

# EN TORNO AL REGIMEN URBANISTICO DEL MEDIO RURAL

PEDRO SANZ BOIXAREU  
LUIS MORELL  
LUIS MARIA ENRIQUEZ DE SALAMANCA  
FRANCISCO PERALES

Recordando un afortunado título cinematográfico, podría decirse que el problema urbanístico del suelo rural es, todavía, una asignatura pendiente. No queremos significar con ello que no existan regulaciones que desde diversos ángulos se refieran al mismo. Leyes de reforma agraria, de montes, de vías pecuarias, de espacios naturales, entre otras normas, se ocupan de diversos aspectos específicos del medio rural. Sobre todo, la legislación urbanística, con afán totalizador, establece un régimen general de uso del suelo rural. ¿Puede hablarse aún del problema urbanístico rural como cuestión pendiente? Creemos que la contestación tiene que ser afirmativa, aunque no corresponda toda la responsabilidad al sistema legal. Antes bien, pensamos que los medios de que dispone el ordenamiento jurídico no se han utilizado con arreglo a las características y necesidades del mundo rural para su adecuado desarrollo urbanístico.

El problema del medio rural desde la perspectiva urbanística se encuentra más en la insuficiencia del conocimiento de la vida rural que padecen, tanto los redactores de los instrumentos de planeamiento como los organismos encargados de su impulsión y aprobación, que en la bondad o inadecuación de la normativa vigente. Su reforma, en todo caso, exige una profunda reflexión.

Es sorprendente que, conociéndose los problemas sectoriales del mundo rural con suficiente profundidad, la política y la técnica urbanísticas no hayan sido capaces de ofrecer fórmulas ajustadas para la solución coordinada de aquellos problemas. Por el contrario, no es infrecuente que la respuesta urbanística los agrave aún más. Sabemos todo, o casi todo, del latifundismo o del minifundismo, de las migraciones del campo a la ciudad, de la productividad de las explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas; sabemos que las infraestructuras de servicios esenciales y los equipamientos sociales, culturales, docentes y asistenciales son, en muchos casos, deficitarios en el medio rural. Frente a todos estos problemas se formulan políticas y programas más o menos acertados. Pero, urbanísticamente, ¿qué se hace? Hasta ahora las soluciones no pasan del lanzamiento de oleadas de Normas Urbanísticas basadas en modelos estereotipados propuestos por el organismo urbanístico

que las subvenciona. Más recientemente esta política de planeamiento general se completa, en ciertas regiones, con una política de protección del medio físico que desde un plano distinto y acrónico impone fuertes limitaciones sobre el territorio. Pero la esencia de los problemas urbanísticos de los núcleos urbanos del medio rural, y de la utilización de este espacio fuera de los núcleos sigue intocada. Describamos, brevemente, el marco jurídico y técnico en que hasta ahora se desenvuelve la situación con el propósito de apuntar los centros neurálgicos de la cuestión.

La Ley del Suelo, que es una ley derivada de la de 12 de mayo de 1956, basa la ordenación de las poblaciones en el planeamiento general y en la clasificación del suelo. En la ley de 1956 la uniformidad del planeamiento general era todavía mayor que en la actual ley. Como tantas veces se ha dicho, sólo existía un único tipo de Plan General para la ordenación de cualquier clase de aglomeración urbana, desde el área metropolitana hasta el pequeño municipio rural. Es evidente que un mismo instrumento de planeamiento general, e idénticas fórmulas para su desarrollo y gestión, no podían resultar válidas en todos los supuestos.

La reforma de la ley amplió los instrumentos de planeamiento general diversificando el contenido del Plan General, de modo que pudiera adaptarse mejor a situaciones urbanas diferentes, y desarrollando una figura alternativa de planeamiento general, las Normas Subsidiarias de Planeamiento, de contenido, también, variable. El desarrollo del Plan o de las Normas y la gestión urbanística se basan en un sistema de planes subordinados, de cesiones gratuitas de terrenos y de sistemas de actuación generales. El régimen urbanístico del suelo sigue obediendo a una clasificación que consolida el carácter estatutario de la propiedad.

La mayor variedad del arsenal de instrumentos de planeamiento ha mejorado, sin duda, la posibilidad de adecuarlos a las características de cada municipio, pero los principios a que obedecen los esquemas siguen siendo los mismos. El modelo de planeamiento es el que corresponde a un municipio urbano compacto, cuyo desarrollo en unidades de actuación, polígonos y planes parciales,

y gestión, exige reparcelaciones o proyectos de compensación. Pero más grave es que las aplicaciones de estos instrumentos de planeamiento y de gestión se hace, salvo excepciones, con mentalidad típicamente urbana y con un manifiesto desconocimiento de la vida del pequeño núcleo rural, como decíamos al principio. En lugar de simplificar el planeamiento y la gestión a los limitados medios del pequeño núcleo urbano o rural, se exacerban las rigideces del sistema y, en busca de utópicos resultados, se multiplican las unidades de gestión en el suelo urbano, se arbitran complicadas fórmulas reparcelatorias, se proponen sectores de suelo urbanizable que requieren la aplicación de todo el proceso de planeamiento parcial, de distribución de beneficios y cargas y de complejos sistemas de actuación. Todo este aparato es excesivo para el municipio rural, donde las actuaciones no tienen la envergadura suficiente para soportarlo, ni la capacidad gestora está a la altura de las exigencias técnicas, económicas y jurídicas del proceso.

El debate sobre los problemas urbanísticos del pequeño municipio o del municipio rural está todavía por realizar. Pero también lo está el debate sobre la utilización del suelo rural, fuera de los núcleos de población. Hasta ahora el régimen urbanístico aplicable a este suelo es el del no urbanizable regulado en los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo. También responde este régimen a una concepción unívoca. Aunque a veces se sigue haciendo la imputación a la Ley de que el suelo no urbanizable está regulado de forma residual, esto no es cierto. La Ley insiste en que el Plan, o las Normas, realicen un estudio completo de este suelo, a fin de que, sobre el régimen general que le corresponde y atribuye, aquellos impongan las mayores limitaciones que requieran las áreas que merezcan tratamientos especiales para su conservación o mejora. La Ley parte del principio de que los usos, construcciones y actividades permitidas en este suelo deben responder a su carácter rural. Las construcciones de viviendas no relacionadas con las explotaciones agropecuarias son excepcionales y sólo las permite la Ley cuando no existe riesgo de formación de núcleos de población.

La tendencia actual, que se manifiesta en los Planes Especiales de Protección y

# SQUASH

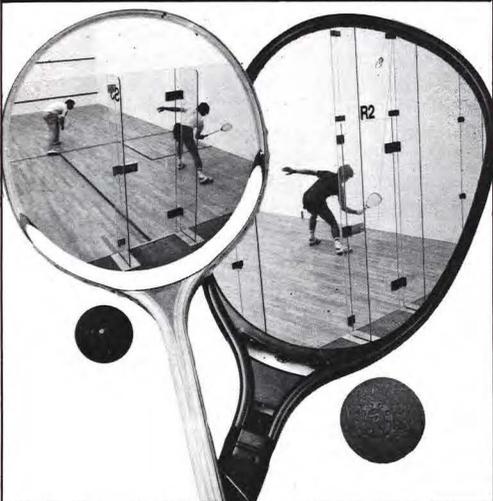
Pida ofertas e información a los principales instaladores en España asesorados por constructores ingleses.

- Especialización de los trabajos de:
  - Revestimientos paredes laterales y frontales bajo línea de juego.
  - Instalación ángulos de marcación líneas de juego.
  - Instalación puerta especial.
  - Instalación pared de cristal posterior con herrajes especiales.
  - Instalación tarima flotante SYLVA - SQUASH - JUNCKERS.
- Todos los materiales están homologados por la Federación Internacional de Squash y homologables por la Federación Española de Squash (F.E.S.).

MAS DE 460 PISTAS  
INSTALADAS EN ESPAÑA  
Y 10.000 EN TODO EL MUNDO

**COMPAÑIA COMERCIAL  
MEDITERRANEA, S. A.**

Travesía de Pinzón, 5  
28025 MADRID  
Teléfono 462 20 00  
Telex 27425



**PRODORITE**  
LTD

**JUNCKERS  
SYLVA SQUASH**

Tarima especial

**CIACO-E**

Angulos TIN puertas

**ELLIS PEARSON  
(Pared de cristal)**

en las disposiciones que empiezan a dictar algunas Comunidades Autónomas, es de incrementar las limitaciones de usos, construcciones y actividades. La mayor sensibilidad ecológica de la época se traduce así en una política conservacionista. Pero puede estar sucediendo que, al no haberse realizado el análisis completo de los problemas del medio rural, ni el debate necesario, se soslayan los problemas reales y se olvide que el medio rural no es únicamente un bien a proteger contra las alteraciones que generan los actos de los hombres, sino un espacio económico capaz de producir bienes, un hábitat, y un ámbito susceptible de alojar actividades y equipamientos en mejores condiciones que el suelo urbano. El temor a las parcelaciones urbanísticas destructoras del medio rural no debe conducir a convertirlo en un museo muerto. Este peligro existe y se desprende del espíritu y letra de algunas nuevas disposiciones.

La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas ha trasladado a éstas la facultad para decidir sobre el enfoque del problema urbanístico rural. La potestad legislativa de las Comunidades puede orientar las soluciones por caminos diversos. En todo caso, la mayor proximidad y el directo conocimiento de la realidad debe mejorar el tratamiento normativo básico. Sin una regulación basada en un conocimiento profundo y orientada por unos criterios mantenidos por el ordenamiento, se corre el riesgo de que sean los Planes los que, de forma atomizada, expresen criterios subjetivos de sus redactores. Entre las nuevas disposiciones que afectan directamente al régimen urbanístico del suelo rural destacan: Las Leyes de Madrid de 10 de febrero de 1984, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, y de 4 de diciembre de 1986, sobre Actuaciones Urbanísticas Ilegales; las Leyes de Canarias de 29 de julio de 1985, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, 13 de marzo de 1987, reguladora de Planes Insulares, y de 7 de abril de 1987, sobre ordenación urbanística del suelo rústico; la Ley de Galicia de 22 de agosto de 1985, de adaptación de la del Suelo; y la Ley de Navarra de 10 de abril de 1987, de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección del Territorio.

Es particularmente interesante la Ley Foral de 10 de abril de 1987, de Navarra, por el estudio que en ella 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.

La Ley de Galicia de 22 de agosto de 1985 atiende especialmente al problema del sistema peculiar de los asentamientos de población en aquella región, clasificando los núcleos en urbanos y rurales, tradicionales y de reciente creación, y rompiendo la vinculación del núcleo de población tradicional con la clasificación

del suelo urbano o urbanizable por el hecho constatado de la existencia de núcleos rurales cuyo suelo ni es urbano, según los criterios de la Ley del Suelo, ni puede clasificarse como urbanizable por la imposibilidad de acometer un proceso de planeamiento parcial sistemático. Esta línea ha sido seguida de forma harto discutible por la Ley de Madrid de 4 de diciembre de 1986 sobre Actuaciones Urbanísticas Ilegales.

La nueva legislación de las Comunidades Autónomas, ahora incipiente, sigue insistiendo en los aspectos limitativos, intensificándolos y ampliándolos de forma general, sin realizar el esfuerzo de analizar las formas de vida rural, sus necesidades y condicionamientos, y sin investigar, por lo tanto, sobre nuevos modos de actuar urbanísticamente para ofrecer a los asentamientos rurales soluciones específicas. Quizá, sólo en el caso de Galicia se haya realizado el intento de ahondar en el análisis de los tipos de núcleos y proponer algunas medidas de adaptación del régimen y desarrollo urbanístico del suelo a las características del núcleo rural, cuya eficacia todavía resulta inédita.

Por último, debemos dejar planteado el problema competencial que suscita la modificación legislativa de las Comunidades Autónomas del régimen del suelo no urbanizable de la Ley de Suelo estatal. Diversas leyes autonómicas han alterado el régimen general del artículo 85 de la Ley del Suelo, suprimiéndose la posibilidad de construir viviendas familiares siempre que no exista riesgo de formación de núcleo de población, o sustituyendo el suelo no urbanizable por el suelo rústico (Canarias). Aquí puede haber un problema constitucional grave, porque se están alterando algunas facultades generales del derecho de propiedad, que, como parte de la legislación civil, pertenece al área de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8ª de la Constitución Española). El problema es importante y afecta a cuestiones de principio que requieren estudio y, probablemente, tratamiento legislativo por parte del Estado que guarda un silencio injustificado.

*Pedro Sanz Boixareu  
Luis Morell*

*Luis María Enríquez de Salamanca  
Francisco Perales*