



... el suelo rural como objeto de planeamiento...

EL MEDIO RURAL. UNA PERSPECTIVA URBANISTICA

MARGARITA ORTEGA

Dentro del análisis del objeto y de los instrumentos urbanísticos y de planificación, de las competencias y de los procedimientos que, sin duda, constituyen un foco permanente de debate en el campo del urbanismo, el medio rural cobra hoy especial interés y requiere una singular atención, debido, sin duda, al cúmulo de cuestiones no resueltas en su tratamiento, que se ha manifestado a lo largo de la práctica urbanística en los últimos años.

Las notas que siguen son resultado de reflexiones y debates, experiencias prácticas y aportaciones, fruto de una preocupación no suficientemente extendida,

a la que no han sido ajenos los trabajos de la antigua Dirección General de Urbanismo, hoy Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, donde el suelo rural ha constituido un objeto permanente de investigación.

Para atender estas cuestiones es preciso aclarar con carácter previo cuál es el ámbito al que se hace referencia. Denominamos suelo rural —como objeto de planeamiento— a la componente física del medio rural, entendiendo éste como el espacio donde se dan de manera peculiar las formas de vida y produc-

ción y, en una matización más concreta, donde la producción es básicamente agraria y las formas de vida son las resultantes de una secular ocupación, uso y transformación del territorio.

Esta breve exposición pretende ofrecer un balance del estado de la cuestión, con una decidida orientación urbanística, cuando el suelo rural ha tomado ya carta de naturaleza en el planeamiento y su tratamiento pormenorizado no constituye una excepción, aunque todavía su práctica no está suficientemente extendida y muchas cuestiones siguen aún pendientes.

... el suelo rural como espacio de producción...



EL PORQUE DEL INTERES POR EL MEDIO RURAL

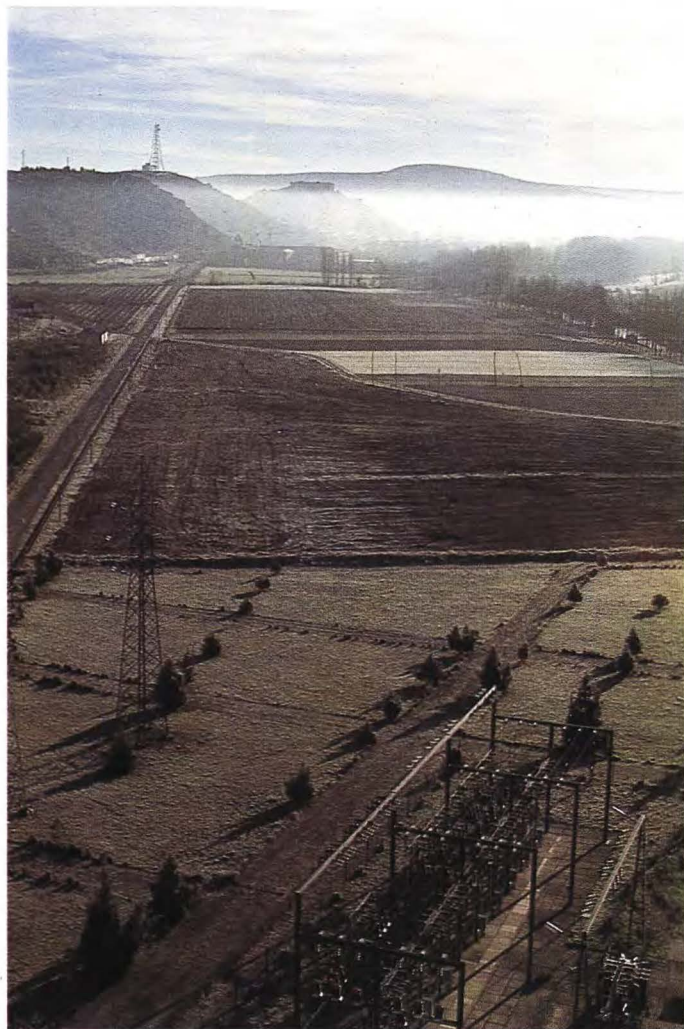
Los problemas, reiteradamente expuestos y largamente debatidos, radican básicamente en la doble cualidad del medio rural. De una parte, y como suelo, está sujeto al campo disciplinar de la urbanística; de otra, y en función de las actividades productivas que en él se dan, está, asimismo, sujeto a una extensa legislación sectorial. Su dimensión económica y el papel que juega en la planificación territorial completan el panorama donde se produce el debate.

rural cobra así un carácter residual —como conjunto de condiciones negativas para su aceptación como urbano— a merced del trámite de excepcionalidad para la implantación de actividades, no siempre acordes con la naturaleza del suelo, que escapan así al planeamiento.

Esta obligada elección, cuando no se dan las condiciones urbanas, dificulta técnica y conceptualmente el asociar a la clasificación como Suelo No Urbanizable (SNU) la compleja variación de actividades y usos que presenta el medio rural. Así, las medidas de preservación y fomento se traducen, sistemáticamente,

Simultáneamente a los problemas de los grandes centros industriales, objeto tradicional de la planificación económica, se observa, frente a la crisis, una mejor respuesta en el medio rural con la paulatina transformación de las estructuras agrarias y la aparición de una industrialización difusa, que ha venido a consolidar muchas comunidades rurales, diversificando su base económica.

El interés desde una perspectiva territorial se centra en buscar la convergencia de los instrumentos de planificación, de transformación agraria y los urbanísticos. El aporte pluridisciplinar en el análisis



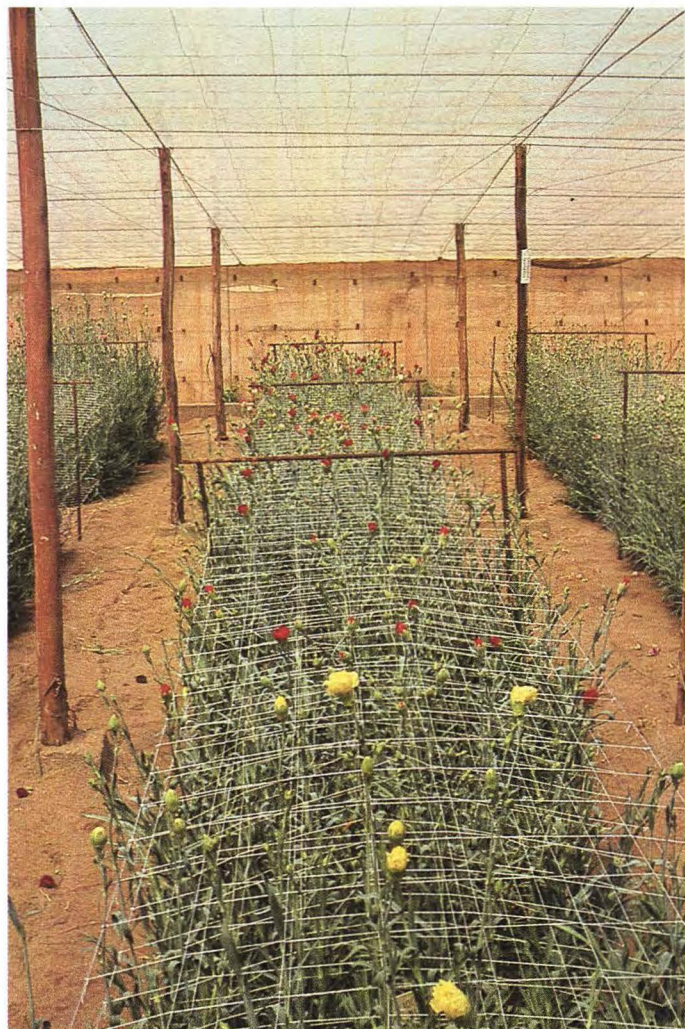
... el suelo rural necesita la coordinación de acciones...

Desde el propio campo disciplinar de la urbanística es donde ha partido la principal inquietud, al denunciar el escaso nivel de conocimiento sobre este suelo, a diferencia de los avances en el tratamiento de los fenómenos urbanos. Efectivamente, el rural sufre un trato marginal como simple trasposición de premisas urbanas, utilizando de éstas criterios más cuantitativos que cualitativos para su regulación vía planeamiento.

Los problemas se consideran heredados de la primera legislación urbanística al perpetuarse la concepción urbana en la ley, donde la clasificación del suelo obliga a la división urbano-no urbano. El

más en criterios limitativos y de control, que positivos de cara a su desarrollo.

Por otro lado, la quiebra del modelo urbano en crecimiento y la valoración generalizada de los recursos del territorio, han repercutido favorablemente en una concepción positiva del medio rural que reclama un desarrollo propio. Un modelo de integración donde el territorio, como espacio común, exige por ello una síntesis en las acciones, la coordinación entre las actuaciones sectoriales y, particularmente, la demanda de interpretación y propuestas para la ordenación física que es la que debe cubrir el urbanismo.



...transformación de las estructuras agrarias y aparición de industrialización difusa...

sis y diagnóstico de territorio y la mejora y extensión de las figuras de planeamiento, significan un importante avance en la interpretación y propuestas para la ordenación del medio rural, utilizando el marco normativo de la Ley del Suelo. Las leyes de ordenación del territorio, aprobadas en algunas comunidades autónomas, corroboran esta nueva perspectiva.

TRES OPTICAS PARA ENTENDER EL SUELO RURAL

Para un mejor entendimiento de este cambio significativo puede ser útil y

gráfico, al mismo tiempo, destacar las diferencias características del suelo rural que permitan distinguir los problemas a resolver mediante la ordenación (Jornadas Urbanismo y Espacio Rural. DGATU. COPOT, Junta de Castilla-León. Segovia, 1984).

Una cualidad básica del rural es que constituye un espacio, no homogéneo, pero territorialmente y físicamente sin solución de continuidad, es decir, un espacio continuo sujeto a un desarrollo unitario. No se trata, pues, de establecer categorías aisladas, sino diferentes situaciones, válidas exclusivamente para

contempla en dos grandes acepciones: como recurso productivo (agrícola, forestal y ganadero) o como recurso natural (paisajístico, ecológico, etc.), en cualquier caso con el objeto de su protección, conservación o mejora. Los usos y actividades que se dan bajo esta condición abarcan desde el natural y cultural, hasta los productivos, incluido el extractivo, de ahí su importancia como factor económico.

El problema que plantea el suelo como recurso es la pérdida de los valores productivos o naturales, debido, principalmente, al proceso de urbanización, al

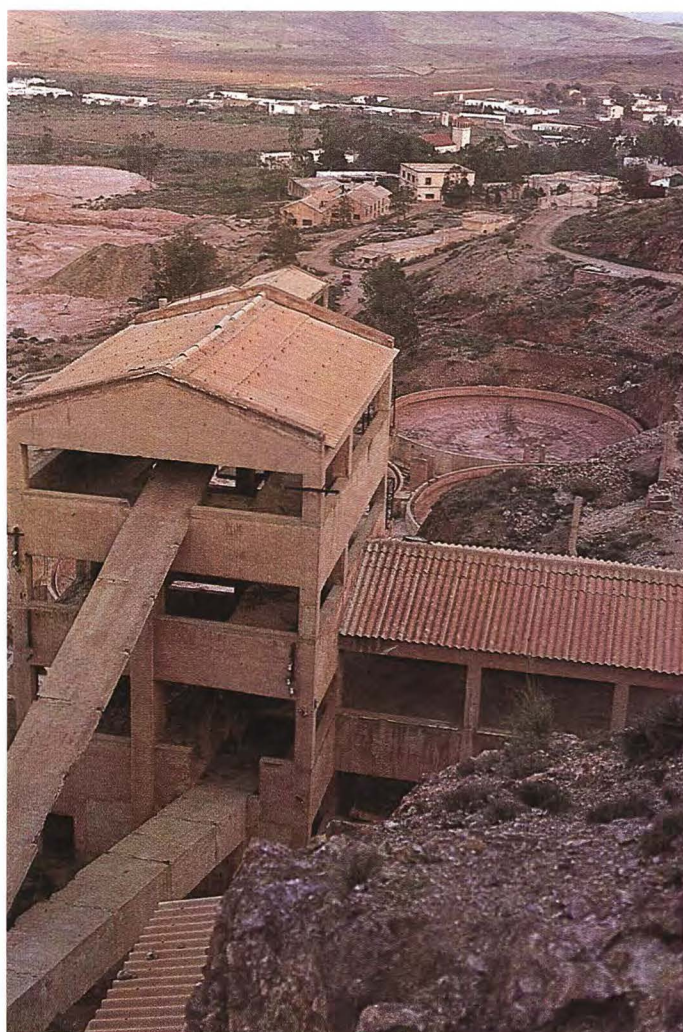
siempre en sentido positivo, como son las ayudas o los incentivos, pero garantizando siempre el control, la disciplina y el acatamiento de las limitaciones de los planes.

—El suelo como “hábitat”, utilizado para describir el modelo físico resultante de una ocupación secular del territorio que se presenta como un espacio habitado, transformado y evolucionado.

La legislación no es en absoluto explícita en este caso y plantea el problema de exigir su clasificación como urbano o no urbanizable a criterio de los arts. 78 y



...el suelo como recurso...



...el suelo como soporte de actividades y usos exógenos...

el análisis de aquellas características relacionadas más directamente con la normativa.

Así, y sólo a los efectos descritos, se puede hablar de tres posiciones ópticas para el análisis del suelo rural:

— El suelo como “recurso”, a partir de una consideración “sectorial” del suelo, como bien valorable en sí mismo y susceptible de explotación. Quizá la característica más singular es su condición de “recurso limitado” e irreproducible en muchos casos, por lo que una modificación de su naturaleza sería irreversible.

La Ley del Suelo (arts. 80, 12.2.4 y 36 del Reglamento de Planeamiento, R P) lo

abandono, a la parcelación abusiva o al deterioro producido por la contaminación o la erosión. Por ello, los objetivos para enfocar su tratamiento serían, en consecuencia, la necesidad de ordenación en base al respeto del valor recurso, que trasciende en muchos casos la esfera local y exige un ámbito mayor, ya sea comarcal o regional, para su regulación. También es necesario coordinar las técnicas sectoriales, no siempre compatibles, con el contenido urbanístico de aplicación; ello obliga a la superación del sentido de la protección como meras restricciones y el apoyo al ejercicio de las facultades de derecho de propiedad

80 o bien de forma genérica, en ausencia de plan, mediante el proyecto de delimitación (art. 81). Sin embargo, paralelamente, contempla planes especiales para la mejora del medio rural (art. 22) o la posibilidad de recoger núcleos de población no urbanos mediante las NS de ámbito provincial (art. 90 RP)

Una de las características, desde esta perspectiva, es la diversidad y riqueza de asentamientos en función de las condiciones geográficas, la complejidad de usos que en ellos se producen y se intercalan, y la multitud de elementos que los configuran. Como espacio habitado dispone de fórmulas asociativas, e



...el suelo como recurso limitado y transformado...

institucionales propias, de importancia decisiva en la gestión cotidiana.

El problema de este hábitat es el de su mantenimiento en una sociedad básicamente urbana, al existir falta de recursos materiales y humanos para su gestión, carencia de infraestructura y equipamientos para la demanda que en él se produce y el general deterioro producido, tanto por la pérdida de población, como por la desaparición de su condición de rural en situaciones de fuerte presión urbana.

Sin embargo, significa un modelo de integración y de explotación de recursos a proteger, por lo que los objetivos de intervención serían el canalizar su desarrollo endógeno y fijar la población, todo ello con normativa flexible que no suponga más limitaciones que las que normalmente ofrece. Precisa, así, de actuaciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes, superando el carácter tutelar, por otra parte difícilmente extensible ante la limitación de recursos de inversión, que perpetúa, una vez más, la condición marginal.

—El suelo como “soporte de actividades y usos exógenos”. Desde esta perspectiva el suelo se presenta como el gran solar donde se instalan usos y actividades que responden en su mayor parte a las demandas urbanas. Algunas, como las industrias insalubres o peligrosas o las grandes infraestructuras, por tener que alojarse fuera de las zonas urbanas. Otras, sin embargo, como equipamientos, segunda residencia, servicios o industrias, por las ventajas comparativas de localización respecto al precio y control de los suelos urbanos, y, a veces,

también por la simple propiedad de los terrenos.

La ley regula la instalación mediante el trámite de excepcionalidad, pero exigiendo su vinculación al medio rural. De hecho, la dificultad de su regulación “a priori”, y, por tanto, la imposibilidad de previsión en el planeamiento, genera un abuso del trámite de excepción sin recurrir a mecanismos como la elaboración, modificación o revisión del plan, institucionalizándose una lógica de implantación espontánea contraria a la propia filosofía de los planes.

El objetivo primordial para abordar estos procesos es reducir al máximo la imprevisión a partir de una mejor regulación del uso del suelo mediante los planes locales, sectoriales o supralocales, incorporando, para las instalaciones imprevistas, los criterios y condiciones que han de tenerse en cuenta para la autorización por los órganos urbanísticos competentes en el trámite de excepción.

LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACION

La superación de la dicotomía urbano-rural en cuanto que ambos espacios forman parte del mismo sistema territorial, habitado o vacío, denso o disperso, ha permitido trasponer las metodologías y los principios de ordenación, utilizados en el tratamiento de la ciudad, al espacio rural. Reconocido el espacio, sea cual fuere su tipología, como objeto formal de ordenación, susceptible, por tanto, de las técnicas más o menos convencionales de análisis y de proyecto, se considera alcanzado un primer paso para poder abordar su tratamiento.



...el suelo como hábitat...

El análisis histórico, la aplicación de los estudios morfológicos para interpretar y comprender el modelo que se presenta y el conocimiento de los elementos y pautas que lo han conformado en el tiempo y en el espacio, todo ello con el objeto de orientar su transformación futura, constituyen una disciplina obligada en toda labor de planeamiento. Se trataría más de una actitud, no exenta de cierto reto y también de dificultades, al disponer ya de métodos conocidos de intervención que han sido experimentados satisfactoriamente en los cascos urbanos.

Sin embargo, desde la práctica urbanística la trasposición no resulta fácil. En la ciudad construida aparecen elementos estructurales y morfológicos reconocibles. El espacio rural también está construido y conformado por y para su uso, pero aún hoy, y a pesar de aportaciones valiosas desde campos como la geografía, se dispone todavía de escasa experiencia para su utilización. El componente económico-productivo vinculado al uso del suelo, que puede llevar a transformaciones drásticas e irreversibles, con fines agrícolas, industriales o de ocio, introduce un factor de escala de difícil control.

Por otra parte, y desde el punto de vista territorial, son muchas las tipologías que presenta el medio rural, principalmente las derivadas de su mayor o menor integración en el sistema económico y territorial y las producidas por la influencia urbana. Las áreas deprimidas o las zonas periurbanas son ejemplos de categorías o tipos ya comúnmente aceptados. Desde esta perspectiva hay que considerar las legislaciones sectoriales

...recuperación de estructuras territoriales...

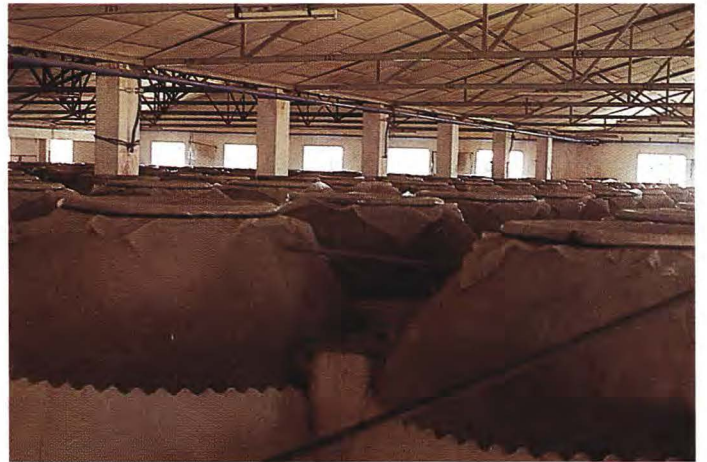


...mejora de la calidad de vida de sus habitantes...





...mejora de los equipamientos...



...canalización de las posibilidades productivas...

de influencia en el territorio, donde, a veces, como, por ejemplo desde la agricultura, las intervenciones pueden ser muy potentes.

Plantear en este contexto bases de ordenación no resulta tarea útil, ya que el tratamiento va a depender de la situación que presente el suelo rural objeto de estudio. Se pueden en cambio, señalar objetivos genéricos de actuación, como lugar común ante la intervención en el medio rural:

- La recuperación de las estructuras territoriales, no para su conservación, sino para que funcionen. Ello significa admitir como premisa de partida que el rural está integrado en un sistema territorial más amplio y nunca ajeno al sistema urbano, con el que se complementa. Significa también superar el carácter residual y la mera conservación o protección. Implica aceptar una dinámica futura y el análisis detallado de las pre-existencias, valorando su capacidad de adaptación a las nuevas demandas del propio medio.

- La elevación de la calidad de vida de sus habitantes, que se traduce en la recuperación del espacio y la mejora de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios. Contar con los servicios básicos se considera un derecho constitucional, tesis que ha sido utilizada para garantizar un nivel de dotaciones, en los cascos urbanos consolidados, sea cual fuere su tipología en relación con las dotaciones establecidas para las nuevas áreas. En el medio rural, satisfacer esta demanda obliga a descender a la escala de detalle, a la definición formal, mediante el proyecto de mejora y diseño, que

afecta a una gama más variada de elementos que a los que se hace referencia en el medio urbano. La vivienda, el ocio y las infraestructuras son piezas clave en este aspecto.

- Un último objetivo es la canalización de las posibilidades productivas y de desarrollo mediante la localización e implantación de actividades. Se trata, así, de proteger los recursos naturales y humanos, que constituyen su base económica, y especialmente los suelos fértiles, pero también de facilitar nuevos usos que, desde la agricultura intensiva a la industrial, supongan una demanda de la propia transformación del medio.

En las experiencias llevadas a cabo, un factor resulta imprescindible, y es que estos objetivos sean asumidos por la propia comunidad rural. La dependencia que se precisa, en muchos casos, de la ayuda de fuera para cubrir estas metas, cobra un significado distinto si existe previamente ya una iniciativa interna, que conozca los objetivos a alcanzar y participe en los instrumentos que vayan a utilizarse.

URBANISMO Y MEDIO RURAL

La capacidad teórica desde el urbanismo para el tratamiento del rural se deriva de la propia Ley del Suelo que, en su artículo primero, declara como objeto de la misma la ordenación urbanística de todo el territorio nacional. La posibilidad real dependerá del uso que se haga de los instrumentos que la ley contempla, y de su capacidad para servir de marco de confluencia de otras legislaciones con facultades de ordenación, como la agricultura,

la forestal o la relativa a las infraestructuras.

El planeamiento urbanístico, por su capacidad para ordenar físicamente el territorio, por dar un papel relevante a los agentes implicados, especialmente a las corporaciones locales, y por disponer de mecanismos propios de gestión y control, constituye el medio idóneo para poder afrontar el tratamiento del medio rural y, más específicamente, la regulación del uso del suelo y de las actividades que en él se dan.

Por ello, tres tipos de instrumentos se perfilan como necesarios, complementarios y no excluyentes:

- Los instrumentos de coordinación económica y física.
- Los instrumentos urbanísticos de ordenación y de proyecto.
- Las medidas de control urbanístico.

Los instrumentos de coordinación económica y física tienen por objeto abordar en un ámbito superior al local, es decir, el regional o comarcal, los principios de protección, de desarrollo y de ordenación. La figura más relevante de la Ley del Suelo es el Plan Director Territorial de Coordinación que se incorpora en la reforma de 1975 con estos fines. Sin embargo, y no obstante su vigencia, el nuevo marco de la Administración del Estado y la problemática técnica de su contenido han derivado en la búsqueda de otros instrumentos que con similares fines se inscriben en el marco de las competencias regionales.

Así, la nueva legislación autonómica en materia de ordenación del territorio, con toda su diversidad, trata en términos

...trama parcelaria vinculada al uso agrícola...



...sistema de equipamiento...



generales de resolver dos importantes cuestiones: la coordinación administrativa de las acciones sobre el territorio y la determinación, en un ámbito superior al local, de las premisas para el desarrollo y tratamiento del suelo no urbanizable, como es el caso de las Directrices Regionales, los Planes de Ordenación del Medio Físico o los Planes Sectoriales, por citar sólo una muestra. En este campo, cabría, asimismo, inscribir las Operaciones Integradas de Desarrollo, nacidas de los Programas de Desarrollo Regional, como intento de planificación integral de comarcas específicas.

Todavía es pronto para hacer un balance de actuaciones guiadas por estos instrumentos, pero su planteamiento resulta complementario y viene a cubrir una de las lagunas que, en cuanto a coordinación y valoración supralocal de los recursos, tiene la Ley del Suelo.

Los instrumentos urbanísticos de ordenación y de proyecto son el marco operativo para la valoración y la regulación física de las actuaciones sobre el territorio. El papel dependerá de la idoneidad y escala de la figura seleccionada, de la capacidad municipal para llevarla a la práctica y, lo que es importante, de considerar que el suelo rural reúne similares condiciones que el urbano para ser objeto de planeamiento, e incorporar la ordenación, la protección y el diseño (Jornadas Urbanismo y Suelo Rústico. Ayuntamiento de Murcia-CEUMT, 1984). Según su ámbito y sus características los instrumentos son de tres tipos:

— Las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ambito Provincial (NSP), con un doble papel: orientar el futuro planeamiento local y servir de normativa a los municipios de escaso dinamismo que sólo cuenten con la delimitación de su suelo urbano.

El contenido principal de la NSP, en un marco supramunicipal, es la normativa de protección del SNU, distinguiendo los usos permitidos, autorizables o incompatibles y la definición del concepto de núcleo o núcleos de población para garantizar sus dotaciones y servicios (NSP de Asturias, 1984).

— El planeamiento local, a través del Plan General de Ordenación o de las Normas Subsidiarias Municipales, al que corresponde, además de la ordenación y regulación de usos, establecer el régimen jurídico del suelo a partir de su clasificación.

Se trata de comprender todo el proceso, desde el diagnóstico hasta el proyecto, su gestión y su previsión económica. A partir de los planes realizados, y desde el ejemplo de la experiencia urbana, se pueden recoger criterios hoy ya de uso común.

Así, la estructura orgánica del territorio, que establece los usos y el sistema general de infraestructuras, equipamientos y servicios, debe considerar, a diferencia del medio urbano, nuevas categorías de elementos como son: la trama parcelaria, vinculada al uso agrícola, forestal o ganadero; las infraestructuras de comunicación, y en especial la red histórica de caminos, clave en el uso del territorio; y, por último, la estructura y los patrones de los asentamientos para su potenciación y mejora como residencia y lugar de relación.

La clasificación y calificación que señalan, en definitiva, las diferentes categorías de suelo para su regulación, requieren el estudio morfológico detallado que valore las preexistencias y las demandas futuras relativas al crecimiento posible y a la producción agrícola. Los parámetros de ordenación, más cualitativos que cuantitativos, deben responder a las formas de uso y transformación observadas en el territorio.

Incorporar, en la propuesta, proyectos que descendan al grado de diseño y actuación, se han mostrado herramientas útiles y, en muchos casos, imprescindibles para manifestar la validez del plan, en áreas que requieren soluciones concretas y no una normativa prolija.

Finalmente, por su papel específico, y en muchos casos estratégicos, conviene no olvidar los planes especiales y, en concreto, los que se refieren a la protección de los recursos naturales y productivos (arts. 17 y 21 LS) y a la mejora del

medio rural (art. 22 LS), en desarrollo o bien en ausencia de planeamiento superior (art. 76 RP).

— Para concluir, las medidas de control urbanístico integran el tercer grupo de instrumentos, en este caso complemento de los anteriores, al no disponer de capacidad de ordenación por sí mismos, como es el caso de las licencias o de las sanciones.

Dos regulaciones guardan, sin embargo, especial relación con el medio que nos ocupa: las limitaciones impuestas por las normas de aplicación directa (arts. 9.98 RP y 72 y 73 LS) que exigen condiciones de adaptación al medio y de protección de las vías de comunicación, de obligado cumplimiento para edificaciones en ausencia o con la existencia de plan; y la necesidad de un procedimiento de garantía para la autorización de determinadas actividades en el SNU, regulado en los arts. 43 LS y 44 del RG, conocido como trámite de excepcionalidad.

El contenido positivo del Plan, canalizando los usos propios y facilitando los compatibles, y la progresiva integración técnico-jurídica entre el planeamiento urbanístico y las técnicas de ordenación y modernización del espacio agrícola, deberían reducir el uso de este procedimiento exclusivamente para los casos imprevistos y nunca constituir un trámite forzoso para la implantación de actividades y el uso edificatorio.

El planeamiento tiende progresivamente a una más selectiva y rigurosa protección del espacio, detallando los usos que serían propios, razón de la protección, y pormenorizando aquellos inadecuados por no guardar relación con el área protegida. Para estos últimos, y sobre todo en zonas de presión urbana, es conveniente su previsión a tiempo y así poder canalizar la demanda o bien exigir planeamiento previo, como requisito, cuando se formulen.

Margarita Ortega Delgado
Arquitecto del Instituto del Territorio
y Urbanismo.

THE RURAL ENVIRONMENT, AN URBANISTIC OUTLOOK

Within the urban planning debate that has arisen in Spain over the last few years, the rural environment has been attracting particular interest. Criticism coincides in that the problems derive from the legislation having been geared towards an exclusively urbanistic direction. The rural areas have been developed with urban criteria or else have been entirely neglected.

Today, on the other hand, a positive attitude is taking over. agrarian transformations, industrialization based upon the countryside's own resources and the new conception of the land are demanding special, integrated development procedures.

The article makes a brief analysis of the present-day conception and proposes, from an urbanistic standpoint, objectives and criteria that will help to make better use of the technical and legal possibilities for develop-

ment, upon the basis of the knowledge acquired in town-planning matters.

The rural environment is an area that is defined by complex ways of life connected with the use, occupation and transformation of the land. Owing to its being an occupied area, it is subject to actual urban planning activities, and owing to its being a productive area, it is subject to a host of sectorial rulings which do not always coincide. Development must seek to make both factors compatible.

Seen from this dual physical and economic point of view, the rural environment may be defined in three ways: as a natural and productive resource requiring a rational use; as an inhabited and built-up area that demands services and a certain standard of living and, finally, as a base for "exogenous" uses, usually radiating from the cities, which are in need of strict control.

Today, the urban-rural dichotomy has been

overcome and both areas from part of the same territorial system. This makes it possible to use land development and planning techniques that are able to coordinate the rest of the policies.

From the tests that have been carried out, one may highlight a series of basic objectives, namely the recovery of the territorial structures in order to fit them in with the new demands, the improvement of living standards with special attention being paid to housing and leisure activities and, finally, the protection of resources and the channelling of new types of production, apart from purely agricultural ones.

With this outlook in mind, the urban planning criteria and the legislative measures to undertake them are being drawn up.

As a final point, one must point out the need for the rural communities to participate in the achieving of these objectives.