

EL PLANEAMIENTO URBANISTICO-DOCENTE: UN ANALISIS DE SUS NECESIDADES Y PROBLEMAS

ANTONIO VIÑAO FRAGO *

1. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL TEMA

Históricamente la preocupación por el lugar donde debían ubicarse los centros docentes no iba más allá de una serie de recomendaciones higiénico-pedagógicas, referidas a aquellas condiciones que garantizaran el mayor soleamiento, aireación y alejamiento de ruidos o zonas peligrosas. Valgan, a título de ejemplo, las consideraciones al respecto de Laureano Figuerola («Manual completo de enseñanza simultánea, mutua y mixta, o Instrucciones para la fundación y dirección de las escuelas primarias, elementales y superiores», 3.ª edición, Madrid, 1847, págs. 29-30), para quien las escuelas de «los campos» debían estar precedidas de «un jardín, en posición elevada, bien ventilada y lejos de pantanos y estercoleros», y las de «poblaciones», en «barrios populares», pero apartadas de «las plazas, mercados o puntos de mucha concurrencia, y con separación de la calle por «algún patio o jardín», a fin de evitar el «ruido exterior», aconsejando como «más favorable para la salubridad» que tuvieran «vistas hacia Levante», por ser la orientación al Norte muy «perniciosa» y la de Mediodía muy calurosa. O bien los escritos de F. Giner de los Ríos recogidos con los títulos de «Grupos escolares» y «Campos escolares» en sus «Obras completas» (Espasa-Calpe, S. A., Madrid, tomo XII, 1933, págs. 147-160 y 192-236), donde ya se plantean algunas cuestiones relativas a la ubicación de las escuelas en las zonas céntricas o periféricas de las ciudades (aunque desde una perspectiva diferente a la aquí tratada), las páginas que A. Sela dedica al tema en «La educación nacional. Hechos e ideas» (Madrid, 1910, págs. 92-96), o, desde un punto de vista normativo, el R. D. de 28 de abril de 1905, sobre subvenciones a los Ayuntamientos «para la construcción de edificios destinados a escuelas públicas» y su anexa «Instrucción técnico-higiénica relativa a la construcción de escuelas», donde se regulan las cuestiones relativas a su orientación, extensión, construcción, distribución de usos y espacios, ventilación, iluminación, calefacción, mobiliario y emplazamiento («sitio alto, seco, bien soleado, de fácil acceso y aislado de otras edificaciones; a ser posible estarán próximas a jardines, plazas o anchas vías de poco tránsito, y se evitará la proximidad de cementerios, hospitales, cuarteles, centros de espectáculos y de reunión pública, talleres insalubres, tabernas... el mejor emplazamiento será en pleno campo, aunque resulte algo alejado del centro de la población»).

La consideración de la dimensión espacial de los centros docentes (al igual que del resto de los servicios o equipamientos comunitarios) sólo ha interesado desde fechas mucho más recientes, como consecuencia del crecimiento de las tasas de escolarización en grupos de edad escasamente escolarizados

* Secretario Provincial de la Delegación del Ministerio de Educación de Murcia.

hasta hace pocos años (4-5 y 13-17 años), y de los análisis socio-geográficos sobre las áreas de influencia de los centros docentes (1).

Las páginas siguientes son, en este sentido, un análisis sobre los problemas que actualmente plantea esta cuestión a un doble nivel teórico y práctico, legal y real, que es consecuencia de anteriores investigaciones sobre el tema, desde el campo de la sociología de la educación, y de reflexiones surgidas a partir de prácticas urbanísticas concretas, como miembro de la Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de Urbanismo de Murcia específicamente encargado de estas cuestiones, y como colaborador, en cuanto al tema de equipamientos colectivos, en la redacción de diversos planes urbanísticos municipales.

El tema reviste, pues, interés tanto desde el punto de vista educativo como urbanístico. Desde el punto de vista educativo, por afectar, entre otros aspectos, a los movimientos sobre el territorio de la población escolar, a la distribución o reparto del alumnado entre las diferentes ofertas u opciones que el sistema educativo ofrece (si es que las ofrece), a la estructura y organización de los centros docentes (en cuanto a la composición y distancias a recorrer por los alumnos, puestos escolares, áreas de influencia, etc.), y a cuestiones de economía y planificación educativa. Desde la perspectiva urbanística, como una parcela más dentro de los equipamientos colectivos (con su problemática y matices específicos), es decir, por las relaciones del tema con la ordenación y calificación del suelo, definición de usos, adecuación entre necesidades comunitarias y reserva de suelo para tales fines, y, en último término, las exigencias en este aspecto de una ordenación urbana racional desde el punto de vista de la «calidad de vida» y la «filosofía» o ideología bajo la cual se realiza el planeamiento urbano.

2. EL MARCO LEGAL VIGENTE EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL (ANÁLISIS CRÍTICO)

La normativa legal de las cuestiones relativas a equipamientos comunitarios se halla, en el ordenamiento jurídico español, en la normativa urbanística general; es decir, el marco legal referente a la ubicación y extensión de los terrenos dedicados a equipamiento docente ha sido fijado por el Ministerio responsable de las materias urbanísticas con todos los problemas que ello supone por falta de coordinación con los responsables de las cuestiones y planificación educativa (falta de coordinación que, como veremos, sólo desde fecha muy reciente se está intentando paliar). Dicho marco legal está fijado

(1) Una breve síntesis sobre algunos de los aspectos generales que plantea la dimensión espacial, desde una perspectiva socio-geográfica, del fenómeno educativo, la hicimos en J. Monreal y A. Viñao: «Estructura educativa de la provincia de Murcia: necesidades de núcleos urbanos, semiurbanos y rurales», Patronato «A. García Rogel», Caja de Ahorros de Alicante y Murcia, 1979, pp. 5-8. Un enfoque complementario del allí seguido, en cuanto a las relaciones ciudad-escuela, es el que centra su atención en los problemas que plantea la consideración del medio urbano no escolar ni residencial-familiar como un entorno inseguro y peligroso, con la correlativa desvirtuación del medio escolar que se reduce a lugar de «guarda» lo más dilatado posible en el tiempo, donde el niño o el joven realizan toda su vida no familiar, incluso todas sus actividades no estrictamente académicas (deportivas, asociativas, etc.), con la consiguiente formalización de las mismas, y la reducción de las experiencias infantiles a las suministradas por la televisión y la escuela.

actualmente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Texto Refundido aprobado por R. D. 1346/1976, de 9 de abril) y su Reglamento de Planeamiento, aprobado por D. 2.159/1978, de 23 de junio.

A) En cuanto a los *Planes Generales Municipales* (arts. 12-2-1-d de la Ley sobre Régimen del Suelo y 19-1-b, 25-1-d, 25-3 y 29-1-3 del Reglamento de Planeamiento) y sus determinaciones para el suelo clasificado como urbano (2), la ley se expresa en términos vagos y amplios («emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos y privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social»), lo que ha posibilitado una práctica común en el planeamiento urbano de graves consecuencias. Así, en efecto, la mayoría de los planes generales municipales califican en bloque los equipamientos colectivos en suelo urbano como tales sin más, es decir, sin especificar el tipo concreto de uso colectivo, con lo que es imposible precisar cuál es el destinado a usos docentes y apreciar su adecuación a las necesidades del núcleo urbano en cuestión, o su correcto dimensionamiento o ubicación.

Tal práctica creemos queda totalmente invalidada (otra cuestión es que se siga haciendo uso de ella y admitiéndose) tras la publicación del Reglamento, según el cual deberán reservarse espacios para centros culturales y docentes «en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial», así como «en función de las necesidades del conjunto de la población a la que han de servir, sin perjuicio de las dotaciones propias de los Planes Parciales», y a las «características socio-económicas de la población».

Así pues, el desarrollo reglamentario de la Ley estimamos que puede evitar la práctica de calificar indiscriminadamente en los Planes Generales Municipales los equipamientos colectivos, sin distinción de usos ni justificación de su dimensionamiento y ubicación, así como el desajuste que se ha venido produciendo entre las dimensiones exigidas por el Ministerio de Educación y las fijadas por los técnicos responsables del planeamiento urbano, o incluso por el mismo Ministerio encargado de estos temas, en aquellos Polígonos cuyo planeamiento ha corrido a su cargo, con los consiguientes problemas a la hora de elaborar una planificación educativa y de realizarla. Perdura, sin embargo, como elemento de confusión, esa unión entre equipamiento cultural y docente, que puede justificarse, a otros efectos, por la similitud de contenidos o posibilidades de actuación coordinada, pero no a efectos urbanísticos, toda vez que el tratamiento espacial y poblacional de ambos centros responden a rasgos que exigen un tratamiento diferenciado en cuanto a sus áreas de influencia, usuarios, dimensiones, etc. En definitiva, pues, aunque ello no se exija en el Reglamento, una correcta planificación urbana deberá distinguir entre equipamiento y usos cultural y docente.

(2) La «clasificación» del suelo a nivel de Plan General Municipal permite las categorías de urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable. Distinta de ella es la «calificación» que opera bien a nivel de Plan Parcial a la hora de zonificar y asignar usos por zonas, en suelo clasificado previamente como urbanizable programado, bien a nivel de Plan General con la misma finalidad en relación a: suelo clasificado como urbano (ver al respecto E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso: «Lecciones de Derecho Urbanístico», Tomo I, Edt. Civitas, S. A., Madrid, 1979, pp. 425-427).

B) En cuanto a los *Planes Parciales* (3) (artículos 13-2-c de la Ley del Suelo y 45-1-d, 50-1 y 50-2 del Reglamento de Planeamiento), el marco legal vigente contiene un doble tipo de estipulaciones relativas a la ubicación y al cálculo de la extensión necesaria de reserva de suelo para equipamiento docente, en relación al volumen de viviendas que se prevea en el Plan.

a) En cuanto a su ubicación, de acuerdo con el Reglamento, «las distintas áreas escolares resultantes deberán distribuirse adecuadamente en el ámbito territorial del Plan Parcial, a fin de conseguir que la distancia a recorrer por la población escolar sea la más reducida posible, debiéndose garantizar el acceso a las mismas tanto desde la red viaria como desde la red peatonal».

Que, en 1973, el legislador decidiera imponer algo tan obvio es ya todo un síntoma de la desastrosa ubicación, sin paliativos, de los equipamientos docentes (y en general, de equipamientos comunitarios de todo tipo, zonas verdes, espacios libres, etc.) en la gran mayoría de los planes urbanísticos, tanto en cuanto a las características del suelo y subsuelo (cerros o zonas con fuertes desniveles, de difícil acceso, ramblas, terrenos pantanosos o con alto nivel freático, y, en general, los no susceptibles de edificación para viviendas o susceptibles pero con alto costo), como en cuanto a su localización espacial (por ejemplo, concentración de las áreas escolares en alguna de las esquinas, ángulos o laterales de los límites geográficos del Plan en cuestión).

La determinación impuesta por el Reglamento, en cuanto a la ubicación de las áreas escolares, es, sin embargo, insuficiente, ya que, por un lado, afecta sólo —formalmente— a los *Planes Parciales*, aunque una interpretación correcta y lógica la extiende a cualquier otro tipo de planeamiento urbanístico (en especial, a los *Planes Generales Municipales*) que delimite o fije equipamientos docentes, y, por otro, no aborda el tema señalado de las características del suelo y subsuelo, aspecto sobre el que nada se indica.

b) En cuanto a sus dimensiones, tanto la Ley como su Reglamento establecen que se deberán fijar «reservas de terrenos para centros culturales y docentes» (una vez más, esa ilógica Integración de lo cultural con lo docente, cuando se trata de temas que exigen un tratamiento urbanístico diferenciado), «públicos y privados en la proporción mínima» (para algunos profesionales del planeamiento urbano —si es que se les puede llamar tales— no se trata de un mínimo, sino de una cifra tope a no superar en ningún caso, pues, llegándose a ella, ya se ha cumplido la norma, aun cuando el volumen de edificación previsto precise unas más extensas reservas de terrenos para equipamientos), «de 10 m² por vivienda o por cada 100 m² de edificación residencial si no se hubiere determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran

(3) Los *Planes Parciales*, desde la perspectiva que aquí nos interesa, son el tipo de planeamiento que desarrolla los *Planes Generales* en el suelo clasificado como urbanizable programado y las *Normas Subsidiarias Municipales* de Planeamiento. Estas últimas son el tipo de planeamiento (algo así como un mini-plan general municipal o su versión abreviada) utilizado en municipios que, careciendo de Plan General, no precisan (por el volumen de población o su escaso crecimiento urbano) del detalle y complejidad de un Plan General. En cuanto al equipamiento docente, dichas Normas deberán contener, asimismo (artículos 92 y 93 del Reglamento de Planeamiento) «las previsiones mínimas para centros y servicios de interés público y social para el suelo urbano», indeterminación ésta que favorecerá la práctica negativa ya citada de calificar el equipamiento colectivo sin distinguir los posibles usos diferentes del mismo.

construir, agrupadas según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas».

Pues bien, una vez más hasta 1973, con el Reglamento, no se han fijado tales módulos (con lo cual, por ejemplo, cabía legalmente la posibilidad de que los 10.000 m² mínimos exigidos por un Plan Parcial de 1.000 viviendas se repartieran entre cinco parcelas separadas de 2.000 m² cada una, es decir, que dichas reservas no sirvieran para el fin a que se destinaron, a salvo se edificaran centros docentes sin patio, instalaciones deportivas, etc.). Dichos «módulos mínimos», de acuerdo con los artículos 5, 9 y 10 del Anexo del Reglamento, se establecen de la siguiente forma:

- a') Extensión mínima de las «unidades escolares» o «reservas de suelo para centros docentes»:
 - Enseñanza preescolar y guardería: 1.000 m².
 - E. G. B.: 8 Unidades (5.000 m²), 16 Unidades (10.000 m²), 18 Unidades (11.000 m²), 22 Unidades (12.000 m²) y 24 Unidades (14.000 m²).
 - B. U. P.: 12 Unidades (9.000 m²), 18 Unidades (12.000 m²) y 24 Unidades (16.000 m²).
- b') «Módulo mínimo de reserva total de dotaciones en suelo residencial (es decir, no «industrial», ni para «usos terciarios», sino para viviendas):
 - Hasta 250 viviendas: 10 m² suelo/vivienda para E. G. B.
 - De 250 a 2.000 viviendas: 2 m² suelo/vivienda para preescolar y guardería y 10 m² suelo/vivienda para E. G. B. (4).
 - Más de 2.000 viviendas: 2 m² suelo/vivienda para preescolar y guardería, 10 m² suelo/vivienda para E. G. B. y 4 m² suelo/vivienda para B. U. P.

En todo caso los metros cuadrados suelo/vivienda se calcularán no sobre el total de viviendas, sino sobre la cifra tope de cada una de las «unidades viviendas» (es decir, 250, para los planes con un número inferior a dicha cifra; 500, para los que tengan entre 250 y 500 viviendas; 1.000, para los que tengan entre 500 y 1.000; 2.000, para los que tengan entre 1.000 y 2.000; y 5.000, para los que tengan entre 2.000 y 5.000 viviendas).

La nueva regulación del Reglamento de 1978 ha invalidado, pues, la práctica de desagregar el equipamiento docente en parcelas de dimensionamiento reducido e insuficiente, pero deja subsistentes otros problemas y abre nuevas cuestiones que están conduciendo ya a prácticas inadecuadas. Así, por ejemplo:

a) Nada se prevé respecto del equipamiento para centros de Formación Profesional, con lo cual, al menos sobre el papel, no se podrán construir centros de este nivel educativo, obligatorio y gratuito en su primer grado.

b) La desagregación en «unidades de viviendas» no plantea la posibilidad de una consideración conjunta de planes parciales limítrofes. En otras palabras, si por encima de las 2.000 viviendas hay que reservar terrenos para centros de Bachillerato, basta con hacer dos planes parciales de 1.000 viviendas y no hay ya obligación de ceder suelo para tal fin, o bien (en el supuesto de que ello

(4) ¿Qué sucede cuando el número de viviendas es inferior a 500, y a 10 m²/vivienda el solar resultante para E.G.B. no alcanza el mínimo exigido de 5.000 m²? Por otra parte, si no hay reserva para preescolar-guardería en los planes de menos de 250 viviendas, ¿qué sucede, por ejemplo, cuando se presentan dos Planes Parciales colindantes de 200 viviendas cada uno? Estas cuestiones quedan sin resolver en el Reglamento de Planeamiento.

no se haga intencionadamente) es posible que coincidan sobre el espacio determinado 10 planes parciales, próximos o limítrofes, con 1.000 viviendas cada uno (es decir, sin reserva de suelo para Bachillerato), que sean correctos en sí mismos en dicho punto, y que, en conjunto, resulte un núcleo urbano de 10.000 viviendas sin dotaciones para tal fin.

C) En cuanto a los *Planes Especiales de Reforma Interior* (arts. 23-1-2 de la Ley y 76-5 y 85-1 del Reglamento) (5), se exigen, en cuanto al equipamiento comunitario, las mismas «determinaciones» que en los Planes Generales Municipales y Planes Parciales, en todo lo que sea adecuado a la finalidad que persigan, por lo que vale para ellos todo lo señalado para dichos Planes.

D) El tratamiento legal de la dualidad público-privado en cuanto a la titularidad de los centros docentes adolece, asimismo, de confusión y plantea contradicciones insalvables. Así, ya hemos visto cómo al establecer las reservas de terrenos en los Planes Generales y Parciales se alude a centros docentes «públicos y privados» sin predeterminar o pronunciarse acerca de tal cuestión. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 83-3 de la Ley de Régimen del Suelo, los propietarios de terrenos calificados como urbanos en un Plan General deberán «ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos» los «destinados» a «centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente», y el artículo 84-3-a, en relación al suelo urbanizable programado (susceptible de tratamiento a través de Planes Parciales), recoge la misma determinación sólo que para «los terrenos que se destinen con carácter permanente a centros culturales y docentes», y en favor del «órgano urbanístico actuante» en cada caso, es decir (de acuerdo con el art. 136-1 del Reglamento), del Ayuntamiento, los particulares o promotores del Plan, o la Comisión Provincial de Urbanismo o Diputación, si es que el Ayuntamiento hubiere encomendado la formulación del Plan Parcial a alguna de estas dos últimas entidades.

Toda esta normativa legal presenta las siguientes incoherencias o lagunas:

1) La cesión en suelo urbano afecta sólo a los centros de E. G. B., y en el urbanizable programado a todo tipo de centros docentes, con lo cual se plantea el problema de quién ha de costear en suelo urbano la adquisición cuando se trate de centros de preescolar, de nivel medio y superior, o de otro tipo de enseñanzas (¿el Ayuntamiento, la Administración Central, la entidad particular promotora de un centro privado?), y, en urbanizable programado, la de aquellos centros no contemplados en la reserva de terrenos en Planes Parciales (centros de formación profesional, enseñanza superior y otras enseñanzas), tema que no es baladí como ya ha demostrado la negativa de algunos Ayunta-

(5) Los *Planes Especiales de Reforma Interior* se desarrollan sobre suelo urbano, y tienen por objeto «llevar a cabo actuaciones aisladas que, conservando la estructura de la ordenación anterior, se encaminen a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos». De hecho, sin embargo, en la práctica profesional he conocido planes especiales de reforma interior que eran auténticos Planes Parciales sobre suelo urbano, es decir, que su contenido material era el propio de un Plan Parcial, por haberse clasificado como urbanos terrenos que debían ser urbanizable programado. Distintos de ellos son los «Estudios de detalle», también sobre suelo urbano, que sirven para adaptar, reajustar o completar alineaciones y rasantes y ordenar volúmenes en Planes Generales Municipales y Planes Parciales, que no presentan incidencia alguna general en cuanto al equipamiento comunitario.

mientos a ceder terrenos para la construcción de centros de Bachillerato o Formación Profesional, por entender que no es obligación municipal su adquisición.

2) Si en suelo urbano han de cederse a los Ayuntamientos los terrenos destinados a centros de E. G. B., un centro privado de E. G. B. en suelo calificados como urbano sólo es posible sobre terrenos que tengan una calificación distinta a tal fin (ya que todos los destinados a uso docente de E. G. B. pasan a ser de propiedad municipal), es decir, es legalmente imposible.

3) Sobre suelo urbanizable programado sólo es posible, legalmente, construir un centro privado sobre terrenos que han de pasar a ser propiedad de la entidad promotora del Plan Parcial, a salvo no se constituya entidad alguna, y los particulares concurren aisladamente, en cuyo caso los propietarios de los terrenos del centro privado serán unos más entre el total de propietarios afectados por el Plan Parcial, con todo lo que ello supone a efectos de compensaciones, etc. En cualquier otro caso (Plan Parcial promovido por el Ayuntamiento) no es posible, legalmente, construir un centro docente privado de cualquier nivel educativo.

4) Aun cuando ello sea una práctica urbanística incorrecta pero habitual, ¿qué sucedería si en un Plan Parcial promovido por un Ayuntamiento se incluyera entre las dotaciones escolares un centro docente no estatal en construcción o en funcionamiento?: según el artículo 84-3-a de la Ley del Suelo, los terrenos (y por tanto el edificio) deberán ser cedidos «obligatoria y gratuitamente» al Ayuntamiento. He ahí una futura fuente de posibles conflictos político-docentes.

3. PROBLEMAS DE LA PRACTICA URBANISTICA

Algunos de los problemas que plantea la práctica urbanística en sus relaciones con el equipamiento docente acaban de ser indicadas al analizar el marco legal que regula dicha práctica. En las líneas siguientes aludiremos a problemas o cuestiones de carácter general, no directamente relacionadas con dicho marco legal, sino con la práctica urbanística en sí misma considerada.

3.1. La práctica urbanística en España en relación al equipamiento docente

A causa de la vaguedad con que se expresa la vigente Ley del Suelo (que no hace sino reproducir la anterior Ley de 12 de mayo de 1956), puede afirmarse que hasta el Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 se ha carecido en España de una normativa que «atara» lo suficiente para impedir las graves deficiencias que normalmente presentan, en este aspecto, la casi totalidad de los planes urbanísticos elaborados por particulares u organismos públicos. En otras palabras, la época (década de los 70) de mayor esfuerzo estatal (insuficiente, pero el mayor) de nuestra historia educativa en materia de construcciones docentes, se ha realizado sobre la base de un desastroso planeamiento urbanístico, con todo lo que ello comporta desde el punto de vista económico (mayores gastos de construcción por tratarse de terrenos residuales donde la edificación sólo era posible con un coste superior), social (largos

desplazamientos y movimientos de la población escolar) y educativo (tanto en cuanto a la planificación y distribución del alumnado en las grandes ciudades, como en cuanto a la organización interna de los centros, manejabilidad de los mismos e integración en el entorno urbano). Con el Reglamento de 1978 algo se mejora en relación a la situación precedente, pero, como hemos visto, todavía subsisten lagunas, incoherencias y contradicciones, y, lo que es más importante, una inercia entre los profesionales que realizan planes urbanísticos y los organismos responsables de su aprobación, que da por válidos planes que no resisten un análisis a fondo del tema, en especial, cuando cualquier objeción o exigencia de elevación de la reserva de suelo para fines docentes se ataca con la consabida referencia a que si no se aprueba tal o cual plan se está fomentando el paro (y ello se oye tanto desde la derecha como desde el centro o la izquierda).

En este sentido, la práctica urbanística actual presenta las siguientes funciones:

- a) Hay muchos núcleos urbanos que carecen todavía de planeamiento urbano (incluso, a veces, localidades de alrededor de 30.000 habitantes), se halla obsoleto o es inaplicable.
- b) La existencia de planeamiento urbanístico es condición necesaria para resolver el problema del déficit y correcta ubicación del equipamiento comunitario, pero no suficiente. Simplemente, hay planes que no merecen el nombre de tales y hay otros inaplicables o no operativos a la hora de obtener suelo para equipamientos comunitarios.
- c) En relación al equipamiento docente, la mayor parte de los planes existentes se limitan, en su información urbanística, a indicar en un folio el número de centros docentes y alumnos y a unas burdas y ambiguas consideraciones que nada aclaran, o bien, cuando se llega a una serie de conclusiones concretas sobre necesidades de suelo, el tratamiento urbanístico que se le da posteriormente no se corresponde con el análisis previo.

En relación a ello, entendemos que un correcto planeamiento urbanístico docente ha de cubrir los siguientes análisis y determinaciones mínimas:

- a) Un análisis de la realidad demográfica y educativa (cohorte de edad, tendencias futuras, matrícula por centros y niveles, desplazamientos sobre el territorio de la población escolar, déficit funcional de aulas, análisis por centros —reflejado en planos— en cuanto a la dimensión de sus parcelas en relación a la población escolar, así como del tipo y grado de utilización de los edificios docentes).
- b) Un análisis de las necesidades de suelo (con expresión de su extensión, ubicación y posibles opciones) en función de la realidad demográfica y educativa estudiada, y de las previsiones, modelo o tipo de crecimiento urbano que se elija.

Es aquí, justamente, en este último punto donde el equipo de planeamiento ha de buscar y ofrecer a los usuarios (es decir, al vecindario, Asociaciones de Padres, afectados o interesados en general por el tema, y al Ayuntamiento correspondiente) las distintas opciones posibles, en función de cada situación

concreta, con expresión de sus respectivos costes, ventajas y desventajas, problemas previsibles que plantean, etc., a fin de que éstos decidan (6). A este respecto, seguidamente se exponen algunas de las opciones o posibilidades que se ofrecen, según el nivel de enseñanza, en relación con la ubicación espacial de los centros docentes (bien entendido que se trata de supuestos teóricos y que las decisiones o elección sobre tales opciones sólo es posible realizarlas en función de cada situación concreta).

En cuanto al nivel de preescolar cabe una doble opción: por un lado, entre centros físicamente independientes de los de E. G. B. o integrados (en el mismo solar o en el mismo edificio) en los de E. G. B., y, por otro, entre pequeños centros de barrio o zona (de dos o cuatro unidades) y grandes centros en las afueras de los núcleos urbanos con transporte escolar (opción esta última solamente válida, en la actualidad, para los centros privados, pues en los estatales no está previsto el transporte de alumnos de párvulos).

Sobre la primera de dichas opciones, y desde una perspectiva teórica, parece preferible la integración de los centros de preescolar en los de E. G. B., aunque para funcionar en un edificio independiente, lo que supone, a la hora del planeamiento urbanístico, que la reserva de suelo para centros de preescolar esté colindante o anexa con la de los centros de E. G. B. (en otras palabras, a una reserva de 5.000 m² para un centro de E. G. B. de 8 unidades escolares, habría que añadir 1.000 m² más para dos aulas de preescolar, y a una de reserva de 10.000 m² para 16 unidades de E. G. B., otra de 2.000 m² para cuatro aulas de preescolar). La integración aludida evita las dificultades de adaptación al entorno físico por el paso de un nivel educativo a otro, cuanto los centros están alejados, y la independencia de edificios favorece la disposición por los párvulos de un entorno más «manejable» y de un patio de recreo propio, cuyos límites es conveniente se deslinden más simbólicamente que realmente (por ejemplo, un simple seto).

En cuanto a la segunda de las opciones, el tema guarda conexión con el de la dimensión óptima de los centros de E. G. B. (por depender normalmente de la capacidad de estos últimos la que se fije para los de preescolar). En contra de criterios que prevalecen (por razones de coste económico y especulativos) en este punto, nos inclinamos por centros de E. G. B. de 8 o, como mucho, 16 unidades escolares, por su mayor «manejabilidad», proximidad a la residencia familiar y posibilidades de integración en el entorno urbano de los alumnos. Las dificultades que pueda ello presentar cara a la organización de actividades, académicas o extraacadémicas, que sólo son posibles con grandes colectivos de alumnos, entendemos que son perfectamente salvables con una correcta coordinación entre los centros docentes. En todo caso, sí está claro que los centros de más de 8 unidades escolares de E. G. B. y 2 de preescolar plantean problemas de burocratización y organización y mayores dificultades para el logro de una auténtica comunidad escolar.

(6) Sobre la «participación pública, información y publicidad del planeamiento urbanístico», es casi modélica la Instrucción número 8, de diciembre de 1978, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que desarrolla los preceptos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Reglamento de Planeamiento Urbanístico referentes a la «participación ciudadana» en el planeamiento (otros temas son el de su grado de cumplimiento, el de las dificultades prácticas que el asunto plantea, y el de las siempre difíciles y complicadas relaciones entre los técnicos-expertos y el vecindario con sus intereses particulares, enfrentamientos y diferentes opciones en cuanto a las cuestiones de interés general o comunitario).

En idéntico sentido, la dimensión óptima de los centros de bachillerato y formación profesional creemos debe establecerse entre un mínimo de 300 alumnos y un tope máximo de 700, lo que debe, asimismo, ser tenido en cuenta como opción por el planificador o urbanista frente a dimensionamientos muy superiores que hoy son bastante habituales.

3.2. El problema de la coordinación entre los organismos responsables del planeamiento urbanístico docente

El objetivo básico del planeamiento y gestión urbanístico-docente es el de que en el momento de la ocupación de nuevas viviendas (o bien, para determinadas zonas ya habitadas, pero con insuficiente equipamiento docente) se disponga ya y sean utilizables las dotaciones escolares necesarias y que éstas se ubiquen en lugares adecuados desde el punto de vista constructivo, educativo y pedagógico-docente. Ello supone una coordinación entre los Ayuntamientos y los organismos regionales o centrales encargados del planeamiento y gestión urbanística y de la planificación, construcción y gestión educativa.

La práctica legal y habitual en este aspecto, hasta fecha muy reciente, ha sido la del casi total aislamiento o actuación independiente de estas instancias, y los resultados no han podido ser más negativos (contradicciones en los dimensionamientos exigidos, planes urbanísticos al margen de la planificación educativa y viceversa, grandes lapsos de tiempo entre la ocupación de las viviendas y la disponibilidad de los centros escolares, etc.). Quizá por ello en los Pactos de la Moncloa, en el apartado 3.º-c del capítulo de «Política Educativa», temiendo las negativas consecuencias de un ambicioso programa de construcciones escolares sin resolver previamente tales descoordinaciones, señalaba ya que se realizaría «una eficaz acción en materia de obtención de suelo, para lo que se precisa una especialísima colaboración de los organismos de Obras Públicas y Urbanismo, así como de las Corporaciones Locales, y las medidas legislativas necesarias que permitan la urgente disponibilidad del suelo». Sólo que una cosa es legislar o redactar compromisos, y otra, como veremos, conseguir fórmulas efectivas de coordinación.

Así, en efecto, por R. D. de la Presidencia del Gobierno 2.730/1978, de 27 de octubre, por el que se coordina la actividad administrativa en materia de viviendas y construcciones escolares («B. O. E.» 21-9-78), se pretendía coordinar la construcción de viviendas con la planificación y construcción escolar, para lo cual (en síntesis y dejando a un lado otros aspectos del Decreto) las Delegaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo venían obligadas a comunicar mensualmente a las Delegaciones de Educación, información sobre las calificaciones de proyectos de viviendas de protección oficial, su emplazamiento, inicio y finalización de las obras, y los Ayuntamientos, asimismo, a comunicar a dichas Delegaciones de Educación aquellas licencias que impliquen «la construcción o habilitación de viviendas en número superior a ciento», o un resumen anual. Aun sin entrar en las deficiencias propias del sistema utilizado y del contenido de la información a transmitir, dicho R. Decreto es uno más de los muchos cuya única efectividad se cumple con su aparición en el Boletín, como una muestra más de la inercia administrativa y de las dificultades que presenta cualquier modificación en el funcionamiento de un aparato administrativo compuesto de parcelas «independentistas» acostumbrado a actuar sólo bajo presiones políticas sobre asuntos concretos y personales.

En cuanto a la coordinación del Ministerio de Educación con las Corporaciones Locales, nada más se ha previsto, a salvo la que pueda resultar de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales (R. D. 2688/1977, de 15 de octubre —*B.O.E.* 26-10-1977—), cuya composición, estructura y funcionamiento las incapacita totalmente para esta tarea (como, por otra parte, para casi cualquier otra: es imposible la coordinación por medio de órganos de reunión ocasional que no disponen de un lugar y aparato administrativo permanente de encuentro entre quienes han de colaborar), y las legalmente posibles pero nunca realizadas alegaciones que el Ministerio de Educación pudiera presentar en los periodos de información pública a nivel municipal de planes urbanísticos (pues no dispone de medios —ni personales ni financieros— ni de una estructura montada con tal fin). Si a todo ello se unen las «distorciones» que se producen en las comunicaciones Ayuntamiento-Ministerio de Educación, a causa de factores político-emocionales-ideológicos, la situación actual al respecto no es precisamente muy brillante.

En cuanto a la coordinación entre los Ministerios de Educación y Obras Públicas y Urbanismo, su ausencia (legal y real) hasta fechas muy recientes ha sido consecuencia de factores que afectan al problema general de la tradicional falta de coordinación entre los departamentos ministeriales (la no existencia de una Presidencia del Gobierno a efectos de coordinación administrativa —salvo en aspectos aislados, esporádicos y politizados—, la no realización de tales funciones de coordinación a nivel provincial por los Gobiernos Civiles, la tradicional independencia, recelos y tendencia al acotamiento de campos o sectores de gestión exclusiva por los organismos administrativos, etc.).

Tal coordinación ha querido conseguirse, en fechas recientes, a través de dos vías. Una de ellas ha sido la de las Comisiones Provinciales de Gobierno (R. D. 2668/1977, de 15 de octubre —*B.O.E.* 26-10-1977), herederas —con muchos de sus defectos— de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, a las que pueden señalársele similares deficiencias que a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales (organismo colegiado de reuniones esporádicas que carece de un aparato administrativo permanente de coordinación, que termina convirtiéndose en un lugar de encuentro donde se oyen y comentan los informes de cada uno de los delegados provinciales de los ministerios).

La otra vía —más específicamente dirigida a tal fin— ha sido la reforma de la composición y funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, realizada por R. D. 2682/1978, de 1 de septiembre (*B.O.E.* 14-11-78) (7). Aun cuando entre los vocales de dicha Comisión no figure un representante de los Delegaciones del Ministerio de Educación, sí que se prevé ello en la Ponencia Técnica encargada del «examen y elaboración de la correspondiente propuesta de resolución de los expedientes» que vayan a ser sometidos a la Co-

(7) Con posterioridad, por R. D. 2827/1979, de 2 de noviembre, se ha aprobado el Reglamento de la Comisión Provincial de Urbanismo (*B. O. E.* 20-12-79), habiéndose excluido al Ministerio de Educación de entre aquellos ministerios que disponen de un representante en el Pleno de la Comisión. De todas formas ello no supone coordinación alguna, pues estas representaciones terminan en una simple asistencia esporádica e intervenciones asistemáticas y aisladas sobre temas específicos, si no se complementa con un órgano administrativo casi permanente de encuentro entre dichos departamentos.

misión Provincial de Urbanismo. El problema surge aquí a la hora de hacer operativa dicha presencia en el seno de una Ponencia Técnica que, como todos los organismos colegiados, se reúne intermitentemente y trata en cada reunión multitud de asuntos cuyos asistentes han de examinar «in situ» en el mismo momento de la reunión, cuando la tarea de examinar e informar los diversos planes urbanísticos desde el punto de vista del equipamiento docente, por su complejidad, requiere un análisis combinado de criterios urbanísticos, jurídicos, y otros ligados a la planificación de las construcciones escolares, a la organización académico-docente y a cuestiones técnico-arquitectónicas (suelo y subsuelo), así como un examen detenido y pormenorizado que en las actuales condiciones no puede realizarse (8).

4. CONCLUSIONES

El tratamiento urbanístico del equipamiento comunitario docente requiere una perspectiva a la vez interdisciplinar y de conjunto. En dicha cuestión confluyen aspectos jurídicos, urbanísticos, técnico-arquitectónicos, académico-docentes y de planificación educativa. Desde esta perspectiva global y múltiple, las páginas precedentes han puesto de relieve el deficiente tratamiento (legal y práctico-urbanístico) del tema, a pesar del notable avance que ha supuesto el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978, así como la escasa atención que ha recibido el problema tanto por los organismos públicos de gestión urbanística a nivel municipal, regional o central, como por aquellos a quienes corresponde, a los mismos niveles, la gestión de los asuntos educativos, o por los mismos urbanistas (arquitectos o ingenieros).

En síntesis, del análisis precedente se deduce, desde una perspectiva general, la necesidad de enfocar y resolver el tema desde un marco geográfico normalmente más amplio que aquel que abarcan los planes parciales o municipales (algo a lo que se resisten los promotores de tales planes y sus técnicos redactores), a fin de captar y tener en cuenta las interrelaciones educativo-urbanísticas, los movimientos de población escolar sobre el territorio y los déficits de equipamiento que de ello resultan. Además de ello, dicho análisis advierte al legislador algunas de las insuficiencias, lagunas y contradicciones de nuestra legalidad urbanística en relación al tema, a fin de facilitar su revisión, y a los profesionales del urbanismo, acerca del modo adecuado con que han de afrontar y tratar el tema; y, por último, a los organismos públicos responsables en materia de educación y urbanismo (a nivel local, provincial, regional o territorial) les indica la necesidad de dedicarle una mayor atención, así como, por su complejidad, de coordinar sus actuaciones y competencias sobre tal materia.

(8) Esta posible vía de coordinación entre los organismos responsables en las cuestiones de educación y urbanismo, puede quebrar como consecuencia de las transferencias (aún a los órganos preautónomicos), lo que no está sucediendo con las referentes a educación, y, por otro, al transferir las competencias urbanísticas se fija, como es lógico, la posibilidad de cambios en la composición de las Comisiones Provinciales de Urbanismo y de sus Ponencias Técnicas, siendo así que, por ejemplo, en el caso de Barcelona (Real Decreto-Ley 7/1979, de 20 de febrero —B. O. E.— 21-3-79—), donde ello se ha llevado ya a cabo, sólo se establece la asistencia como vocal de un representante del Ministerio de Educación en la Comisión Provincial, pero no en la Ponencia Técnica que es, por su composición y modo de funcionamiento, el organismo donde realmente puede realizarse con mayor eficacia una labor de coordinación.