
LA REVISION DEL PLAN MEDIANTE NORMAS SUBSIDIARIAS

Gerardo Roger Fernández, Carmelo Bentué, Silvestre Martínez *

INTRODUCCION

La presente comunicación se realiza con la pretensión de aportar la experiencia de la Oficina Técnica Municipal del Ayuntamiento de Almería en la revisión y adaptación del Plan General a la vigente Ley del Suelo, en el "Seminario sobre innovaciones culturales y metodológicas en el planeamiento urbanístico", convocado por el IEAL en septiembre de 1983.

Las normas subsidiarias de Almería revisan y adaptan el Plan General de 1973 a la Ley del Suelo, encontrándose en la actualidad aprobadas inicialmente y a punto de su aprobación provisional.

En esta comunicación trataremos de desarrollar las razones objetivas que aconsejaron la elección de esta figura de planeamiento y las diversas cuestiones que en su desarrollo se han planteado y que se consideran de interés general.

1. POSIBILIDAD Y CONVENIENCIA DE LA REVISION DEL PLAN GENERAL MEDIANTE NORMAS SUBSIDIARIAS

La primera cuestión que plantea la revisión y adaptación del Plan General es la identificación de los grandes problemas que presenta el desarrollo urbano del término municipal y el análisis de los instrumentos técnicos y jurídicos capaces de dar respuesta adecuada a los problemas detectados dentro del marco administrativo, social y económico, en que se desenvuelve el proceso urbano en la actualidad.

En segundo lugar, las normas subsidiarias, como figura de planeamiento adecuada para la revisión de un Plan General, deben ser, no sólo un instrumento técnico-jurídico que dé respuesta positiva a los problemas urbanos identificados, sino que su adopción debe ser posible en base al Derecho, así como también debe ser conveniente en

* Técnicos redactores de las Normas Subsidiarias de Almería.

función de las circunstancias sociopolíticas actuales.

a) Posibilidad legal de la revisión del Plan General con Normas Subsidiarias.

La cuestión, que había planteado dudas a la doctrina sobre la legalidad de la medida, quedó finalmente zanjada con el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, que en su artículo 1.3 dispone: "La adaptación, que podrá modificar o revisar el planeamiento anterior, se realizará mediante la formulación de un Plan General o de una Norma Subsidiaria de Planeamiento, cuyo contenido, clasificación del suelo, determinaciones y documentación deberán ajustarse a lo establecido al respecto en la Ley del Suelo y sus Reglamentos. Aunque la adaptación no proponga modificaciones del planeamiento general, o su revisión, incluirá, necesariamente, aquellas alteraciones que resulten impuestas por las exigencias legales del nuevo planeamiento. La elección de una u otra figura de planeamiento general se efectuará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento de Planeamiento, cualquiera que sea el instrumento de ordenación existente".

Del precepto se desprende que la adaptación puede ser modificación o revisión (artículo 154 R.P.) y puede realizarse mediante Plan General o normas subsidiarias. Sin embargo, se remite al artículo 3.2 del Reglamento de Planeamiento, que establece: "La elección del instrumento de planeamiento adecuado a cada municipio se realizará teniendo en cuenta las previsiones que, en su caso, contuviere el Plan Director Territorial de Coordinación y, si éste no existiera o no estableciera nada al efecto, la complejidad de los problemas que plantee el desarrollo urbanístico, la capacidad de gestión y programación del propio municipio, apreciadas por la Corporación Local afectada y por la Comisión Provincial de Urbanismo o por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo".

La inexistencia en la mayoría de los casos de Plan Director Territorial dejará en manos de cada municipio la elección de la figura de planeamiento. Esta elección no es discrecional, sino que está sometida a los conceptos jurídicos indeterminados que cita el art. 3.2. R.P., así la complejidad de los problemas y la capacidad de gestión y programación del propio municipio, que en todo caso habrán de ser suficientemente justificadas, y se requerirá la tutela de la Administración que haya de aprobar definitivamente el planeamiento. En la mayoría de los casos la tutela será ejercida por las Comunidades Autónomas respectivas, si las competencias en materia de urbanismo se han transferido y se trata de municipios de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia (art. 128 R. P.).

En conclusión, podríamos afirmar que es posible legalmente la adaptación de los Planes Generales con Normas Subsidiarias, siempre que se justifiquen debidamente los criterios jurídicos indeterminados señalados en el art. 3.2. R. P. y que el ente que haya de aprobar definitivamente las normas aprecie su cumplimiento en el caso concreto.

b) Conveniencia y oportunidad de la revisión con Normas Subsidiarias.

A nuestro juicio, la revisión de un Plan General mediante Normas estará aconsejada fundamentalmente por la capacidad de programación y de gestión municipales. La diferencia fundamental entre Plan General y Normas está en el programa, en lo que exige el art. 12 c) de la Ley del Suelo a los Planes Generales: "Programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas, y de acuerdo con los planes y programas de los distintos Departamentos Ministeriales" (en ese mismo sentido el artículo 19-c R. P.)

En las actuales circunstancias políticas, la estructura autonómica del Estado español se encuentra situada en un alto nivel de indefinición, con los procesos de transferencias en marcha y los paquetes de competencias sin determinar.

Esto supone un incremento en la falta de garantías de cumplimiento de una determinada inversión por parte de niveles administrativos (central, autonómico o provincial) ya que difícilmente se puede ejecutar lo que no se ha presupuestado.

Por otro lado, la capacidad de gestión municipal en municipios de tamaño medio o pequeño, define un marco claro de referencia: este tipo de Ayuntamientos donde no se ha llevado a cabo nunca una reparcelación, donde el proceso urbanizador ha cristalizado a "golpe" de licencia, donde la iniciativa privada jamás ha llevado a cabo una junta de compensación, etcétera, necesitan de una cierta prudencia con respecto a las políticas urbanísticas a aplicar y un cierto período de aprendizaje, para poder adquirir compromisos ulteriores con un razonable nivel de cumplimiento.

La ausencia del programa no tiene que significar una ausencia de compromiso municipal. El programa que el art. 12 LS prevé tiene una finalidad, "en orden a coordinar..." y "...de acuerdo con los planes ministeriales", de ahí que cuando éstos no se dan, sea utópico el programa. El municipio, anualmente, puede y debe asumir mediante los presupuestos ordinarios y de inversiones los compromisos que el cumplimiento de las Normas le exijan. Presupuestar anualmente las inversiones municipales en ejecución de las Normas tiene dos ventajas fundamentales: el plazo de programación es anual en vez de cuatrienal y, en segundo lugar, los presupuestos tienen un nivel de cumplimiento superior al del programa que se incorpora al Plan General, ya que el presupuesto es la Ley que regula el gasto y las inversiones en todas las competencias municipales, incluido, por supuesto, el urbanismo.

Tal concepción llevó en el caso de Almería a realizar un estudio económico-financiero municipal que sirviera de base para demostrar la ejecución de las Normas, y, por otra parte para que cada año se realice la correspondiente programación municipal en los presupuestos de inversiones y ordinarios.

La realización de un estudio económico-financiero no sólo es posible legalmente sino conveniente en las Normas Subsidiarias. El artículo 97 R. P.

determina que las Normas dispondrán de "Memoria justificativa de sus fines y objetivos", esto exige el correspondiente estudio económico que evalúe las posibilidades económicas municipales. El planeamiento debe tener vocación clara de ejecución, de ahí que el estudio sirva para demostrar las posibilidades reales.

Por tanto, como consecuencia de lo anterior, resulta que el municipio se compromete a ejecutar el planeamiento en la medida que indique el estudio económico-financiero del mismo, pero determinadas inversiones (traslado de factoría de CAMP-SA, obras hidráulicas costosas para encauzar ramblas y ríos, tramos importantes de red viaria, etc.) que por su magnitud y materia pertenezcan a la Administración Central o Autónoma no llegan a programarse en el tiempo, por carecer las mismas de previsiones para ello. No se trata de eludir la propia responsabilidad del municipio en el cumplimiento de su planeamiento, sino un mayor grado de realismo y veracidad en el mismo y en sus previsiones.

Tal fue el razonamiento seguido en el momento de elegir la figura del planeamiento para la revisión y adaptación del Plan General.

2. LOS SISTEMAS GENERALES EN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS

La revisión del Plan General por Normas, en el caso concreto de Almería, también planteó otras cuestiones al margen del tema de la elección de la figura de planeamiento, así la cuestión de los sistemas generales y la estrategia a adoptar para su obtención.

Ya en el avance de la revisión, el tema de los sistemas generales fue objeto de duras críticas y se plantearon serias dudas sobre la estrategia adoptada, consistente en adscribir una parte de los mismos a cada sector de suelo apto para urbanizar (SAU). Ante tal problema se solicitó un dictamen al Instituto de Estudios de Administración Local, dictamen de singular importancia que resolvió las dudas legales existentes al respecto (*).

Las cuestiones a las que respondía el mismo eran fundamentalmente dos:

- a) Posibilidad legal de obtener gratuitamente los terrenos de sistemas generales del suelo urbanizable de las Normas Subsidiarias, mediante la gestión de los Planes Parciales de cada sector.
- b) Posibilidad de hacerlo mediante la fórmula de conceder el aprovechamiento del sector a estos terrenos.

Las conclusiones a que se llegaba en el mismo eran las siguientes:

(*) Véase el dictamen que se menciona publicado íntegramente en: J. G.^a Bellido "Estrategias de planeamiento y gestión para la cesión gratuita de los sistemas generales", *Ciudad y Territorio* nº 56, 2/1983, pp.. 93-101.

- a) Los sistemas generales, desde el punto de vista jurídico-sustantivo, poseen naturaleza idéntica a los sistemas locales a todos sus efectos, siendo unos y otros, usos globales o pormenorizados, constitutivos de zonas de calificación del suelo.
- b) Los sistemas generales, antes de ser cedidos, poseen el aprovechamiento urbanístico lucrativo que les confiere la clase de suelo y la zonificación en que se ubiquen, dependiendo de la estrategia concreta del plan en cada caso concreto, el que se delimiten dentro o fuera del suelo urbanizable.
- c) En el caso de las Normas Subsidiarias, los sistemas generales, si se delimitan dentro del suelo apto para urbanizar, no sólo es legalmente posible, sino que tienen necesariamente que incluirse en uno o varios de los sectores señalados de planeamiento parcial. En otro caso, serán suelo no urbanizable y carecerán de valor urbanístico, debiendo ser expropiados en el seno de Planes Especiales.
- d) Al incluirse necesariamente los sistemas generales que se decidan en los sectores de planeamiento parcial del SAU de Normas Subsidiarias, participarán de todos los derechos y deberes comunes a las demás zonas lucrativas del sector correspondiente, poseyendo, como todos los demás propietarios, unos derechos equivalentes al 90 % del aprovechamiento medio del sector en que se incluyan; si bien pueden ser distintos los aprovechamientos entre sectores, al no existir el aprovechamiento medio de todo el Suelo Apto para Urbanizar.
- e) Los propietarios de todo el sector conforman una comunidad reparcelatoria o compensatoria, según el sistema de actuación señalado en cada plan, que es solidaria ante la Administración, teniendo facultades para expropiar al propietario que no cumpla con sus obligaciones urbanísticas o que solicite la expropiación. No cabe pues que la Administración actúe por expropiación individualizada o tasación conjunta de los sistemas generales incluidos en sectores de planeamiento parcial, una vez hayan sido delimitados en el seno de otro sistema de actuación para todo el sector.
- f) Como resultado de la ejecución sistemática del planeamiento parcial por polígonos o sectores completos, todos los terrenos de cesión obligatoria, sistemas locales y generales incluidos en cada sector de planeamiento parcial, deberán cederse gratuitamente a la Administración libres de cargas, por su propia naturaleza jurídica, y por efecto del reparto de cargas y beneficios previsto en la Ley.
- g) Los costes de urbanización e instalación, no de suelo, que demanden los sistemas generales serán sufragados por la Administración, así como los costos de urbanización de los siste-

mas locales serán de cuenta de los promotores del sector o polígono.

Las conclusiones del dictamen ratificaron el criterio seguido en las Normas Subsidiarias, con lo que se obviaba la principal observación hecha contra las mismas. Los sistemas generales en el Suelo Apto para la Urbanización pueden obtenerse gratuitamente para la Administración con el desarrollo propio de los diversos sectores del SAU. Por otra parte, la Administración siempre podría acudir al mecanismo de la expropiación forzosa de estos terrenos, para el caso de que esos sistemas generales fueran precisos con anterioridad al desarrollo de los diversos Planes Parciales.

El referido dictamen, suscrito por Javier García-Bellido, Juan D'Anjou y con el Vº Bº del Director, Luciano Parejo Alfonso, argumentaba que los suelos de los sistemas generales poseen valores y contenidos añadidos muy diferentes según la clase de suelo en que se encuentren, dependiendo del régimen y contenido urbanístico de cada clase, el que el sistema general goce del valor urbanístico o del valor inicial, en función del aprovechamiento urbanístico, (potencial o virtual) o del rústico, que cada clase de suelo atribuye a todos los terrenos en ella comprendidos.

Por lo tanto, los contenidos y valores de los sistemas generales dependerán de la clase de suelo en que se encuentren enclavados:

- a) *Suelo urbano*: Aprovechamiento tipo o medio, y valores urbanísticos atribuidos por el Plan o Norma en cada zona concreta del suelo urbano (art. 105 y 108 L.S.).
- b) *Suelo urbanizable*:
— *En Normas Subsidiarias*: Aprovechamiento de cada sector de Plan Parcial del Suelo Apto para urbanizar (artcs. 105 y 108 L.S. y 57 y 146 R.G.) y valor urbanístico.
- c) *Suelo no urbanizable*: Aprovechamiento urbanístico cero y valor inicial (art. 104 y 107 L.S.).

En las Normas de Almería, siguiendo las recomendaciones del dictamen, los sistemas generales del SAU se incluyen en cada sector como una zona más de éste. La edificabilidad o el aprovechamiento de la, o las, zonas restantes incluidas en el mismo sector, será tal que, sobre su superficie neta, a que se refiere el art. 47.3. R.P., no exceda de 75 viviendas por Ha. El aprovechamiento medio del sector será el que corresponda a la suma de los aprovechamientos de todas las zonas en él incluidas, dividida por la superficie total del sector (art. 31.4). Así se tendrán sectores completos de planeamiento parcial con subsectores o zonas con aprovechamiento real, donde se acumulará la edificación de todo el sector, y otra zona o subsector será la de la parte del sistema general incluido, cuyo aprovechamiento real, a efectos de cálculo es cero (art. 31.6 R.P.), pero cuyo aprovechamiento virtual es el medio del sector.

3. EL PLAN GENERAL, SEGUNDA FASE.

Las Normas Subsidiarias de Almería prevén su revisión mediante un Plan General como segunda fase. La Consejería de Política Territorial e Infraestructura de la Junta de Andalucía, así lo dispuso en su resolución del 11 de abril de este año, autorizando la revisión-adaptación del Plan General de 1973 a la Ley del Suelo, mediante Normas.

Se conciben así las Normas como un puente hacia el Plan General. Son el instrumento adecuado para que el Ayuntamiento adquiriera esa capacidad de gestión de que en la actualidad carece.

Por otra parte, la revisión de las Normas no tiene por qué suponer ningún tipo de inseguridad en el tráfico mercantil, ya que el Plan General supondrá realizar el programa correspondiente y calcular el aprovechamiento medio del urbanizable, sin que tenga que suponer un cambio radical en la estructura general y orgánica del territorio ni en cuanto a sus determinaciones fundamentales, (clasificación de suelo, sistemas generales, etc.).

CONCLUSION

Por todo cuanto acabamos de exponer, la Revisión del P.G. 73 (cuya expresión inicial son las Normas Subsidiarias), hay que entenderla dentro de otro proceso simultáneo y más profundo, del propio Ayuntamiento de Almería, para recuperar el papel de protagonista que le corresponde en el urbanismo local. Únicamente así se explican los pasos dados hasta el momento: desde la necesidad de una respuesta rápida que definiera un nuevo marco global (la OFICINA del PLAN empieza a funcionar en julio de 1982 y en abril de este año se aprueban inicialmente las Normas), pasando por la absorción del equipo redactor en la propia estructura municipal, hasta el hecho de no querer desligar el programa de actuación en urbanismo, del programa anual de inversiones del Ayuntamiento.

Este rodaje de instrumentos legales (Normas Subsidiarias) por un lado y de estructura municipal (programa de inversiones) por otro cristalizará cuando el Ayuntamiento formalice sus compromisos y asegure los de otras administraciones y particulares en un nuevo Plan General.

Para terminar, la Oficina del Plan de Almería celebra la oportunidad de mantener un intercambio de opiniones y experiencias. Efectivamente, en la mayoría de ciudades se han formado Oficinas similares, y será bueno que coincidamos en seminarios como éste, en los que se trate, no sólo del planeamiento, sino de experiencias de aplicación de los instrumentos relacionados con él. Al mismo tiempo, también deben servir estas reuniones para ilustrar a quienes pueden crear instrumentos eficaces (Administración estatal y autonómica), sobre el comportamiento de los actuales y la necesidad de otros nuevos, más adaptados a las realidades locales.

DEBATE SOBRE LAS COMUNICACIONES DE OVIEDO, SANTANDER Y ALMERIA: EL ESPACIO RURAL.

Moderador: J. Busquets.

J. Busquets. En las zonas periurbanas parece que se produce un doble movimiento:

1) La ciudad expulsa hacia afuera servicios y actividades, produciéndose un mecanismo de dispersión por paquetes en el territorio y generándose importantes flujos de interrelación.

2) En otro sentido, se produce un fenómeno de desurbanización. Una progresiva dispersión por todo el territorio, debido, en parte, a la alta accesibilidad de los sistemas de infraestructura actuales.

Se observa en Europa la proliferación de la media y baja densidad, con modelos uni y bifamiliares. En Inglaterra, siete áreas metropolitanas han perdido un millón de habitantes y, en cambio, se manifiesta un incremento en la periferia remota de las metrópolis o en ciudades medianas y pequeñas; se produce una transformación de los modelos de crecimiento y se da una voluntad de utilizar el territorio como otro soporte más difuso y de menor escala.

El mecanismo de ocupación de suelo en las zonas periurbanas ha sido constante en los últimos 30 años. En relación a este nuevo mercado y en situaciones periurbanas, aparece que el coste de suelo es muy alto, con una inversión en infraestructuras tendiendo a cero, donde se aprovecha el existente sistema de servicios e infraestructuras. Se refuerza un nuevo modelo de vivienda y la ciudad amplía su territorio de influencia.

En resumen, se detectan dos temas: a) El fenómeno de que los servicios y grandes asentamientos se localizan en la periferia, aprovechando la fuerza del mecanismo de "fachadas", provocando un efecto depredatorio sobre el territorio, y b) un sistema difuso por el cual la residencia agraria —de primera y segunda vivienda— se funden. Es difícil, pero necesario, el encontrar mecanismos más sofisticados de control o de legislación de estos nuevos fenómenos.

¿Cómo abordar estos temas desde la escala del Plan General? ¿Qué escala recuperar cuando el territorio se enhebra con la ciudad? Parece que la escala municipal posibilita esta discusión. ¿Hasta qué punto el Plan General ha de ser consistente y contar con lo que ocurre en el territorio no urbano? ¿El Plan General debe afrontar estos hechos de una forma conjunta?

Continuidad del espacio rural

Alibés. En estos días se ha constatado la ausencia del suelo urbanizable. ¿Por defunción? ¿Qué ha matado a este suelo? La demanda del suelo urbanizable es siempre muy urbana o muy residencial-urbana. Parece que ha desaparecido el urbanizable y se ha trasladado la demanda al no urbanizable. ¿Cuáles son las infraestructuras mínimas que se pueden asegurar en lo disperso para responder a la demanda actual? ¿Estamos creando un nuevo tipo de residencia no urbana como respues-

ta a una demanda concreta, huyendo de la trampa algo faraónica de los estándares en el suelo urbanizable?

Solá Morales. Es verdad que hay una conciencia grande del suelo no urbanizable, mucho más de la que implícitamente contiene la Ley. La experiencia demuestra que no es un residuo e intentamos llenar de contenido a este suelo residual. Sin embargo, creo que, en general, continuamos bastante anclados en el corsé intelectual que la Ley nos impone y que veladamente trasciende a nuestra manera de trabajar, y que es el de las ideas de clasificación de suelo que la Ley contiene y de discontinuidad en la organización del territorio. La idea es que hay dos tipos fundamentales de suelo: el urbano y el urbanizable; y el otro, que no es ninguno de los dos, ya no interesa. Me parece grave, un error conceptual, a la vista de la realidad urbana de las distintas áreas de nuestro país; y además porque se lleva los mejores esfuerzos por superar esta dicotomía y ese entendimiento, y los métodos para superarla creo que son demasiado abstractos, como derivados de la propia Ley. Pasar del antiguo $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ en suelo rural a $0,0$, que es lo que señala la nueva Ley, o intentar recuperar un cierto protagonismo del suelo no urbano a través de las viviendas cada media Ha. o de la definición de la unidad mínima de explotación agrícola, me parece injusto; pero también bastante insuficiente para arreglar estos problemas de ordenación, tal como se está demostrando. Porque, por de pronto, las diferencias de usos en esa cantidad de edificación —aunque esté basado en cuestiones jurídicas el saber si corresponde o no al propietario poseer, de entrada, un "quantum" de esos usos— en cualquier caso son muy amplias, pudiendo ser discoteca, naves industriales, autoconstrucción, edificación más o menos agrupada, segunda residencia legal o ilegal, vivienda rural, etc.; lo que implica una gran cantidad de tipologías de uso y asentamiento sobre ese aparente "vacío" de valor "nulo", inexistente que la L.S. dice que es el suelo no urbanizable.

Considero que el problema de la *ordenación morfológica* es muy importante, y de los más graves y apasionantes actualmente en el planeamiento urbano, porque la definición de esos tipos y usos y de las cantidades concretas y las formas de disposición adoptadas es el único camino posible para obviar la discusión, que, de otro modo, se convierte en abstracta o puramente de un derecho que hay que repartir a los ciudadanos. Al referirme al problema morfológico, no quiero decir arbitrario, ni estético, ni subjetivo, sino que hay que atacar una serie de problemas desde la *configuración física* con todo su contenido.

Desde luego, nos encontramos con que no todos los Planes están haciendo esto. El Plan de Madrid —que dice explícitamente que lo que va a buscar es cerrar la forma de la ciudad y conseguir una ciudad cerrada— y el Plan de Tarragona —que afronta el

problema tipológico y la estructura interna con un criterio de acabado— son completamente contrarios, y contemplan el régimen de ordenación del suelo no urbanizable de forma completamente distinta al de Gijón.

Hay que entender la *continuidad de la infraestructura*, constituida por los caminos y las alcantarillas (que son los dos únicos elementos que tienen influencia sobre la configuración de los asentamientos fuera de la ciudad compacta), y por la configuración y estructura de esos caminos rurales en relación con las zonas donde adquieren densidad (donde los caminos se convierten en mallas o adquieren formas geométricas, o zonas más densas, donde adquieren formas compactas en las que la organización vial o sistema de contactos del territorio, según la Ley, se rompe y no tiene por qué existir).

Quien diga que la *organización física morfológica* del territorio es una sola, diría lo mismo respecto a la tipología edificatoria y al problema normativo de las Ordenanzas. ¿Por qué ha de existir un tipo y una lógica y unas mismas Ordenanzas cuando las casas unifamiliares están en calles urbanas rectangulares, o cuando el mismo constructor copia los mismos planos y en medio del campo pone la planta baja libre para comedor, el mismo living, etcétera, es decir, cuando organiza idéntica tipología en contextos totalmente distintos? Me parece que son temas verdaderamente apasionantes de la ordenación actual. En la medida que nosotros, como profesionales, tenemos que responder a la Administración, deberemos avanzar lo más posible y romper la disensión de si es justo o no que el ciudadano tenga 0,2 o tenga 0,5 (lo cual no hace referencia a una explotación agrícola sino a un uso urbano). Lo cierto es que no todos los planes están respondiendo a estos principios.

Riera. El que estemos discutiendo sobre el suelo no urbanizable es consecuencia de recientes fenómenos sociales, porque hay una realidad social que siempre se adelanta al planificador, éste la va retomando, legalizándola, reconduciéndola, pero siempre "a posteriori". En Badalona se han realizado estudios sociológicos, no sólo cuantitativos, sobre la segunda residencia, que me sugieren preguntas como: ¿Qué tipo de población, qué edades son las que provocan esos fenómenos? En un caso concreto de una urbanización cercana a Badalona y ocupada por una población con poca posibilidad de recursos económicos, el tipo de población que sobre ella se asienta tiene una edad entre 40-60 años; pero sus hijos no van a la parcela. Hay un tipo de población de estas urbanizaciones que ha sido inmigrante en la ciudad, y tiene reminiscencias en el subconsciente de su origen rural. El contraste con la ciudad le hace recordar y querer volver; en cambio, los hijos buscan otras diversiones. Sería necesario hacer estudios sociológicos sobre estos hechos, teniendo en cuenta los estratos de edad para poder prever y analizar el futuro inmediato.

M. de Luarca. Comparto plenamente lo que dice Solá. Hay limitaciones porque falta una propuesta coherente, unificada, con una estructuración ho-

mogénea territorial. Entiendo que hay limitaciones conceptuales, por equipos dispersos con problemas complejos y, a veces, porque el entendimiento de la globalidad no se consigue hasta el final. He sido más consciente del problema cuando tenía una imagen global con la maqueta. Una preocupación que permanece es la de qué es la ciudad preexistente desde el punto de vista de su estructura formal y organizativa. En el fondo hay dos procesos diversos: la ciudad con los ensanches, con la limpieza de una malla y su reconducción a una racionalidad de diseño centralizado; y lo que ocurre en el campo, donde la malla espontánea tiene otra lógica de formación, con operadores cada vez más pequeños, cuyo diseño está carente de una lógica centralizada. Creo que no es fácil que lleguemos a entender estas estructuras lógicas.

Solá Morales. Querría plantear la diferencia entre un Plan como el de Gijón, que está entendiendo la importancia a nivel cuantitativo y parcelario de la estructura de la propiedad periurbana y un Plan como el de Tarragona, con modelos dispersos, que intenta someter la periferia a la lógica de la organización unitaria centralizada en su forma y estructura; o como el de Madrid con la suburbanización, que se plantea como objetivo el acabado de la forma. Me es difícil aceptar esta discontinuidad, no porque entienda que todo es igual, sino porque pienso que hay una cierta *continuidad* en la lógica de los elementos, de servicios y vialidad que se van diluyendo en el territorio. La ciudad tiene zonas intermedias con variedad de situaciones. No todo es o ensanches o rústico. La hipótesis de continuidad de los elementos fundamentales está más próxima a la realidad que la forma decimonónica dual de la Ley, al creer que la ciudad es un compacto y el campo es un vacío.

J. García-Bellido. Haciendo una referencia paradigmática a un espacio rural semi-urbano con una fuerte y clara estructura formal, articulada por la lógica del uso y de la propiedad del suelo, ¿sabéis cuál es la "ciudad lineal" más larga que conozco?: la cañada real de merinas que va desde Coslada y San Fernando de Henares hasta el sur de Madrid-Vallecas, en el Surdeste de Madrid, con 50-70 m. de ancho y más de 15 Km. de largo, en terrenos, claro es, de dominio público. La diversidad de usos que contiene va desde viviendas permanentes y talleres, a su paso por los núcleos industriales, hasta residencias secundarias de fin de semana en los tramos interurbanos. Constituye un corte transversal o sección territorial, en el que se transparenta esa suave continuidad o dilución de las estructuras urbanas, usos, clases y tipologías de edificación en el espacio rústico. Como este espacio hay muchos otros, a lo largo de caminos en las huertas y en muchas otras cañadas que permiten observar la dispersión continua de lo urbano en lo rústico.

Pienso que, ciertamente, el reto intelectual o conceptual más importante con el que hoy se encuentran los urbanistas, ya no es el de construir la Teoría sobre los centros urbanos y sus transtor-

maciones —más o menos ahora comprendidas—, sino el de *comprender* las estructuras sociológicas, económicas y morfológicas del suelo rústico. Lo primero es acabar con su tecnocrática denominación de “no urbanizable”, por la connotación residual y negativa que posee, y reivindicar su antiguo nombre de “rústico”. Entender después la evolución y transformaciones de las estructuras tradicionales de producción, propiedad, rentas del suelo, tipologías y morfológicas de los asentamientos rurales, y observar, finalmente, las causas y líneas actuales de transformación ideológica y estructural del mundo rural que, contaminado por la invasión de los habitantes de la ciudad, está padeciendo muy serias solicitaciones, tanto por la oferta como por la demanda, para las que no se tienen adecuados instrumentos de análisis afinado. No se puede olvidar que para muchos ciudadanos el tener una “casita” en el campo es una aspiración ideológica que ha devenido una absoluta *necesidad vital* por las formas alternativas de vida que ofrece, y cuya satisfacción están dispuestos a alcanzarla a cualquier precio, como medio de subsistencia. Así, las urbanizaciones ilegales y sus problemas políticos y sociales son “patatas calientes” que nadie sabe cómo abordar. Preparar la corrección y reconducción de estos fenómenos, ahora caóticos, así como asumir que son procesos sociales irreversibles a los que hay que dar respuestas políticas, formales, económicas, y aun jurídicas en última instancia, creo que es el reto político y conceptual más relevante del urbanismo actual. Las nuevas formas de ocupación del espacio rural ponen en evidencia la continuidad de los gradientes de intensidad de que es susceptible el suelo rústico, donde pueden no ser físicamente contiguos los espacios ni las estructuras, pero que permiten asumir la hipótesis de que desde áreas absolutamente in edificables de parque natural se puede ir ascendiendo gradualmente hasta las estructuras netamente urbanas muy compactas o consolidadas, pasando por una gran diversidad de *lógicas formales* intermedias que dan respuesta a múltiples fenómenos de ocupación espacial. El planeamiento de lo rústico exige unas metodologías de análisis tipológicos y morfológicos tan afinadas como las que ahora se utilizan en el suelo urbano.

A. Fouz. En el periurbano, ¿cuántas “patatas calientes” vamos a encontrarnos en el caso de que el fenómeno se generalice y se generalice en forma muy dispersa? La reivindicación de vivir en el campo está muy extendida. Si se da respuesta a este problema, ¿qué ocurrirá cuando, además, haya necesidad de escuelas o asistencia sanitaria? ¿Cuál va a ser el coste social no sólo económico de esa dispersión?

Diseño del suelo rústico

J. Cebrián. Problemas que yo veo al intentar el diseño de este suelo rústico:

1.º La incertidumbre de lo que va a pasar. Es muy difícil predecir qué tipo de actuaciones van a producirse en este suelo. Básicamente, el suelo periurbano no urbanizable tiene un grado muy alto de incertidumbre.

2.º Saber distinguir perfectamente qué suelo se puede construir y cuál no. Se sabe mejor dónde *no* se puede permitir construir en absoluto, que dónde permitir algo. Los terrenos comunales son los más controlables.

3.º El tamaño de la parcela, que nos dice las posibilidades de actuación, ya que cuando hay una cierta dimensión se puede predecir algo más que cuando las parcelas son de menor tamaño.

Hay que plantearse directrices generales: distinguir dos tipos de asentamientos. La Ley no identifica esos núcleos relativamente consolidados. La identificación específica del suelo puede dar formas de crecimiento *no urbanas*, pero sí *núcleos* y, en ellos, identificar qué tipos de actuaciones pueden efectuarse para ordenar mínimamente esta estructura de desarrollo. Intentar hacer pequeñas intervenciones que permitan este crecimiento, con una identificación normativa, con el establecimiento de ordenanzas de buena vecindad (distancia, linderos, etc.) que permitan regular estos núcleos con un potencial mínimo de control y de crecimiento. Un aspecto importante, y que me tranquiliza, es el del suelo no urbanizable en la zona gallega. Y es que en ella no hay crecimientos sustanciales, aunque se piensa que los haya en el futuro. La cuestión está en controlar qué es lo que se va a edificar. En mi opinión, el suelo no urbanizable debe ser protegido y ha de definirse lo que *no se puede tocar*, lo que hay que mantener. Hay que identificar los núcleos: cuando se ha producido una estructura o se ha sido capaz de identificar un mínimo espacio público a través de su propia vialidad, y se ha reconocido que allí hay algo más que una vía, porque hay un ensanchamiento que crea espacio público, donde la gente es capaz de identificarse como comunidad, entonces tendremos un núcleo. Regular, lo que prevé el Proyecto de Ley, que explicaba Benito Fernández, no me lo creo: hay propietarios con parcelas de 60 m², pegadas al núcleo, y quienes construyen son ellos mismos.

En cuanto al suelo urbanizable, en Galicia puede decirse que nunca existió. Cuando se vive en el campo o a un minuto del mismo, plantear la cesión de equis m² es algo insospechable.

El problema de fondo surge cuando los asentamientos se generan sobre el mismo suelo de *propiedad comunal*. Una de las características gallegas es que los municipios tienen mucho suelo comunal. ¿Qué hacer? ¿Llegar a una actuación con el IRYDA y comprar todo el suelo comunal, creando así la posibilidad de adquisiciones de suelo? La verdad es que contamos con medios precarios: no existen parcelarios casi en ningún municipio, los catastrales tienen de 20 a 30 años, etc. El problema radica, pues, en podernos manejar con las condiciones existentes de suelo y en ver qué posibilidades hay; y, a partir de ahí, identificar las estructuras originarias de núcleos.

G. Roger. En cuanto a la vuelta al campo, habría que contar con un tipo de modelo de colonización agrícola distinto; en zonas de agricultura punta, en Almería, el propio mercado de suelo tiene conoci-

miento de la demanda que se produce, debido a las altas productividades. Por ejemplo, una entidad privada compró 2.000 hectáreas para hacer parcelas de 1 hectárea, destinadas a invernaderos y, paralelamente, intervenía en un caso de regulación de empleo de la SEAT en Barcelona, ofreciendo a los empleados lograr una fuerte indemnización de la empresa, siempre que ésta fuera invertida en la compra de una parcela en su parcelación.

Riera. En relación con el último punto desarrollado por Busquets, se ha de recuperar la escala territorial. Hemos visto dos tipos distintos de planes. Cuando nos vamos al campo, tenemos una visión de toda la ciudad. El planeamiento se ha hecho siempre desde dentro de la ciudad; se tendría que planear desde fuera, no mirarla como un ensanche, sino mirar qué ocurre con esa ciudad en su entorno. Se podría dar el caso de que urbanizáramos el campo sin límites, suprimiendo fauna, flora, etc. Si no hay ningún límite, se parte de la ciudad y se va urbanizando el campo. Tengo mis dudas de que el tema pueda plantearse desde un Plan General Municipal. Las divisiones municipales pasan por el espacio no urbanizable, pueden darse disfuncionalidades. El nivel adecuado sería, a mi juicio, el de los planes metropolitanos comarcales o territoriales.

J. Busquets. Lo que pretende la discusión es buscar cuáles son los instrumentos, los elementos, que no sean una norma más del planeamiento, sino que éste los utilice como datos fundamentales.

Existen mecanismos de racionalidad que pueden dar la pauta para lograr las soluciones a establecer. Hay todo un campo de soluciones residenciales que, jugando con el periurbano, permiten escalas y soluciones más racionales. Por ejemplo, propuestas de organización de lotes para huertos —hace 50 ó 60 años también había propuestas de este tipo—. Hay otros planeamientos que han combinado baja

densidad con huertos, son modelos escasamente discutidos y ensayados en nuestro país, pero que abren una línea de discusión y posibilitan un uso de la ciudad francamente diverso.

Obtención gratuita de sistemas generales

Benito Fernández. Una pregunta al equipo de Almería: ¿Cómo hacer el tratamiento del suelo urbanizable en unas Normas, sin Estudio Económico Financiero, sin Programa...?

G. Roger. En las Normas Subsidiarias, el problema de la obtención gratuita de sistemas generales es algo que se ha cuestionado. Todos los sistemas generales que están dentro del ámbito del suelo apto para urbanizar los incluíamos proporcionadamente dentro de cada sector de Plan Parcial. Hay dudas jurídicas, porque la ley no impide ni obliga a que estos sistemas se puedan obtener por cesión obligatoria y gratuita. El dictamen del IEAL (*) plantea qué es un sistema general. No es una clase más de suelo, sino un uso global que se superpone sobre distintas clases de suelo. En este caso los sistemas generales pueden ubicarse sobre el suelo no urbanizable y obtenerlos a través de Planes Especiales, por expropiación; o bien mediante su incorporación en el suelo apto para urbanizar y, por lo tanto, disponiendo de los mecanismos de reparto con que la ley opera en esta clase de suelo, a través del aprovechamiento medio de cada sector por separado facilitando la cesión gratuita del suelo de los sistemas. El EEF preverá sólo los costes de la urbanización e infraestructuras de los sistemas generales.

(*) Véase el dictamen que se menciona publicado íntegramente en: J. G.^a Bellido "Estrategias de planeamiento y gestión para la cesión gratuita de los sistemas generales", *Ciudad y Territorio* nº 56, 2/1983, pp. 93-101.