



## LA IRRESOLUBLE PROBLEMÁTICA URBANÍSTICA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS EN ÁREAS DEPRIMIDAS

JOSE LUIS IZQUIERDO DOBARCO

De alguna forma el urbanismo y sus problemas reflejan y se corresponden con la situación y el desarrollo socioeconómico de los pueblos y sus comunidades. Así, en nuestro caso, debemos señalar que buena parte de los problemas del urbanismo en el medio rural, quizá los más graves, son consecuencia de la depresión socioeconómica y más directamente, de la emigración y del proceso subsiguiente de abandono de los núcleos tradicionales. No obstante, algunos de éstos, muy pocos, han tenido un crecimiento razonable por su función de cabeceras de comarca o subcomarcas; por la existencia de algún foco industrial; o por la aparición de actividades turísticas, que han supuesto la construcción de chalets, apartamentos, servicios y otras instalaciones. Otros pueblos menores en tamaño, se han sostenido en base a las actividades tradicionales de la agricultura y ganadería. Pero la inmensa mayoría de ellos han perdido buena parte de su población, llegando, en algunos casos, al total despoblamiento (actualmente se pueden contar cientos de pequeños núcleos abandonados o semiabandonados, sobre todo en las áreas deprimidas del interior del país).

En cuanto a la actitud social frente al urbanismo, se acusa, como regla general, la falta de conciencia comunitaria y de aceptación de la necesidad y beneficios del planeamiento urbanístico, que establece "las reglas de juego" para la ocupación del espacio. Se ven los problemas que acarrearán los planes, pero no se consideran sus ventajas. La mayoría de los afectados permanece al margen del proceso de planeamiento, y solamente al final del mismo intervienen,

posicionándose general y radicalmente en contra del plan. Por otra parte, las corporaciones de los municipios pequeños, actúan por regla general, más como "representantes" de los propietarios de fincas que como gestores de los intereses comunes del pueblo. Hay que pensar que, en la mayoría de los casos, la gran división de la propiedad hace que casi todos los vecinos sean pequeños propietarios.

Existe un total desconocimiento, o rechazo, del concepto legal del derecho a la edificación. El plan se ve como una "carga", limitadora de derechos, cuando en la realidad es el instrumento legitimador y generador del derecho a la edificación, de acuerdo con nuestra legislación. Todavía no se ha comprendido que el plan es el medio por el cual queda suprimida, en determinadas zonas, la prohibición de edificar que con carácter general y previo establece la Ley del Suelo.

La falta de planeamiento adecuado y disciplina urbanística ha tenido como consecuencia que el desarrollo, allí donde ha existido, se ha producido desordenadamente, originando impactos negativos en el medio físico y el paisaje. Las urbanizaciones turísticas han invadido terrenos de alta calidad y, en algunos casos, han causado contaminación. Hay que tener en cuenta también que, en aquellos lugares donde ha existido presión urbanizadora, la diferencia, entre las rentas agrarias y las expectativas de edificación ha supuesto que los agricultores estén generalmente dispuestos a vender sus fincas a constructores o particulares que buscan terrenos de calidad para la edificación de chalets. Esto

es especialmente notorio y perjudicial en las áreas próximas a las ciudades y en algunas zonas de mayor demanda turística.

En los pueblos, las nuevas edificaciones han alterado el ambiente tradicional mediante el empleo de materiales, colores y tipologías impropios del ámbito cultural y territorial, existiendo el peligro de trasplante de modelos arquitectónicos foráneos en perjuicio de la arquitectura tradicional local.

Debido, sobre todo, a las graves deficiencias de las casas antiguas es frecuente el traslado a otras de nueva construcción con "nave" de almacenamiento de grano y otros productos, maquinaria, tractor, etc., y en algunos casos, con un espacio destinado al ganado. Estas nuevas construcciones se hacen normalmente en la periferia de los pueblos, en terrenos propios no lejanos. Aparece de esta forma una nueva tipología de edificación rural, formada por este conjunto de construcciones, que pueden desarrollarse en un único cuerpo de edificación, o mediante un conjunto de elementos aislados, pero organizados dentro de la finca. Llamaremos a esta tipología rural "casa-nave".

En esta operación de traslado o mudanza, la casa anterior pasa generalmente a convertirse en almacén o cuadra, con el consiguiente grave deterioro para el núcleo tradicional, siendo en otros casos totalmente abandonada y entrando en proceso de ruina. Algunas veces, las menos, se convierte en segunda vivienda para los hijos que han emigrado y vuelven al pueblo en vacaciones.

A lo largo de este proceso se cumple

una aspiración no manifestada, pero en algunos casos real, de construcción de un "nuevo pueblo" para vivir, siguiendo un modelo espontáneo de edificación dispersa, sobre fincas propias próximas al pueblo, a base de tipologías "casanave". Esto es más frecuente que ocurra en los pueblos más dinámicos, con mayor componente ganadero. No se ponen reparos a la progresiva pérdida del núcleo tradicional, aceptando su paulatina conversión en un amasijo de cuadras y ruinas. No existe una clara conciencia de conservación y mejora del pueblo, aunque se debe decir que la actitud de unos a otros es muy diversa. En cualquier caso, en una cosa está la mayoría de acuerdo: quieren viviendas nuevas y son reacios al arreglo de las viejas, lo que casi siempre resulta tan caro o más que hacerlas nuevas. Incluso aunque no fuera así y aunque estuviera subvencionada suficientemente su conservación, se las sigue rechazando en la mayor parte de los casos, sugiriendo una generalizada actitud de tipo psicosocial, en que la casa antigua simboliza un cierto estado de marginación y pobreza del que se quiere huir, todo ello pese a las últimas corrientes de opinión a favor de la recuperación del hábitat tradicional.

Pero no es esto lo más grave. De hecho, nuestro patrimonio arquitectónico, referido tanto a edificios como a conjuntos, se ha visto sometido a un largo proceso de deterioro, consecuencia, a su vez, de las condiciones de marginación que el rápido desarrollo económico e industrial del país impuso al espacio económico rural. Al fin y al cabo, han sido la depresión económica y el éxodo los factores decisivos, aunque no los únicos, del fatídico proceso que todavía continúa, aunque ralentizado por la crisis.

Otras razones han coadyuvado, no obstante, y entre ellas habría que destacar la falta de una auténtica conciencia sobre el valor cultural de nuestra arquitectura tradicional, al menos hasta épocas recientes. La propia Administración ha tardado en reaccionar y es, desde hace pocos años, cuando se produce una corriente, en apariencia bastante fuerte, a favor de la recuperación de nuestro hábitat. Actualmente asistimos a una verdadera inflación de declaracio-

nes, manifiestos y buenos deseos. Sin embargo, hasta hace poco, se desconocía o menospreciaba la dimensión cultural de la rehabilitación de nuestros pueblos. Y en los aislados casos en que se pudo apreciar este interés, la casi absoluta carencia de medios hacía inútiles aquellos esfuerzos. Hoy en día incluso, a pesar de las buenas intenciones, todavía presenciamos un panorama de descoordinación, multiplicidad de competencias, recelos, complejidad burocrática y medios insuficientes.

Fuera de la esfera administrativa, tampoco ha existido, hasta hace muy poco, una mínima conciencia social favorable a la conservación de los pueblos. Como hemos indicado anteriormente, todavía subsiste el rechazo irracional de las casas antiguas. Muchos promotores, constructores y particulares, no han tenido ningún escrúpulo a la hora de derribar edificaciones antiguas para sustituirlas por piezas modernas inexpresivas, duplicando o triplicando el volumen. A todo ello ha contribuido, también, la actitud interesada de algunos profesionales.

Aprovechando esta corriente de opinión favorable, se debiera incidir intensamente y fomentar las labores de rehabilitación y conservación, y, desde la perspectiva netamente urbanística, intentar reconducir la nueva edificación y particularmente la de carácter turístico, hacia los cascos históricos, procurando indirectamente su recuperación y potenciación. Para ello se debería controlar, al mismo tiempo, los impactos de la nueva arquitectura, cuya inserción en el ambiente tradicional ha de ser respetuosa. En este sentido, se deberá ser restrictivo frente a la edificación dispersa fuera de los núcleos. Probablemente, éste es el medio más eficaz de que disponemos, hoy por hoy, para ayudar a la conservación de nuestros pueblos y patrimonio edílico.

Pero tampoco debemos engañarnos respecto al posible éxito, ya que las razones de fondo señaladas antes todavía subsisten y mientras los espacios y áreas rurales sigan siendo territorios deprimidos dependientes de otros, dentro del complejo sistema de relaciones económicas, no será posible alcanzar resultados óptimos. Resulta obvio decir que aún en el caso optimista de suponer que

la emigración desapareciera y se estabilizara la población, difícilmente podríamos ya recuperar los numerosos núcleos abandonados, así como la plena rehabilitación de los cascos actuales, excepto algunos de ellos en zonas de mayor dinamismo. Esto significa que con un notable esfuerzo por parte de todos, se podrán alcanzar algunos resultados parciales, pero a menos que se produzca un cambio radical en nuestra situación socioeconómica, no podremos pensar en la plena recuperación del poblamiento histórico. Todo ello en contra de algunas opiniones bastante frecuentes, que parecen poder arreglar los problemas con unas simples ordenanzas, unas normas estéticas o, como mucho, un plan. Obviamente, el tema es más complejo. Junto con el deterioro de nuestros pueblos, debemos destacar también la progresiva pérdida del extenso patrimonio histórico-artístico, más agudizada en aquellos núcleos que sufren mayor depresión, de acuerdo con la misma lógica expuesta anteriormente.

Con el planeamiento urbanístico se pretende lograr la ordenación de la edificación mediante la aplicación de una normativa adecuada, pero las exigencias de la vigente legislación urbanística y la conveniencia técnica, dan lugar a la aparición de nuevos problemas. Así, las zonas de nuevo desarrollo requieren en la mayor parte de los casos la actuación legal por sectores a través de planes parciales, para ordenar y luego urbanizar y reparcelar los terrenos previamente a su edificación. Esto requiere la voluntad de los propietarios afectados de participar y financiar los costes derivados de dicha urbanización. Ni que decir tiene las dificultades que estos procedimientos, encuentran en la idiosincrasia de los habitantes del medio rural. Es notoria, por tanto, en este ámbito la inadecuación de los sistemas de gestión del urbanismo según la legislación vigente. Hay que tener en cuenta que los propietarios de terrenos no son constructores o promotores como, generalmente, ocurre en las ciudades.

La regulación de la edificación fuera de los núcleos y, básicamente, aquella derivada de las actividades agrícolas y ganaderas presenta, asimismo, problemas por la necesidad de infraestructuras

*Borde de pueblo...  
Impacto del edificio nuevo de la báscula municipal.*



*Impacto antiestético del encalado de la única casa arreglada recientemente.*



y accesos, el control de sus condiciones estéticas para evitar el deterioro del paisaje y la necesidad de actuar sobre parcelas de un tamaño suficiente con objeto de evitar aprovechamientos excesivos y concentrados. En este sentido, se han detectado graves problemas en aquellos términos municipales que carecen de concentración parcelaria, debido al minifundio. En cuanto a la posibilidad de desarrollar polígonos ganaderos, se ha de hacer notar que en contraposición a las ventajas de índole económica por la utilización común de las instalaciones y servicios urbanísticos, aparecen otros graves problemas como peligro de epidemias, malos olores, contaminación y grave impacto ambiental y paisajístico, por lo que se considera más adecuada la edificación dispersa de las instalaciones ganaderas, con determinadas condiciones referentes a la localización, infraestructura y vertidos; superficies mínimas de las fincas; ocupación por la edificación; estética de las construcciones; impacto paisajístico, etc.

Nuestra legislación contempla, de forma excepcional, la posibilidad de edificación aislada de viviendas en el suelo rústico (suelo no urbanizable) siempre y cuando no exista peligro de formación de nuevos núcleos de población. Este procedimiento ha sido muy utilizado para la edificación de chalets, produciéndose desarrollos desordenados y antiestéticos, sobre todo en las zonas en que existe mayor demanda turística de segunda vivienda. Llevada a su extremo, esta forma de edificación aislada podría agudizar el proceso de abandono de los pueblos y favorecería, paradójicamente, la urbanización y ocupación de zonas del territorio cuya utilización debiera de ser únicamente la derivada de las actividades agropecuarias.

En todo caso, destacan los conflictos que en el suelo rústico (no urbanizable) se producen entre diversas actividades: entre urbanización y explotación agraria y forestal y entre ambas y la conservación ecológica del medio natural. Para establecer con garantías el régimen urbanístico en este suelo, necesitaríamos, al menos, disponer de estudios para la protección del medio físico sobre la totalidad del territorio objeto del plan. La conservación y mejora del paisaje exige

una nada fácil regulación de cuestiones como formas, colores, materiales, texturas, composición, tipologías, etc. En este sentido, resulta tan difícil establecer una buena normativa como conseguir su cumplimiento y control.

Destaca, asimismo, la dificultad de establecer el concepto de formación de nuevo núcleo de población a los efectos señalados anteriormente. Los criterios hasta ahora empleados sobre parcelas mínimas y densidad, mediante el establecimiento de determinadas distancias y el tope máximo de viviendas dentro de ellas, encierran un principio de injusticia, tantas veces señalada por los afectados, al impedir a otros propietarios de terrenos acogerse a esta posibilidad de edificación cuando ya se ha alcanzado dicho tope. Por el momento no conocemos mejores criterios, aunque quizá no debiéramos perder de vista que estamos tratando de regular un tipo de edificación excepcional sobre suelo no urbanizable, por lo que en el fondo a nadie se le sustrae un "derecho", aunque sí es verdad que se le cierra una "posibilidad". En cualquier caso, la definición ha de tener un cierto carácter voluntarista, en el sentido de desarrollar implícitamente una política urbanística más o menos restrictiva y, en consecuencia, más o menos potenciadora de la multiplicidad de pequeños núcleos. Los estudios realizados hasta ahora y la experiencia de años en este campo, nos hacen aconsejar la máxima restricción a la edificación aislada de viviendas, intentando su canalización hacia los pueblos, potenciando indirectamente a éstos. El mayor disparate que podríamos hacer sería la progresiva "urbanización del campo" mientras vamos abandonando los pueblos.

La gran cantidad de pequeños núcleos, unida a la baja densidad de población y dispersión geográfica, dificultan extraordinariamente la organización de una adecuada estructura o modelo territorial que permita una racionalización en la política de implantación de equipamientos sociales, comunicaciones, infraestructuras básicas y otras inversiones fijas. No obstante, será necesaria la articulación del sistema por comarcas y subcomarcas a los efectos señalados y, en general, para el desarrollo y gestión del urbanismo. Es inevitable, en este

sentido, la toma de decisión a corto plazo sobre el modelo de asentamiento de la población.

En la actualidad no disponemos de ningún tipo de planificación a nivel regional o provincial que incida en estas cuestiones. Las actuaciones responden, en todo caso, a programas sectoriales, resultando muy comprometida la coordinación de los mismos, que, cuando se logra, tiene que ser "a posteriori" y con graves inconvenientes. Todo ello nos está poniendo de manifiesto, de hecho, la inexistencia de unas directrices generales o, mejor, de lo que podríamos llamar un modelo de desarrollo territorial para las regiones, provincias o comarcas, en su caso.

El modelo histórico, como es sobradamente sabido, respondió en su momento a determinadas necesidades de producción, comercio, defensa, etc., cayendo en crisis, en el momento actual, ante una problemática y una dinámica social que nada tiene que ver con aquella que le hizo hacer y le dio forma a lo largo de la historia. La mejor prueba de ello son los numerosos pueblos abandonados. Pero no sólo esto, pues teniendo en cuenta la escasa población de muchos otros y su carácter regresivo, además del alto grado de envejecimiento, antes de veinte o treinta años serán centenares más los núcleos que se unan a la larga lista actual de los ya abandonados.

La no existencia de este modelo de desarrollo, que a modo de "imagen de futuro" debiera conducir las actuaciones públicas y privadas, supone la aplicación de hecho de otro modelo de carácter espontáneo, desconocido por nosotros y al margen de nuestra intervención. Modelo que, en realidad, es el resultado sobre el espacio rural, de las grandes pautas del desarrollo económico a nivel regional y nacional. Cuanto más tardemos en saber lo que queremos, más indefensos estaremos frente a las tensiones e intereses exteriores. La falta de nuestro propio modelo de desarrollo presupone la aplicación de otro que indirectamente se nos está imponiendo, consagrando de esta forma el declive de nuestros pueblos.

Otro grupo de problemas nos lo plantea la inexistencia, hoy por hoy, de una organización de la administración urba-

*Construcciones y actividades clandestinas en los bordes de los pueblos.*



*Ocupación ilegal de las márgenes de los ríos.*





nística adecuada para el control, la gestión y la ejecución de los planes. Es sobradamente conocida la situación de ilegalidad en que se han producido buena parte de las edificaciones y urbanizaciones en el medio rural. Se ha incumplido con frecuencia la legislación urbanística y a veces, incluso, otras leyes sectoriales, como la de carreteras, etc. Todavía asistimos a una situación de quiebra de la disciplina urbanística, aspecto extremadamente importante, pero cargado de complejidad. Es verdad que aún no estamos organizados para un eficaz control, pero también hay que considerar los graves condicionantes que todavía subsisten para ello y las notorias situaciones de injusticia que llevaría consigo la rápida implantación de una férrea disciplina. Una vez más debemos señalar la injusticia que representa, para las corporaciones de estos pequeños municipios, hacer frente a sus responsabilidades urbanísticas sin los medios adecuados. No olvi-

demo tampoco, que nos estamos refiriendo a un ámbito estrictamente rural y que nuestra legislación ha sido pensada, en buena medida, para las ciudades.

Por último, y en lo referente a la gestión de los planes, constatamos igualmente la falta de organización adecuada. Aunque estas competencias son nítidamente municipales, sabemos que no existe capacidad ni medios para su resolución de forma individualizada. El coronar con éxito la gestión de un plan parcial, estudio de detalle o reparcelación, todos sabemos las enormes dificultades que encierra. Hasta este momento, solamente han tenido éxito las promociones llevadas por una sola mano y normalmente por agentes poderosos, que podían tener o adquirir la propiedad del suelo y disponer de medios suficientes para la urbanización. Esto ha significado de hecho que la única posibilidad de actuación del pequeño propietario ha sido, y todavía es, esperar una buena

oferta por su terreno y venderlo. En esta situación, los sistemas de actuación de la Ley del Suelo están de más.

Para hacer frente a estas situaciones, además de considerar en su momento la necesidad de una legislación específica, será necesaria la intensificación de la función cooperadora de la Administración en sus diferentes niveles, siendo lo más urgente la puesta en marcha de servicios provinciales o comarcales, técnicos y jurídicos, para los pequeños municipios. En este sentido, resulta del máximo interés la creación o potenciación, en su caso, de los servicios de asistencia urbanística a que alude el artículo 4 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

*José Luis Izquierdo Dobarco*  
 Arquitecto y técnico-urbanista por el  
 Instituto de Estudios de la  
 Administración Local (IEAL).

## THE UNRESOLVABLE PROBLEMS INHERENT IN URBAN PLANNING IN SMALL MUNICIPAL DISTRICTS IN DEPRESSED AREAS

*This article attempts to present a concise synthesis of the urban planning problems inherent in small municipal districts in depressed areas, based on the experiences of the author in his many years devoted to work in rural development. With a decidedly pessimistic tone, the topic of social-economic depression is approached as the cause of the urban planning problems that affect rural communities. Economic dependence, the mass departure of young people from rural areas, and an increasingly older population have brought the historic rural town model to breaking point. Its recovery primarily depends on the creation of a proper rural society.*

*The attitude of both the people and of the municipal corporations towards the plan is*

*negative. The plan is seen as a burden or an imposition, and it is therefore rejected.*

*The deterioration of the landscape, of the ecological system and the beauty of the rural countryside is looked on by its people in a completely passive manner. Old houses or shelters are left abandoned and new construction is carried out in a haphazard manner on the outskirts of the towns or villages. Various types of building appear along the rustic countryside, at times trespassing on high quality land, and posing great difficulty in the control of the situation. Paradoxically, there is a continuous and progressive rural development, while the old quarters are left abandoned.*

*The historic model of rural town structure is*

*crumbling. There are now hundreds of abandoned towns and villages, and this figure will be multiplied in a matter of 20 or 30 years, taking into account the aging population. This historic model has not been substituted by any other modern one that could rationalize the fixed investments and the connections between regional and local authorities.*

*The incomprehension, slowness and inefficiency of administrative bureaucracy is evident within the process. The municipal centers have no means, discipline within them is almost non-existent, and the inadequacy of town planning legislation is ever more obvious as time goes on. Cooperation with small municipal areas is in urgent demand, as they are incapable of developing their strong points on their own.*