

LOS «STANDARDS» URBANISTICOS EN CINCUENTA AÑOS DE LEGISLACION (1924-1974)

71

por

Federico Larios Tabuenca

Profesor encargado de la Facultad de Derecho y Secretario general
del Ayuntamiento de San Sebastián

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EVOLUCION LEGISLATIVA: DEL ESTATUTO MUNICIPAL AL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO.—III. LOS «STANDARDS» URBANISTICOS: 1. ZONIFICACIÓN. 2. DENSIDAD. 3. COMPOSICIÓN URBANA.—IV. INFRAESTRUCTURA: 1. RED VIARIA. 2. OTROS SERVICIOS.—V. EQUIPAMIENTO: 1. ESPACIOS LIBRES. 2. OTRAS DOTACIONES.—VI. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION (*)

El equipamiento es pieza fundamental y condicionante de todo desarrollo urbano. Hasta ahora, en una posición de subdesarrollo urbanístico, toda la atención ha sido prestada a las obras denominadas de urbanización. Esta raquítica visión de la actividad urbanística ha de ser superada alcanzando unas cotas de conocimiento y satisfacción de las necesidades sociales, que van a surgir, preci-

(*) Vid. en esta materia las obras de BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*, págs. 493 y sigs.; GÓMEZ-FERRER MORANT, *Las zonas verdes y espacios verdes como problema jurídico*, págs. 25 y sigs., y MINGO DE MIGUEL, «Nuevas fronteras de la planificación urbanística», trabajo publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 34, pág. 39.

samente, por la transformación que sobre el suelo rústico opera el planeamiento.

El plan es el instrumento básico sobre el que ha de sustentarse toda actuación urbanística, pero el plan se convierte en un documento irreal o ineficaz si sus previsiones no consiguen efectividad. La ejecución del planeamiento comprende no sólo a las obras calificables estrictamente como de urbanización, sino también a las edificaciones privadas y al equipamiento comunitario.

Todo ello forma un conjunto inseparable, independientemente de que su ejecución sea o no simultánea. Lo que no cabe es pensar en una ejecución del planeamiento atendiendo tan sólo a cualquiera de las tres vertientes indicadas.

No es admisible una edificación sin urbanización; de nada sirve la urbanización sin aprovechamientos residenciales, industriales o de servicios, y urbanizada y edificada una determinada área, si los equipamientos no son efectivos, el grado de vida que en ella puede darse tendrá un nivel inferior al mínimo aceptable.

La realidad social evidencia, cada día con mayor intensidad, la necesidad y exigencia de que el equipamiento sea suficiente para atender a las demandas de servicios colectivos primarios.

La etapa en que se ha considerado que el urbanismo quedaba satisfecho con unas dotaciones mínimas de los servicios elementales —agua, alcantarillado, pavimentación, alumbrado y suministro de energía eléctrica— está ya superada. Sabemos que en muchos núcleos de población los servicios enumerados no existen, al menos con una intensidad mínima, pero ello no constituye un obstáculo para que el problema lo contemplemos desde unos ángulos más amplios.

Es cierto, se acusa intensamente, que existe un desfase entre necesidades colectivas y la satisfacción de las mismas. Esta situación entraña un ineludible enfrentamiento con la realidad, a fin de conseguir unos objetivos conformes con cuanto la comunidad precisa en orden a servicios de interés general.

La determinación de los deberes y cargas derivadas del planeamiento, a pesar de que el texto legal vigente de 12 de mayo de 1956 haya sido considerado como excesivamente gravoso, es insuficiente.

Es indudable que el planeamiento crea unas plusvalías que la Ley no justifica hasta que la urbanización ha sido ejecutada. Dando un paso más, sin entrar en ulteriores análisis acerca de la cuantía de tales plusvalías y de la participación que en ellas correspon-

de al propietario de los terrenos, decididamente nos situamos en una posición de incorporar a la realización de la tarea urbanizadora la dotación de cuantas instalaciones o equipamiento va a precisar el conjunto urbano que se crea, en base a las previsiones y posibilidades del planeamiento.

Las necesidades colectivas son una consecuencia innegable del asentamiento en un determinado territorio de unas personas para desarrollar en él una vida familiar o profesional. Estas personas, a su vez, generarán unas necesidades intrínsecamente unidas al grupo social y a su propia estructura y actividad.

Los parques públicos, los centros culturales o religiosos, los edificios comerciales o los aparcamientos de vehículos, por ejemplo, constituyen elementos imprescindibles para posibilitar una convivencia acorde con la realidad social.

Una insatisfacción de estas necesidades comporta un desajuste y unas tensiones dentro del grupo social que, indudablemente, volverá su mirada hacia los órganos urbanísticos que han permitido un desarrollo urbano con dotaciones insuficientes. Es inadmisble un área residencial formada únicamente por viviendas, si junto a ellas, y dentro del perímetro ordenado, no existen unas reservas para guarderías infantiles, centros culturales o escolares, religiosos, sanitarios, deportivos, etc.

La cuestión queda centrada así en quién debe hacer frente a estas realizaciones y cuáles han de ser las superficies mínimas que en todo plan han de quedar afectadas a estos destinos.

No pueden desconocerse los costos que estas instalaciones suponen, pero, al mismo tiempo, no hay que olvidar que el plan genera unos incrementos de valor con una falta de correspondencia al esfuerzo económico aportado por el propietario de los terrenos, y que este valor está, precisamente, en función de las necesidades colectivas, y ha sido el propio desarrollo de la colectividad el que ha hecho posible la expansión urbana. De aquí que quien va a obtener los beneficios de la ejecución del planeamiento deba afrontar la totalidad de unas dotaciones ponderadas de servicios comunes.

En el supuesto de que la actuación sea conveniente y estas cargas sean excesivas y comporten un desequilibrio económico, será la comunidad, únicamente en este caso, la obligada al mantenimiento de tal equilibrio.

Si las necesidades han surgido como consecuencia de la efectividad de unos aprovechamientos fijados en un plan, no puede desmembrarse lo que constituye una unidad y pensar que con dotar al territorio ordenado de los servicios enumerados en el artículo 63, 3, de la Ley del Suelo las obligaciones de los titulares de los terrenos han quedado cumplidas.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma (apartado I) pone de relieve, abundando en los criterios señalados, que «las dificultades y problemas que comporta la adaptación de los núcleos urbanos a las exigencias impuestas por la moderna tecnología y por las condiciones de vida propias de la ciudad industrial, con sus correlativas mayores exigencias de equipo comunitario y de calidad de su entorno y la necesidad de preparar en forma anticipada y racional un asentamiento, social y económicamente adecuado», añadiendo, «una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, introduce en la legislación española el hilo de la doctrina dominante en la época en que se promulgó la Ley del Suelo, como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, que ha sido superada ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias», constituye uno de los caos de la situación urbanística española, que ha de ser tratada con medidas legislativas.

II. EVOLUCION LEGISLATIVA: DEL ESTATUTO MUNICIPAL AL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

Cuanto hemos señalado corresponde a una construcción teórica y general. El texto de la Ley vigente no proporciona suficiente apoyo. Por el contrario, de los artículos 56, 117, 123 y 129 deducimos que la adquisición de los terrenos destinados a edificios o servicios públicos se verificará de forma onerosa, aun cuando pueda ejercitarse la potestad expropiatoria.

Por supuesto, la construcción e instalación de tales edificios y servicios será a cargo de los Entes que hayan de prestarlos.

Tras este planteamiento general de un problema vivo, latente en unas ocasiones y exteriorizado en otras, estimamos de gran in-

terés un análisis de la trayectoria seguida por nuestra legislación urbanística, tan íntimamente unida al Régimen local en los últimos cincuenta años.

Del Estatuto Municipal al Proyecto de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo existe un considerable espacio de tiempo, especialmente interesante por la evolución social habida. En contraste con esta evolución pondremos de relieve la falta de consecución de una exigencias de equipamiento a través de la normativa urbanística y de su efectividad, en concordancia con las necesidades sociales.

La trayectoria legislativa la limitamos al Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, texto refundido de 24 de junio de 1955, Ley sobre el Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956 y Proyecto de Reforma de la misma.

Podríamos tender un vínculo de unión entre el Decreto de 14 de julio de 1924 y el Proyecto de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo, a efectos de analizar cuanto se refiere al equipamiento como previsión y obligación derivada del ordenamiento jurídico, ya que los restantes textos legales son excesivamente genéricos e inciden en una falta de precisión, incluso la misma Ley sobre el Régimen del Suelo.

El Estatuto Municipal tiene una indudable y especial importancia en la materia que nos ocupa, al haber servido de base al citado Reglamento de Obras Municipales, cuyo contenido se proyecta en un campo trascendente para el desarrollo de la vida colectiva, que, sin embargo, no ha sido objeto con posterioridad de una actualización. Esta disposición reglamentaria tiene una calidad técnica, y podemos decir también social, extraordinariamente significativa para el momento en que fue dictada. Aún hoy sorprende, ante la pobreza de las actuaciones urbanísticas que nos rodean y ante la cortedad de miras que en muchas ocasiones éstas tienen, las determinaciones del Decreto de 14 de julio de 1924.

El artículo 180 del Estatuto Municipal se limita a enumerar las materias que considera de competencia municipal y, entre ellas, las de urbanización y saneamiento, la construcción de mercados, lavaderos, mataderos y escuelas, edificios de carácter higiénico y cuantas respondan a necesidades de higiene pública. Resaltamos que, en el apartado 2.º, d), existe una referencia a la depuración de aguas

residuales, muestra de la preocupación y del grado de urbanización buscado por el legislador en todas las actuaciones de ensanche o de reforma de las poblaciones.

Al igual que el Estatuto, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, en su capítulo II, del título III, artículos 117 y siguientes, al regular las obras municipales, resulta genérica y con un nivel marcadamente inferior al Decreto-ley de 8 de marzo de 1924.

La vigente Ley de Régimen local tampoco constituye un modelo de normativa urbanística. En su título IV, capítulo V, sección 1.ª, artículos 128 a 155, desarrolla la materia correspondiente a las obras municipales. Esta Ley establece una clasificación de las mismas en sus artículos 129 y 130, pero, a continuación, se preocupa más de los aspectos formales de los proyectos y de su ejecución que del contenido de los mismos, en lo que respecta a equipamiento.

Por tanto, con escasas salvedades, nuestro estudio quedará centrado en las restantes disposiciones del conjunto anteriormente enunciado.

III. LOS «STANDARDS» URBANISTICOS

El apartado IV del Proyecto de Reforma indica que «con carácter general se establece también un "standard" para todo el país, según el cual, en defecto de Plan de Ordenación o Norma Urbanística que lo autorice, ni siquiera en suelo urbano podrá edificarse, en ningún caso, una altura superior a tres plantas sobre la rasante del terreno».

Destacamos a este respecto las siguientes cuestiones:

1. ZONIFICACIÓN

El Reglamento de Obras impone el deber de redactar y ejecutar un proyecto de ensanche o extensión para la urbanización de cualquier zona no interior del término municipal. Esta base de planeamiento tiene, a su vez, su complemento en el artículo 8.º, el cual introduce el concepto de zonificación, ya que en estos proyectos deberán fijarse los usos y servicios que se estimen más adecuados para las diferentes zonas que integren el plan.

La Ley del Suelo, en sus artículos 3.º, 1, c) y 9.º, 1, a), incluye este concepto como uno de los puntos de la competencia urbanística y como determinación propia del Plan General.

2. DENSIDAD

Un elemento clave para todo el planeamiento lo constituye la densidad. Sabido es que todas las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo con posterioridad a la Ley de 12 de mayo de 1956 se han basado, generalmente, en la edificabilidad media fijada en los planes generales para cada una de las zonas.

Un desconocimiento de la densidad puede representar, lo que sucede frecuentemente, el camino para llegar a unas insuficientes dotaciones de servicios. La fijación de los servicios propios de urbanización y de equipamiento resultará imposible, lo que equivale a situarnos ante un urbanismo formalista, cumplidor de todos y cada uno de los extremos documentales, y aun de contenido, fijados en la Ley, pero, no obstante, irreal o tal vez con grandes desajustes, por exceso o por defecto, lo que implica o falta de medios para satisfacer las necesidades colectivas o exceso de inversiones e incluso de medios personales.

El artículo 6.º, a), del Reglamento de Obras establece una densidad máxima de 200 habitantes por hectárea, sin discriminar el volumen de la población, al indicar —sin perjuicio de los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento haya incorporado a sus ordenanzas, salvedad general en esta disposición reglamentaria— que deben corresponder, como mínimo, 50 metros cuadrados «por habitante supuesto al ensanche o zona urbanizable». Es más, al fijar las superficies mínimas destinadas a parques, jardines, etc., puntualiza que su distribución ha de tender a evitar que los núcleos urbanizados tengan una excesiva densidad de población.

La Ley del Suelo incorpora el concepto de densidad en el artículo 3.º, 1, e), sirviendo de base para el establecimiento de los usos para cada zona, y, de forma indirecta, en el apartado g) de este artículo indica la proporcionalidad que ha de existir entre los espacios libres y las necesidades colectivas. Consecuentemente con esta directriz, toda modificación que incremente los volúmenes ordenados deberá tener un aumento de los espacios libres para atender las necesidades derivadas de la mayor densidad resultante (artículo 39, 2).

No hay, sin embargo, en la Ley vigente una precisión de densidad máxima análoga a la del Reglamento de Obras, lo que no obsta para que en en los planes generales pueda introducirse este tipo de limitaciones, a fin de evitar un planeamiento realmente, no formalmente, impreciso.

El Decreto 2.432/1972, de 18 de agosto, por el que se aprobaron las bases de los concursos a convocar para adjudicar la Ordenación urbana y posterior ordenación de terrenos en la Provincia de Madrid, en aplicación del sistema de urbanismo concertado previsto en la Ley del III Plan de Desarrollo, impone en la base sexta de las aprobadas unos límites de densidad que producen un máximo de 25 viviendas por hectárea.

Del articulado del Proyecto de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo no se deduce la exigencia de unas densidades máximas. El artículo 9.º bis relaciona los espacios verdes con los habitantes, pero esta previsión la efectúa a nivel de Plan General y sobre estimaciones de población que en él se contengan. Las dotaciones establecidas en el artículo 10 no proporcionan suficientes elementos de cálculo para concretar el número de viviendas por hectárea y, en consecuencia, la densidad. Admite el Proyecto la posibilidad de que ni aun en el plan parcial se fije el número de viviendas y el utilizar para este caso una base supletoria de cálculo. Sin embargo, se centra excesivamente en la edificabilidad.

La determinación de los niveles de densidad, de acuerdo con una previa clasificación de los núcleos de población constituye, a nuestro juicio, un imprescindible elemento para obtener un equilibrio en el desarrollo urbano. La normativa de 1924 marcó una pauta que únicamente ha resurgido en el citado Decreto de 18 de agosto de 1972 o en algunos planes provinciales (1).

3. COMPOSICIÓN URBANA

Revisten especial interés las determinaciones del Decreto de 14 de julio de 1924 en orden a la trama y composición urbana.

(1) El Plan Provincial de Guipúzcoa divide a los núcleos de población en seis clases de comunidades, y, con arreglo a las dotaciones previstas, las densidades son las siguientes: Sin industria, comunidad de clase III, 330 hab/Ha.; comunidad de clase IV, 225 hab/Ha.; comunidad de clase V, 187 hab/Ha., y comunidad de clase VI, 145 hab/Ha. Con industria: comunidad de clase III, 225 hab/Ha.; comunidad de clase IV, 188 hab/Ha.; comunidad de clase V, 148 hab/Ha., y comunidad de clase VI, 120 hab/Ha.

En los planes de ensanche se limita la superficie edificable al 50 por 100 del área total ordenada (art. 6.º, *a*).

Las manzanas de casas se organizarán de tal modo que tengan patios comunes, cuya anchura total no sea inferior a vez y media la altura de las casas que los formen, debiendo tener, como superficie mínima estos patios, el 12 por 100 de la edificada (art. 6.º, *d*).

La relación entre la altura de los edificios y la anchura del vial a que dé frente constituye una de las referencias más características e importantes del texto reglamentario en su proyección hacia la composición urbana.

En los planes de ensanche (art. 6.º, *e*), no se permitirán calles de anchura inferior a 12 metros, y la altura de las casas no podrá exceder del ancho de la calle, salvo en el caso de concurrir circunstancias locales u otras que recomendaran reducir dicha altura —no dice el Reglamento aumentar— previa justificación razonada.

En los planes de mejora interior de las poblaciones, la altura máxima de los edificios resulta también coincidente con la anchura de los viales de nueva apertura.

En el caso de que las edificaciones se prevean en viales objeto de ensanchamiento, el límite de altura está constituido por vez y media de la dimensión de la anchura de la calle.

Cuando se trate de edificaciones colindantes con plazas o paseos, la referencia para determinar su altura máxima es la resultante de la anchura de las calles con mayor sección en la población de que se trate.

Sólo circunstancias especiales, debidamente fundadas y justificadas en la Memoria del Plan, podrán excepcionar las restricciones enunciadas en el artículo 23 respecto a las dimensiones mínimas de los viales y a las alturas de las edificaciones.

Llega la disposición reglamentaria a recoger la sistemática para la medición de la altura de los edificios, a cuyo efecto se refiere desde la rasante de la calle hasta el alero del tejado o cornisa de la azotea (art. 23, *c*).

Igualmente, al regular las obras de mejora interior, se ocupa el Reglamento de Obras de fijar las dimensiones mínimas de los patios en una superficie equivalente al 12 por 100 para casas hasta de cinco pisos, y del 15 por 100 para las de mayor número de plantas, no pudiendo ser nunca la cuantía resultante inferior a 12 metros cuadrados ni bajar de tres metros el lado menor (art. 23, *d*).

Alcanza el Reglamento al establecimiento de detalles básicos para el desarrollo de la construcción. En cuanto a la altura mínima de los pisos, señala 2,8 metros (art. 23, *c*), exigiendo la instalación de ascensores cuando existan pisos situados a 15 o más metros de altura (art. 6.º, *d*).

Aun cuando las ordenanzas de edificación recogen generalmente las exigencias de índole constructiva derivadas del Decreto de 14 de julio de 1924, lo que se ha perdido de forma general es el equilibrio buscado por el legislador en la composición urbana al relacionar la altura de los edificios con la anchura de los viales a que den frente.

Nada nos dicen de esto ni las Leyes de Régimen local de 1935 ó 1950, ni la Ley sobre el Régimen del Suelo.

Podía haber sido una de las determinaciones del Plan Nacional, enunciado en la Ley de 12 de mayo de 1956 (arts. 6.º y 7.º), o, en su defecto, de las normas urbanísticas de los planes generales (artículo 9.º, 2, *d*). De hecho ha existido una flexibilidad excesiva y una indeterminación en este equilibrio entre volúmenes y espacios libres, lo que ha permitido la formación de unos conjuntos urbanos cuya característica no es la movilidad de los elementos que la integran, ya que el movimiento puede responder a un equilibrio perfectamente aceptable, sino a una «elefantiasis» urbana, por cuanto se ha prescindido del contexto de la ciudad y por la intensidad de las iniciativas privadas se ha buscado la mayor comercialización de los edificios previstos en el planeamiento.

Como detalle indicativo de la preocupación del legislador en toda esta materia, señalamos que en el artículo 6.º, *e*), del Reglamento de Obras se exige que toda vivienda habrá de recibir los rayos solares, como mínimo, durante una hora en el día más corto del año.

IV. INFRAESTRUCTURA

1. RED VIARIA

En los planes de ensanche, señala el artículo 6.º, *e*), del Reglamento de Obras, la anchura mínima de los viales será de 12 metros y estará en relación con la circulación probable. Al mismo tiempo, las pendientes de los viales (apartado *h*) tendrán como límites máximos el 4 por 100 para las vías principales, el 6 por 100 para las

secundarias y el 8 por 100 para las particulares. En sentido inverso a cuanto se señala respecto a los aparcamientos, estas limitaciones del Reglamento de Obras no tienen correspondencia con las normas urbanísticas posteriores, sin perjuicio de las determinaciones de los planes provinciales o generales.

Cuando se trate de apertura de nuevos viales por proyectos de reforma interior, la anchura de éstos —señala el Reglamento de Obras— no será inferior a 12 metros en poblaciones de más de 10.000 habitantes, y de 10 para las restantes. Los ensanchamientos de los viales existentes tendrán como límites mínimos 10 y 8 metros respecto a los dos supuestos precedentemente indicados (arts. 22 y 23, *a*) y *b*).

Las determinaciones de muchos planes generales, respecto a las anchuras mínimas de los viales, por la falta de una imposición de dimensiones mínimas en el ordenamiento urbanístico posterior al Estatuto, suelen ser con frecuencia inferiores a las mínimas señaladas por el Decreto de 14 de julio de 1924. Lo mismo sucede en cuanto a las pendientes máximas.

Queremos llamar la atención acerca de la atribución de competencias que a favor de los Ayuntamientos verifica el artículo 68 del Reglamento de Obras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del Estatuto, respecto a la regulación del tránsito de peatones y vehículos y a la ordenación de la circulación y del estacionamiento.

Es el artículo 71 el que presenta un especial relieve, por cuanto dispone que «en las aglomeraciones urbanas o rurales atravesadas por carreteras del Estado, de la Mancomunidad o de la Provincia que estén sometidas a tránsito de vehículos muy frecuente, especialmente automóviles, deberán los Municipios desviarlos, separándolo del pueblo, o por lo menos de sus calles principales, construyendo al efecto vías de circunvalación, o utilizando como tales alguna calle secundaria de dirección sensiblemente paralela a la carretera».

El cumplimiento de esta obligación hubiera solucionado muchos de los problemas que actualmente gravitan sobre una gran cantidad de núcleos urbanos, entre los que podemos incluir un considerable número de capitales de Provincia.

Para la Ley del Suelo (art. 3.º, 1, *f*) constituye competencia urbanística la formulación del trazado de las vías públicas y de los medios de comunicación. En su virtud, los planes generales debe-

rán contener el trazado y características de la red general de comunicaciones (art. 9.º, 1, *d*), y serán los planes parciales los que fijan las características de estas vías (art. 10, 1, *b*), sin perjuicio de la defensa de las vías de comunicación a través de los planes especiales previstos en los artículos 13 y 16.

El Decreto de 18 de agosto de 1972 exige preceptivamente que el espacio destinado a viales y aparcamientos no sea inferior a 60 metros cuadrados por vivienda.

Del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo deducimos que el sistema de comunicaciones es un elemento determinante del desarrollo urbano, propio del Plan General (art. 9.º bis, 1, *b*). Los planes generales, en el suelo urbano, deberán determinar el trazado y características de la red viaria (art. 9.º bis, 2, 1, *d*), y a los planes provinciales corresponde el trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y su enlace con el sistema previsto en el Plan General.

De la comparación de las disposiciones consideradas obtenemos, como consecuencia obligada, que el Reglamento de Obras tuvo una mayor precisión que las disposiciones posteriores.

El nivel de exigencia respecto a la red viaria, especialmente referido a la anchura mínima de los viales y al perfil de los mismos, no sólo no ha sido superado o igualado, sino que, frecuentemente, nos encontramos ante planes cuyas determinaciones responden a niveles considerablemente más bajos.

Si las normas del Reglamento estuvieran vigentes, en esta vertiente, como en tantas otras, la formación de los planeamientos hubiera tenido que responder a unas limitaciones, cuya repercusión hubiera proporcionado una mayor calidad a las actuaciones urbanísticas actuales.

2. OTROS SERVICIOS

Dentro de lo que pudiéramos denominar servicios urbanísticos generales, el Decreto de 14 de julio de 1924 contiene especificaciones que abarcan a todos ellos —agua, saneamiento, alumbrado, conducciones de energía, gas y teléfono, transportes urbanos, etc.—.

En los planes de ensanche, la red de alcantarillas debía de tener la pendiente adecuada y los lavados precisos para asegurar el rápido alejamiento de las aguas residuales (art. 6.º, *f*).

Cuando actualmente surge con intensidad el problema de la evacuación de las aguas residuales y se habla de emisarios subterráneos y de estaciones de depuración, estamos desenterrando las previsiones del Reglamento de Obras, ya que estos elementos estaban indicados en sus artículos 42 y 43. Incluso cita el artículo 81 la construcción del alcantarillado como galería visitable, susceptible de alojar a otros servicios.

Del artículo 39 se deduce la estimación como suministro adecuado de agua por habitante y día el de 150 a 200 litros, siendo esta última cantidad la mínima para toda aglomeración urbana.

Hay también una preocupación en el Reglamento para los supuestos en los que las conducciones de agua y de saneamiento estén próximas, imponiendo que la red de agua esté en estos casos a nivel superior al de la de saneamiento (arts. 6.º, f), y 23, f).

No permite el Reglamento de Obras las instalaciones aéreas de conducción de energía eléctrica de alta tensión (arts. 6.º, g), y 81). La instalación de los servicios de suministro de gas y alumbrado aparece también recogida en los artículos 6.º, f), 23, f), 81 y 83.

Finalmente señalamos que en el texto reglamentario de 1924 hay alusiones a la presión del abastecimiento de agua (art. 77), a los transportes urbanos (arts. 69, 70 y 82), a las medidas contra incendios (arts. 94 y 95), a las redes telefónicas (arts. 84 y siguientes), etcétera, ya que el capítulo II del título II está dedicado a la regulación de los servicios de vialidad, comunicación, agua y electricidad, y el capítulo IV de este mismo título, a los denominados servicios de seguridad.

La Ley sobre el Régimen del Suelo exige que en la documentación constitutiva de los planes parciales se integren los esquemas de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado, transporte y, en general, de los servicios mínimos obligatorios asignados a los Municipios por la Ley. Su artículo 117 contiene una enumeración más detallada de los servicios calificables como de generales.

Los proyectos de urbanización han de detallar las obras correspondientes a los esquemas de servicios. Estos proyectos constituyen un instrumento imprescindible para la ejecución del planeamiento, pero con absoluta subordinación al mismo, puesto que, como la propia Ley establece, su objetivo es el de desarrollar lo que como meros esquemas contiene el planeamiento parcial.

En el artículo 13 de la Ley de 12 de mayo de 1956 se citan los planes especiales de saneamiento, y, con arreglo a lo dispuesto en

el artículo 19, estos planes están destinados a mejorar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad (términos todos ellos que nos aproximan a la normativa del Estatuto).

El ámbito de estos planes es comprensivo de las obras de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, instalación de alcantarillado, drenajes, fuentes, abrevaderos, lavaderos y recogida y tratamiento de basuras.

Sin entrar en detalles de la compleja normativa dictada para regular las instalaciones de estos servicios generales, y refiriéndose únicamente a las líneas generales de nuestro ordenamiento urbanístico, verificamos una última indicación acerca del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo.

De este Proyecto destacamos cómo en el artículo 9.º bis, 2, 1, f), se establece que los planes generales determinarán el trazado de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el plan respecto al suelo urbano.

En el suelo rústico urbanizable programado, el Plan General deberá contener el trazado de las mismas redes, conforme prevé el artículo 9.º bis, 2, 2, c). Cuando se trate de suelo rústico urbanizable no programado, también debe el Plan General señalar las dotaciones mínimas, así como los servicios y equipamientos que correspondan.

V. EQUIPAMIENTO

De la lectura de las Exposiciones de Motivos de los diferentes textos hacemos una especial referencia al del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, en el cual, literalmente, se dice: «En el marco normativo de esta figura se introducen innovaciones importantes. Por primera vez se señalan con carácter general y con una formulación adecuada las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, para centros parroquiales, docentes y culturales y para aparcamientos. El establecimiento con carácter general de estas dotaciones no agota su virtualidad en garantizar ese mínimo equipo colectivo, sino que condiciona en buena medida la edificabilidad máxima. En punto a reserva de suelo con fines culturales y educativos, se asumen como propias de la política urbanística y con el máximo rango normativo las exigencias derivadas de la Ley General de Educación».

Esta afirmación, como seguidamente veremos, resulta excesivamente triunfalista, ya que el Decreto de 14 de julio de 1924 constituye una lección de buen prever, máxime en el momento que fue dictado. La distancia temporal que de él nos separa exige algo más que lo que se propone en el Proyecto de Reforma, sin que esto suponga menosprecio alguno para el mismo, puesto que ha de reconocérsele que contiene un importante avance en relación con la Ley de 12 de mayo de 1956.

De los conceptos susceptibles de estudio, en este apartado destacamos los siguientes:

1. ESPACIOS LIBRES

En este extremo, el Reglamento de Obras tiene unas determinaciones más concretas que la Ley del Suelo, máxime al conjugar estas dotaciones con la densidad prevista.

El artículo 6.º, *b*), del texto reglamentario impone una reserva mínima de cuatro metros cuadrados por habitante para parques, jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, superficie que habrá de repartirse en los distintos sectores, formando jardines, plazas, bulevares y amplios espacios libres.

El artículo 99 recoge el deber de los Ayuntamientos de fomentar el desarrollo de los parques generales y de sector, así como la multiplicación de las masas de arbolado y la vegetación y los jardines públicos, puesto que «sanean las poblaciones y contribuyen a su ornato». Abundando en este sentido, el artículo 102 indica que «en todas las vías que por su anchura lo permitan se procurará la plantación de árboles, de especies adecuadas para que no establezcan contacto con los edificios ni oculten las fachadas que tengan carácter monumental».

La superficie mínima resultante del cómputo del señalado módulo de cuatro metros cuadrados por habitante no podrá ser inferior al 10 por 100 de la superficie del área total ordenada. Esta previsión tiene una correspondencia parcial con el artículo 3.º, 1, *g*), de la Ley del Suelo.

Cierto es que en esta última norma la superficie de los parques y jardines públicos en cada polígono habrá de preverse en proporción a las necesidades colectivas, sin que, en modo alguno, pueda disminuir el porcentaje mínimo, pero, de hecho, las reservas se

aproximan más al citado porcentaje que a las necesidades del área ordenada, y su estructura parece responder con cierta frecuencia a un resultado de la ordenación de los edificios y no a una adecuada consideración de estos elementos.

Falta en la Ley del Suelo, al igual que en la Ley Especial del Municipio de Barcelona (arts. 49 de la Ley de 23 de mayo de 1960 y 113 del Reglamento de 3 de diciembre de 1964) y en la Ley del Régimen Especial de Madrid de 11 de julio de 1963 (art. 65), la determinación de un módulo superficial por habitante o vivienda para estos usos.

Las citadas Leyes de los Regímenes Especiales se limitan a una reproducción de cuanto dispone la Ley del Suelo en el citado artículo 3.º, 1, g), con la salvedad, admitida en el artículo 113 del Decreto de 3 de diciembre de 1964, cuando se trate de reformas interiores. La Ley del Area Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre de 1963 no supone aportación alguna en esta materia.

La Exposición de Motivos de la Ley sobre el Régimen del Suelo (apartado III, b) proclama, como uno de los problemas relativos al suelo que requieren pronta solución, la disposición de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos. Parece, con palabras distintas, que volvemos de nuevo a la lectura del artículo 39 del Reglamento de Obras. En el camino hemos perdido el módulo del artículo 6.º.

Los artículos 13, 14 y 20 de la Ley del Suelo posibilitan la conservación o mejora de jardines y parques naturales, pero sobre estas disposiciones no podemos estructurar la creación de estos espacios.

La calidad de los terrenos, su emplazamiento, la falta de concentración y la inadecuada disposición que, con excesiva frecuencia, tienen en los planes los denominados espacios libres o zonas verdes, disminuyen o anulan la función que han de prestar en los núcleos de nueva formación.

Este problema es uno de los pocos que la Ley de Régimen local recoge específicamente en su texto. El artículo 134, al señalar la necesidad de acometer a través del Plan General de Urbanización la higienización y embellecimiento de la aglomeración urbana, incluye las superficies libres.

Estas superficies han tenido que ser defendidas por una Ley Especial, la de 2 de diciembre de 1963, cuyo preámbulo es suficiente-

mente expresivo. Para el legislador «es un elemento esencial de toda ordenación urbanística la existencia entre los núcleos de edificación de espacios libres suficientes para la normal expansión de la vida humana fuera del hogar, no sólo por imperativos higiénicos y sanitarios, sino también de convivencia social». Nuevamente parece que estamos leyendo el articulado del Reglamento de Obras.

En las bases para el urbanismo concertado de Madrid (Decreto de 18 de agosto de 1972), las dotaciones mínimas de espacios ajardinados de propiedad privada, junto a las zonas de juegos y aparcamientos privados, están fijadas en 80 metros cuadrados por vivienda.

Para parques y jardines públicos han de destinarse 22 metros cuadrados por vivienda, integrando, parcialmente, el denominado equipamiento cívico propio. Las reservas para parques metropolitanos no han de ser inferiores a 90 metros cuadrados por vivienda.

La cesión de los terrenos destinados a los equipamientos —cívico propio y metropolitano— será obligatoria y gratuita, lo que supone la introducción de un incremento de las obligaciones de los propietarios de los terrenos objeto de ordenación respecto a la Ley del Suelo (2).

El Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo supera al Reglamento de Obras, recuperando el descenso derivado de la Ley de 12 de mayo de 1956 y, especialmente, de su inadecuada aplicación. En este Proyecto se exige que en los planes generales de ordenación haya una reserva para espacios libres y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, destinados a parques públicos (art. 9.º bis, 1, b).

Añade el artículo últimamente citado (apartado 2, 1, d) que, además de las determinaciones generales, los planes así calificados deberán contener la asignación de usos pormenorizados, con delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y otras zonas de recreo o expansión, en suelo urbano, lo que entraña la delimitación física de estos elementos.

Es el artículo 10 el que supone un considerable incremento de estas reservas. En su apartado 2, b), exige que, además de la reserva derivada del Plan General para la formación de espacios libres

(2) El Plan Provincial de Guipúzcoa impone unas reservas para zonas verdes y deportivas, por habitante, de cuatro metros cuadrados para las comunidades de clase III, nueve metros cuadrados para las de clase IV, 15 metros cuadrados para las de clase V y 21 metros cuadrados para las de clase VI.

o zonas verdes con destino a parques urbanos públicos, los planes parciales habrán de señalar otras reservas con el mismo fin, pero referenciadas a las necesidades colectivas. El límite mínimo de éstas será de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial, si el número de viviendas no resultare fijado en el Plan.

Independientemente del uso de los terrenos, en todo plan parcial habrá de destinarse, para dar cumplimiento a la exigencia últimamente citada, una superficie no inferior al 10 por 100 de la total ordenada. En este porcentaje se unen el Decreto de 14 de julio de 1924, la Ley sobre el Régimen del Suelo y el Proyecto de Reforma, si bien este último contiene un exceso por cuanto el porcentaje ha de ser mayor, teniendo en cuenta los módulos establecidos para el planeamiento parcial y para el Plan General.

2. OTRAS DOTACIONES

El artículo 6.º, *c*), del Reglamento de Obras establece el estudio detenido del emplazamiento de los edificios públicos, agrupando por secciones o barrios las construcciones de la misma naturaleza, debiendo estar situados en lugares adecuados a los servicios que han de prestar.

Esta previsión aparece recogida en la Ley del Suelo (arts. 3.º, 1, *h*) —como competencia urbanística—, 9.º, 1, *c*) —como contenido de los planes generales— y 10, 1, *d*) —al fijar las determinaciones de los planes parciales—). Sobre estas normas de nuestro ordenamiento, y en ejecución de los respectivos planes, podrá llevarse a cabo la construcción e instalación de centros cívicos para la prestación de servicios públicos.

La ejecución de estas dotaciones está sometida a la limitación derivada del artículo 56, en base al cual, por una inactividad de la Administración, cualquiera que sea la causa, un determinado territorio y, en consecuencia, quienes desarrollen en el mismo sus actividades, podrán resultar privados de unas instalaciones de equipamiento de carácter primordial e imprescindibles para la convivencia social.

Si a estos añadimos que tal privación redundará en beneficio del propietario o propietarios de los terrenos afectados a estos fines, que se identifican con los mismos que habrán obtenido los benefi-

cios de la actuación urbanística desarrollada, la conclusión, por evidente, la omitimos. El texto reformado indica respecto al artículo 56: «Se suprime».

Las Leyes de 23 de mayo de 1960 y 11 de julio de 1963 establecen para los Municipios de Barcelona y Madrid la cesión del 5 por 100 de la superficie edificable, según el plan parcial aprobado, con destino a escuelas, dependencias municipales, servicios públicos de interés general; sancionando el incumplimiento de esta dotación con la improcedencia de la aprobación de los planes (arts. 51, 2 y 3 —Ley de 23 de mayo de 1960—, 112 —Decreto de 3 de diciembre de 1964— y 67, 2 y 3 —Ley de 11 de julio de 1963—).

En el Decreto de 18 de agosto de 1972 se imponen las siguientes dotaciones por vivienda: usos educativos, 14 metros cuadrados; juegos y deportes públicos, 8 metros cuadrados; viales y aparcamientos, 60 metros cuadrados, y equipamiento metropolitano —social, asistencial, educativo, investigación, cultural y deportivo—, 90 metros cuadrados. Con carácter indicativo se señala para el equipamiento cívico —propio-social, sanitario, asistencial, administrativo, comercial o actividades industriales compatibles con la vivienda— 16 metros cuadrados. Todo ello sin perjuicio de la reserva de 80 metros cuadrados por vivienda con destino a espacios ajardinados, zonas de juegos y aparcamientos privados (3).

El artículo 9.º bis del Proyecto de Reforma, en su apartado 1, *b*), señala que los planes generales habrán de determinar los equipamientos comunitarios y centros públicos u otros generadores de actividad; lo que se desarrolla en el apartado 2, 1, *c*), al decir que en estos planes, respecto al suelo urbano, deberán contenerse los emplazamientos reservados para centros parroquiales, centros docentes y culturales y demás edificios y servicios de interés público, siendo la cesión de los terrenos obligatoria y gratuita (arts. 107 y 108).

(3) El Plan Provincial de Guipúzcoa establece las siguientes reservas por habitante: Para enseñanza: 1,3 metros cuadrados en las comunidades de clase III, 2 metros cuadrados para las de clase IV, 2,6 metros cuadrados en las de clase V y 3,6 metros cuadrados en las de clase VI. Para servicios religiosos: 0,3 metros cuadrados, cualquiera que sea la clase de la comunidad. Para usos cívicos y comerciales: 0,7 metros cuadrados en las comunidades de clase III, 2 metros cuadrados en las de clase IV, 3,5 metros cuadrados en las de clase V y 5 metros cuadrados en las de clase VI. Para usos especiales: 2 metros cuadrados en las comunidades de clase III, 4 metros cuadrados en las de clase IV, 10 metros cuadrados en las de clase V y 17 metros cuadrados en las de clase VI.

Este mismo texto, al regular el contenido de los planes parciales (art. 10, 2, c), hace referencia a la delimitación de los emplazamientos reservados en cada sector para centros parroquiales y demás edificios y servicios de interés público, puntualizando que la reserva de terrenos para centros culturales y docentes se establecerá en la proporción mínima de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiere fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas.

Además, la preocupación de los redactores del Proyecto de Reforma alcanza a los supuestos en los que rijan las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento, puesto que éstas han de contener las previsiones mínimas para edificios y servicios de interés público y para fines culturales y docentes.

La previsión de una plaza de aparcamiento por cada 100 metros cuadrados de edificación no tiene correspondencia con las determinaciones del Decreto de 14 de julio de 1924. Esto no obsta para que en este texto reglamentario la red viaria tuviera una consideración sorprendente, tanto por su defectuoso cumplimiento como por su positivo contenido para el desarrollo urbano.

Puede establecerse así una relación entre las normas que desarrollaron el Estatuto Municipal con la legislación urbanística vigente y la proyectada. De su comparación deducimos que la Ley del Suelo no representa avance alguno. Sin embargo, ha de reconocerse que el Proyecto de Reforma en esta vertiente tiene una gran ambición, justificada, para solucionar los graves problemas que en la actualidad tienen casi la totalidad de nuestros núcleos urbanos, en una consideración de carácter general o sectorizada.

VI. CONCLUSION

De los cincuenta años de normativa urbanística, a los que, genéricamente, nos hemos referido desde el específico ángulo del equipamiento urbano, obtenemos como conclusión que han sido muy escasos los avances habidos en esta materia, y en muchas ocasiones la realidad está más próxima a un retroceso que a la consecución de una mejora en el desarrollo urbano.

La Ley vigente tiene unas determinaciones menos específicas que el Decreto de 14 de julio de 1924, lo que puede justificarse por la falta de desarrollo que, a través de textos reglamentarios, ha tenido la Ley de 12 de mayo de 1956.

Comparando el Estatuto de 8 de marzo de 1924 con la Ley sobre el Régimen del Suelo, no puede decirse que ésta, en la materia analizada, sea inferior a aquél. Fue el texto del Decreto de 14 de julio de 1924 el que integró en el ordenamiento derivado del Estatuto unos niveles de servicios amplios y adecuados para el momento.

Los planes generales, regulados en la Ley del Suelo, han podido llevar a cabo, incluso con una mayor adecuación singularizada a las peculiares circunstancias de cada lugar, la determinación de los niveles de servicios generales y de equipamiento, supliendo la falta del correspondiente reglamento.

El problema, no obstante, sería absurdo reducirlo a meras provisiones cuantitativas. Es necesario el establecimiento de unas directrices generales para la composición urbana, sin que aboquen a un urbanismo rígido, frío o monótono. La ausencia de estas directrices ha traído consigo grandes deficiencias, cuantitativas y cualitativas, en el planeamiento.

Si los aprovechamientos urbanos son una consecuencia del plan, en principio, el urbanismo concertado aparece como el camino más propicio para conseguir un equilibrio entre los intereses privados y públicos.

Como constante en nuestro criterio mantenemos la necesidad de una consideración conjunta de los problemas urbanísticos, en la que se integra todo cuanto se refiere al equipamiento, y en la aplicación del principio de imposición a los propietarios de los terrenos de la obligación de subvenir a la urbanización de los mismos, en justa compensación a los beneficios que han de obtener, deben incluirse todos los costos de equipamiento correspondientes al área ordenada, excluyendo sólo aquellos que no tengan esta correspondencia.

La Ley del Suelo es excesivamente limitada, como se desprende de la lectura del artículo 114, pero también lo es incluso el Proyecto de Reforma al restringir la atribución de sufragar los costos de todos los servicios a los denominados de urbanización, quedando marginados, en cuanto a la atribución subjetiva como obligación de los propietarios del suelo, los costos del equipamiento restante.

La justificación de nuestro criterio la estimamos evidente. La transformación del suelo rústico en urbano es una mera consecuencia del plan y de su ejecución. Esta ejecución no puede restringirse a la realización de los aprovechamientos económicos beneficiosos y a los servicios mínimos de urbanización.

Quienes van a asentarse en el territorio ordenado tienen unas necesidades comunes, derivadas de los propios aprovechamientos previstos en el plan, que han de ser satisfechas. Tan sólo cuando los costos del equipamiento y de la urbanización excedan en su cuantía a las plusvalías resultantes de la ejecución del planeamiento, deberá la comunidad, a través de los medios públicos, hacer frente a las dotaciones previstas en el plan en la proporción necesaria para el mantenimiento del equilibrio económico. Reiteramos la exclusión de aquellos servicios no imputables a las necesidades propias del territorio ordenado.

Por la sistemática normal en la determinación del valor en venta de las viviendas estimamos que este incremento de obligaciones no ha de comportar un aumento de los precios, si éstos se fijan atendiendo a los máximos que puede satisfacer la demanda, la única consecuencia previsible será la absorción de beneficios injustificados.

Una decidida posición del legislador ante estos problemas y una eficaz actuación de la Administración, exigiendo el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, son los cauces adecuados para obtener un satisfactorio grado de desarrollo urbano, entendido éste como integrador de todos los servicios comunitarios.