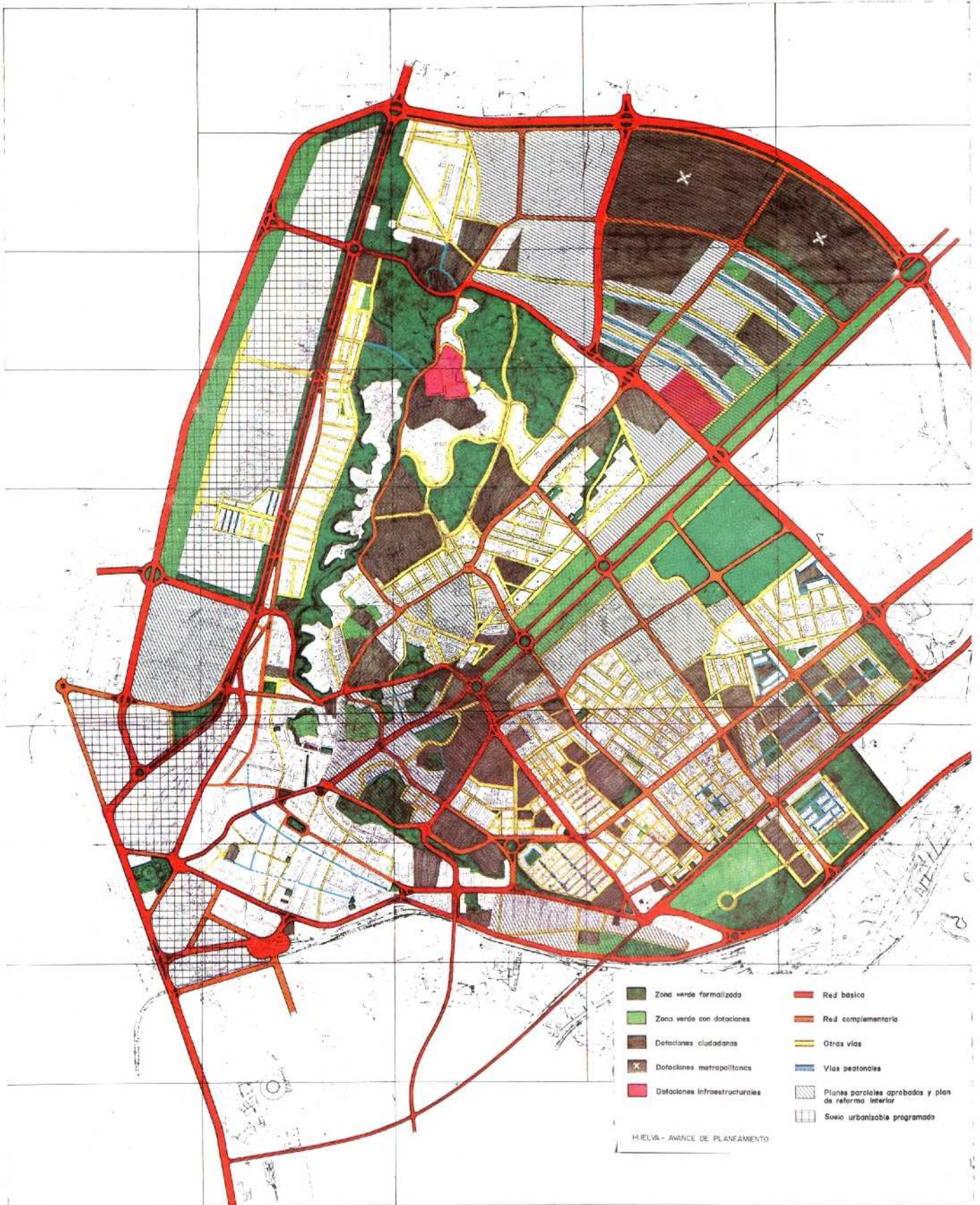
a) Plena: que implica una vez trasladada la instalación, el cambio radical de su estructura general (v. gr. conversión del Mercado de Abastos en centro del sector integrando distinto tipo de dotaciones).

b) Parcial: que implica un cambio de uso pero respetando y reutilizando el edificio, visto su interés artístico histórico, arquitectónico o ambiental.

Suelo dotacional multifuncional. Se refiere a reservas «abiertas» susceptibles de albergar cualquier dotación que se considere necesaria en un futuro para el servicio de la población del sector correspondiente.

Suelo dotacional múltiple. Referidos a reservas dotacionales que habrán de acoger de forma compartida los distintos usos que en cada caso se marquen. Se diferencia del anterior en que el uso o usos previstos no son optativos.

Para el desarrollo de las anteriores calificaciones será naturalmente preceptiva la redacción de Estudios de Detalle (en los primeros casos) o Planes Especiales (en el último).



- | | | | |
|---|-------------------------------|---|--|
|  | Zona verde formalizada |  | Red básica |
|  | Zona verde con dotaciones |  | Red complementaria |
|  | Dotaciones ciudadanas |  | Otras vías |
|  | Dotaciones metropolitanas |  | Vías peatonales |
|  | Dotaciones infraestructurales |  | Planes parcelas aprobados y plan de reforma interior |
| | |  | Suelo urbanizable programado |

HUELVA - AVANCE DE PLANFAMENTO



- CENTROS URBANOS
- EJES DE ACTIVIDAD URBANA
- GRANDES ZONAS VERDES
- ZONAS DEPORTIVAS
- ZONAS VERDES DE BARRIO
- OTRAS DOTACIONES
- VIAS DE CONEXION DE ZONAS VERDES

Arquitecto

Parece interesante insistir a la vista de lo hasta aquí dicho en la importancia que la asignación de reservas para suelo dotacional en la ordenación de estructuras urbanas físicas deficitarias e «incoherentes». La constitución de un «sistema» de verde y centro-subcentros interconectado pueden sin duda colaborar eficazmente a devolver cierta «racionalidad» a esa estructura paliando a su vez los déficits más graves.

7. RESERVAS Y EJECUCION

La plasmación última del proceso en calificaciones y/o reservas concretas. (Planos 5 y 6) no supone sino el inicio de la parte más problemática de todo lo hasta aquí dicho.

En efecto, si bien en el diseño físico (monto de suelo; localización) se habrán tenido en cuenta todos los condicionantes concretos a fin de garantizar la real obtención del suelo. Si bien, por otra parte, en cada reserva para sistemas generales se habrá sopesado el régimen de suelo, aplicando según razones estratégicas y equitativas (car-

gas y beneficios) el que más apropiadamente le correspondiese (sistemas generales en suelo urbano = expropiación = contribuciones especiales; en S.U.P. = aprovechamiento medio). Si bien en la normativa sobre áreas de renovación (PERI) desarrollo urbano (P.P.) se marcarán los usos globales explicitando estándares mínimos. Si bien en las ordenanzas para cada uso/reserva se detallaran las condiciones correspondientes. Si bien en el Programa de Actuación y Estudio Financiero se justificará convenientemente la entrada en servicio y mecanismo económico para ello. Si bien en definitiva es cierto que la legislación urbanística vigente (mucho más que la anterior) proporciona instrumentos legales teóricamente capaces de obtener las reservas de suelo para equipamiento... es preciso que esas reservas se gestionen y sobre todo que sobre ellas se ejecuten las instalaciones previstas. En este punto los buenos deseos y capacidad técnica del planificador ceden la palabra a quien ha de llevar adelante las prescripciones del planeamiento, y sobre todo, a quien corresponde uno de los principales papeles en ese momento, esto es: los usuarios del plan, en el control directo de su cumplimiento y, en su caso, modificación.