

Sumario

[Presentación](#)

**Temas
Monográficos**

[El debate sobre el
suelo no urbanizable](#)

[La evolución del
modelo territorial.](#)

[El tratamiento
normativo del suelo
no urbanizable](#)

[La ley 6/1988 de 13
de Abril sobre
régimen del suelo y
valoraciones](#)

[La regulación
normativa del suelo
no urbanizable en la
legislación de las
comunidades
autónomas](#)

[Portada Boletín](#)

Apartado de Correos
650-41080
Sevilla

Número I
agosto
1998

ANDALUCÍA G E O GRÁFIC A

Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía



© Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía

Página diseñada por [M.L.Millán](#) para una resolución de pantalla de 800 x 600
y versiones 4.x ó superior de los navegadores



PRESENTACION

El Boletín de la Asociación cambia su formato con objeto de mejorar su calidad y dar paso a nuevos contenidos que exigen una mejora formal de su diseño. Con este Boletín se abre una nueva sección de Temas monográficos que tiene como "propósito abordar aspectos específicos propios de la actividad profesional que desarrollan los asociados.

Ha parecido conveniente que esta sección sea una de las salidas naturales de los grupos de trabajo; esto es, que las reflexiones desarrolladas en los mismos puedan ser plasmadas en un monográfico para que sus aportaciones puedan llegar a todos los asociados, aunque la sección está abierta a otras temas de interés no específicos de debate en los grupos. En este primer monográfico se aborda el tema del suelo no urbanizable, aspecto que ha sido objeto de reflexión en el grupo de trabajo de Planificación.

Se pretende asimismo que exista una mayor regularidad en la edición, estando ya comprometidos los dos próximos números con monografías sobre Desarrollo Local e Impacto ambiental.

Esperamos que esta propuesta de sección sea bien acogida, evolucione favorablemente y permita asentar una experiencia que sirva para mejorar en el futuro éste y otros instrumentos de expresión colectiva de la Asociación.

En este Boletín se da cuenta del contenido del informe del Presidente presentado a la II Asamblea Ordinaria y Extraordinaria celebrada el pasado mes de junio, así como del estado de cuentas de la Asociación y de las previsiones para el próximo año.

Finalmente debe destacarse por su interés para los asociados la aprobación de la tramitación de la Ley de creación del Colegio de Geógrafos en el Congreso de los Diputados





EL DEBATE SOBRE EL SUELO NO URBANIZABLE



-GRUPO DE TRABAJO SOBRE PLANIFICACIÓN-

Introducción

El Grupo de Trabajo sobre Planificación inicia sus actividades escorado hacia el Urbanismo, y sesgado conscientemente, hacia las relaciones entre el medio rural y el urbano, o si lo preferimos, centrado en las cuestiones de la regulación y gestión del suelo no urbanizable (en adelante SNU).

Los asuntos vinculados a esta clase de suelo han carecido de interés en el debate urbanístico más ortodoxo. Esta situación, lejos de ser gratuita, encuentra su explicación en la escasa entidad urbanística del suelo rústico, cosa por otra parte, natural. No obstante, en esta valoración debemos tener presente otras cuestiones, y esencialmente dos:

- Por un lado, el peso secular de lo agrario en nuestro país, que ha regido los comportamientos económicos, sociales y culturales, y ha mantenido la utilidad de la "tierra" vinculada casi exclusivamente a la producción agraria, y especialmente, a la actividad agrícola. Este hecho, ha operado como factor repulsivo ante la potencial transformación del uso del suelo, y en consecuencia, ha protegido al suelo rústico de las tensiones propias de su utilización urbanística. Esta situación ha sido característica hasta mediados de la década de los 80.
- Por otra parte, desde los años 60 se materializa un periodo de vertiginoso crecimiento urbano en las principales ciudades, que afianza la creación de importantes paquetes residenciales conformadores de extensas periferias y ensanches, caracterizados por altas densidades de viviendas y bajos niveles de urbanización y equipamiento.
- No obstante, en la actualidad, y en contra de la tendencia histórica, el interés social, político y profesional, por las cuestiones propias del suelo rústico, es creciente. Ello encuentra su explicación en la paulatina manifestación del proceso de "ruralización del espacio agrario". Por ruralización del espacio agrario, entendemos básicamente, que el uso del suelo rústico ha dejado de destinarse exclusivamente a las actividades agrarias y primarias. De modo que resulta fácilmente constatable una mayor implantación de usos no agrarios en este tipo de suelo. Al mismo tiempo, también puede apreciarse un incremento de los soportes urbanísticos en el desarrollo de los usos rurales

clásicos: a la edificación tradicional se unen, las instalaciones, las infraestructuras de conexión, de electricidad, de abastecimiento de agua, y en algunos casos, de saneamiento. Esto que resulta casi trivial a la luz de la experiencia reciente, es absolutamente novedoso sometido a la perspectiva histórica, y constituye el elemento básico a partir del cual cabe apreciar la existencia de problemas en el suelo no urbanizable, pues, las nuevas necesidades y tendencias del medio rural inciden en aspectos que tensionan los límites del régimen jurídico del suelo vigente.

Bajo esta nueva perspectiva, el análisis de las cuestiones urbanísticas relacionadas con el medio rural y el suelo rústico ya no es baladí, y se constituye en un campo necesario de reflexión urbanística para el futuro. En la emergencia de este asunto cabe destacar cuatro factores claves:

La evolución del modelo territorial: hecho substancial que supone un proceso de "ruralización del espacio agrario tradicional", iniciando una crisis de los sistemas espaciales agrarios y urbanos heredados, a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre el "campo" y la "ciudad". Lo anterior implica un sistema de relaciones funcionales y espaciales diferente, que refuerza la interdependencia de ambos subsistemas respecto de los recursos propios de cada ámbito. En este contexto, la ciudad, reclama del campo otros recursos además de los estrictamente primarios, mientras que el campo, requiere de la ciudad suministros de tecnología, de productos industriales, y de servicios técnicos, financieros, y de transporte. El nuevo marco de relaciones ha propiciado la quiebra de la estructura conceptual y formal del binomio campo-ciudad. Y permite advertir la necesidad de superar la "ciudad" como objeto urbanístico exclusivo, y de identificar los nuevos elementos formales y los procesos de transformación de las estructuras espaciales del modelo territorial heredado.

La consolidación de nuevos paradigmas sociales: sobre todo el ambientalista, que ha contribuido a supervalorar los elementos formales y paisajísticos del medio rural y natural en detrimento de los típicamente urbanos. Al mismo tiempo, incorpora el concepto de fragilidad respecto a sus elementos constitutivos, y la posibilidad de recibir impactos negativos para su conservación. Lo anterior, unido a una mayor y creciente disponibilidad social de renta, tiempo de ocio, y medios de transporte y comunicación, han favorecido la aparición y generalización de otros modelos de crecimiento urbano cuya racionalidad económica y social, puede entenderse como una alternativa a los modelos urbanos intensivos y espacialmente concentrados.

Los cambios políticos y administrativos de la estructura del estado: destacando el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y regional, y por tanto, la habilitación de un marco competencial propio para cada ámbito. La gestión municipal, y su relación con los órganos de la Administración Autonómica y del Estado, ha rescatado la conciencia de la situación del espacio rural, actuando a modo de amplificador de la manifestación territorial de los procesos señalados en los apartados anteriores.

La generalización de las políticas de planificación: especialmente las urbanísticas, y en menor medida, las ambientales. La vinculación de la gestión de demandas al cumplimiento de las normativas y previsiones de los planes, ha favorecido la emergencia de conflictos de compatibilidad de usos y estrategias de desarrollo, de ciertas insuficiencias de los planes en sus previsiones reguladoras de la realidad territorial, y de dificultades de los entes públicos, especialmente, en el ámbito municipal, para asumir la aplicación de los modelos comprometidos en la planificación.

En definitiva, el cúmulo de circunstancias expuesto permite advertir una realidad de la demanda territorial, que admite diversos puntos de discordancia con la realidad de la oferta contenida en la legislación y en los planes urbanísticos. Este es el elemento esencial para referirnos de modo genérico al lo que coloquialmente denominamos "el problema del suelo no urbanizable".

En relación a la consideración del problema del suelo no urbanizable, resulta necesario manifestar, que admitirlo como tal, implica un posición comprometida con el avance del marco regulador del urbanismo y de las técnicas de planificación, pues, desde una óptica ortodoxa, no debe existir tal problema, sobre todo, en la medida en que las actuaciones amparadas por el actual marco legal no están sometidas a discusión, y las que no lo están, deben remediarse aplicando las técnicas de disciplina urbanística. Este

último, no es el enfoque de este grupo de trabajo. Al contrario, la tensión entre realidad territorial y realidad normativa, entendemos que deja abierta la puerta de una nueva perspectiva de reflexión urbanística, y da entrada al análisis de dos cuestiones fundamentales, como son:

1. La discusión y confrontación en términos económicos, ambientales y sociales de los modelos de crecimiento urbano concentrados frente a los modelos de crecimiento difuso. Ello obliga a redescubrir el discurso de "lo urbano" frente al de la "ciudad", superando la primacía y exclusividad de los enfoques formalistas ortodoxos.

2. Definir el papel estratégico del SNU como:

- Factor de competencia: pues, el régimen del SNU no debe plantearse al margen de una concepción previa sobre el modelo de crecimiento urbano, y por tanto, sin contextualizar respecto a los derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano y suelo urbanizable.
- Factor de cualificación: pues en su utilización pueden alterarse los principales valores paisajísticos, patrimoniales y naturales, de un municipio o de un sistema territorial.
- Factor de sostenibilidad: pues en su utilización pueden alterarse la funcionalidad de las infraestructuras territoriales básicas que constituyen el marco de integración territorial de un municipio, y los principales elementos de la infraestructura natural (suelo, agua y aire), que sostienen la base económica y productiva.

En consecuencia, el SNU no debe tratarse como una realidad descontextualizada ni urbanística, ni sectorialmente, lo que permite inscribir el enfoque anterior en la recuperación de una visión global del sistema de planificación urbanística como expresión de un modelo de ordenación municipal con implicaciones territoriales.

"El problema del suelo no urbanizable", por tanto, no es más que una consecuencia o manifestación de los cambios acontecidos en el modelo territorial, y debe evitarse la confusión entre el hecho substancial, es decir, del proceso de ruralización del espacio agrario, con una de sus consecuencias, como es la proliferación, mas o menos intensa, de edificaciones en el medio rural.

En realidad, parte del problema, encuentra su fundamento en una desigual valoración de las consecuencias y efectos asociados al hecho someramente descrito. Estas valoraciones cabe reducirlas a dos posturas esenciales:

- Una, mayoritaria, que entiende positivamente la implantación de todo tipo de instalaciones en el suelo rústico, identificando estos procesos con síntomas inequívocos de "desarrollo", y con un efecto estimulador sobre la demanda de empleo y el consumo de productos y bienes, y en consecuencia, activador de los ciclos económicos locales, y por tanto, globalmente enriquecedor.
- Otra, minoritaria, que valora negativamente la generalización de las implantaciones de este tipo de edificios y usos, basándose en la importancia de los impactos producidos sobre la estructura agraria y los recursos naturales esenciales, además de importantes afecciones sobre el patrimonio rural e histórico, condicionando en ocasiones, el propio crecimiento de los núcleos urbanos, y en todo caso, consolidando un subproducto tanto de lo urbano como de lo rural, difícil de reconvertir.

Como consecuencia de la ausencia de estudios sobre estas cuestiones, resulta necesario apuntar, que ninguno de los aspectos esgrimidos en las valoraciones expuestas tiene un respaldo diferente al de la intuición, y en ocasiones, no exenta de cierta tendenciosidad. En este sentido, resulta imprescindible avanzar en el estudio riguroso sobre las tipologías y repercusiones de los desarrollos urbanísticos diseminados, difusos, periurbanos, rururbanos, o como mejor los denominemos, sobre todo, para acabar con la excesiva especulación sobre sus efectos positivos o negativos.

Definido el enfoque, y centrado someramente el asunto, la labor de este grupo de trabajo pretende proyectarse a la consecución de dos objetivos principales:

1. Aportar elementos para el conocimiento y comprensión de los fenómenos de dispersión urbana

y transformación del espacio rural.

2. Explicitar elementos de valoración para la formulación de medidas concretas para su aprovechamiento en las reformas de los sistemas normativos, y en la mejora de las técnicas de planificación y de gestión administrativa, que intervienen en la actividad urbanística.

Para conseguirlo el grupo de trabajo cuenta con las aportaciones de las experiencias y reflexiones aportadas por sus miembros, a través de las reuniones temáticas, y la confección de números monográficos para el boletín de la Asociación, que se constituyen en el método de trabajo y participación.

Al objeto de materializar los objetivos mencionados anteriormente, partimos de una secuencia de temas a desarrollar relacionados con cuatro tipos de cuestiones, como son:

Las de caracterización de los fenómenos de ruralización y dispersión urbana en SNU, y el análisis de sus repercusiones: además de avanzar en el análisis tipológico y de impactos (no sólo ambientales, sino también urbanísticos y territoriales), debe construirse un posicionamiento sobre si deben permitirse, o no, cada uno de los procesos detectados, y bajo qué condiciones.

Valoración crítica del sistema normativo urbanístico y sectorial de interés para la regulación del suelo rústico: no sólo se persigue explicitar las valoraciones críticas, sino apuntar criterios de regulación, y por tanto, abordar el asunto de si debe, o no, modificarse el actual marco normativo para el SNU.

Análisis crítico de los sistemas de planificación utilizados: explicitando y valorando los sistemas de planificación utilizados, señalando sus aciertos y deficiencias, y proponiendo aquellas mejoras técnicas que permitan orientar las técnicas de planificación hacia una mejor regulación de las demandas de usos asumibles en esta clase de suelo.

Análisis crítico del modelo de gestión administrativo: desde una doble perspectiva, la de aquella vinculada a la gestión urbanística de las demandas, y la de la coordinación y participación de los organismos sectoriales afectados por la actividad urbanística en SNU. Y ello, igualmente, con el objeto de aportar medidas para la mejora de las respuestas administrativas a las demandas de la sociedad.

De todas las cuestiones apuntadas, son la relativas a la investigación de las tipologías e impactos de estos desarrollos urbanísticos, y las asociadas a su mejor planificación, las que requieren una mayor aportación técnica y científica, siendo ésta menor, aunque básica, en el caso del debate legislativo, y en el de la gestión administrativa, temas estos, de componente jurídica y política más evidente. En cualquier caso, toda reflexión y aportación sobre tales asuntos debe partir de un mínimo escenario del medio rural, y el marco normativo.

En este sentido, el contenido del primer monográfico sobre SNU, va a plasmar las intervenciones realizadas en la primera reunión del grupo de trabajo celebrada en Málaga. Su objeto es el de aportar algunas claves interpretativas que entendemos necesarias para configurar un contexto mínimo a la hora de abordar los cuatro bloques temáticos ya definidos, y que serán desarrollados en otros monográficos.

En primer lugar, se realiza una exposición de las principales repercusiones acaecidas como consecuencia del proceso de ruralización del espacio agrario tradicional. En segundo lugar, una aproximación al marco normativo básico en el que se configura el régimen del SNU. Y en tercer lugar, un recorrido por los principales desarrollos legislativos de las Comunidades Autónomas, en la regulación específica de esta clase de suelo. Los textos se acompañan de algunos cuadros y notas explicativas, y de una referencia bibliográfica muy básica que permitirá una primera aproximación a los temas planteados en este monográfico.

Por último manifestar, que los promotores de esta iniciativa esperamos que sirva de acicate y estímulo para la colaboración en el futuro de todos aquellos interesados en aportar sus experiencias y reflexiones, y que en tal caso, contribuyan con su esfuerzo a la elaboración de los próximos documentos a preparar en el futuro.





LA EVOLUCIÓN DEL MODELO TERRITORIAL Y LOS NUEVOS VALORES DEL SUELO NO URBANIZABLE

-José Manuel Cuenca Muñoz-

A la hora de explicitar un contexto útil para la comprensión de algunos factores explicativos del proceso de ruralización del espacio agrario tradicional, resulta necesario indagar, aunque sea de modo somero, en la evolución reciente del modelo territorial. Ello es imprescindible, a nuestro modo de ver, para encontrar algunas claves que permitan superar otras líneas explicativas de los fenómenos de utilización urbanística en el suelo rústico. Nos referimos concretamente a las que se alinean con postulados ortodoxos, y que fundamentan la manifestación de estos fenómenos en el escaso control de la actividad urbanística por parte de los organismos competentes, y en la carencia de actuaciones en materia de disciplina urbanística.

Al menos, con carácter general, dicha teoría debe ponerse en duda, y no solo por el hecho de alinear a la sociedad en su conjunto del lado del mal, sino porque implica admitir, que el modelo urbanístico habilitado por el marco legislativo vigente, es aplicable, sin mayor discusión, a la realidad territorial del medio rural. Entendemos, que el fenómeno de la utilización creciente del suelo rústico para usos urbanísticos, cuya manifestación territorial goza de una alta generalidad, a pesar de no ser equiparables sus intensidades, debe estar fundamentado en argumentos sólidos que justifiquen la extensión de estos comportamientos sociales. Por ello, resulta de interés la aproximación a la evolución del modelo territorial en los últimos 30 años, pues en los acontecimientos producidos en dicho periodo y en sus efectos, podemos encontrar respuestas a cuestiones tales como la transformación tipológica y estética de los elementos constitutivos del patrimonio rural (edificaciones, parcelarios, infraestructuras); las transformaciones de algunas estructuras espaciales de origen agrario en otras híbridas entre lo rural y lo urbano; las dificultades para asumir modelos de planificación clásicos, o la implantación en el suelo rústico de otros usos distintos a los tradicionales.

El proceso de evolución del modelo territorial tradicional

La crisis del modelo territorial tradicional, y en consecuencia, el proceso de evolución, se intensifica con las operaciones de liberalización económica nacional emprendidas desde la década de los años 60. Estas políticas liberalizadoras desencadenan una mejora de las condiciones productivas generales mediante el incremento de la disponibilidad de las infraestructuras básicas de energía, agua, y comunicaciones. Intervienen también, en la generación de nuevos tejidos industriales en algunas ciudades. Una de las características fundamentales de este proceso de desarrollo, es la polarización espacial de sus actuaciones a escala nacional, que intensifica los procesos de especialización productiva y competitividad económica y territorial, primando fundamentalmente los principales nodos del sistema urbano (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Sevilla..., y en segundo término, las

capitales provinciales).

Esta política activa favorece la introducción de cambios profundos en el sistema de producción agrario. Prácticamente, se traduce en una incorporación creciente de productos industriales, energía, y agua. Igualmente, propicia una vinculación progresiva de las actividades productivas agrarias a la mecanización de labores, a la disponibilidad de instalaciones de almacenamiento y distribución, sistemas de transporte, y servicios técnicos y financieros. Este cambio en el modo de producción, constituye la esencia y el motor del proceso reciente de desarrollo rural, permitiendo la superación de los condicionantes propios de los sistemas de cultivo "naturalizados", y alterando, substancialmente, el papel de la mano de obra en el sistema productivo, lo que unido a otros factores de índole social, determina el desencadenamiento de grandes migraciones que tienen su origen en el éxodo rural.

Los flujos migratorios sirven a un pretendido nuevo equilibrio entre los recursos económicos y los poblacionales demandado por los cambios operados en el modelo territorial. En dicho equilibrio, cabe distinguir dos etapas; una, de emigración desde el campo a la ciudad, cuyo volumen e intensidad decrece hasta el final de los años 70; y otra, de retorno, provocada por la saturación de los mercados de trabajo, el consiguiente incremento del paro, y las jubilaciones, y que inicia con timidez su manifestación, desde los años 80. De este ciclo de idas y venidas, y en lo relativo a la afección a los sistemas espaciales del modelo territorial, interesa resaltar varias cuestiones:

1. En el campo, el éxodo rural, desencadena dos tipos de efectos: por un lado, el abandono, cuando no la liquidación, de buena parte del poblamiento disperso de origen y base agraria; por otro lado, al emigrar la población activa más joven, en régimen familiar, se debilitan, en ocasiones de modo preocupante, los recursos básicos del crecimiento de la población rural, y en consecuencia también, de sus núcleos urbanos. Estos comportamientos sociales proyectan sus efectos hacia el futuro y repercuten negativamente en:

- Las políticas de planeamiento urbanístico generadas en los años posteriores: pues, el planeamiento se ha realizado, en numerosas ocasiones, sobre la base de comportamientos demográficos negativos, incapaces de asegurar el mínimo de demanda necesario para hacer viable los desarrollos urbanísticos previstos. Este asunto, constituye por si mismo, un factor de tensión del suelo rústico.

- La conservación de las edificaciones y las infraestructuras agrarias tradicionales: pues, abandonadas por sus moradores, o privadas de sus funciones esenciales, experimentan un proceso de transformación gratuitamente irrespetuoso, o lo que es peor, a un penoso declive, que normalmente desemboca en la ruina.

2. En contraposición, a lo anterior, el rápido crecimiento urbano inducido en los lugares de acogida de emigrantes, favorece la extensión descualificada de las ciudades, acumulando déficits de equipamientos, y espacios libres; de este modo, conforman áreas residenciales desintegradas, de alta densidad, y baja calidad en la vivienda. Por otra parte, la concentración industrial y de los servicios, en los principales nodos del sistemas de ciudades, provoca problemas de congestión y competencia, que desembocaran en estrategias empresariales de desconcentración de funciones productivas, y por consiguiente, de las correspondientes instalaciones y centros de producción y distribución de bienes. Los efectos de estos problemas también se proyectan sobre el medio rural, y configuran un nuevo núcleo de demanda de suelo rústico, justamente, el que se incubaba en el medio urbano. En definitiva, dichas situaciones contribuyen a desmitificar el ideal urbano de calidad de vida y condiciones productivas, dando paso a un fenómeno de revalorización del

espacio rural, aunque redefinido desde los referentes culturales urbanos. En términos de demandas pueden definirse dos tipos:

- Demandas urbanas de ocio y esparcimiento: fundamentalmente potenciadoras de la implantación de usos residenciales unifamiliares, ya sea mediante la transformación de estructuras agrarias tradicionales (microparcelarios de autoabastecimiento o complementarios) y la rehabilitación de edificios rurales, o de parcelaciones urbanísticas ilegales. También dan pie a la implantación de usos colectivos segregados por sus necesidades de superficie de los suelos urbanos (piscinas, complejos deportivos, cinegeticos, circuitos, etc.).
- Demandas urbanas para implantación de usos productivos: relacionados directamente con los fenómenos de congestión urbana, descentralización productiva, y nuevos marcos de competitividad entre las actividades y las empresas (industrias y centros de almacenaje y distribución de bienes).

3. En tercer lugar, la saturación de las demandas de empleo urbano congela el flujo migratorio, lo que unido a la incidencia adicional de la crisis económica, propicia la inversión del flujo migratorio, y en consecuencia, el inicio del retorno de población a su lugar de origen. Esta población, con independencia de su volumen, regresa con una experiencia profesional en la industria, en la construcción o en los servicios, y con unos valores económicos, culturales y estéticos reformulados desde lo urbano. Consecuentemente, actuarán como promotores de nuevas actividades en el medio rural, aunque no directamente vinculadas al desarrollo de la actividades primarias (talleres, almacenes, hostelería, estaciones de servicio, viviendas, pequeñas industrias...).

La conjunción de estos factores, junto a otros no mencionados hasta ahora como la generalización del sistema educativo y formativo, de los medios de transporte individuales y colectivos, y del aumento paulatino de los niveles de renta disponible, han incidido en el proceso de evolución del modelo territorial, y permiten concluir, que en las últimas décadas han operado cambios profundos en la cultura económica, social y espacial manifestada en el medio rural.

La consecuencia más importante de estos cambios es la ruptura del valor económico y social de la "tierra" como factor productivo asociado exclusivamente al desarrollo de las actividades agrarias: ello implica un germen de transformación del uso del suelo, y su apertura hacia otras formas de aprovechamiento, entre ellas las urbanísticas.

En este contexto cabe identificar dos flujos "urbanizadores", o mejor dicho "ruralizadores":

- **El proceso de ruralización interno:** impulsado por la transformación de los modos de producción agrarios; en términos prácticos supone un desplazamiento de los elementos tradicionales, y su sustitución por infraestructuras (energía y agua), maquinaria, inputs de origen industrial, servicios agrarios, transporte, e industria de transformación de productos agrarios y auxiliar. Ello incide notablemente sobre la transformación del hábitat rural, a la vez que la incorporación de las nuevas redes de infraestructuras, puede crear indirectamente, rentas de localización para la implantación de usos no agrarios cuando aparece el factor de confluencia infraestructural (carretera-energía-agua).

- **El proceso de ruralización externo:** con origen en los fenómenos de saturación urbana y de retorno antes señalados, configuran un conjunto de demandas producidas en el seno de las ciudades y de los núcleos de población, aunque segregadas espacialmente de ellos. Están vinculadas al desarrollo de actividades de ocio y esparcimiento, 2ª y , en menor medida, 1ª residencia, y otras actividades

insertas en procesos de descentralización productiva. La implantación de estos usos y actividades esta indiscutiblemente asociada al desarrollo, o a la existencia previa, de sistemas de servicios urbanísticos (viario, energía, agua, como mínimo). En este sentido, también pueden inducir procesos de mejora de las explotaciones agrarias próximas.

Nuevos valores del suelo no urbanizable

Explicitado someramente este contexto interpretativo de la realidad urbanística en el medio rural, hemos intentado mostrar como nos hemos alejado del campo de los años 50, y a pesar de poder identificar en los paisajes buena parte de sus elementos formales, las bases en las que se sustenta el modelo territorial, han evolucionado hacia un sistema profundamente diferente al que los produjo.

La idea central de esta comunicación, debe completarse a modo de conclusión con los tres valores básicos del suelo no urbanizable desde la perspectiva del modelo territorial de transición, pues, desde nuestra perspectiva, constituyen una base conceptual necesaria para abordar la intervención en la ordenación del medio rural, y la comprensión de los fenómenos de utilización urbanística que en él acontecen. Estos valores son:

1. **Valor económico-urbanístico:** contrario a la actual legislación en materia de suelo pero real en el sistema económico y social. Este valor urbanístico derivado de las oportunidades territoriales para acoger usos no agrarios se fundamenta, a nuestro entender: en una fácil adquisición del suelo (propiedad directa, herencia, enajenación parcial o total a precios "baratos" comparados con los del medio urbano); en la posibilidad de enganche a las infraestructuras sin operaciones generales de urbanización (transporte, energía, abastecimiento de agua, y telecomunicaciones, fundamentalmente); este tipo de suelo esta fuera del concepto de "gestión urbanística", no esta sometido generalmente a instrumentos de desarrollo, y su "aprovechamiento", es directo; y por último, presenta una gran flexibilidad espacial para acoger las necesidades de evolución de las actividades en el implantadas.
2. **Valor paisajístico-cultural:** defendido desde lo "urbano" e inserto en el proceso de revalorización del medio rural. Conlleva dos posturas complementarias: por una parte, una exaltación estética de los elementos y estructuras espaciales propios del "campo tradicional", con un especial énfasis en la edificaciones rurales; por otra, una reivindicación de un mayor respeto por el patrimonio histórico, cultural y natural, en la implantación de usos y actividades en esta clase de suelo.
3. **Valor territorial-ambiental:** derivado de la apreciación de que este tipo de suelo es contenedor de los recursos naturales y territoriales básicos para el mantenimiento del actual sistema urbano y rural, y en consecuencia, pieza clave para los procesos y estrategias de desarrollo.

Comparamos los modelos territoriales

[José Manuel Cuenca Muñoz]

» es Geógrafo del Servicio de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Córdoba»





El modelo territorial tradicional

Las bases de este modelo territorial están constituidas por una economía cerrada, entendiéndose por tal, a un sistema de relaciones de producción orientadas al autoabastecimiento, complementadas con unas relaciones de intercambio comercial, que permite la circulación de una escasa gama de bienes y productos disponibles en mercados locales. Esta base económica, se desarrolla sobre un sistema productivo fundamentado en las actividades agrarias y artesanales. Basado, desde el punto de vista de los recursos productivos estratégicos, en la aplicación de una mano de obra abundante y barata, y todo lo anterior, proyectado sobre un sistema de cultivos que cabría calificar de naturalizado.

Este modelo territorial, a lo largo de su desarrollo histórico ha consolidado una estructura espacial caracterizada por:

- * una organización de los usos del suelo: en la que puede distinguirse dos estructuras esenciales. El microparcelario de autoabastecimiento, o ruedos, y los meso y megaparcelarios especializados, o trasruedos.
- * un sistema de poblamiento: en el que se distinguen en consonancia con lo anterior, unos asentamientos concentrados formando núcleos de población compactos y organizadores de funciones colectivas, los pueblos; y unas estructuras de poblamiento disperso, centradas en la organización de la explotación agraria en torno a la edificación aislada y autónoma, que ha dado lugar a una rica gama de modelos edificatorios agrarios (cortijos, lagares, haciendas de olivar ..). La primera pauta coincide frecuentemente con el espacio de los ruedos, mientras que la segunda establece la humanización del espacio de los trasruedos.
- * un sistema de conexión: las estructuras anteriores son cohesionadas territorialmente por un sistema de carreteras y caminos agrarios que permiten advertir dos niveles funcionales: el principal, propio de la comunicación de los núcleos de población entre sí, y de estos con las principales estructuras productivas, y el secundario, que organiza el poblamiento disperso entre sí, y con el espacio productivo próximo.

Este modelo territorial gira en torno al concepto de explotación agraria, como elemento rector de las decisiones económicas y espaciales que configuran la estructura espacial.

El modelo territorial en transición

Las bases del modelo territorial en transición comprenden una economía abierta basada en las producciones especializadas y en un sólido mercado de distribución de bienes y productos que supera sobradamente la escala nacional; en el que el peso de las actividades agrarias es importante, al menos especialmente, pero complementado en lo económico por los servicios y la industria, por este orden. Sistema económico apoyado en la aplicación de recursos de inversión, que confiere un carácter intensivo a las actividades económicas, entre las que se cuentan las agrarias.

La estructura espacial actual, caracterizada por:

· una organización de los usos del suelo: en ella podemos encontrar las estructuras "rururbanas" que son fruto de la disfuncionalidad, en el actual sistema económico, de los microparcenarios de autoabastecimiento, unido a la proximidad de los pueblos y sus corredores de infraestructuras. El resultado es un espacio agrícola fosilizado en el que adquieren una notable presencia las edificaciones, normalmente viviendas, aunque no exclusivamente, y encarna un sistema intermedio en el que se mantiene elementos paisajísticos agrarios, a los que se contraponen otros propios del medio urbano, y todo ello, sin las funciones económicas de las actividades productivas agrarias, ni la densidad característica de los tejidos urbanos. Frente a este espacio de frontera difusa, podemos caracterizar la estructura "rural", en la que siguen dominando las actividades productivas agrarias, aunque ahora acompañados esporádicamente de otras actividades de carácter industrial y servicios vinculados estructuralmente a los corredores de las principales infraestructuras, y especialmente, de las carreteras.

· un sistema de poblamiento: heredero sin duda alguna de las estructuras generadas bajo el dominio del modelo territorial tradicional, a la que se incorpora las estructuras diseminadas desarrollados sobre el espacio rururbano. En este sentido, en el sistema de poblamiento puede distinguirse el poblamiento concentrado de los núcleos compactos tradicionales, el diseminado derivado de la transformación de los ruedos y microparcenarios, y el disperso, ahora al servicio de los usos rurales.

un sistema de conexión: este sistema es sin duda el que experimenta una transformación mayor. El sistema de conexión no está formado ahora por carreteras y caminos, sino que a estos se unen las redes de distribución de la energía, el agua y las comunicaciones, acuñándose el concepto, más territorial que físico, de corredor de infraestructuras, que tensionan puntualmente el espacio rural por su apetencia para el desarrollo de usos urbanísticos. En segundo lugar, estas organizan una compleja red de relaciones espaciales y funcionales que van desde aquellas vinculadas a las comunicaciones internacionales hasta las microlocales.

Este modelo territorial tiene en la 'empresa' el elemento rector de las decisiones económicas y espaciales, hecho este, que confiere una mayor dinamicidad a los lugares sensibles del nuevo modelo territorial.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MODELO TERRITORIAL de los sistemas tradicionales a los de transición

MODELO TERRITORIAL TRADICIONAL		
BASES		
Economía cerrada agraria-artesanal Mano de obra abundante y barata Sistemas de cultivo naturalizados		
ESTRUCTURA ESPACIAL		
ORGANIZACIÓN USOS DE SUELO	Explotación agraria	SISTEMAS DE POBLAMIENTO
ruedo transruedo		concentrado disperso

SISTEMAS DE CONEXIÓN
carreteras caminos

MODELO TERRITORIAL TRANSICIÓN

BASES		
Economía ABIERTA agraria-servicios-industrial Inversiones Sistemas de cultivo intensivos		
ESTRUCTURA ESPACIAL		
ORGANIZACION USOS DE SUELO	Empresas	SISTEMAS DE POBLAMIENTO
rururbano rural		concentrado diseminado-disperso
SISTEMAS DE CONEXIÓN		
redes de infraestructuras		

PROCESO DE EVOLUCIÓN DEL SISTEMA TERRITORIAL		
Liberalización de la economía nacional	Profundización en el proceso de especialización y competitividad territorial y económica	La mano de obra abundante y barata deja de ser un factor clave del sistema productivo agrario + otros factores sociales
1) Industrialización urbana 2) Mejora ○ energía ○ transporte ○ agua	Cambios en el sistema de Producción agrarios ○ productos industriales ○ energía y agua ○ almacenaje-transporte ○ servicios tecnicoc y financieros	emigración
Modelos especiales de desarrollo polarización a escala nacional	Motor del proceso de desarrollo rural	
		urbanización-saturación

		exódo rural	retorno
CAMBIOS EN LA CULTURA ECONÓMICA, SOCIAL, Y ESPACIAL			
TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO AGRARIO	ruptura del valor económico y social de la "tierra" como factor productivo asociado a la actividad agraria	SEGREGACIÓN ESPACIAL URBANA	
<ul style="list-style-type: none"> ● infraestructuras <ul style="list-style-type: none"> ● industria ● servicios 		<ul style="list-style-type: none"> ● ocio-esparcimiento ● 2ª y 1ª residencia ● descentralización productiva 	
PROCESO DE RURALIZACIÓN INTERNO		PROCESO DE RURALIZACIÓN EXTERNO	



EL TRATAMIENTO NORMATIVO DEL SUELO NO URBANIZABLE

-Antonio Galán Pedregosa-

Introducción

El concepto de suelo rústico¹, o suelo no urbanizable como se conoce en nuestros días, tiene su origen en la aprobación de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956 (en adelante LS56). Con anterioridad a esa fecha los primeros intentos de legislación urbanística (ensanche y reforma interior), recogieron la necesidad existente del ordenamiento y planificación del centro de las ciudades y sus áreas de crecimiento, pero no afectaron en medida alguna al resto del territorio.

Hasta ese momento suelo rústico tiene validez el principio de propiedad que recoge el Código Civil y que viene a decir que "el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía". Aunque existían algunas limitaciones impuestas desde legislaciones de carácter sectorial como las de agricultura, hidráulica, o infraestructuras, el propietario podía llevar a cabo en sus fincas las actuaciones de edificación, urbanización o implantación de usos y actividades que considerase convenientes.

Con la aprobación de la LS56, aparecen nuevos principios y nuevas técnicas, que transformarán el tratamiento normativo para el suelo no inmerso en el proceso de urbanización. Dos destacan por la transcendencia que tuvieron en el desarrollo urbanístico de las últimas décadas en nuestro país:

- Desde un punto de vista jurídico administrativo, lo que se conoce como función social de la propiedad, mediante la cual la administración se encarga de definir los derechos y deberes que tienen los propietarios del suelo en relación con su aprovechamiento y por tanto de limitar y regular las facultades que estos tienen en cuanto a su uso y edificación.
- Desde un punto de vista técnico se establece la necesidad de realizar Planes de Ordenación que van a ser los encargados de zonificar el territorio, y en función de dicha zonificación (clasificación de suelo), regular el régimen urbanístico del suelo. A partir de este momento el Plan Urbanístico será el encargado de decidir lo que se debe de considerar como suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico, dependiendo de las características de los terrenos y de las técnicas que establece la propia Ley.

En cualquier caso, desde la legislación urbanística, el suelo rústico empieza a tener jurídicamente un régimen propio, unos usos y aprovechamientos característicos y unas limitaciones y deberes: la prohibición de parcelar por debajo de lo estimado como unidad mínima de cultivo; la obligación de destinar estos terrenos en determinados supuestos a los aprovechamientos a los que fuera susceptibles conforme a la ordenación urbanística y las disposiciones del ministerio de agricultura, la prohibición de edificar por encima de una proporción (un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de terreno), así como las excepciones a dicha prohibición o los requisitos estéticos que debían cumplir las referidas

edificaciones.

LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y EL SUELO NO URBANIZABLE

La Ley de Reforma de Ley del Suelo de 1975 y su Texto Refundido de 1976 (en adelante TR76), es la que establece el marco normativo que ha regulado el suelo no urbanizable hasta nuestros días. Las numerosas reformas sufridas en los últimos años (Ley del Suelo de 1990, Texto Refundido de 1992, y Ley del Suelo de Andalucía de 1997 -ley puente- entre otras) no han afectado sustancialmente a la regulación de este tipo de suelos².

Por otro lado, la mayoría del planeamiento urbanístico aprobado actualmente a nivel autonómico y nacional está basado en la Ley de reforma de 1975 y la de 1990 y sus respectivos textos refundidos. En 1975, con base en la Ley de 1956, solo se había planificado un 7,5% del territorio nacional (MOYA:1994). Esto justifica que el análisis normativo que a continuación se realiza se centre en el TR1992 que es el que recoge la herencia de las modificaciones que se introducen desde 1975. Éstas pueden sintetizarse en:

- El suelo rústico pasa a denominarse no urbanizable. Esta cuestión que en principio parece trivial, viene a reflejar un cambio de filosofía en los legisladores, que apuestan por una mayor carga urbanística de la Ley, y por tanto rompen con el interés de la anterior legislación de reconocer que este tipo de suelo necesita tener unas edificabilidades mínimas y unos usos que intenta compatibilizar con la Legislación agraria.
- Se introduce una distinción dentro del suelo no urbanizable: por un lado, lo que se entiende como suelo no urbanizable ordinario, que sería aquel que por exclusión no se considera urbano o urbanizable, y por otro, el suelo no urbanizable de especial protección.
- Se elimina el derecho a edificar que en un principio se había otorgado a este tipo de suelos, de manera que no se contempla ningún derecho edificatorio (en términos cuantitativos), y se sustituye por la posibilidad de efectuar determinadas obras y construcciones: "las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca" y "las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas". Así mismo se prevé que por un mecanismo de autorización especial se permitirán las "edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social que hayan que emplazarse en el medio rural" y "los edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población".
- Por último, se fijan determinados requisitos de carácter estético y tipológico, y se sigue manteniendo la prohibición de efectuar fraccionamientos contrarios a lo dispuesto en la legislación agraria.

El articulado de la ley es muy extenso, sin embargo las referencias al suelo no urbanizable es mínima: con 3 artículos, y algunas remisiones a otros artículos o a los reglamentos que la desarrollan se pretende su regulación normativa. De ese articulado extraemos aquellos temas que se consideran esenciales:

1º Se establece el destino fundamental que deben de tener los terrenos clasificados como suelo no urbanizable: agrícola, forestal, ganadero, cinegético y la utilización racional de los recursos naturales. Por tanto se prohíben, de entrada, todos los usos del suelo que no tengan que ver con la naturaleza rústica de estos terrenos, impidiéndose cualquier actuación edificatoria.

2º Se realiza una regulación del suelo no urbanizable instaurando una serie de prohibiciones y autorizaciones en relación con lo expresado en el punto anterior:

- Prohibiciones:

La realización de transferencias, divisiones y segregaciones de fincas en contra de lo dispuesto en la legislación agraria. Como veíamos en la introducción ha existido siempre una tendencia desde la ley del suelo a la coordinación con la legislación agraria. Sin embargo esta coordinación no siempre ha estado bien resuelta, y ha sido origen de numerosos problemas.

La realización de parcelaciones urbanísticas. Entendiendo por tal la división simultánea o sucesiva de terrenos cuando exista peligro de formación de núcleo de población. En este sentido se considera ilegal la parcelación de terrenos en contra de lo establecido en la legislación urbanística o del planeamiento, aunque no se haya realizado edificación alguna.

• En cuanto a las autorizaciones, se refieren fundamentalmente a la posibilidad de edificar. El derecho a edificar, que no existe en suelo no urbanizable, se otorga a:

Las construcciones, instalaciones y edificaciones dedicadas a la explotación agraria de los terrenos cuando guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca.

Las construcciones, instalaciones y edificaciones de Obras Públicas, con la condición de que se encuentren vinculadas a su servicio, ejecución y entretenimiento.

Las construcciones, instalaciones y edificaciones de Utilidad Pública e Interés Social, cuando se considere justificada su necesidad de emplazamiento en el medio rural.

Las construcciones, instalaciones y edificaciones destinadas a vivienda unifamiliar, cuando cumplan con la condición de ser aisladas y cuando se garantice la no formación de núcleo de población.

3º Se regula el régimen de aquellos terrenos que se consideren de especial protección, en cuyo caso se limitan las actuaciones y construcciones realizables a aquellas que no vayan en contra de los valores que se pretendan proteger. Esta limitación podría afectar, en su caso, incluso a los usos previstos como destinos básicos del suelo no urbanizable a los que se aludía en el punto primero.

4º Se establecen los procedimientos administrativos específicos para las autorizaciones y prohibiciones en este tipo de suelos, distribuyéndose las competencias entre las distintas administraciones y organismos encargados de ejercerlas (fundamentalmente entre las CC.AA.- a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo- y los Ayuntamientos).

5º Los instrumentos que se pueden utilizar para la planificación del espacio rural sufren ligeras [modificaciones](#)³³. Tres son los tipos de instrumentos que se han utilizado más asiduamente:

Los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias, han delimitado conforme a lo establecido por la Ley, por un lado, las áreas que deben de ser objeto de una especial protección, definiendo las medidas que hay que adoptar para la conservar los valores más significativos de esos territorios (productivos, paisajísticos, culturales y ecológicos); por otro lado, por exclusión (lo que no es urbano ni urbanizable) se han delimitado los suelos no urbanizables comunes, y para éstos se ha definido el concepto de núcleo de población y las condiciones objetivas que dan lugar a su formación y se han establecido las determinaciones urbanísticas para regular las características de los edificios y construcciones que se pueden realizar (fundamentalmente parcela mínima, ocupación de parcela, distancia a los linderos privados, a

caminos, a carreteras u otros elementos de conexión, altura, carácter de aislado, distancia a otras construcciones y aspectos estéticos y de integración en el paisaje).

En el medio rural y en aquellos municipios de débil dinámica urbana, las Normas Subsidiarias Provinciales han tenido un papel crucial para la regulación del suelo no urbanizable. En algunos casos sus determinaciones han servido para complementar a las establecidas en el planeamiento general municipal, y en la mayoría de ellos, ante la falta de planeamiento municipal han sido sus determinaciones las que han regulado el suelo no urbanizable.

Los Planes Especiales se conciben como un instrumento flexible que puede redactarse en el marco del planeamiento general o bien con carácter independiente, con un elevado número de finalidades: Planes Especiales de Ordenación de Infraestructuras o Sistemas Generales; Planes Especiales de Protección (la protección puede ir referida a valores históricos, culturales y naturales, entre otras posibilidades); Planes Especiales de Mejora del Medio Rural (cuya finalidad específica es la mejora de las características ambientales de zonas que sufran algún grado de degradación).

LA LEGISLACIÓN SECTORIAL Y EL SUELO NO URBANIZABLE.

La legislación urbanística se ha identificado tradicionalmente con la legislación [territorial](#)⁴⁴, mientras que existe otra serie de leyes que se han definido como de carácter sectorial por tener unos objetivos y fines concretos que buscan más que la ordenación del territorio, la regulación de aquellas materias propias de su competencia. La escasa atención que la Legislación urbanística ha prestado al suelo rústico y la práctica ausencia de planes de carácter territorial, ha provocado que en este tipo de suelos las repercusiones de la legislación y planificación sectorial hayan sido determinantes para la conformación del orden territorial actual, así como para la regulación de los usos y actividades que en él se implantan.

En este sentido podría afirmarse que la regulación del suelo no urbanizable desde una perspectiva puramente urbanística es tan sectorial como la que se realiza desde otros campos como el de las infraestructuras, el medio ambiente, la agricultura o el patrimonio histórico. De ahí que no pueda entenderse la regulación normativa actual de estos suelos sin una mínima referencia a la [legislación sectorial](#)⁴⁵. Su presentación da muestras de las dificultades de coordinación y gestión que surgen con el sistema legal actual, y ante la carencia de una legislación específica para la regulación del suelo no urbanizable.

- Ley 13/1985, de Patrimonio Histórico. En lo que respecta a bienes inmuebles establece que pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como zonas arqueológicas, todos ellos mediante la declaración de Bien de Interés Cultural. De ellos los que más trascendencia tienen en suelo no urbanizable son los considerados sitios históricos (lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico o etnológico) y las zonas arqueológicas (lugar o paraje donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en superficie o en el subsuelo). En estos casos se insta a la redacción de planes especiales de protección de estas zonas, y las actividades y usos en la zona quedarán supeditadas a lo que se diga en ese instrumento de planeamiento, y en cualquier caso a lo que disponga la administración competente mediante los informes previstos.

- Ley 29/1985 de Aguas. Se concede en esta Ley especial atención a todo aquello que provoque contaminación o degradación del dominio público hidráulico y en

particular del vertido de aguas y productos residuales susceptibles de contaminar aguas. A parte de su necesidad de ser recogida por el planeamiento urbanístico establece en torno al dominio público hidráulico una zona de policía y una zona de servidumbre en la que los usos y actividades a realizar estarán afectados por lo que disponga esta ley y sus reglamentos.

- Ley 22/1988 de Costas. Independientemente de los problemas competenciales que algunas cuestiones de esta Ley generan sobre el urbanismo, el suelo costero queda afectado por la delimitación de la zona marítimo-terrestre, y sus servidumbres (de acceso, de tránsito y de protección) y zona de influencia. La delimitación de estas zonas debe incorporarse al planeamiento urbanístico, siendo habitual que en el suelo no urbanizable estas adquieran la categoría de especial protección, debiendo de respetarse en cada caso los usos y actividades que la Ley establece.

- Ley 25/1988 de Carreteras. La Ley de Carreteras va a suponer una clasificación de las vías en función de su uso y características técnicas a la vez que el establecimiento de una serie de limitaciones en base al establecimiento del dominio público, su zona de servidumbre y la zona de afección. Desde el punto de vista urbanístico, destaca el establecimiento de una línea límite de edificación en la zona de afección de las carreteras.

- La Ley 4/1989 de Conservación de la Naturaleza [...]. Actualmente es la que más está afectando al suelo no urbanizable, tanto por las tipologías de figuras de protección que establece (espacios que en la mayoría de los casos se sitúan en este tipo de suelos), como por los instrumentos de planeamiento que se han previsto para aquellas figuras de mayor entidad (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión). Su particularidad respecto a otras leyes que hemos expuesto es que se plantea que ciertos espacios tengan una planificación integral, que en principio se realiza desde criterios ambientales, siendo sus repercusiones tan importantes como cualquier plan de carácter urbanístico. Aunque existe una abundante tipología de espacios naturales protegidos los que más importancia tienen por su carácter territorial son los Parques nacionales, Parques naturales, parajes naturales y reservas naturales.

- Otra serie de leyes que tienen también carácter sectorial, y puntualmente cobran especial significación a la hora de localizar actuaciones en suelo no urbanizable son: Leyes de agricultura, montes, minas, forestales, etc. Así mismo numerosas actuaciones de iniciativa privada o pública que en base al principio de coordinación administrativa están sometidas al mecanismo de informe sectorial previamente a su implantación en suelo no urbanizable.

LAS NUEVAS ORIENTACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL ESPACIO RURAL

El espacio rural ha ido cambiando su posición en el modelo territorial y socioeconómico, de acuerdo con la evolución sufrida por éste. Como hemos visto, esa evolución no se ha correspondido con una modificación de la legislación existente. Así, durante las últimas décadas el medio rural, y también el suelo no urbanizable, ha ido incorporando una serie de actividades y funciones nuevas, que se han encontrado con un marco legal que no recogía todas las posibilidades para su implantación. Esto ha provocado que las actuaciones en este tipo de suelos se hayan encontrado, en unos casos, con un marco legal demasiado permisivo, en otros, excesivamente protector, y en numerosas ocasiones se ha actuado de espaldas a la legislación y al planeamiento.

El resultado es que hoy en día se reconoce la necesidad de un cambio de orientación tanto en la legislación sobre el suelo rústico como en los instrumentos que se utilizan para su planificación, así como de los medios para su coordinación y gestión. En uno u otro caso, se considera imprescindible abordar esta problemática desde una serie de nuevos

planteamientos:

1º Hay que superar la concepción tradicional del espacio rural como espacio marginal y entenderlo como parte de un sistema mucho más amplio y complejo, desde una perspectiva territorial y urbanística. Los procesos que hoy se identifican en el medio rural no sólo se originan en ese ámbito, sino que cada vez son más consecuencia de la extensión de los fenómenos urbanos al resto del territorio.

2º Se debe de reconocer la existencia de una serie de funciones que se suman a las tradicionales (agrarias, forestales, ganaderas...) y que deben de tener cabida en este tipo de suelos: nuevas tecnologías, industria agroalimentaria, turismo rural y natural, nuevos equipamientos, servicios e infraestructura.

3º Es preciso establecer un marco de relaciones entre los fenómenos urbanos y rurales aprovechando los nuevos impulsos que se está dando a la ordenación del territorio y que se base más en la integración y complementariedad que en la exclusión y la competitividad. Frente a la dicotomía urbano/rural o urbano/no urbanizable, hay que promover un nuevo enfoque en el que a cada territorio se le reconozca el papel que desempeña en su ámbito de relación. De ahí que deba de superarse el proceso simplificador que supone regular la extensión a estos espacios de la actividad edificatoria, y entrar a definir su posición con respecto a los grandes temas territoriales que le afecten: acceso a infraestructuras, suministro de recursos, distribución de rentas, satisfacción de servicios públicos, etc.

4º Promover un cambio normativo a nivel de Comunidades Autónomas (este proceso, aunque ya iniciado en algunas Comunidades, en Andalucía está en una fase inicial). Este cambio debe de realizarse, bien profundizando e incorporando nuevos contenidos respecto al suelo no urbanizable en la legislación urbanística y territorial vigente, o bien mediante la formulación de una ley específica para este tipo de suelos. En cualquier caso se debe de partir del reconocimiento de la problemática existente en ellos, y debe buscar una definición adecuada de los instrumentos para su ordenación, así como de los mecanismos que permitan a la administración territorial y urbanística mejorar la coordinación que existe actualmente con la legislación sectorial.

[Antonio Galán Pedregosa]

» es Geógrafo del Servicio de Planificación Regional de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la Consejería de Obras Públicas y Transportes.»

al Principio

¹ Este concepto se aborda desde una perspectiva estrictamente jurídica, conscientes de que para conseguir una definición real habría que apelar a cuestiones como los aspectos funcionales y productivos del mundo rural, sus resultados sobre el paisaje y la sociedad o las relaciones que mantiene con el mundo urbano.

² La reciente aprobación de la Ley estatal 6/1998 sobre el régimen del suelo y valoraciones, sí ha introducido nuevas orientaciones al respecto. [Ver cuadro adjunto de dicha ley](#)

³ Los planes de carácter territorial (Plan Nacional de ordenación de la LS56, Planes directores de coordinación del TR76, o los planes de ordenación del territorio previstos en las legislaciones autonómicas sobre esta materia), aunque siempre se han identificado como idóneos para abordar la problemática del suelo no urbanizable, por distintas circunstancias no han llegado a formularse y por tanto su repercusión en esta materia ha sido nula.

⁴ De hecho, tanto la LS56 como el TR76 establecen figuras de planeamiento como el Plan Nacional de Ordenación y los planes Directores Territoriales de Coordinación cuyos contenidos deben de ser básicamente territoriales, en un intento de aunar planificación física y socioeconómica, y de realizar una ordenación integral del territorio.

⁵ Con esta referencia no se pretende realizar un análisis minucioso de las implicaciones de éstas leyes para el suelo no urbanizable sino dar una idea de la cantidad y diversidad de normativas existentes. De ahí que conscientemente sólo nos hayamos referido a la legislación estatal (prescindiendo de la que las CCAA. han

desarrollado en algunas materias), sin entrar en su desarrollo reglamentario.



© Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía



LA LEY 6/1998 DE 13 DE ABRIL SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES (BOE 14/04/98)

La aprobación de la Ley 6/1998 ha supuesto, de hecho, la derogación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, si bien se exceptúan una serie de artículos que hacen referencia, básicamente, a la publicidad de los instrumentos de planeamiento.

A lo largo de los últimos meses, durante el proceso de redacción de la ley que finalmente ha visto la luz, han sido frecuentes en los círculos profesionales los comentarios sobre el alcance de la reforma. Desde los primeros borradores de la Ley se intuía una liberalización del régimen del suelo, propiciando la clasificación amplia de suelo urbanizable.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997, había declarado inconstitucionales, y por lo tanto nulos por razones competenciales, una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992. Esta sentencia considera que corresponde a las Comunidades Autónomas legislar en materia de urbanismo y ordenación del territorio, siendo tarea del Estado regular aspectos como las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad o las valoraciones.

La situación de inconstitucionalidad de los artículos referentes a planeamiento justificó en el ámbito de Andalucía la adopción de medidas legislativas provisionales que le dieran cobertura legal a los planes en redacción, aprobándose la Ley 1/1997, de 18 de Julio, mediante la cual se declaraban vigentes en el ámbito de nuestra comunidad los artículos derogados por el Tribunal Constitucional por invadir competencias propias de las Comunidades Autónomas. Y ello hasta la aprobación de la Ley del Suelo de Andalucía, actualmente en proceso de redacción.

La nueva Ley del Suelo, de 13 de Abril de 1998, surge no sólo como una respuesta a la Sentencia del Tribunal Constitucional, sino también como una revisión profunda de los principios que inspiraron el Texto Refundido de 1.992.

A modo de recordatorio, entre las novedades más significativas que presenta la nueva Ley del Suelo y que constituyen sus principios inspiradores deben señalarse los siguientes:

- **La ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo.** Para ello hace posible que todo el suelo no urbano o en el que concurren razones para su protección, sea susceptible de ser urbanizado.

Se modifica de forma sustancial la definición del *Suelo No Urbanizable* (art. 9) y *Suelo Urbanizable* (art. 10), invirtiendo los términos que hasta entonces eran usuales, ya que si bien hasta ahora el Suelo No Urbanizable se definía como aquel que no era urbano ni urbanizable (apto para urbanizar), con la nueva redacción el Suelo No Urbanizable debe ser determinado de forma inequívoca, bien por estar sometido a algún régimen especial de protección, bien porque el planeamiento general considere necesario preservarlo. Del mismo modo, con la nueva redacción el Suelo Urbanizable se define como aquel que no está incluido en las clases de Suelo Urbano o No Urbanizable.

La modificación de estas determinaciones es esencial en el nuevo texto de la Ley, ya que a diferencia de la redacción anterior, no existen limitaciones previas en la determinación del suelo que se clasifica como Suelo Urbanizable.

En cuanto al concepto de Suelo No Urbanizable, la redacción final que se realiza en la Ley, recoge claramente dos subclases de terrenos: la de los suelos que ya cuenten con algún régimen de protección (de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial) y la aquellos que el planeamiento general considere necesario preservar (valores agrícolas, forestales, naturales, etc.). Aceptación ésta última que es muy amplia, con variadas interpretaciones y lecturas.

- **La Ley pretende ser un instrumento flexible.** Se persigue una adaptación a la situación cambiante de la economía y del mercado. En la nueva redacción el legislador opta por prescindir de un sistema de actuaciones programadas por la administración, a favor de una función directiva y orientadora, fijando en todo caso "la estructura general del territorio", y asegurando la coherencia de las propuestas mediante el planeamiento de desarrollo en el suelo urbanizable. Aspectos estos a los que se refiere básicamente el art. 15, sobre los *derechos de los propietarios* en suelo urbanizable, el art. 16 sobre *las reglas básicas para el ejercicio del derecho* y el art. 18 sobre *los deberes de los propietarios*.

- **La Ley establece las cesiones máximas de aprovechamiento.** Se establecen en un máximo del 10 % tanto en el Suelo Urbano (art. 14.2.c.) como en el Suelo Urbanizable (art. 18.4.). La ley, de igual modo, recoge el término genérico de "aprovechamiento del sector o ámbito", sin entrar en la definición de la determinación de este aprovechamiento.

- **La Ley simplifica los criterios de valoración del Suelo.** Se eliminan los criterios de valoración de la ley anterior basados en el valor inicial y urbanístico, estableciendo un único valor, el de mercado del suelo. En suelos No Urbanizables y Urbanizables sin desarrollo la valoración se efectuará por comparación con los valores de fincas análogas, y cuando ello no sea posible por el método de capitalización de las rentas. En suelo Urbano y en el Urbanizable incluido en ámbitos de desarrollo el método utilizado será la aplicación del valor básico de repercusión de las ponencias catastrales, y cuando ello no sea posible por el método residual. Estos aspectos se encuentran ampliamente desarrollados en los art. 23 al 32.

Siguiendo lo señalado en la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucionales parte del articulado del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, el Estado, ha promulgado una nueva Ley del Suelo con un carácter básico, y que en consecuencia precisa para el desarrollo de sus principios de la legislación específica de las Comunidades Autónomas. Hasta que esto no se produzca, y este es el caso de Andalucía, las referencias en cuanto a los instrumentos de planeamiento y desarrollo de los mismos, se encuentran necesariamente en el Texto Refundido de la Ley del Suelo derogada, si bien son de plena aplicación los principios que se recogen en la nueva Ley de 1.998.

Lo cierto es que en la actualidad la situación es muy compleja hasta que se apruebe la nueva Ley del Suelo de Andalucía, ya que nos encontramos con una nueva Ley, que para su desarrollo precisa de las disposiciones de la Ley derogada, y que en Andalucía son plenamente vigentes gracias a la Ley 1/1997 por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

Hasta aquí esta primera aproximación a lo que puede representar la nueva Ley del Suelo. Su propia ejecución y el desarrollo del planeamiento que sobre la base de ella se apruebe, permitirá evaluar su idoneidad para los fines que perseguía con su aprobación.



© *Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*



LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

-José Ortiz García-

Introducción

Desde un punto de vista urbanístico puede afirmarse que actualmente se ha llegado a comprender cómo funcionan las ciudades, tras muchos años de experimentación de técnicas encaminadas a ello, pero no se ha logrado aún llegar al mismo grado de conocimiento sobre el espacio rural, como espacio positivo por sus valores naturales, productivos, etc. y como espacio complejo que se halla en la actualidad sometido a continua presión y transformación por implantación de usos urbanos (residenciales, industriales, etc.). Y, como consecuencia de ello, se carece todavía también del «corpus» teórico y técnico suficientemente capacitado, no sólo para entender lo que pasa en este espacio sino también para proponer medidas positivas y correctoras que dirijan y canalicen adecuadamente dichos procesos. Y ello es así porque lo rural, ha sido siempre conceptuado, y así se ha contemplado desde la propia legislación urbanística, como algo residual, y definido como la negación de lo no urbano.

Efectivamente, a pesar de la aparente pretensión de ordenación integral del territorio, que, mediante el planeamiento, plantea la Ley del Suelo estatal ésta no deja de ser una ley sectorial de desarrollo urbanístico como se pone de manifiesto entre otras cosas por el tratamiento exhaustivo que se hace del suelo urbano y urbanizable y la parquedad en las soluciones y fórmulas que se establecen para el suelo no urbanizable. Esta regulación normativa residual prevista en la legislación estatal, unida a la singular realidad urbanística del espacio rural de las distintas Comunidades Autónomas, ha provocado la formulación por parte de las mismas de distintas disposiciones legales destinadas expresamente a la ordenación territorial y/o urbanística de dicho ámbito e incluso para regular de forma específica determinados usos urbanísticos que se vienen implantando en el mismo.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía existe un proyecto de ley del suelo pero no se han formulado textos legislativos o normativos destinados específicamente a la ordenación urbanística del espacio rural, ni tampoco para el resto del suelo ya que la legislación vigente en esta Comunidad (Ley 1/1997) ha asumido íntegramente la legislación estatal. Por ello pretendemos, dentro de esta reflexión genérica sobre la problemática del suelo no urbanizable, analizar a modo de síntesis y sin pretender que el listado sea exhaustivo algunas de las disposiciones legales autonómicas cuyo contenido puede ser de mayor interés como referencia para una adecuada ordenación del suelo no urbanizable.

COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

- Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana

Esta Ley, además de ser muy exhaustiva en el tratamiento del Suelo No Urbanizable, incorpora una gran novedad que consiste en atribuir aprovechamiento urbanístico a este tipo de suelo lo cual no hace la legislación básica estatal. Dicha atribución se traduce en la práctica en la imposición de un canon de aprovechamiento urbanístico que han de abonar a

los Ayuntamientos respectivos los propietarios o promotores de determinadas construcciones y usos que se implanten en el Suelo No Urbanizable.

Además es una ley que establece una regulación muy pormenorizada de usos y condiciones de edificación en la que destacan asimismo las medidas establecidas para incentivar la recuperación y rehabilitación de edificaciones tradicionales del espacio rural mediante la implantación de determinadas actividades a las que se exime del pago del canon urbanístico.

Por otra parte dicha Ley establecía con carácter general una parcela mínima edificable de una hectárea para el uso de vivienda con una ocupación máxima del dos por ciento. No obstante esta disposición (artº 10 de la Ley) ha sido recientemente modificada por la Ley 2/1997, de 13 de junio, eliminándose la determinación de la parcela mínima cuya fijación se remite al planeamiento urbanístico. Tal modificación conlleva también la posibilidad de prever en determinadas unidades geográficas una mayor presencia de "diseminados residenciales de carácter rural" los cuales deben ser ordenados mediante un plan especial.

Asimismo se regulan condiciones específicas y singulares en materia de protección de la legalidad urbanística y sanción de las infracciones.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE NAVARRA

- **Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra y su Reglamento**

Esta Ley es más conservadora respecto a las determinaciones de la legislación estatal si bien el Reglamento que la desarrolla incorpora novedosas medidas para controlar la implantación indiscriminada de viviendas en el medio rural entre las que cabe destacar el hecho de imponer un aval de 1.000.000 pts. para garantizar el uso permanente de la vivienda.

En el caso de Navarra también hay que señalar que es particularmente interesante la Ley Foral de Normas Urbanísticas Regionales para Protección y Uso del Territorio, de 10 de abril de 1987 (Ley 6/1987) por el estudio que se hace del Suelo No Urbanizable en unión de una especial regulación de los espacios naturales protegidos y de una clasificación de núcleos de población urbanos, unitarios y complejos, y rurales, compactos o dispersos.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS CANARIAS

- **Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de Canarias**

Aunque esta Ley se queda a un nivel muy genérico, hay que destacar de ella que es seguramente la primera en denominar al Suelo No Urbanizable como Suelo Rústico y una de las primeras que incorporó el concepto de Asentamiento Rural como una categoría específica del Suelo No Urbanizable que debía tener un tratamiento normativo específico.

Por otra parte es importante la limitación edificatoria que establece para las viviendas en las que se impone una altura máxima de 1 planta.

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Esta Comunidad Autónoma hizo una importante aportación con las Normas Regionales en Medio Rural, tramitadas como normas de ámbito provincial y aprobadas el 29 de diciembre de 1983. Destaca de dichas Normas la regulación de los núcleos rurales los cuales se dividen en varias categorías dependiendo de su densidad: densos, medios y dispersos.

- **Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural de**

Esta Ley dedica gran parte de sus disposiciones a regular de forma pormenorizada las condiciones de edificación de los Núcleos Rurales los cuales se reconocen como categoría del Suelo No Urbanizable aunque a los efectos de la dotación de servicios se asimilan a los suelos urbanos. Dichos núcleos se dividen a los efectos de su regulación en varios subtipos dependiendo del grado de densidad de viviendas que presenten como ya hicieron en su día las Normas Regionales.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

- Ley 11/1985 de Adaptación de la Ley del Suelo para Galicia

Aunque esta Ley presentaba algunas contradicciones bastante importantes en la regulación del Suelo No Urbanizable, no obstante, supuso en su momento aportaciones muy sugerentes para el tratamiento de este tipo de suelo. Primero, el posible reconocimiento por parte de los instrumentos de ordenación urbanística, de un Suelo No Urbanizable construido, es decir, asentamientos humanos rurales, dentro de la compleja estructura de asentamientos, lo cual había sido un gran olvido de la legislación estatal; y, segundo, la potencial riqueza creativa de una figura de ordenación de este espacio, ya contemplada en la Ley estatal: el Plan de Mejora del Medio, el cual fijaba esta Ley como figura de planeamiento específica para ordenar los núcleos rurales tradicionales.

Recientemente ha entrado en vigor en esta Comunidad Autónoma la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo. Esta Ley divide el suelo en varias clases diferenciando entre ellas la de núcleos rurales y la de suelo rústico como clases específicas. Para la ordenación pormenorizada de los núcleos rurales se prevén Planes Especiales de Mejora de los Núcleos. Entre las singularidades de esta Ley en cuanto a las determinaciones previstas para el suelo rústico cabe señalar que se prohíben con carácter general las viviendas y los usos residenciales aunque posibilita, con carácter excepcional, que los Planes Generales puedan permitir dichos usos siempre que dicha propuesta sea estrictamente congruente con el estudio del medio rural que debe realizarse.

Por otra parte la Ley establece, con carácter general, que la parcela mínima edificable no será inferior a la unidad mínima de cultivo establecida por la legislación agraria para cada municipio.

También cabe destacar que esta Ley prevé unos instrumentos de planeamiento denominados "Proyectos de Ordenación del Medio Rural" que serían aplicables en municipios que, siendo de baja complejidad urbanística, no opten por la realización de un plan general de ordenación municipal, y tienen por finalidad realizar el estudio del medio rural y del sistema de núcleos de población, de naturaleza urbana o rural. Tal instrumento es de gran interés por cuanto viene a cubrir un vacío de la legislación estatal la cual no establece instrumentos de ordenación adecuados para aquellos municipios de escasa problemática urbanística para los que los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano y las Normas Subsidiarias de Planeamiento previstas en dicha legislación resultan instrumentos sin capacidad para ordenar el suelo rústico, en el caso de los primeros, e instrumentos de complicada redacción, tramitación y gestión, en el caso de las Normas Subsidiarias.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

- Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de Usos del Suelo en el Medio Rural

Las aportaciones más destacables de esta Ley con respecto a otras disposiciones son las siguientes:

- Las actividades industriales, comerciales, turísticas o recreativas que se implanten en Suelo No Urbanizable, al amparo de su condición de edificaciones de utilidad pública o interés social, deben efectuar simultáneamente la ejecución de las dotaciones complementarias a que vinieren obligados por la legislación sectorial aplicable o, en defecto de ésta, por lo señalado en el Reglamento de Planeamiento para los planes parciales industriales o terciarios.

- Se regulan de forma muy pormenorizada las condiciones de edificación en Núcleos Rurales en los que se permiten las viviendas agrupadas con determinadas condiciones y las parcelaciones de fincas. Asimismo se equiparan al suelo urbano a los efectos de dotarlos de servicios públicos y, dentro de su ámbito, se otorga la competencia para la autorización de viviendas a los entes locales y ayuntamientos. También se establece que las dotaciones, servicios y sistemas de espacios libres de ámbito local, que se sitúen en estos núcleos, se obtendrán por el sistema de expropiación como actuación aislada en núcleo rural.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

De entre las diversas Leyes sobre urbanismo y ordenación del territorio promulgadas en esta Comunidad, la Ley 9/1985 Especial para el tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales aporta innovaciones respecto al tratamiento de los núcleos de población en el Suelo No Urbanizable, si bien se orientan a solucionar la problemática de las urbanizaciones ilegales que constituyen el primer problema del suelo rústico de dicha Comunidad Autónoma.

La Ley posibilita el tratamiento de algunas de estas urbanizaciones mediante su clasificación como Suelo No Urbanizable y su ordenación a través de una figura de nueva creación: los Planes de Ordenación de Núcleos de Población, los cuales se configuran, en realidad, con un contenido parecido al de los Planes Parciales de la Ley del Suelo.

Es interesante también para la regulación de todo tipo de entidades de población rurales el estudio sobre infraestructuras de urbanización en núcleos rurales y asentamientos dispersos redactado en apoyo de la Ley y que contiene numerosas recomendaciones para el trazado de las redes de servicios y la ejecución de la urbanización en estos núcleos, con técnicas "blandas" menos costosas y más adecuadas a su función rural que las habitualmente empleadas en los núcleos urbanos.

Por otra parte la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo introduce también diversas novedades respecto a la ley estatal en cuanto al régimen urbanístico del Suelo No Urbanizable. De ellas cabe destacar las siguientes:

- No se contempla la posibilidad de construir viviendas en el Suelo No Urbanizable excepto de forma accesorio cuando ésta sea estrictamente imprescindible para el funcionamiento de explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análoga, de infraestructuras o servicios públicos estatales, autonómicos o locales y de determinadas dotaciones o equipamientos colectivos sujetos a condiciones especiales.
- La implantación de determinados usos permitidos en el Suelo No Urbanizable requiere con carácter previo una calificación urbanística autonómica del suelo a los efectos de la legitimación de obras, construcciones o instalaciones para la realización de las actividades correspondientes.
- La prestación de garantía suficiente, en cualquiera de las formas admitidas en Derecho, en orden al cumplimiento de las obligaciones y condiciones impuestas en la licencia y en la calificación autonómica para determinados usos.
- La imposición de diversas cargas para la implantación de determinadas obras e

instalaciones. Entre las mismas cabe señalar la creación de pantallas vegetales, reforestación o restauración según la entidad de la obra o instalación, etc.

Por otra parte dicha Ley prevé la posibilidad de formular y desarrollar Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural, como instrumento de ordenación territorial. Dichos Planes, que pueden desarrollarse a través de planes urbanísticos a los cuales vincularían, tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Esta Comunidad Autónoma ha desarrollado una amplia tarea legislativa y normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Algunos de los textos promulgados, como la Ley de Alta Montaña, establecían políticas globales de apoyo a la población y economía de las áreas rurales de montaña, pero sin incidencia directa en su problemática urbanística.

La Ley 9/1981 sobre Protección de la Legalidad Urbanística y el Reglamento que la desarrolla, contienen algunas aportaciones puntuales por ejemplo en cuanto a la definición del concepto de núcleo de población y en cuanto que sienta un criterio de protección del patrimonio edificado rural.

Esta Ley se refundió con la Ley 3/1984 de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña en el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística si bien en dichas disposiciones no se introducen innovaciones urbanísticas singulares en cuanto a la ordenación del medio rural.

COMUNIDAD AUTONOMA DE LAS ISLAS BALEARES

En las Islas Baleares ha entrado en vigor recientemente la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico. De esta Ley cabe destacar, como determinaciones novedosas respecto a otras leyes de la misma naturaleza, las siguientes:

- Las actividades que sean declaradas de interés general conllevarán un aprovechamiento urbanístico denominado por la ley "aprovechamiento atípico del suelo rústico". Este aprovechamiento se otorgará en el momento de la concesión de la licencia municipal correspondiente siendo atribuible al titular de la parcela el 90 por 100 de dicho aprovechamiento. El aprovechamiento restante corresponderá a la Administración municipal y deberá ser necesariamente adquirido por el interesado una vez concedida la autorización. Las cantidades ingresadas por este concepto deberán destinarse, en el porcentaje que se determine, a fines consecuentes con el objeto de la Ley.
- Se establece una parcela mínima edificable y una superficie máxima construida específicas para el uso de vivienda unifamiliar diferenciando distintos parámetros según se trate de unas islas u otras.
- Se prevé el establecimiento de medidas de fomento de carácter fiscal para los terrenos calificados como suelo rústico protegido y para las edificaciones e instalaciones sometidos a un régimen de protección específico, que deberán complementarse con un tratamiento preferente en el otorgamiento de subvenciones y autorizaciones para las actividades vinculadas a la explotación y conservación del medio natural.
- Se establecen unas condiciones de posición e implantación de los edificios dentro de las parcelas y se prevé que el planeamiento pueda regular estas condiciones incluyendo características de cerramientos, porcentajes de la parcela que habrán de

mantenerse en estado natural, obligación de reforestar el entorno del edificio, etc.

OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

Además cabe destacar también las Leyes sobre implantación de campos de golf de Baleares (1988) y de Navarra (1991) cuya formulación demuestra el grado de preocupación de estas Comunidades Autónomas por la implantación de un uso que suele tener fuertes repercusiones territoriales en el espacio rural. Sin embargo en Andalucía, la Comunidad Autónoma con más campos de golf, aún no ha regulado, desde el punto de vista urbanístico, nada acerca de la implantación de los mismos.

Asimismo Navarra, que es una de las Comunidades Autónomas que más han legislado en materia de ordenación del medio rural, formuló también una Ley específica sobre implantación de campamentos de turismo (1991).

[José Ortiz García]

» es Geógrafo del Servicio de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga.»

