

LA LEY DEL SUELO DEL PAÍS VASCO: UN PASO MÁS HACIA LA PROTECCIÓN DEL SUELO RURAL

J.C. Alberdi Collantes

Universidad del País Vasco¹

RESUMEN

La Ley del suelo del País Vasco del 2007 nace con el objeto de favorecer el acceso a una vivienda digna. Sin embargo, en la medida en que apuesta por frenar la especulación y la sostenibilidad del medio legisla sobre el tratamiento que se le ha de aportar al suelo no urbanizable. En este caso, no altera sustancialmente la regulación del suelo rural pero sí incorpora nuevas obligaciones dirigidas a frenar la intensidad de la urbanización en este suelo. Se regula la construcción de nueva vivienda, el desarrollo urbanístico de núcleos y barrios rurales y se obliga a profundizar en la calificación del suelo no urbanizable. La aplicación de los nuevos contenidos quedan en manos de los municipios e instituciones sectoriales y los primeros resultados parecen denotar un cambio de tendencia en municipios que han observado la pérdida de calidad paisajística del medio rural, la creciente especulación y la desagrarización de este entorno.

Palabras clave: medio natural, medio rural, ordenación territorial, plan general.

THE NEW LAND LAW OF BASQUE COUNTRY: ONE STEP MORE TOWARDS THE PROTECCION OF RURAL LAND

ABSTRACT

Basque Country new land legislation born to get the access to a house of the population. Besides, the new legislation regulates the treatment of not urban land. In this case, the legislation don't changes a lot the regulation of rural land but joins new norms for brake the urbanization of the land. The new legislation regulates the build of new houses, the urban development of rural quarters and forces to deep in the calcification of non-urban land. The application of the new norms depend of the town halls and rural institutions such that has been until now. First results, although show almost nothing different, they seems a change of the actual tendency because some halls are applying stronger new legislation to avoid the lost of quality of the landscape, urban speculation and farm less.

Key words: natural area, rural area, territorial arrangement, general plan.

En los últimos diez años se ha urbanizado en España más suelo y se ha edificado más

Fecha de recepción: 21 de junio de 2010. Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2011.

¹ Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología. Tomás y Valiente s/n. 01006- Vitoria-Gasteiz. juancruz.alberdi@ehu.es

vivienda que nunca, apoyándose en una reforma, la iniciada en el año 1990 y continuada en 1996, cuyo objetivo principal era el de conseguir bajar los precios de la vivienda. La meta perseguida no se ha conseguido, es más, como señala De la Cruz (2009), se ha detectado que éstos se han incrementado aceleradamente, siendo mucho mayor si se habla de suelo.

La Ley estatal del suelo de 2007 trata de buscar un modelo de desarrollo urbano que impulse un crecimiento más duradero y que redunde en una mayor calidad de vida para todos. Pone el acento en ampliar la transparencia y la participación de los ciudadanos en la tomas y el control de las decisiones urbanísticas, en asentar las políticas urbanas sobre las bases de un desarrollo sostenible, en asegurar una mayor oferta de suelo para viviendas protegidas y en aumentar la eficiencia de los mercados de suelo, desincentivando la especulación con este bien.

El País Vasco, la última Comunidad Autónoma en aprobar una ley de urbanismo y ordenación del territorio, conoce el anteproyecto estatal y se adecua a su contenido, respondiendo a los objetivos básicos señalados. De hecho, el fin de la ley es dotar a Euskadi de una herramienta clave en la lucha contra la especulación del suelo, primando el derecho de la ciudadanía vasca al acceso a una vivienda digna a un precio razonable.

Como se observa, en la ley preocupan sobre todo las cuestiones urbanísticas, preferentemente ligadas a la vivienda. Sin embargo, la apuesta por un desarrollo sostenible abre la puerta a la protección del entorno. Así, la preservación del suelo no urbanizable, las restricciones al crecimiento de núcleos rurales o la limitación de construcción de viviendas, vinculadas a explotaciones agropecuarias, son aspectos sobre los que trata de legislar la Ley del suelo del País Vasco. En este trabajo vamos a centrarnos en el tratamiento que esta ley da al suelo no urbanizable, profundizando en los orígenes del problema y en las soluciones que la legislación pretende aportarles ahora.

1. ASENTAR LAS POLÍTICAS URBANAS SOBRE LA BASE DE UN DESARROLLO SOSTENIBLE: OBJETIVO DE LAS REFORMAS RECIENTES

El control del crecimiento urbano a cuenta del suelo rural y natural ha sido una preocupación presente al menos desde el último cuarto del siglo XX en la jurisprudencia urbanística, que ha procurado provocar el menor impacto posible en la calidad y actividades desarrolladas en este medio. Los últimos hitos que marcan la ordenación del suelo no urbanizable, tanto en el Estado como en el País Vasco, no van a romper con la legislación que hasta el momento se había realizado pero si va a tratar de completar la aplicación de los principios legales anteriores.

Uno de los objetivos básicos de la Ley publicada en el BOE el 28 de Mayo de 2007, según señala De la Cruz (2009) es el de asentar las políticas urbanas sobre la base de un desarrollo urbano sostenible. El aspecto ambiental constituye una de sus mayores novedades introduciendo obligaciones vinculantes en este sentido. Entre las que destacamos cabe señalar que, ahora, el paso de la situación de suelo rural a suelo urbano ha de venir precedida de una justificación explícita, tratando de preservar de la urbanización el resto del suelo. Además, este suelo viene a definirse de una naturaleza cuasi reglada (art. 12).

Un segundo aspecto a resaltar aparece vinculado a la figura de los planes de ordena-

ción territorial y urbanística, a los que se exige que se doten de un instrumento de evaluación ambiental estratégica que ordene las posibles actuaciones urbanísticas a desarrollar. Lo que ahora propone el Proyecto es articular esta evaluación de forma eficaz, evitando duplicaciones de trámites y dilaciones no deseadas, para lo cual, se integran en su procedimiento, todos los informes relevantes que ya son preceptivos según nuestra legislación en vigor, como son los de aguas, costas o carreteras, por ejemplo (artículo 15), informes que serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de los mismos de forma motivada.

El tercer aspecto se refiere al control de las actuaciones urbanizadoras de mayor impacto y envergadura, que producen una mutación radical del modelo territorial, para las cuales se exige que, cuando menos, se sometan a un nuevo ejercicio de pleno de la potestad de ordenación.

La Ley de 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco profundiza y adecua a la problemática del territorio los criterios recogidos en inicio, en la propuesta legislativa estatal². Cuando se tratan los suelos urbano y urbanizable, el texto de la Ley recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable o rústico, en consonancia con la jurisprudencia constitucional y en aras de la configuración de modelos urbanos sostenibles, por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por la ordenación urbanística. Con vocación de preservar el Medio Ambiente, la ley resalta los siguientes puntos:

- Se impone una utilización racional del suelo, a través del señalamiento con carácter general de una edificabilidad y una ocupación mínimas para evitar la extensión de la cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado.

- La ley muestra también especial atención a la correcta preservación y uso racional del suelo no urbanizable, así clasificado por la inconveniencia de su desarrollo y el régimen jurídico restrictivo en materia de reconstrucción de caseríos en dichos suelos.

- Señala que es improcedente la transformación urbanística de los terrenos en cuanto estén sometidos a un régimen específico de protección por su valor agrícola, forestal o ganadero, por las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o por sus valores paisajísticos, históricos y culturales, para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

Aun así, en la lectura del documento no observamos cambios de entidad en cuanto al tratamiento del medio rural se refiere. Como principio general, se intuye que los usos y construcciones urbanas no son permitidos en el suelo rural puesto que este tipo de suelo no es el adecuado para el desarrollo de actividades propias de la ciudad. Una acción que ya trataba de ser regulada en la ley del suelo de 1975 y que, cuatro décadas después, sigue siendo un objetivo aún sin materializar.

2 Si bien, como señala Pueyo (2009), está aún por definir la aplicabilidad de esta ley en aquellos territorios que cuenten con normativa autonómica de régimen local puesto que el documento no declara expresamente las modificaciones que ha realizado, aspecto que es preceptivo en orden a la sentencia del Tribunal Constitucional 69/1998, de 30 de Marzo.

2. LA NUEVA LEY DEL SUELO DEL PAÍS VASCO OBLIGA A PROFUNDIZAR EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

La Ley del Suelo del País Vasco, aprobada en Junio de 2006, no supone un excesivo cambio en materia de ordenación del suelo rural respecto al anterior documento aunque sí ofrece nuevas herramientas que van a facilitar la planificación de este suelo.

En primer lugar, desaparece la figura de norma subsidiaria frente al plan general. Con ello, entre otras aportaciones, los ayuntamientos se ven obligados a calificar todos los suelos del término y a hacerlo según un plan que analice y regule el futuro del suelo rural y del espacio ordenado por el caserío. Al plantearse el futuro del espacio rural del municipio se han de tomar toda una serie de decisiones que pueden condicionar su desarrollo posterior. Entre éstas resaltamos las siguientes:

Clasifica todos los suelos del municipio, limitando aquéllos que van a ser considerados como suelo rural.

Concreta el tratamiento que se le ha de aportar a cada tipo de suelo, lo que permite justificar aquellos espacios que se han de proteger pero también definir aquellos otros cuya vocación está ligada a usos urbanos o infraestructuras (vivienda, carreteras,...).

En la filosofía general de la Ley se intuyen dos elementos fundamentales para la ordenación de los espacios rurales. En primer lugar, se tiende a prohibir de manera explícita usos y construcciones urbanas en los espacios rurales puesto que se considera que este tipo de usos no son adecuados para el correcto desarrollo del medio rural. Por otro lado, se tiende a promover aquellos usos y construcciones que contribuyan a proteger y desarrollar aquellos caracteres que aportan calidad a los espacios rurales y naturales.

La ordenación del espacio rural y natural en los diferentes Planes de Ordenación que desde la aprobación de la Ley se han realizado, deja entrever el diferente tratamiento que se le aporta dependiendo de cada corporación aunque, en términos generales, el grado de profundización es escaso y apenas existe mejora alguna con la calificación que las DOT ya realizaban. A continuación, resumiendo dos ejemplos, vamos a estudiar las diferencias que se establecen entre algunos, los menos, que optan por un modelo de ordenación del suelo no urbanizable centrado en criterios naturales y rurales y otro, el más habitual, que apenas rompe con la calificación que habitualmente se realiza de estos espacios³.

2.1. SÓLO UNOS POCOS APUESTAN POR PROFUNDIZAR EN LA ORDENACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

A menudo, cuando se acomete la ordenación del suelo no urbanizable se carece de criterios relevantes sobre los que apoyar la pretensión de preservar determinados espacios de la presión urbana. En la elaboración del Plan General del municipio de Andoain (2008) la combinación de diferentes herramientas de ordenación (capacidad agrológica, conectividad, fragilidad visual y calidad del paisaje) generó toda una calificación de espacios que superaba las calificaciones genéricas utilizadas hasta el momento y permitía aplicar una

3 Para profundizar en estos dos ejemplos consultar las referencias que en la bibliografía se realizan respecto al autor del artículo. Tanto el caso de Andoain como el de Oiartzun son objetos de investigaciones independientes recogidas en una publicación cada una de ellas.

normativa específica en cada caso.

En principio, se identificaron tres tipos principales de componentes: paisaje rural, paisaje forestal y paisaje de transición rural-forestal. La propuesta definitiva para la Infraestructura Verde Rural de Andoain quedaría conformada por los siguientes espacios.

El paisaje rural. Los criterios tenidos en cuenta para la clasificación del paisaje rural son su valor desde el punto de vista de la producción agrícola y ganadera, la calidad paisajística, la conectividad ecológica y la fragilidad paisajística⁴. Como consecuencia de la aplicación de estos criterios de selección se ha podido delimitar el suelo Rural de Alto Valor, que incluye las tierras que son al mismo tiempo de mayor importancia y valor desde el punto de vista agrícola y ganadero, de gran valor desde el punto de vista de la conectividad ecológica, de alta calidad paisajística y de gran fragilidad desde el punto de vista de la accesibilidad visual.

El paisaje forestal. Puesto que la casi absoluta totalidad del paisaje forestal es de gran valor desde el punto de vista de la conectividad ecológica y de la calidad del paisaje, no se han tenido en cuenta estos criterios para profundizar en la diferenciación del mismo. Únicamente se ha tenido en cuenta la fragilidad paisajística para delimitar el suelo Forestal de Alta Fragilidad. Engloba aquellas zonas forestales que resultan más fácilmente visibles desde el núcleo urbano y las vías de comunicación que atraviesan el municipio. Por tanto, la gestión de estos suelos influye de manera decisiva en la percepción de los paisajes forestales por parte de locales y foráneos.

El paisaje de transición rural-forestal. Se trata de zonas de contacto entre lo propiamente agrario y lo forestal, a menudo formando un mosaico de prados y rodales forestales. Corresponden a una orla que refleja la frontera difusa entre las tierras del caserío y el bosque, que el hombre ha alterado durante el tiempo, según sus necesidades, de modo que en ocasiones el bosque se acercaba más al valle y en otras los cultivos y prados ascendían algo más en altura. Se ha diferenciado el suelo de Transición rural-forestal de Alto Valor, que aglutina las zonas de alta calidad paisajística y/o conectividad ecológica, y que al mismo tiempo presentan valores altos de fragilidad.

El análisis pormenorizado del medio rural de Andoain ha supuesto el estudio de muchos factores, dando lugar a la identificación de un gran número de componentes en la Infraestructura Verde Rural. Por ello, se considera oportuno sintetizar el resultado, jerarquizando la clasificación. Cada una de las categorías cuenta con unos criterios de ordenación específicos, aspectos que se recogen en la redacción del Plan General⁵.

4 A diferencia de otras regiones o países, en los que la protección del paisaje está catalogada, incluso como una de las figuras principales que regulan los espacios naturales, equiparándose con figuras de ordenación como parques nacionales o regionales. De hecho, como señala Mallarach i Carrere (2005) ésta es una de las figuras recogidas por el Plan de Acción Mundial para la Defensa de la Naturaleza (1994), impulsado por La Unión Mundial para la Defensa de la Naturaleza, y que él ve como la más práctica para defender el medio natural de la invasión de la presión urbana en Andorra.

5 Como señala MONTSENY (2000), “Los espacios naturales ejercen una fuerte atracción sobre el hombre que los respeta y los desea. Los espacios naturales llegan a ser así uno de los escenarios principales de consumo para el tiempo libre, por lo que el mantenimiento del paisaje se hace indispensable no sólo para su disfrute actual sino para su consumo futuro. Sin embargo, no es suficiente con la aceptación genérica de la calificación de suelo no urbanizable, ya que se hace necesario ganar en precisión en la definición de posibles usos y actividades.”

2.2. EL PLAN GENERAL DE OIARTZUN, UNA VISIÓN CLÁSICA DEL SUELO NO URBANIZABLE

Oiartzun cuenta en la actualidad con una población de 9179 habitantes, de los que cerca de una cuarta parte viven en caseríos alejados de su núcleo principal, Elizalde, de los pequeños núcleos rurales que configuran sus principales barrios (Karrika, Altzibar, Iturrioz y Ergoien) y, completando su principal extensión industrial, el barrio de Ugaldetxo.

El municipio, ubicado en la comarca de San Sebastián y atravesado por el eje económico que se genera en torno a la carretera N-I, es la principal reserva de suelo con posibilidades de urbanizar de la comarca y, por su ubicación estratégica, de toda la provincia de Guipúzcoa. Al mismo tiempo, y tal vez por ésta peculiaridad, cuenta con un medio natural de gran calidad, muy valorado por la población del municipio y de los alrededores.

Sin entrar a profundizar en las funciones que el espacio rural y la actividad agraria tienen en el conjunto municipal, se observa la necesidad de que el Plan General supere la mera clasificación de suelo no urbanizable para comenzar a crear categorías específicas de suelo, en las que se redefinan, al menos, los aspectos que el Plan Territorial Sectorial considera prioritarios, como son:

Usos agrícolas y explotaciones agrarias prioritarias.

Suelos con alto valor agrológico.

Reservas de suelo potencial para la ubicación de futuras explotaciones agrícolas. Calificados como Enclaves de protección agroganadera.

La revisión de las normas, sin embargo, consideran que el Avance del Plan Territorial Agroforestal es un documento informativo y no de ordenación, aspecto de por sí indicativo de la importancia que van a aportar al mantenimiento de la superficie útil agraria y al desarrollo del sector. Apoyarse en el carácter provisional del Plan Territorial es una excusa esgrimida en muchos documentos pero señalar que los Planes Territoriales Sectoriales, documentos que cumplen la función de recoger las propuestas de desarrollo con implicación territorial de los departamentos de las distintas instituciones, es cuanto menos sorprendente⁶.

Otro tanto ocurre con el estudio del paisaje. La revisión de las NNSS de Oiartzun carece de instrumentos de gestión del paisaje a escala municipal que permitan ordenarlo de forma íntegra. Su Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental (ECIA) se limita a una descripción global del paisaje, con un diagnóstico generalista, que se traslada en una normativa dispersa⁷.

La propuesta de ordenación realizada se hace eco de la necesidad de impulsar la biodiversidad del medio y aplicar la estructura de la red de corredores ecológicos del País

6 Y ello si tenemos en cuenta que el PTS, al mismo tiempo que se establece una calificación de usos, también se admite la posibilidad de que en función del aval proporcionado por un PTP, un PTS o el Planeamiento General Municipal, un uso calificado como no permitido pase a convertirse en admisible, condicionado a evaluación de la afección sobre la actividad agraria, eso sí, considerando las posibles medidas compensatoria (2001, p. 103)

7 El problema para una administración que busca sobre todo la expansión urbana es el de conjugar sus objetivos e intereses con la existencia de áreas de reducido impacto ambiental ante la expansión urbana. Pero en este conjunto de objetivos e intereses, la preservación de los ecosistemas de interés a veces ocupa un lugar muy secundario, por lo que la consideración de los efectos ambientales no es tenida en cuenta en absoluto e incluso, como a menudo sucede, la variable ambiental no llega a considerarse en la práctica por los urbanistas a la hora de tomar decisiones pese a que el análisis del medio físico si haya formado parte de los aspectos contemplados en la memoria informativa del proyecto (SERVET, R. y MARTÍNEZ, N. 2000).

Vasco cuyo objetivo consiste en permitir la movilidad de la fauna sensible a la fragmentación del hábitat a escala regional entre los espacios de la red Natura 2000. Sin embargo, esta propuesta no es suficiente para contemplar la conectividad ecológica del municipio de Oiartzun. La existencia de nuevas fuentes de información (Mapa de vegetación del País Vasco de 2007 y cartografía correspondiente a los hábitat de interés prioritarios según la Directiva Hábitat 92/43), la escala de trabajo (El municipio de Oiartzun debe abordar la conectividad ecológica desde una escala local) y las características del municipio (la conectividad ecológica debe abarcar los procesos ecológicos existentes del municipio y no limitarse a los requerimientos de la fauna) exigen complementar la red de corredores ecológicos del País Vasco a la casuística de la villa.

La revisión de las normas subsidiarias aborda el tratamiento de su espacio natural desde una óptica tradicional y propia de los documentos de planificación urbanística para los que lo prioritario es responder a las demandas urbanísticas, evitando posibles trabas en su ejecución. La consideración de medio natural se reduce a una escala muy limitada generalmente coincidiendo con espacios de montaña ordenados por una figura de protección que, obligatoriamente, se ha de respetar. No se plantea la necesidad de abordar un estudio previo y completo de las características del medio natural del conjunto del término municipal, sobre el que luego apoyar las diferentes actuaciones urbanísticas a proponer⁸.

3. FRENAR DOS DÉCADAS DE PROLIFERACIÓN DE CHALETS EN EL MEDIO RURAL, OBJETIVO DE LA NUEVA LEY

En la Comunidad Autónoma Vasca, las Directrices de Ordenación Territorial recogen, como disposición vinculante, la Prohibición en Suelo No Urbanizable del Uso de Vivienda uni o bifamiliar aislada no vinculada a explotación agroganadera. En cuanto a la consideración dada al suelo como soporte de las actividades de producción primaria, las DOT reconocen la importancia de este componente básico, por lo que establecen que "...su conservación y la asignación de usos que aprovechen sus potencialidades sin deteriorarlo debe ser un objetivo prioritario en cualquier proceso de ordenación del territorio" (1997, p. 112).

Los ayuntamientos asumen los criterios generales de ordenación recogidos en las Directrices de Ordenación Territorial pero, al no señalar este documento los criterios específicos que regulen su aplicación, a menudo son los ayuntamientos los que determinan las condiciones más oportunas. Como norma general, no permiten la construcción de vivienda si no está ligada a una explotación agraria. Ligado a la existencia de una explotación se exige un mínimo de metros cuadrados en propiedad. Esta cantidad oscila entre los 10.000 y 40.000 m².

La determinación de la existencia de una explotación compete a la Diputación Foral. Sin embargo, ésta no regula la superficie mínima necesaria, sino que solicita una dimensión económica que permita al titular obtener unos beneficios iguales o superiores al sala-

⁸ La inoperancia de las administraciones públicas, especialmente de las locales, como señala Nieto (2007), se explica entre otras cuestiones por los recursos que para ellas supone el sector de la construcción. Si a ello se suma la continua demanda de nuevas infraestructuras que contribuyen al colapso ambiental, la presión demográfica, la especulación y la inexistencia de planes de ordenación territorial efectivos hacen que la perspectiva de futuro no sea optimista.

rio mínimo interprofesional y ocupe en mano de obra familiar como mínimo el equivalente a una unidad de trabajo agrícola (UTA).

En el momento de aplicar los criterios de ordenación expuestos queda en evidencia que la determinación de la vinculación a una explotación agraria a menudo no se cumple. La obtención del mínimo de dedicación requerido es relativamente sencillo y, tan sólo, la superficie requerida evita una urbanización más intensa de su medio rural.

Uno de los objetivos principales de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación al medio rural es el de controlar y limitar la construcción de vivienda unifamiliar aislada⁹. Las propuestas presentadas se fundamentan en la filosofía que prevalece desde la aprobación de la Ley de 1976, pero pretenden ser más útiles a la hora de conseguir el objetivo planteado.

En principio, y como planteamiento general, construir en el medio rural queda prohibido salvo en aquellos casos en que sean acciones ligadas a la actividad agraria o sean actuaciones consideradas de interés general. En la regulación de estas construcciones el tratamiento que el Plan General vaya a dar al medio rural tiene cada vez mayor importancia puesto que, tomando como base los principios de la Ley, será él el que defina la normativa que va a regular las construcciones.

En lo referente a la construcción de nueva vivienda la Ley del Suelo prohíbe tajantemente la construcción de vivienda que carece de actividad agraria, en referencia directa al concepto de chalé o villa. Incluso prohíbe la construcción de vivienda ligada a todo tipo de construcciones que sean de nueva realización. Respecto a las construcciones que existían anteriormente y que están abandonadas permite su recuperación siempre y cuando se conserve la estructura de la vivienda, al menos en altura y planta, en su integridad. Se prohíbe expresamente la construcción de vivienda justificada a partir de la existencia de un resto anterior. También se regula la reforma de viviendas que ya estaban construidas anteriormente. En estos casos tan sólo pueden ser consideradas como residencias aquellas que antes ya cumplían esta función.

Los supuestos citados, aún importantes, no han sido, sin embargo, los más utilizados a la hora de realizar nueva vivienda. Como hemos señalado, generalmente se ha tendido a justificar la nueva construcción aduciendo la creación de nuevas explotaciones agrarias. La nueva Ley mantiene este supuesto permitiendo la nueva realización de vivienda siempre que esté ligada a una explotación ganadera u hortícola y que sea la residencia habitual de los titulares de dicha explotación.

Los cambios principales los establece a la hora de insistir sobre las condiciones que tiene que cumplir la nueva explotación cuando exige la construcción de nueva vivienda, solicitando un informe de viabilidad económica y no la mera superación de la UTA, estar de alta en la seguridad social agraria un año antes de haber sido realizada la petición, obtener al menos la mitad de las rentas económicas del solicitante de la explotación agraria y compromiso de mantener la actividad agraria durante 25 años.

9 Como señala Torres (2006) "es preciso recalcar una vez más la coincidencia entre las áreas donde se producen las mayores tasas migratorias internas de destino, el crecimiento de los hogares y el incremento de viviendas principales (especialmente bajo formas de baja densidad). Todos estos aspectos evidencian que en estas áreas caracterizadas por sus entornos descongestionados, hábitats de calidad, cercanos y bien conectados con los grandes centros urbanos, están sirviendo de soporte territorial a un proceso de contraurbanización".

Las nuevas exigencias no son sino una continuidad de las que anteriormente existían. Pretenden disminuir la presión sobre el suelo agrario incorporando mayores exigencias pero sin romper con el marco normativo y el proceder que hasta desde la Ley del Suelo de 1976 fue establecido. Las restricciones afectan sobre todo al tipo de actividad agraria para el que ahora se puede requerir vivienda, exclusivamente hortícolas y ganaderas que residen en las inmediaciones, quedando fuera las explotaciones de frutales, viñedos y forestales, junto a aquéllas que justificaban parte de sus ingresos a través de la elaboración y transformación de producciones agrarias. El requisito exigido para justificar la viabilidad de la explotación, a pesar del informe de viabilidad vinculante, sigue siendo la UTA, equiparable al salario mínimo interprofesional, una barrera fácilmente salvable con actividades como la horticultura intensiva, que en pocos metros aporta unos resultados económicos destacados.

Sin embargo, el hastío de ayuntamientos y de la Diputación Foral junto a las consecuencias productivas y paisajísticas tan nefastas que ha supuesto la proliferación de vivienda aislada en el medio rural, ha llevado a endurecer la obtención de la licencia y a reducir los permisos de manera significativa. Al mismo tiempo, conscientes de la necesidad de buscar una salida a la demanda de vivienda en suelo rural se ha optado por dirigirla hacia las construcciones existentes, los caseríos, permitiéndose la dotación de más de una vivienda en su interior.

De hecho, algunas Asociaciones de Desarrollo Rural del País Vasco están proponiendo una regulación de la vivienda aislada en suelo rural, buscando dificultar la construcción de nueva vivienda pero permitiendo una mayor habitabilidad en la ya construida. La propuesta se concreta en dos opciones:

Ligadas a una explotación. Se propone dificultar la creación de nueva vivienda y para ello se solicita un mínimo de 4Ha. de superficie agraria utilizable frente a la Ha. sin uso definido que se solicita actualmente. Se trata de dificultar el acceso a explotaciones recién creadas que buscan justificar la realización de nueva vivienda justificando argumentos productivos.

Ligadas o no a explotación. Se le facilita incrementar el permiso de edificabilidad a un máximo de tres viviendas siempre y cuando éstas existieran anteriormente, exigiendo una superficie mínima de 120 m² por vivienda y sólo permitiendo ampliar la superficie edificada actualmente en un 25%. A cambio, se le obliga a derribar aquellos elementos arquitectónicos que estaban fuera de ordenación (apriscos, tejavanas, garajes,...). La propiedad de la tierra, sin embargo, permanecerá en una misma finca matriz y no podrá ser subdividida.

Se trata de responder a una situación de abandono generalizado de las funciones agrarias y a un incremento de la presión urbana. Solicitando mayor superficie se dificulta la construcción de nueva vivienda salvo para jóvenes ganaderos que residan en el caserío. Con la posibilidad de incrementar en tres el número de vivienda en el caserío se permite utilizar muchos espacios que, tras el abandono agrario, han quedado en desuso y conseguir responder, al menos en parte, a las inquietudes de la familia.

4. HACIA LA LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LOS NÚCLEOS RURALES

La preocupación por el avance indiscriminado de la ciudad y los usos residenciales a cuenta del suelo rural es recogida en multitud de documentos de ordenación. En el País

Vasco las DOT ya apunta la previsible aparición de “nuevas tipologías residenciales de baja densidad en contacto con la naturaleza”.

Con la excusa de frenar la desurbanización, las DOT acepta otro tipo de medidas que, como señala Ainz Ibarrondo (2002), dejan la puerta abierta a la urbanización del campo. Las vías mediante las que se piensa reconducir la desurbanización son la segunda residencia y los hábitats alternativos. La segunda residencia se vincula a la desurbanización en cuanto que puede constituir un paso previo a futuros desarrollos de carácter permanente. Por otro lado, los hábitats alternativos son considerados núcleos de menor tamaño de población que se orientan a tipologías residenciales menos convencionales, con predominio de la baja densidad y un mayor contacto con la naturaleza.

Así, la demanda de vivienda unifamiliar o bifamiliar aislada en el medio rural ha de ir dirigida hacia los núcleos rurales o ámbitos calificados y clasificados urbanísticamente para acoger tal uso. Se está haciendo referencia a lo que se conoce como crecimientos apoyados en núcleos preexistentes, es decir, desarrollos urbanísticos concebidos como crecimiento de pequeños núcleos rurales, barriadas con un mínimo de 6 caseríos en el momento de dictarse la norma, agrupados en torno a un espacio común y siempre que el aprovechamiento urbanístico propuesto no supere el número de viviendas preexistente.

Para comprender las implicaciones de esta iniciativa Ainz (2002) muestra mediante un ejemplo indicativo el grado de transformación que han sufrido buena parte de los barrios o núcleos preexistentes ordenados por el caserío. Debido a que el parcelario no se puede alterar con vistas a la clasificación de parcelas destinadas a vivienda unifamiliar, y que la dimensión de la parcela media viene a rondar los 5000 m², da como resultado la consecución de unas estructuras urbanas totalmente irregulares, la urbanización de aquellos suelos que mejores condiciones agrológicas presentaban y la pérdida de calidad paisajística que supone la ruptura de la homogeneidad arquitectónica del entorno del caserío.

A ello hay que unir otra consecuencia que se pretendía evitar, como es la intensificación de la dispersión del poblamiento. Los pequeños barrios, denominados núcleos preexistentes, necesitan alcanzar el umbral de 6 caseríos para poder duplicar el número de viviendas construidas. En muchos casos no alcanzan este umbral y por tanto no pueden adquirir tal denominación. Ante ello, los Ayuntamientos, responsables finales de establecer esa condición, buscan la manera de adherir a un núcleo de caserío otros relativamente distantes, incrementándose de este modo la cifra de núcleos preexistentes y las posibilidades de urbanización de suelo rural.

Como consecuencia, los últimos años se ha multiplicado la urbanización del suelo rural, se ha roto la homogeneidad arquitectónica con la construcción desorbitada de chalets, la pérdida de calidad paisajística es evidente, algunos de los mejores suelos para la actividad agraria han desaparecido y, junto a ello, el precio del suelo rural y las expectativas urbanísticas de sus propietarios han cambiado, pasando a estar regulado el suelo agrario por sus posibilidades urbanas y no agrarias¹⁰.

10 Torres (2006) señala que “En este proceso de creación de viviendas principales, la construcción de viviendas de nueva planta ha tenido enorme trascendencia en muchos de estos pequeños municipios. Pese a que en gran número de ellos se evidencia la importancia de la transformación de viviendas secundarias en principales, como en la comarca de Plentzia-Mungia, en otros municipios se ha producido un desarrollo muy importante del sector de la construcción”.

Las propuestas recogidas en la Ley del Suelo pretenden corregir el impacto que ha supuesto la interpretación que del concepto de núcleo preexistente se ha hecho. Entre los aspectos que la nueva Ley destaca cabe resaltar la obligatoriedad de que la consideración de núcleo preexistente tiene que estar ligada asimismo a la presencia de alguna dotación pública relacionada con la presencia de un equipamiento deportivo (frontón), plaza, centro cultural o incluso centro religioso (iglesia).

A pesar de la apuesta que se realiza por el barrio o anteiglesia, el documento prohíbe explícitamente aportar más dotación pública de la ya existente en ese lugar, tratando de controlar la concentración de vivienda que en él se pueda producir. De hecho, no se pueden superar las 25 unidades de vivienda teniendo en cuenta las existentes o las nuevas a construir, y se reduce el número de viviendas de nueva construcción respecto a lo señalado por las DOT, que pasa ahora a ser la mitad de las que había antes.

La ordenación de los núcleos preexistentes también es sometida a debate. Se decide que no deben de adecuarse a la parcelación existente sino que tienen que estar regulados por el propio plan general del municipio, en el que se van a fijar algunas de las características principales que va a tener lo que ahora puede denominarse promoción de vivienda.

Un ejemplo práctico de los que supone el cambio en la legislación que se realiza en torno a la figura del núcleo rural lo constituye el núcleo rural de San Esteban, en el municipio de Andoain, en el que se observa la diferencia entre el primer avance del Plan General, realizado antes de la aprobación de la Ley del Suelo, y el documento de aprobación inicial, presentado en el año 2007 y adecuado a las exigencias legislativas actuales.

El avance del 2005 consideraba a San Esteban como el único núcleo rural del municipio, contando con espacio libre público al que se abren la ermita de San Martín y el frontón. Propone la delimitación de un ámbito que acoja unos desarrollos residenciales de baja densidad, en consonancia con el entorno, formando una entidad con carácter dentro del medio rural, con una propuesta de realización de 12 viviendas respetando e integrando el desarrollo preexistente (6 viviendas).

El documento de aprobación inicial (2007) delimita expresamente el núcleo rural de San Esteban en suelo no urbanizable, cumpliendo el artículo 29 de la Ley del Suelo de 2006 y entre cuyos objetivos está la delimitación de una agrupación de caseríos en torno a una espacio público existente con el fin de conservar el entorno, sus caseríos y los equipamientos públicos existentes, y el de permitir nuevas edificaciones residenciales sujetas a un plan especial, a un acceso desde la vía pública y que no podrán en ningún caso superar las dos plantas. La proyección urbanística no puede superar ni en número ni en espacio construido al 50% del existente, es decir, inferior o igual a 3 viviendas. Es más, no tiene la consideración de incremento de vivienda la división horizontal de los caseríos preexistentes para dar lugar a dos o más viviendas.

La comparación de ambos documentos deja entrever la delimitación que para el desarrollo de la figura de ordenación de núcleo rural ha supuesto la nueva Ley del Suelo. Esta delimitación apenas supone incidencia urbanística alguna para un municipio que prevé realizar los próximos años un total de 1919 viviendas y al que le permite mantener relativamente íntegra una de las zonas más valoradas por su paisaje y más visible desde el núcleo urbano del municipio.

MAPA N° 1
Goiburu. Del Avance (2007) a la aprobación del Plan General (2009)



Fuente: Avance del Plan General. Año 2007. Plan General. Año 2009

5. LA VOLUNTAD MUNICIPAL, CLAVE PARA LA PRESERVACIÓN DEL SUELO Y LOS RECURSOS NATURALES. A MODO DE CONCLUSIÓN

La ley de urbanismo y ordenación del territorio del País Vasco nace con el objetivo de dotar a Euskadi de una herramienta clave en la lucha contra la especulación del suelo. En la ley preocupan sobre todo las cuestiones urbanísticas, preferentemente ligadas a la vivienda, y la apuesta por un desarrollo sostenible. La preservación del suelo no urbanizable, las restricciones al crecimiento de núcleos rurales o la limitación de construcción de viviendas, vinculadas a explotaciones agropecuarias, son aspectos sobre los que va a legislar y ordenar.

Sin embargo, en la lectura del documento no se observan cambios de entidad en cuanto al tratamiento del medio rural se refiere. Como principio general, se apunta que los usos y construcciones urbanas no son permitidos en el suelo rural puesto que este tipo de suelo no es el adecuado para el desarrollo de actividades propias de la ciudad. Una acción que ya trataba de ser regulada en la ley del suelo de 1975 pero que, cuatro décadas después, sigue siendo un objetivo aún sin materializar. La Ley no supone un cambio sustancial con la legislación anterior, tan sólo incluye ligeras modificaciones dirigidas a impedir la pérdida indiscriminada de suelo rural.

Entre las aportaciones novedosas de la Ley respecto a la ordenación de los recursos naturales apenas hay aportaciones a resaltar. La adopción de la figura de Plan General frente a la de Norma Subsidiaria es cierto que obliga a plantearse el destino del hasta ahora suelo no urbanizable, dando la opción de profundizar en las características y aportaciones de este medio. Los primeros Planes Generales realizados, sin embargo, apenas muestran diferencias del tratamiento de este suelo respecto a los anteriores, quedando su regulación en manos de la sensibilidad que cada corporación municipal tenga.

Otro tanto se puede señalar de la realización de vivienda agraria en suelo rural. Las posibilidades de edificación se van reduciendo pero la puerta continúa abierta y queda en gran medida en manos de la interpretación que de la dedicación agraria realice la administración sectorial, siendo el grado de exigencia diferente de un territorio a otro.

La construcción en barrios o núcleos preexistentes, que en menos de una década ha llevado a la proliferación de auténticas barriadas de chalets en zona rural, queda ahora considerablemente limitada. Si bien esta medida llega demasiado tarde, en un momento en el que la mayoría de los núcleos rurales que marcaban una de las imágenes propias del País Vasco han quedado totalmente desfigurados.

Los avances legislativos respecto a la protección de los recursos del medio natural, aunque positivos, son escasos quedando en gran medida en manos de las decisiones que administraciones locales. Y es en este campo donde parece haberse producido un avance importante puesto que tanto las diputaciones como algunos ayuntamientos comienzan a adquirir conciencia de la dimensión que había alcanzado la urbanización del suelo rural y a plantear regulaciones que, fundamentadas en los criterios de la nueva Ley del Suelo, tratan de responder a las demandas de la población local sin descuidar consideraciones naturales, agrológicas o paisajísticas.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBERDI COLLANTES, J.C. (2008): “El medio natural ante la presión urbanística: herramientas de actuación en la planificación municipal”. *Nimbus*. 21-22, pp. 5-28.
- ALBERDI COLLANTES, J.C. (2008): “Paisaje, capacidad agrológica y conectividad en la planificación municipal”. *Boletín de la AGE*. 50, pp. 5-28.
- AINZ IBARRONDO, M.J. (2002): *¿Es posible el caserío? Perspectiva Territorial*. Libro Blanco de la Agricultura. Jornada Autonómica del País Vasco. Vitoria.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2009): *La ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: necesidad y oportunidad de una reforma*. Diputación Foral de Huesca. (Consulta, 2-2-2010)
- ESCUADERO ALONSO, T. (1993): “La protección del medio rural desde el urbanismo”. *Sustrai*, nº 31, pp. 26-28.
- GARCÍA ALVARADO, J.M. (2000): “Capacidad potencial de Usos Agrarios y Urbanización: contribución a la geografía de la sostenibilidad de la región de Madrid”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. 20, pp. 419-436.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (1988): “Los instrumentos de ordenación del territorio en la protección de la agricultura periurbana”. *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 413-432.
- LÓPEZ TUBIA, E.M. (1994): “Propuesta para la actualización del régimen del suelo no urbanizable en la gestión municipal”. *Estudios sobre urbanismo y ordenación del territorio*. Instituto Vasco de la Administración Pública. Onati (Gipuzkoa).
- LOROÑO MUGARZA, A. (2007): “Apuntes sobre la nueva Ley del Suelo del País Vasco”. *Euskadi Forestal*. 2007, 21-22.
- MALLARACH I CARRERE, J. (2005): “Els espais naturals protegits d’Andorra. Reptes, propostes i perspectives a principis del segle XXI”. *Bulletin Institut Catalan de Historia Natural*. 72, pp. 167-182
- MARULL, J. y MALLARACH, J.M. (2002): “La conectividad ecológica en el Área Metropolitana de Barcelona”. *Ecosistemas* 2, p. 6. (URL: <http://www.aeet.org/ecosistemas/022/investigacion6.htm>)
- MONTSENY, A. (2000): “Paisatge, espais naturals i turisme”. *Revista de Debats Territorials*. 8, pp. 139-144.
- NAVALÓN GARCÍA, M.R. (1993): “Notas sobre el régimen urbanístico del medio rural. El tratamiento del suelo no urbanizable en el planeamiento de los municipios alicantinos”. *Investigaciones Geográficas*, 100, pp. 133-149.
- NIETO, M. (2007): *Espacios Residenciales y las Áreas Turísticas. Espacios Públicos Espacios Privados. Un debate sobre el territorio*. Santander. pp. 85-87.
- SASTRE, P., DE LUCIO, J.V. y MARTÍNEZ, C. (2002): “Modelos de conectividad del paisaje a distintas escalas. Ejemplos de aplicación en la Comunidad de Madrid”. *Ecosistemas* 2, p. 5. (URL: <http://www.aeet.org/ecosistemas/022/investigacion5.htm>).
- SERVET, R. y MARTÍNEZ, N. (2000): Evaluación de impacto ambiental del planeamiento urbanístico: la cuestionabilidad de un procedimiento y una metodología de prevención ambiental. *II congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, pp 887-902. Gijón.
- TORRES ELIZBURU, R. (2006): “La contraurbanización en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. *Lurralde*. 29, pp. 57-85.