
INNOVACIONES METODOLOGICAS EN PROPUESTAS DE PLANEAMIENTO

Adriana Dal Cin Michieli y Javier de Mesones Cabello*

Dentro del proceso de planeamiento y, específicamente en el campo de la metodología, se han desarrollado dos aspectos de la Información que a nuestro entender son importantes. Uno, es la información individualizada de todos los edificios, solares, espacios libres y equipamientos que forman el núcleo y áreas dispersas y el otro, es la participación preliminar que ejecuta el equipo redactor a base del conocimiento profundo de los deseos, intereses y aspiraciones de los diferentes grupos sociales que constituyen la comunidad sobre la que se planifica.

I. Información individualizada

Se desarrolla en función de una ficha de identidad que se compila para cada parcela catastral que existe en el área urbana. Dicha ficha se identifica por las mismas claves que utiliza el catastro de urbana y el padrón municipal de habitantes,

logrando así una primera relación de datos. La ficha lleva foto del estado actual, superficie de parcela de ocupación y construida, alturas, estado de conservación, año de construcción, usos —tanto en vertical como en horizontal—, así como usos anteriores, propiedad, número de viviendas, grado de ocupación y datos complementarios dependientes de la tipología funcional del edificio o espacio de que se trata. Cuando es una industria o un uso terciario se señala número de empleados, capacidad, potencia, peligrosidad, emisiones, etc. Cuando es un equipamiento se señala tipología, categoría, nivel de servicios, plazas, camas, etc.

Asimismo se detalla, en edificios de valor, su historia, elementos a destacar, calidad de uso actual.

La compilación se hace sobre un código de fácil aplicación.

Dicho código permite la mecanización de los datos.

Este fichero constituye el primer paso para crear un banco de datos municipal. Cada ficha debe ser

* Redactores de los Planes generales de Oviedo y Santander.

actualizada, consignando las transformaciones de uso, renovaciones, sustituciones, agregación de parcelas, nuevas parcelas, etc.

Se puede adjuntar la cédula urbanística con la señalización del régimen normativo al que se encuentra sujeto, quedando así, complementada definida la situación de cada parcela.

II. Participación preliminar

La participación es el proceso social por el cual, el sistema de decisiones implícito en toda operación de planeamiento, se abre a los distintos individuos, grupos y clases sociales; así como a la expresión de las distintas tendencias que esos grupos y clases expresan.

En cada fase del planeamiento es necesario que existan niveles de participación.

Esta primera etapa, que la realiza el equipo, se basa en la toma de contacto con la realidad. Se detectan los deseos y aspiraciones de la población, manifestados por los grupos que actúan en la vida ciudadana. Dichos deseos, usos, costumbres y aspiraciones permiten definir los problemas de la ciudad, de los barrios y establecer los objetivos del Plan.

En este proceso se mantienen encuestas en profundidad con los distintos grupos. Se entregan planos sobre los que se definen usos genéricos del suelo, a veces realizados en el propio transcurso de la entrevista, a veces entregados después del encuentro. A lo largo de la encuesta se va tratando desde un amplio nivel general descendiendo paulatinamente a áreas y problemas particulares, específicos de cada barrio, núcleo menor o área especial.

Asimismo en este proceso se contrastan las diferentes opiniones y se obtiene un modelo de uso del suelo de la ciudad y su entorno, así como de los núcleos menores, donde quedan reflejados los deseos que los ciudadanos han manifestado en sus opiniones.

De este proceso se obtiene un plano dialéctico-descriptivo donde queda reflejada la asignación prioritaria de los usos deseados para cada área en que se ha dividido la ciudad y su entorno.

Además se configura un modelo verbal de cómo quieren que sea el barrio, su ciudad y el entorno natural que la rodea.

Asimismo se detectan y confirman los modelos que definen el uso social del espacio urbano considerado bajo todas sus facetas.

INNOVACIONES EN LAS PROPUESTAS DE PLANEAMIENTO

En el campo de las propuestas se hace referencia a dos casos diferentes: Oviedo y Santander.

OVIEDO: I. Suelo no urbanizable

El tema más delicado de este término es el tratamiento del territorio que no está ocupado por los núcleos, ya sean urbanos o rurales. En toda la cornisa cantábrica es tradicional el asentamiento rural de tipo disperso, sin embargo, la edificación

diseminada, libre e incontrolada, ocupando lenta y paulatinamente todo el entorno natural, sin orden ni concierto, destrozando el equilibrio ecológico de montes, bosques y vegas, y generando fuertes costes sociales al exigir, normalmente, iguales tratamientos en cuanto a servicios que el suelo urbano, requiere un enfoque totalmente diferente al que se le ha venido dando hasta hoy, ordenando las tendencias históricas apuntadas anteriormente.

La destrucción de ciertos recursos y la degradación del paisaje, obligan a proponer un nuevo tratamiento de estas áreas.

Es difícil su encauzamiento. Normalmente se suele tender a delimitar unas áreas estableciendo los posibles crecimientos de núcleos o edificaciones existentes, dejando el resto sin edificabilidad residencial, sujeto exclusivamente a lo establecido para el desarrollo de actividades agrícolas o ganaderas. Inmediatamente surge la pregunta: ¿Por qué a unos se les consagra y a otros se les arrinconan? Se debe tratar, dentro de lo factible, de dar posibilidades a todos.

Estudiando y valorando las diferentes áreas naturales que forman el término se definieron unos niveles de vinculación o de excepcionalidad, acorde con los que se marcarían las restricciones del derecho a edificar.

La propuesta no otorga edificabilidad al suelo no urbanizable sino que establece una serie de condiciones matemáticas y geométricas para el ejercicio del derecho a edificar.

Las limitaciones geométricas se establecen respecto al propio edificio, en cuanto a su número de plantas y superficie máxima; respecto al terreno, fijando la parcela mínima edificable para cada uno de los niveles, los retranqueos a límites de parcela; y finalmente, respecto al entorno los radios con centro en el lugar en que se propone la edificación, dentro de los cuales no puede haber cierto número de edificaciones existentes.

Las limitaciones matemáticas consisten en la asignación a cada nivel de sendos FACTORES cuyo producto por la superficie de terreno, expresada en m², de un propietario, o incluida dentro de uno o más niveles correspondientes a una o más parcelas, arrojan resultados en puntos cuya suma puede ser menor, igual o mayor que 200.

La cifra de 200, a efectos de este Plan, se denomina UNIDAD DE APROVECHAMIENTO RURAL y constituye el umbral a partir del cual se permite la construcción de un edificio unifamiliar con las limitaciones geométricas a que se ha hecho mención anteriormente. Es de precisar que cualquier suma superior a 200 pero inferior a 400 no permite la construcción de la vivienda con mayor superficie, sino que esta superficie es tope.

Sumas superiores a 400, 600, 800 puntos dan derecho a la edificación de 2, 3, 4 edificios de vivienda, cumpliendo cada uno de ellos sucesivamente las limitaciones geométricas establecidas.

La edificación de la vivienda, puede realizarse, salvo en el nivel A, en cualquiera de los tipos de suelo que puedan afectar a finca o fincas contabili-

zadas del propietario edificante, sin necesidad de que en dicho tipo de suelo tenga la superficie establecida como parcela mínima para el nivel a que corresponda dicho suelo, por traslado del derecho de unas parcelas a otras. Es obvio que el resto de las limitaciones geométricas de retranqueos, radios, etc., son de obligado cumplimiento, aplicándose a cada tipo de suelo las correspondientes al nivel en que se encuentra incluido.

La aplicación de este sistema requiere efectuar inscripciones marginales en el Registro de la Propiedad, expresando esta circunstancia, a efectos de que por una posible venta o segregación pueda utilizarse una misma parcela para justificar más de un edificio unifamiliar.

Por parte de la Oficina Técnica Municipal es procedente controlar el proceso a través del parcelario del catastro de rústica del Ministerio de Hacienda.

En el cuadro adjunto se especifican de forma sintética las diferentes limitaciones geométricas y matemáticas que corresponden a cada uno de los diversos niveles establecidos, con precisión de los tipos de suelo comprendido en cada uno de ellos.

Dos aspectos es necesario destacar, el primero, que por la aplicación de la normativa de este Plan, no quedará ninguna edificación considerada como fuera de ordenación, siempre que se encuentre reflejada en la cartografía de este Plan, realizada en 1983. El segundo es que las instalaciones agropecuarias que se permite construir para la explotación de predios rústicos situados en el Naranco, deberán ajustarse a las prescripciones y limitaciones que establezca el Plan Especial de Protección.

Finalmente se propone, para las fincas situadas

en NIVEL A y para el tipo de suelo de protección que envuelve Oviedo, cuyos puntajes se desee trasladar a otra u otras fincas situadas en otros niveles, la posibilidad alternativa de aplicar los factores 0,01 y 0,02 respectivos, conservando la propiedad del predio, o aplicar los factores 0,04 y 0,05 con la obligación de la cesión del predio, libre de cargas, a favor del Ayuntamiento de Oviedo. Este procedimiento puede propiciar paulatinamente la propiedad municipal de una parte sustancial de la Reserva Natural establecida y del Anillo de Protección de la Ciudad.

Esta propuesta permite una gestión eficaz, no onerosa para el Ayuntamiento ni perjudicial para los actuales propietarios que redundan en beneficio de la comunidad, sin dañar los intereses privados.

II. Suelo urbano: P.E.R.I. de la zona monumental

En el Plan Especial de Conservación del Centro Antiguo se han propuesto diversas formas de gestión. Se propicia todo el abanico que oscila entre la acción municipal exclusiva hasta la acción privada única, pasando por la acción mixta.

En las tres líneas el Ayuntamiento marca las directrices, provoca la acción y lleva el control directo de la situación.

Acción Municipal: Los elementos que pueden destacarse, son:

- la exención de los impuestos, especialmente licencia de obras, la que por contraposición se incrementa notablemente cuando la obra es de nueva planta en áreas de expansión;
- el asesoramiento técnico total para el proyec-

AVANCE NORMAS SUELO NO URBANIZABLE														
Niveles	Edificación unifamiliar		Parcela mínima de un solo nivel de suelo		Retranqueo	Núcleo de población		Factor	Tipos de suelo	Colores del plano	EJEMPLO DE APLICACION			
	Altura	Superficie	Vivienda	Instal. Agr. Pecuaria		Viv.	Radio sin edificios				Radio <8 edificios	Zonificación	m ²	m ² x f
A	—	—	—	20.000 Según Plan especial	—	—	—	0,01	Reserva natural del Naranco					
B	Baja	175	20.000	10.000	60	125	255	0,01	Montes protegidos					
									Manchas forestales					
									Vegas					
C	Baja	175	10.000	5.000	40	85	175	0,02	Monte bajo					
									Áreas edaf. óptimas					
									Protecciones					
D	Baja	175	5.000	2.000	20	45	95	0,04	Áreas no específicas					
E	Baja	175	2.000	800	10	25	55	0,10	Áreas de edificación dispersa					
F	Baja + 1	175	800	250	—	—	—	0,25	Núcleos rurales					
UNIDAD DE APROVECHAMIENTO RURAL: 200														
EJEMPLO: Se suponen una o más parcelas de un mismo propietario afectadas por distintos niveles de suelo no urbanizable. Si la suma de los productos de las superficies afectadas por cada nivel por sus factores respectivos, arroja un resultado igual o superior a 200 se puede edificar una vivienda unifamiliar en cualquiera de los tipos suelos, cumpliendo las condiciones de altura, superficie, retranqueo y radios de núcleo de población, aunque no se posea la superficie mínima de parcela en ninguno de ellos, quedando el resto destinado permanentemente a uso exclusivamente agrícola, para la edificación de dos viviendas el resultado debe ser superior a 400. (En nivel «A» no se pueden construir viviendas).											Este propietario puede edificar una vivienda unifamiliar de hasta 175 m ² de superficie en cualquiera de las áreas rayadas (retranqueos) siempre que se cumplan las exigencias de los radios de núcleo.			
											Suma de productos	226,0		

to y ejecución de las obras, debiendo crearse una oficina municipal destinada exclusivamente al centro antiguo;

- el marcar las pautas de la instrumentación tecnológica, realizando obras que sean ejemplos de actuación, generando nuevas corrientes en las teorías de la rehabilitación;
- el promocionar, junto con otros organismos oficiales, la formación de nuevas generaciones de artesanos especializados en las distintas técnicas de la rehabilitación que sean propias de la arquitectura del área;
- el promocionar la creación de nuevas industrias que son necesarias para realizar una rehabilitación acorde con la tipología constructiva de la zona. Esto permite recuperar tecnologías cuya utilización redunde en beneficio de la economía, mantenimiento y perdurabilidad de la obra realizada.

Acción privada: En este aspecto se señala:

- la acción de cooperativas de propietarios que acometen la rehabilitación de uno o varios edificios;
- la creación de sociedades anónimas entre propietarios y compañías financieras, donde el propietario aporte la propiedad del inmueble valorando sus posibilidades y la compañía el dinero para la obra. Los resultados de la actuación se distribuyen sobre la propiedad del inmueble rehabilitado o bien sobre los resultados económicos obtenidos por la venta del inmueble.

Todo ello funciona bajo las estrictas directrices señaladas por el Ayuntamiento.

Acción mixta: Lo más destacado es la actuación del Ayuntamiento, quien adquiere un nuevo protagonismo.

- El Ayuntamiento brinda la ayuda económica, redacta el proyecto y lleva la dirección de la obra; el privado aporta el inmueble.
- Al finalizar la obra el privado mantiene la propiedad, pero cede al Ayuntamiento la correspondiente al valor de su aportación. Se va configurando un nuevo patrimonio municipal.
- El Ayuntamiento con el privado y las Cajas de Ahorros suscriben un convenio, por el cual el Ayuntamiento configura el aval entre el privado y la Caja. Si no se paga la deuda, el Ayuntamiento la asume, pero se queda con el inmueble.
- El Ayuntamiento actúa como intermediario entre los particulares y ciertas instituciones para rehabilitar, obtener cesiones o instalar nuevos equipamientos. El Ayuntamiento se

circunscribe a mediar en la negociación, obteniendo como beneficio la cesión de una superficie construida, un equipamiento o bien un pago en metálico que permita crear un fondo para obtener nuevos equipamientos o mejora de espacios urbanos.

SANTANDER

I. Suelo no urbanizable de protección de la cornisa y de áreas rurales y "Los barrios" (que existen fuera del centro urbano).

En este término el problema de las áreas no urbanizables presenta una faceta particular. Es un término pequeño, ocupado en gran parte por el núcleo urbano, con cuatro "barrios" rurales, edificación dispersa y una cornisa costera cuya calidad paisajística es de primer orden.

El núcleo está densificado en exceso, los "barrios" están vivos, la invasión del área rural es muy fuerte y el peligro de ocupación de la cornisa y las playas está presente.

De acuerdo con los objetivos se propuso que las áreas de posible expansión del centro urbano, así como las exigencias planteadas por los "barrios" se concentraran en una única acción, la que repercutiría positivamente en la liberación del suelo en situación peligrante.

La propuesta radica en subdividir el término, excluyendo el núcleo sujeto a delimitación restrictiva, en una serie de áreas cuyo centro de gravedad radica en cada uno de los "barrios".

Se asigna una potencialidad de habitantes en cada área considerando la estructura urbanística prevista así como el soporte físico que ofrece cada "barrio" y la tipología edificatoria que puede admitir la integración con el entorno existente, tanto artificial como natural. Se considera óptimo planta baja + 1 y como tope B + 2. La potencialidad se traduce a unos coeficientes, corregidos por determinados parámetros, arrojando una edificabilidad propia para cada área.

La edificación obtenida se concentra exclusivamente en ciertas áreas junto al "barrio" correspondiente, quedando el suelo restante totalmente libre. Esto lleva consigo una redistribución de derechos del área estudiada, en la que además de consignarse la cesión correspondiente a los equipamientos requeridos, se señala la cesión al Ayuntamiento de la franja paralela a la costa que se sujeta a protección. El resto del área queda destinado exclusivamente al uso agrícola-ganadero sin derecho alguno a edificar, o sea, con edificabilidad cero.