

Urbanismo en el medio rural

Jesús D. López Martín Ldo. en Derecho, Secretario del Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura 9 Vivienda y de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de la D.G.A. en Teruel.

Atendiendo a la invitación hecha por la dirección de la Asociación Cultural Ontejas, de la que me honro en ser miembro, por vinculación familiar, de amistad y afectiva con la localidad de Fortanete, he tratado de redactar unas líneas explicativas de lo que el urbanismo significa y de lo que puede significar en el medio rural, y en particular en nuestros municipios turolenses.

Quiero empezar agradeciendo la invitación hecha, y confío que éstas líneas puedan contribuir a romper barreras entre la población, destinataria final de la actuación urbanística, y el urbanismo.

Concepto y finalidad del urbanismo

Se ha definido el urbanismo como el conjunto de disposiciones teóricas y técnicas de carácter multidisciplinar que tienen por objeto la ordenación del espacio urbano, así como la previsión del crecimiento futuro, tanto de los aspectos físicos como de los servicios o como el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida humana. Pero fue el famoso arquitecto Le Corbusier quien en la llamada Carta de Atenas, verdadera declaración de principios del urbanismo, ha escrito que la finalidad de éste no es otra que la de dar cumplida satisfacción a cuatro necesidades urbanas de carácter primordial: habitar, trabajar, recrear el cuerpo y el espíritu y circular.

Hay en esta definición finalista del urbanismo un claro pronunciamiento de que el urbanismo está al servicio de la persona, del ser humano, instrumentando la organización de la vida humana en el marco de la ciudad, de la urbe, como ámbito territorial de residencia y convivencia humana. En definitiva, el urbanismo ha de ponerse en relación, necesariamente, con la aparición y desarrollo, a lo largo de la historia, del fenómeno urbano, de la ciudad como ámbito territorial de residencia y convivencia humanas.

Perspectiva histórica del urbanismo

Aún cuando se tiene constancia histórica de la existencia de grandes ciudades en la antigüedad (Babilonia, que llegó a tener 300 000 habitantes, o de Roma, que llegó a alcanzar millón y medio de habitantes), desde el punto de vista global hay que decir que la evolución histórica conocida es un proceso de progresiva concentración humana, que se agudiza a partir de la primera revolución industrial y que alcanza en el siglo XX su culminación manifiesta.

Sería muy prolijo hacer aquí una exposición histórica de lo que ha sido la evolución del urbanismo y de las técnicas urbanísticas a lo largo de la historia, y en ningún caso podría sintetizarse mejor que lo han hecho los autores García de Enterría y Parejo Alonso en sus lecciones de Derecho Urbanístico, a cuyas páginas invito a acudir a cuantos quieran introducirse en éste aspecto de la cuestión.

Tan sólo quisiera hacer una reflexión que nos servirá de enlace con lo que esencialmente quiere ser éste artículo. Este proceso histórico de progresiva concentración de la población en las ciudades se ha producido, por una parte, a costa del abandono masivo de la población del

medio rural hacia la ciudad, y por otra parte provocando en los entornos de las ciudades la conversión del suelo rústico en suelo urbanizable.

El marco jurídico del urbanismo en España y en Aragón

La moderna normativa urbanística española, en cuanto marco jurídico del urbanismo al que deben sujetarse las actuaciones de las administraciones públicas y de los particulares, arranca de la ley del 12 de Mayo de 1956, Ley que sufrió una profunda reforma por otra del 2 de Mayo de 1975, formulándose posteriormente un texto refundido del 9 de Abril de 1976, que es actualmente el texto legal básico.

En desarrollo de la ley se promulgaron tres reglamentos:

- Reglamento de planeamiento urbanístico R.D. 2159/1978 del 23 de Junio
- Reglamento de gestión urbanística R.D. 3288/1978 de 25 del Agosto
- Reglamento de disciplina urbanística R.D. 2187/1978 del 23 de Junio

La vigente constitución española de 1978, al configurar el estado de las autonomías, abrió el cauce jurídico de transferencia de competencias en materia de ordenación territorial y urbanismo en favor de las comunidades autónomas, y en concreto nuestro vigente estatuto de autonomía de Aragón, recoge como competencia exclusiva de ésta comunidad la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Sin embargo, y a pesar de tratarse de una competencia transferida, es lo cierto que hasta ahora no se ha promulgado ley alguna que sustituya en ésta comunidad autónoma a la antes citada, si bien existe el proyecto de presentar para su aprobación en las Cortes de Aragón una ley de ordenación del territorio.

A nivel reglamentario si se han promulgado en cambio dos decretos el decreto 85/1990 de 5 de Junio, de medidas urgentes de protección urbanística que afecta concretamente a Fortanete, y el decreto 15/1991 de 19 de febrero, de medidas urgentes sobre garantías de urbanización en la ejecución urbanística. Volviendo a la legislación estatal procede señalar la promulgación de la ley 8/1990 de 25 de Julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, que determinará la próxima publicación de un nuevo texto refundido de la antes citada ley del suelo de 1976 y de la ley 8/1990.

Hecha esta sucinta exposición de la legislación vigente en ésta materia, y en concreto en el ámbito territorial aragonés conviene hacer una referencia a lo que son los principios fundamentales de dicha normativa. En éste sentido hemos de empezar por destacar que la ley del suelo, texto refundido de 1976, parte del principio esencial de que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, y en ésta línea prevé la formación de planes territoriales y planes especiales. La ley declara la voluntad del legislador de asegurar el suelo conforme a la función social de la propiedad, porque si la propiedad privada ha de ser reconocida por el poder público, también ha de armonizarse el ejercido de sus facultades con los intereses de la colectividad.

Las modificaciones que se introdujeron en el régimen urbanístico del suelo con la reforma de 1975 se inspiraron en los siguientes principios:

- La aptitud para edificar la da el plan, no el título de propiedad; pero el derecho efectivo a edificar se condiciona con todas sus consecuencias al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los planes previstos en el propio plan.

- La clasificación del suelo sigue siendo clave para la determinación del régimen jurídico aplicable a los terrenos y para la regulación del proceso de desarrollo urbano. La ley establece una triple clasificación del suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable.
- Se amplía la obligación de cesión gratuita de suelo a favor de la administración, para las infraestructuras y equipamientos urbanos, y se establece incluso la cesión del 10% del aprovechamiento medio.
- La ejecución del planeamiento se articula a través de planes parciales y polígonos de actuación y se regulan detalladamente los tres sistemas de actuación (expropiación, compensación, cooperación)
- Como medidas frente a la indisciplina urbanística la ley y sus reglamentos prevén: el control previo de las actuaciones de los particulares a través de la licencia urbanística (obligatoria); la suspensión y demolición de las obras sin licencia; la obligatoriedad de restauración del orden jurídico urbanístico infringido; la posibilidad de sanción económica (multa).
- Regula las responsabilidades de la Administración
- Establece el principio de acción política en virtud de la cual cualquier ciudadano puede exigir el cumplimiento de la normativa urbanística tanto a la Administración como ante los tribunales.
- Y sienta como principio básico de la actuación administrativa en materia urbanística, el principio de justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento.

La ley 8/1990 da un salto cualitativamente importante en: cuanto al concepto mismo de la propiedad, por dos motivos principales:

- vincula la consolidación de la propiedad al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas
- y en tanto en cuanto establece una relación directa entre el cumplimiento de tales obligaciones y el valor que pueda atribuirse al suelo como consecuencia de esos planes urbanísticos.

Aproximación a los problemas urbanísticos en el medio rural

Tras la exposición precedente podría parecer que el urbanismo tiene que ver con el control y ordenación del crecimiento en las grandes ciudades pero nada con los pequeños municipios ubicados en el medio rural, y quizá incluso podemos admitir que la parte nuclear de nuestro ordenamiento está pensada en las ciudades, en los grandes núcleos de población.

No obstante, tanta por razones jurídico-positivas del ordenamiento jurídico como por convicción personal debo manifestar que el término urbanismo también afecta a los núcleos del ámbito rural. Por razones jurídico-positivas en tanto en cuanto que la ley del suelo y la normativa que la ha desarrollado a nivel reglamentario, en tanto no exista legislación autonómica que la sustituya, rige para todos los municipios sin distinción y por ello vienen obligados a regular su ordenación según contempla la ley y reglamentos.

Pero además, y aquí ya expreso una convicción personal, creo que los problemas urbanísticos de medio rural son el negativo fotográfico pudiéramos decir de los de las grandes ciudades, porque el crecimiento de éstas, aparte de su dinámica demográfica propia, se ha producido históricamente, y en nuestro país en fechas no muy alejadas en el Tiempo, a costa de la despoblación del medio rural, y además el reflujó de aquella marea está volcando sobre el medio rural efectos claramente urbanísticos cuya incidencia parece conveniente controlar y cuya responsabilidad recae sobre las corporaciones locales, no siempre dotadas adecuadamente

de medios personales, materiales y de gestión para hacer frente a problemas de complejidad creciente.

Haremos una somera aproximación que nunca puede considerarse cerrada a los problemas que, desde mi punto de vista personal, y en buena parte recogiendo testimonios y experiencias de otros muchos profesionales, se dan en el medio rural y a los que podemos dar el calificativo de problemas urbanísticos. Para hacer ésta aproximación parece oportuno hacer una previa caracterización del medio rural por contraposición al medio urbano y a partir de dicha caracterización examinar los problemas urbanísticos esenciales del medio rural y por qué no de sus potencialidades de oferta al mundo urbano, al hombre de la ciudad o urbanista, para quien cada vez más el campo algo desconocido, pero también muchas veces algo querido o añorado

Puestos a hacer una caracterización del medio rural, podemos hablar de las siguientes características:

1 / Predominio físico territorial del campo sobre la urbe, sobre el núcleo edificado de población, desde el punto de vista de superficie territorial destinada a uno u otro uso. O utilizando la terminología legal, del suelo no urbanizable sobre el suelo urbano o con posibilidades legales de ser clasificado como tal.

2/ Predominante dedicación de la población activa municipal a las actividades económicas del sector primario.

3/ Reducida población humana y dispersión de ésta en pequeños núcleos de población.

4/ Diferentes estructuras del parcelario de la propiedad de la tierra, según haya existido o no actuación administrativa de concentración parcelaria, o que aquella sea resultado de la mera transmisión de la propiedad de la tierra entre particulares por diversos procedimientos jurídicos.

5/ Inexistencia de planeamiento urbanístico, o a lo más de la existencia de figuras de ordenación urbanística de mera constatación de hecho, como son los denominados proyectos de delimitación del suelo urbano, PDSU.

6/ Pervivencia de la actuación administrativa municipal, de carácter muy elemental, carente de los medios personales y materiales suficientes y adecuados para la eficaz gestión de las competencias que, sin embargo, la legalidad vigente les atribuye.

7/ Carencias de equipamientos y servicios

8 / Demandas constructivas derivadas de la actividad económica primaria predominante en la economía local, y cada vez más de construcciones para segunda residencia temporal, frecuentemente ligada al retorno vacacional de los emigrantes a la ciudad.

9 / Coexistencia en el suelo urbanizado de actividades molestas, insalubres y nocivas con los usos propios de la residencia y convivencia humana. Es frecuente en los municipios rurales la pervivencia de explotaciones ganaderas, de mayor o menor tamaño, que subsisten en los cascos de los pueblos, en muchos casos sin autorización administrativa para ello, y en condiciones higiénico-sanitarias incompatibles con la adecuada salubridad de la población humana.

10/ Situación de degradación o de reforma incontrolada de la edificación rural tradicional, con la aparición de nuevas tipologías edificatorias que pudiéramos calificar de importación, o generadas por la utilización de nuevos materiales o por exigencias funcionales determinadas por la necesidad de albergar maquinaria y productos en espacios más amplios.

11/ Y desde un punto de vista ya más medioambiental, y aunque no sea característica predicable de todos los municipios rurales, si que cabe hablar de una esquilmación de recursos económicos primarias, y de un progresivo abandono de las tierras.

Hecha ésta caracterización, y habida cuenta que, como hemos expuesto al principio, los problemas urbanísticos de la ciudad han ido canalizando sus posibles soluciones a través del planeamiento, parece en éste punto pertinente un comentario sobre cuál sea la actitud del medio rural frente al planteamiento urbanístico. Y en este sentido no puedo por menos que recoger de Carlos Martínez Caro, en un trabajo sobre la organización comarcal como posible base del planteamiento de pequeños municipios, al señalar que el clima frente al planteamiento responde al siguiente diagnóstico:

- Oposición al planeamiento por parte de los ayuntamientos que se consideran más unos representantes de los propietarios (casi todos lo son en el ámbito rural) que los gestores de los intereses comunes.
- Desconocimiento o rechazo del concepto legal de derecho a la edificación. Esto lleva a que los planes se vean como limitadores de derechos.
- La falta de planeamiento y control produce en el medio rural impactos muy negativos: En el medio físico, el paisaje, el ambiente tradicional, donde aparecen tipologías foráneas incluso en la edificación rural.
- También estas carencias de planeamiento y la de conciencia por la conservación y mejora del pueblo lleva a la construcción de viviendas nuevas y pocas rehabilitaciones de las antiguas, con lo que los núcleos históricos se transforman en conjuntos de cuadras y ruinas casi deshabitadas. En muchos de nuestros viejos pueblos hace falta el control del impacto de nuevas arquitecturas, al tiempo que un control restrictivo de la edificación dispersa en las afueras del casco.
- La aplicación de la vigente legislación urbanística en estos pueblos da origen a otros tipos de nuevos problemas. En zonas o núcleos con dinámica de crecimiento, las actuaciones por polígonos a base de planes parciales, proyectos de urbanización y reparcelaciones, son poco menos que impensables dada la idiosincrasia de los habitantes del medio rural.
- La organización de la administración urbanística no permite realmente el control de los planes, mucho menos su gestión y ejecución.
- Se incumple la legislación y asistimos a una situación de indisciplina urbanística.
- Pero es injusto acusar a las corporaciones municipales por no hacer frente a sus responsabilidades urbanísticas por no contar con los medios adecuados.
- Es urgente una acción cooperadora de Diputaciones, órganos regionales y Ministerio para la puesta en marcha de servicios técnicos para los municipios.

Recogido éste diagnóstico ¿cuáles serían, pues, los problemas urbanísticos esenciales del medio rural así caracterizado?. Siguiendo el mismo esquema de caracterización al que antes hemos aludido, parece obvio que los problemas urbanísticos serían:

1/ La regulación y ordenación del llamado suelo no urbanizable, es decir, del suelo rústico

2/ Posibilitar la implantación de actividades de pequeña y mediana industria en los pequeños municipios, o en cabeceras de comarca, que retengan población activa en el medio rural, rompiendo la exclusiva dependencia de las actividades primarias. Y tales implantaciones pueden instrumentarse, bien a través de la creación de suelos aptos para urbanizar de uso industrial

mediante normas subsidiarias o mediante vía procedimental del artículo 44. 2 del Reglamento de Gestión urbanística, para instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplearse en suelo no urbanizable a los que se refiere el artículo 85 de la ley del suelo.

3/ Análisis de estructura parcelaria municipal y de sus posibilidades de concentración económicamente viales y estudio en profundidad de los usos y características del suelo según sus potencialidades

4/ Determinación de los instrumentos de planeamiento urbanístico más adecuados, tanto desde el punto de vista desde lo que se ha llamado planeamiento integral, como desde el punto de vista del planeamiento especial, y todo ello en el marco de la proyectada ordenación territorial cuyo marco legislativo parece va ha ser abordado con carácter prioritario por el nuevo ejecutivo autonómico.

5/ La propuesta de fórmulas organizativas a nivel administrativo local que hagan posible y realmente efectivo el planeamiento urbanístico, su gestión y control.

6/ La programación de inversiones en equipamientos y servicios, realizando previamente los estudios precisos para determinar su localización idónea, la previsión de los medios económicos y financieros precisos tanto para su creación como para su mantenimiento y gestión de cara a rentabilizar socialmente al máximo aquéllas.

7/ La elaboración de ordenanzas de edificación que sean capaces de armonizar las nuevas necesidades constructivas que demandan hoy las actividades que se desarrollan en el medio rural con la conservación, rehabilitación y recuperación del patrimonio arquitectónico tradicional, adoptando las medidas de protección y cautela necesarias para evitar la introducción de tipologías foráneas y de materiales no adaptados a la trama urbana rural tradicional de nuestros pueblos.

8/ Ligado a lo anterior, habría que plantearse algún programa de actuación coordinada entre las administraciones con competencias urbanísticas, y los particulares, para llegar a la rehabilitación integral de nuestros cascos antiguos, su reforma interior y saneamiento, y en reconversión para posibles usos de segunda residencia, más que a tratar de extender la clasificación de suelo urbano hacia las zonas próximas a los núcleos tradicionales. Y, desde luego, por lo que se refiere a las edificaciones rurales dispersas en nuestros campos y que han devenido ruidosas por el abandono o desidia de sus propietarios, debe priorizarse su reconstrucción o rehabilitación por encima de la autorización de viviendas unifamiliares dispersas, o cuando menos armonizando algún tipo de vinculación o relación condicional entre uno y otro tipo de edificaciones. Y un especial tratamiento merecen las zonas de borde de los núcleos de población rurales, los núcleos abandonados y los complejos edificios de uso obsoleto.

9/ Desde el punto de vista medioambiental, es por supuesto absolutamente preciso adoptar toda una serie de decisiones, previo estudio y análisis de la situación actual, que establezca los suelos aptos para ubicación de instalaciones molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y programar en el tiempo, y en función de los medios económicos y financieros que puedan arbitrarse al efecto, la reubicación de tales instalaciones. Y, por otra parte, establecer una gradación de áreas de interés medioambiental, elaborando y aplicando medidas de protección.

10/ Todo ello sólo es posible si el planeamiento urbanístico es fruto de un trabajo técnico y administrativo riguroso, y de una participación ciudadana activa y consciente de su responsabilidad de cara a las generaciones que nos han de suceder.

Frente al modo de vida urbano, cuyas características negativas son sobradamente conocidas, el mundo rural debe poder aportar, y yo creo que tiene amplias posibilidades para ello, sobre todo

en provincias como la nuestra, un modo de vida, siquiera sea temporal estacional o de alta calidad, cada vez más demandado por quienes se sienten agobiados o machacados por aquél.

La problemática urbanística del medio rural en las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento municipal de la provincia de Teruel

Tras un largo proceso de elaboración y tramitación, el pasado día 4 de Julio del 1991 apareció publicado en el B.O. de Aragón el texto de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento municipal de la Provincia de Teruel, aprobado por el consejo de gobierno de la D. G. A. en su reunión del 20 de Mayo de 1991. En el B.O.A. del 2 de Octubre del 1991 apareció publicada una corrección de errores, y está pendiente de publicación otra.

Sin entrar a exponer en extenso el contenido de éstas normas provinciales, en la medida en que puedan afectar al municipio de Fortanete, aspecto que quizá pudiera ser objeto de otro artículo, sí creo oportuno hacer una rápida referencia a cómo se abordan en dichas normas provinciales los problemas urbanísticos propios del mundo rural turolense.

Y en éste sentido hemos de destacar:

1/ La especial atención que las normas provinciales dedican a la regulación de usos y condiciones de edificación en el suelo no urbanizable y a la protección de algunas zonas de éste.

2/ Partiendo del conocimiento de una estructura parcelaria de propiedades rústicas muy dispersa, se ha abierto la posibilidad de que los propietarios de explotaciones agropecuarias puedan agrupar parcelas dispersas hasta totalizar el mínimo de parcela exigido (una hectárea) para poder autorizar la construcción de viviendas aisladas vinculadas a tales explotaciones.

3/ Para municipios menores de 500 habitantes, sin planeamiento o con simple proyecto de delimitación de suelo urbano, a los que se dirigen y aplican principalmente éstas normas provinciales, que en la provincia de Teruel son 176 (sobre 236), se introducen varios privilegios:

a/ Se regula un régimen especial de borde de núcleo.

b/ Se admite la posibilidad de autorizar, como usos de utilidad pública o interés social, prácticamente cualquier uso, siempre y cuando se justifique la no existencia de impacto negativo en el paisaje o en el medio rural, se acredite la previsión de las infraestructuras necesarias, la disponibilidad de medios económicos y financieros, y se declare expresamente su interés social para la localidad en cuestión.

c/ Se prevé la posibilidad de elaboración de planes especiales para la mejora del medio rural.

4/ desde una perspectiva medioambiental, se configura un marco normativo uniforme para las tres provincias, sin perjuicio de reconocer a los ayuntamientos la posibilidad de dictar sus propias ordenanzas municipales de protección. Se fijan algunas actividades que quedarían excluidas de calificación por la comisión provincial, para agilizar su autorización; y se admite su posible ampliación por acuerdo de los ayuntamientos previo informe de la comisión provincial y se prohíben las instalaciones nucleares o radiactivas, salvo para fines científicos o de investigación.

5/ En cuanto a los usos fuera de ordenación, se abre una posible vía en cuanto a su regularización hasta la definitiva extinción del uso, presentando proyecto de medidas correctoras.

6/ Se encauza la creación de polígonos ganaderos a través de la figura de los planes de mejora del medio rural.

7/ Se posibilita el mantenimiento de volumen construido, e incluso de su ampliación en un 100%, de las edificaciones rurales tradicionales, condicionado a la rehabilitación del edificio tradicional.

8/ Se fijan unos estándares de equipamiento y servicios mínimos, con carácter orientativo para la formulación del planeamiento municipal, sin perjuicio de la vigencia de los estándares del reglamento del planeamiento para planes especiales.

Se aporta una diferenciación nítida entre obras mayores y obras menores, y se regula la documentación técnica exigible en uno u otro caso, a efectos de solicitud de licencia de obras.

Se prevén medidas relativas la ubicación de vertederos, de carreteras, etc.

Se flexibilizan las condiciones que permiten la clasificación de un suelo como urbano, en cuanto a su pavimentación.

Se exige la aportación de un anexo de análisis de impacto ambiental para determinadas actuaciones con especial incidencia en el territorio.

Se ratifica normativamente la vinculación entre la licencia y la posibilidad de autorizar la conexión o enganche a los servicios públicos.

Se articulan medidas de protección y restauración frente a actividades extractivas, de tanta incidencia en nuestro territorio provincial.

Se prohíbe la utilización de determinados materiales de construcción en el suelo no urbanizable. Se concreta, con carácter supletorio, a falta de ordenanza municipal o acuerdo al respecto, la competencia de los alcaldes para el otorgamiento de licencias.

Del acierto o no de lo establecido en dichas normas provinciales nos hablará en su caso su aplicación práctica y el grado mayor o menor de su observancia por los particulares.

Siendo conscientes de que las normas jurídicas sirven en la medida en que son asumidas por el colectivo humano al que van destinadas, y de que la convivencia en sociedad nos obliga a establecer reglas y a aceptarlas por la mayoría, en tanto en cuanto que sirven de instrumento para la consecución del bien común, no puedo por menos que hacer un llamamiento a la observación de las normas urbanísticas, y si en su aplicación se ve que no son correctas, propóngase su modificación, ya que el urbanismo, las normas urbanísticas están al servicio de la consecución de satisfacción de las aspiraciones humanas, en la configuración del marco espacial de convivencia que es la ciudad, y también en otra escala, nuestro pueblo.