

2. Ordenación del territorio y desarrollo rural

1. Introducción.

1.1. Del factor tierra al factor territorio en el diseño de la política agraria: el desarrollo rural. 1.2. El nuevo impulso europeo al desarrollo rural: directrices estratégicas comunitarias; planes estratégicos nacionales y programas de desarrollo rural.

2. Agricultura y urbanismo: la tensión por el control de la ocupación del territorio y el desarrollo rural como posible punto de encuentro.

2.1. La evolución del Derecho urbanístico: de lo rústico a lo no urbanizable. La tensión en torno a la liberalización y el suelo no urbanizable. La posterior reivindicación por la legislación urbanística autonómica del medio rural y natural. 2.2. Los primeros reconocimientos del desarrollo rural en la legislación urbanística. 2.3. Régimen urbanístico de los núcleos rurales de población y la ordenación territorial de las zonas de montaña como modelos singulares de desarrollo rural.

3. Normativa estatal sobre desarrollo rural. La legislación autonómica de desarrollo rural y su referencia a la ordenación del territorio.

4. Consideraciones finales sobre las vías de posible articulación entre la ordenación del territorio y desarrollo rural.

Martín Bassols Coma
*Presidente de la Asociación de Derecho
Urbanístico.
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alcalá*

1. Introducción

1.1. Del factor tierra al factor territorio en el diseño de la política agraria: el desarrollo rural

Las transformaciones experimentadas por la Política Agraria Común (PAC) a raíz de la globalización, liberalización del comercio internacional y ampliación de la Comunidad de quince a veinticinco miembros, vienen propiciando un cambio de enfoque desde una política agraria centrada exclusivamente en la tierra agrícola como bien de producción y de comercialización de sus productos hacia una valoración del espacio rural como marco territorial en el que es posible proyectar una pluralidad de funciones estructuradas en torno a una nueva política pública de desarrollo rural. El fundamento principal de este cambio de enfoque se basa en la idea de la "multifuncionalidad de la agricultura", proclamada en 1997 por el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo de Luxemburgo, que constituiría la base de la reforma de la PAC contenida en la famosa Agenda 2000 y definida posteriormente con las tres funciones principales de la agricultura europea, "la producción de materias primas y alimentos en condiciones competitivas (y sus consecuencias sobre la seguridad alimentaria europea), la conservación del medio ambiente y del paisaje rural y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado".¹

Será precisamente el reconocimiento que la agricultura realiza funciones extraproductivas de alimentos para las que el agricultor no encuentra en el mercado remuneración las que justificarán un nuevo tipo de apoyo comunitario centrado en el desarrollo rural y erigido como segundo pilar de la PAC. Durante el periodo 2000-2006 se ha articulado desde distintos fondos europeos (especialmente FEOGA para Regiones Objetivo núm. 1 y el Programa Iniciativa Comunitaria LEADER), que han favorecido extraordinariamente a nuestro país, pues, como destaca Colino Sueiras, "España ocupa la segunda posición, después de Francia, en lo que concierne a los fondos destinados a la intervención de los mercados y el primer lugar en lo que respecta a los recursos movilizados a favor del segundo pilar. A lo largo de este sexenio, la financiación del desarrollo rural

en España se situó en 6.400 millones de euros –prácticamente el mismo importe que el asignado para el conjunto de la Unión Europea en el 2001–, lo que representa un esfuerzo presupuestario muy distante del que podrían haber realizado nuestras administraciones públicas.²

Merece destacarse, al mismo tiempo, cómo la política de desarrollo rural no se basa exclusivamente en el presupuesto de la multifuncionalidad de la agricultura y en las nuevas modalidades del apoyo financiero comunitario, sino que supone una apuesta por la filosofía del desarrollo económico endógeno y, simultáneamente, participativo de base local y asociativo.³ Frente a la visión tradicional de centrar el progreso económico y técnico en las grandes concentraciones urbanas que, como reflejo, situaban al mundo rural en la periferia (no solamente entendida en términos geográficos sino como exclusión de los servicios urbanos) y en situación de dependencia exógena de lo urbano, se ha ido imponiendo un nuevo modelo basado en las potencialidades del territorio. Como gráficamente se ha apuntado, "el desarrollo no se produce únicamente 'en áreas', sino 'a través de esas áreas', cada una con su propia composición de fuerzas del trabajo y dotación de recursos. Resulta inevitable que los procesos de desarrollo, ya sean exógenos o endógenos, estén determinados por factores locales".⁴

Esta revalorización del territorio rural con sus recursos sociales, organizativos, económicos y ambientales que lógicamente propician la emergencia de una nueva visión fragmentada y pluralista de lo rural (espacios periurbanos, de agricultura intensiva, agroindustriales, deprimidos, zonas de montaña, etc.) frente a la perspectiva tradicional uniforme e idealista del mundo rural, está demandando un reconocimiento jurídico en el marco de la ordenación del territorio y del urbanismo. Precisamente en este trabajo pretendemos detectar los factores de resistencia a este nuevo enfoque y analizar las posibles vías que permitan una mayor integración entre el desarrollo rural y la ordenación del territorio a corto y medio plazo. Para ello debemos tomar nota de algunas iniciativas que se han dado en este orden de consideraciones. Merece especial atención por su interés el informe elaborado en 1999 (BO del Senado, serie I, núm. 803, de 16 de diciembre de 1999) por la Comisión Especial del

1. ATANCE MUÑIZ y TIÓ SARALEGUI, "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 189, 2000, p. 29-48, y MASSOT MARTÍ. A., "La PAC entre la Agenda 2000 y la ronda del milenio. ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 188, 2000, p. 9-66.

2. COLINO SUEIRAS, "El desarrollo rural. Segundo pilar de la PAC", en *Política agraria común: balance y perspectivas* (directores J. L. García Delgado y M. J. García Grande), La Caixa, Colección Estudios Económicos, núm. 34, Madrid, 26 de diciembre de 2005.

Para conocer el desglose de las inversiones, *vid. La agricultura, la pesca y la alimentación en España, 2004*, MAPYA, Madrid, 2005, p. 457-508.

3. Para un conocimiento de las características del movimiento asociativo rural-local, *vid. TENA GIL, P.*, "La formación en el medio rural al amparo de los programas de desarrollo rural", en *Documentación Social*, núm. 133, abril-junio de 2004, p. 105 y ss. Sobre la Red Española de Desarrollo Rural, Senado, Comisión Especial para el Estudio de los Problemas del Medio Rural (CG. Diario de Sesiones del día 11 de noviembre de 1999, núm. 514).

4. LOWE Ph.; MURDOCH, J.; WARD, N., "Redes en el desarrollo rural. Más allá de los modelos exógenos y endógenos", en *Agricultura y Sociedad*, núm. 82, enero-abril de 1997.

Senado para el Estudio de los Problemas de Medio Rural (la Comisión se creó en 1996), en el que, tras un exhaustivo análisis de la problemática del mundo rural y con audiencia de múltiples expertos, se aboga por la elaboración de una futura Ley de desarrollo rural, entre cuyos principios informativos figura la interdependencia del espacio rural y urbano sobre la base de que “los problemas de desarrollo del medio rural no deben considerarse como el resultado de la oposición entre zonas rurales y zonas urbanas, sino como consecuencia de una problemática común de ordenación del territorio que comprenda núcleos rurales, pero también urbanos”.

Un precedente a tener en cuenta en este orden de consideraciones lo constituye la densa Ley francesa de 204 artículos, “Loi n° 2005, de 23 de février de 2005, relative au développement des territoires ruraux”,⁵ que pretende reducir la “fracture rurale” y buscar nuevas formas de promover el desarrollo rural. Precisamente en nuestro país se ha anunciado para la legislatura 2004-2008 un anteproyecto de Ley de orientación para el desarrollo rural y la agricultura, del que se conocen algunos fragmentos preparatorios publicados en periódicos especializados, en los que se tratan cuestiones como el acceso de la mujer y los jóvenes al mundo rural; la acción concertada, la organización y potenciación del movimiento asociacionista: creación de un consejo de desarrollo rural a nivel estatal; régimen de las obras comunes y específicas, etcétera.

1.2. El nuevo impulso europeo al desarrollo rural: directrices estratégicas comunitarias; planes estratégicos nacionales y programas de desarrollo rural

La Conferencia Europea de Salzburgo (2003) sobre Desarrollo Rural con vistas a la integración de nuevos estados miembros reitera el compromiso comunitario de garantizar la sostenibilidad económica, medioambiental y social de desarrollo de todas las zonas rurales de la Unión Europea, si bien se impuso la meta de buscar un nuevo método operativo para superar la complejidad de sus diversas políticas de desarrollo rural en aras a una mayor simplicidad, incluida la programación del aspecto financiero. Fruto de esta preocupación ha sido la aprobación del Reglamento CE núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 (DOUE de 21 de octubre de 2005), por el que se aprueba la ayuda rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013.

La acción del FEADER (artículo 3) contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la Comunidad como complemento de las políticas de

apoyo al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la policía agrícola común, la política de cohesión y la policía pesquera común. Para alcanzar estos macroobjetivos se diseñan cuatro tipos de acciones generales denominadas ejes: 1) aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal; 2) mejora del medio ambiente y del entorno rural (ayudas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en las zonas de montaña y a otras zonas con dificultad; ayudas Natura 2000 y relacionadas, Directiva 2000/60 CE, sobre aguas; ayudas agroambientales para los agricultores que asuman voluntariamente compromisos ambientales, inversiones no productivas, etc.; 3) calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural (ayuda a la creación de microempresas, fomento de actividades turísticas, infraestructuras para centros de información y señalización de lugares turísticos, infraestructuras recreativas de acceso a zonas naturales, desarrollo y/o comercialización del turismo rural), prestación de los servicios básicos para la economía y la población rural, conservación y mejora del patrimonio rural (planes de protección y gestión de las zonas Natura 2000 y demás zonas de alto valor natural), inversiones, mantenimiento y mejora del patrimonio cultural y el paisaje rural; 4) enfoque LEADER (estrategias de desarrollo rural por zonas diseñadas y territorios rurales subregionales claramente delimitados, apoyo a grupos de acción local, enfoque ascendente que otorgue a los grupos de acción local un poder decisorio sobre la elaboración de una estrategia de desarrollo rural; estrategia multisectorial basada en la interacción entre agentes y proyectos de sectores de la economía global, creación de redes locales de acción, etcétera.

Para la consecución de estos ambiciosos objetivos (ejes) en el periodo 1 de enero de 2007 - 31 de diciembre de 2013, el Consejo aprobará unas directrices estratégicas a escala comunitaria estableciendo las prioridades para dicho periodo de programación. En el marco de dichas directrices y en coherencia con las mismas y con coordinación entre prioridades nacionales y regionales, los estados miembros elaborarán planes estratégicos nacionales que servirán, a su vez, de preparación para la programación del FEADER y se aplicará a través de los programas de desarrollo rural. Los estados miembros deberán elaborar dichos planes estratégicos nacionales después de aprobadas las directrices estratégicas comunitarias. Con fecha 5 de julio de 2005, la Comisión formula una propuesta de Decisión sobre las directrices estratégicas en las que se detallan dentro de cada eje los contenidos específicos o subjetivos. Desde la perspectiva territorial merecen destacarse como atenciones prio-

5. El núm. 23/2005, de 20 de junio, AJDA (*L'Actualité Juridique. Droit Administratif*) dedica un dossier sobre las principales innovaciones y orien-

taciones de dicha Ley, p. 1266 a 1291.

ritarias: protección de los paisajes rurales; reforzar la aportación a la agricultura ecológica; fomentar iniciativas agroambientales, atender a la biodiversidad y preservación de los sistemas agrarios y forestales, fomentar el turismo rural, mejorar la gobernanza local y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales. Con especial énfasis se insiste en fomentar el equilibrio territorial al destacar que “los programas de desarrollo rural pueden ser vitales para que las zonas rurales resulten atractivas. También pueden ayudar a mantener un equilibrio perdurable entre zonas urbanas y rurales en una economía competitiva basada en el conocimiento. En combinación con otros ejes, las medidas de gestión del suelo pueden contribuir al adecuado reparto espacial de actividades económicas y a la cohesión territorial”.

En el proceso de elaboración de los planes estratégicos nacionales, el protagonismo del Estado es relevante en la medida en que conforme al artículo 11 deberá incluir una evaluación de la situación económica, social y medioambiental y de potencial de desarrollo; estrategia elegida para la acción común de la Comunidad y el Estado; prioridades temáticas y territoriales relativas al desarrollo rural correspondiente a cada eje, incluidos los principales objetivos cuantificados en indicadores para su evaluación y seguimiento; lista de programas de desarrollo rural por la que se vaya a aplicar el plan estratégico nacional y asignación indicativa del FEADER para cada programa (temática que exigirá en nuestro ordenamiento atender a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas), medios necesarios para la coordinación con los demás instrumentos del PAC; presupuesto necesario para alcanzar los objetivos de convergencia y descripción de medidas para apoyar la Red Nacional de Desarrollo Rural. Los planes nacionales se elaborarán con arreglo a las disposiciones institucionales propias, pudiendo presentar un programa único para todo su territorio, bien un conjunto de programas regionales; los estados miembros con programas regionales también podrán presentar para su aprobación un marco nacional que contenga elementos comunes para dichos programas, fórmula ésta última que puede tener su encaje en nuestro sistema de comunidades autónomas. Una vez aprobado el Plan Estratégico Nacional se elaborarán los programas de desarrollo rural en estrecha colaboración con las autoridades regionales y locales, agentes económicos y sociales y cualquier otro organismo apropiado que represente a la sociedad civil, organismos no gubernamentales y organismos dedicados al fomento del hombre y la mujer, y definirá la estrategia para hacer frente a los problemas de

su ámbito de aplicación, presentando al efecto un plan de financiación de las acciones programadas para establecer la contribución del FEADER y del Estado miembro. El Reglamento establece finalmente un preciso mecanismo de seguimiento, evaluación y, en su caso, revisión de los programas.

2. Agricultura y urbanismo: la tensión por el control de la ocupación del territorio y el desarrollo rural como posible punto de encuentro

Como ha destacado gráficamente A. Carroza,⁶ ha existido históricamente un fuerte enfrentamiento a nivel económico-social y legislativo entre la agricultura y el urbanismo por el control del territorio, lo que ha determinado una posición de separación entre las políticas de ordenación de ambos sectores y en las respectivas disciplinas del Derecho agrario y del Derecho urbanístico. Para la agricultura el territorio es la tierra, entendido como sede de vida y de actividad agrícola, forestal o pecuaria de una población, por lo que considera de la máxima importancia su protección. Por el contrario, como manifiesta el autor citado, “parece como si el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales estuvieran dominados por la sola preocupación de mantener separados los terrenos edificados de los no edificados: el mantenimiento de los cultivos en las áreas no edificables no es tenido en cuenta”. El citado autor, a la vista de las transformaciones de la vida urbana y rural, propone un ensanchamiento de este horizonte y observar el territorio desde otra perspectiva. Precisamente, la problemática del desarrollo rural puede ser una ocasión propicia para revisar las categorías tanto del Derecho agrario como del Derecho urbanístico. Por lo que afecta a este último, la legislación existente pone de relieve una serie de resistencias que es necesario, esquemáticamente, descubrir como cuestión previa al alumbramiento de nuevos enfoques en línea con lo que se ha denominado por Precedo Ledo⁷ el objetivo de un desarrollo territorial integrado que permite insertar las redes urbanas locales y los espacios rurales a través de una estrategia de cooperación.

2. 1. La evolución del Derecho urbanístico: de lo rústico a lo no urbanizable. La tensión en torno a la liberalización y el suelo no urbanizable. La posterior reivindicación por la legislación urbanística autonómica del medio rural y natural

A) En contraste con países como Gran Bretaña, que en su legislación urbanística (especialmente desde la Town and Country Planning Act de 1932) se enuncian y con-

6. A. CARROZA, “La naturaleza del Derecho agrario en el marco de una sociedad urbanizada”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo-junio de 1980, núm. 538, p. 599 y ss.

7. PRECEDO LEDO, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*, Ed. Síntesis, Madrid, 2004, p. 67-72.

templán conjuntamente los desarrollos (*development*) de la ciudad y del campo, nuestra legislación urbanística desde 1956 ha optado por una denominación más aséptica de régimen del suelo y ordenación urbana, aun cuando incide en algunos aspectos relacionados con el campo o lo rural. En efecto, la primera Ley del suelo de 1956 aportaba una clasificación tripartita del suelo, tipificando como una categoría propia al suelo rústico, y contemplaba dentro de los planes especiales a los de protección al paisaje; conservación y mejora del medio rural. La referida Ley del suelo, respetando escrupulosamente las competencias del Ministerio de Agricultura en la materia, articulaba tres directrices importantes: a) impedir la transformación del destino agrícola o forestal cuando el Plan (había que presumir que habilitaba tanto al Plan General como a los planes especiales) determinaba específicamente los terrenos que debían ser objeto de conservación y defensa; b) cuantificaba el derecho de edificación sobre este suelo en un metro cúbico como máximo por cada cinco metros cuadrados de superficie, salvo cuando se tratara de construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias mejorables que respondan a planes o normas del Ministerio de Agricultura; en los supuestos de construcciones e instalaciones vinculadas a terrenos que desarrollasen un fin nacional, asistencial, educativo y sanitario o turístico que exijan su emplazamiento en el medio rural, así como para la vivienda unifamiliar alejada de centros urbanos en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, pudiéndose permitir en todas estas excepciones mayores volúmenes de edificación, y c) en las transferencias, divisiones y asignaciones de terrenos rústicos no podrían efectuarse fraccionamientos que rompieran la unidad mínima de cultivo.

B) En 1968, con el impulso de las directrices de los planes de desarrollo se aprobaría la Ley 54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural, que posteriormente se incorporaría al Texto refundido de la Ley de reforma y desarrollo agrario (Decreto 118/1973, de 12 de enero), y que en cierto modo anticipaba, conforme a la ideología de la época, algunos planteamientos del actual desarrollo rural, al menos en el sentido de que lo agrario no absorbe la totalidad de lo rústico o rural. En este nuevo contexto de separación de materias, la reforma de la Ley del suelo de 1976 nominalmente prescinde de lo rústico e inaugura la aséptica terminología sustitutoria de suelo no urbanizable. Según la exposición de motivos, el planeamiento distingue o clasifica dicho suelo en atención a dos funciones básicas: a) por sus valores de orden agrícola, paisajístico, etc., y b) más significativamente “por conveniencia de limitar la dinámica urbana”. El desarrollo en el texto de la Ley de estas funciones van a propiciar, sin embargo, una diversificación del núcleo de su regulación y una pérdida de identidad del medio rural

como componente del modelo territorial que debe contener, según el Texto refundido de la Ley del suelo de 1976, todo plan general de ordenación urbana, quedando reducido este último a un mero reflejo del modelo urbano proyectado. En efecto, por vía esquemática pueden destacarse las siguientes derivaciones:

a) La primera de las funciones apuntadas se proyectaría adecuadamente, conforme a la naciente preocupación por los problemas ambientales puestos de manifiesto en la Conferencia de Estocolmo de 1972, en el apartado b) del artículo 80, al habilitar al Plan para otorgar una especial protección en “razón de su excepcional valor agrícola, forestal, ganadero, de posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos y culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico”. Esta misión de protección tan ambiciosa necesariamente debía apoyarse en la legislación sectorial y, en definitiva, ponerse a su servicio como portadora de la capacidad de vinculación negativa para impedir la transformación urbanística del suelo no urbanizable. Ahora bien, esta función protectora del planeamiento se agotaba en sí misma, al remitir su regulación sustantiva a la legislación sectorial que, especialmente a partir de la Constitución de 1978, se producirá “motorizadamente”, tanto en el ámbito estatal como autonómico (patrimonio histórico, recursos naturales, medio ambiente, paisaje, etc.), dando lugar a un mosaico de protección, incluso en algunos supuestos contradictorios en sus piezas, que impedían la formación de una imagen global o de conjunto del medio rural y natural. Sólo acudiendo a la figura de los planes especiales de protección previstos en la propia Ley del suelo podía articularse una visión unitaria de un segmento del medio rural o natural.

b) La función de contención o de limitación de la dinámica urbana del suelo no urbanizable constituye su esencia y la razón de ser de su denominación como suelo no urbanizable –extirpando toda connotación de lo rústico– y como pieza básica de la política urbanística, tanto en sentido cuantitativo como cualitativo. En efecto, desde el punto de vista de su dimensionamiento espacial, el suelo no urbanizable venía justificado por la previa clasificación del suelo urbanizable, objeto además de previa programación temporal (suelo urbanizable programado y no programado), si bien el sistema podía quedar desnaturalizado por las reclasificaciones y modificaciones y revisiones del planeamiento. Desde la perspectiva cualitativa, la Ley del suelo de 1976 sustituye el reconocimiento cuantitativo de la edificabilidad por un control sobre las modalidades de las actividades que podían implantarse en dicho suelo, y en función de las mismas determinar las características y volúmenes de edificabilidad permitidos. Este procedimiento de control se articulaba sobre la base de unas calificaciones de utilidad pública o interés social y una doble autoriza-

ción local y estatal (posteriormente sustituido por un control autonómico). Frente al decisionismo discrecional de las calificaciones de utilidad pública o interés social, la legislación urbanística (especial o general) autonómica ha propiciado –además de recuperar en algunos casos la denominación de suelo rústico– un detalladísimo catálogo de clasificaciones y subclasificaciones de actividades susceptibles de emplazarse en el suelo no urbanizable de gran complejidad y de clara matriz técnico-urbanística (con percepción incluso de cánones o contribuciones por determinados aprovechamientos) que han cambiado la percepción anterior de dichos suelos, pero que no aportan un modelo sustantivo del medio rural.⁸

C) La función de contención o delimitación de la dinámica urbana del suelo no urbanizable iba a experimentar un cambio significativo a raíz del llamado *proceso de liberalización del suelo* que se inaugura formalmente con el Decreto ley 5/1996 y la Ley 7/1997, y continuado con la Ley 6/1998, de 13 de abril. A la desaparición de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado se une su consideración potencial y residualmente transformable después de la previa clasificación del suelo urbano y no urbanizable. En efecto, el suelo urbanizable se articula exclusivamente en función de su carácter protector, derivado de la legislación sectorial o por la propia decisión del planeamiento con el único resquicio en la primitiva versión de la Ley 6/1998 del que “se considere inadecuado para un desarrollo urbano”, resquicio que desaparece posteriormente por un decreto ley del año 2000. La polémica que originó la mera reducción de la función del suelo no urbanizable como instrumento de la protección sectorial se refleja en la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de junio, que facilitaba que por razones ambientales podía restringirse la capacidad de transformación del suelo urbanizable. Fruto de este cambio de orientación ha sido la nueva redacción del artículo 9.2 *in fine* de la Ley 6/1998 por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que permite la clasificación de suelo no urbanizable en aquellos casos en que “se consideren inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativos del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”. Esta nueva versión de contención de la dinámica urbana ya no descansa en decisiones voluntaristas, sino en fundamentos de racionalidad que deberán plasmarse en el planeamiento territorial o urbanístico y que pueden ofrecer un

cauce adecuado y operativo para implantar una política de desarrollo rural.

2.2. Los primeros reconocimientos del desarrollo rural en la legislación urbanística

En línea con lo anteriormente expuesto hay que subrayar que las referencias directas al desarrollo rural o, en general, a la ordenación del medio rural como objetivo del planeamiento urbanístico general o especial no son abundantes en la legislación urbanística de las comunidades autónomas, a excepción de la Ley de Galicia 9/2000, de 30 de diciembre (modificada por la Ley 15/2004), que precisamente lleva por rúbrica de “ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia”. En efecto, se pueden recordar algunas referencias episódicas y singulares en: legislación del suelo de Madrid (Ley 9/2001 de 17 de julio, de la Comunidad de Madrid), en cuyo artículo 29 se prevé la posibilidad de implantar en el suelo no urbanizable protegido “actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluyendo las de comercialización de productos agropecuarios y los servicios complementarios de dichas actividades”; legislación de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (Ley 10/1998, de 2 de julio), que prevé cómo los planes especiales de protección del medio natural podrán adoptar medidas especiales para los espacios naturales del paisaje y del medio físico rural; Reglamento de actuaciones en suelo rústico (Decreto 242/2004, de 27 de junio, de Castilla-La Mancha, que regula las actuaciones en el suelo rústico para contribuir de forma integrada a las políticas autonómicas de desarrollo rural y ambiental; análogamente, se hacen referencias al medio rural en las leyes de la Comunidad Valenciana, Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de suelo no urbanizable, y Ley 47/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje.

La excepción en esta materia la constituyen las referidas leyes de ordenación urbanística y protección del medio rural de 2002 y reformada en 2004, primera norma urbanística en nuestro ordenamiento que incorpora y substantiviza en su rúbrica la problemática del medio rural. Como se manifiesta en su exposición de motivos, la Ley pretende “trazar una verdadera política territorial sobre el medio rural”. Aunque el término de desarrollo rural no se utiliza en sentido técnico, lo cierto es que en las piezas esenciales de esta política territorial sobre el medio rural está implícita la política de desarrollo rural. Las piezas básicas de este sistema recaen en la determinación de las categorías del suelo rústico, en la regula-

8. Sobre las principales cuestiones relacionadas con el suelo rústico o no urbanizable, pueden consultarse, entre otros: PAREJA LOZANO, C., *Régimen del suelo no urbanizable*, Madrid, 1990; PAREJO ALFONSO, “El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio”, RDU,

núm. 132, 1993; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado”, RDU, núm. 142, 1995, y CORRAL GIJÓN, M., *La protección registral del suelo rústico*, SECR, Madrid, 2003.

ción del suelo de núcleo rural; en la exigencia que todo plan general de ordenación urbana incorpore, además de una memoria y del estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico, un estudio del medio rural y análisis del modelo de asentamiento poblacional [artículo 61.1.a) y 2], que servirá de base para establecer “las medidas tendentes a la conservación y mejora de las potencialidades intrínsecas y, en particular, para la protección de sus valores ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos, culturales o con potencialidad productiva”. Como medida complementaria se prevé la posibilidad de formular planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural.

2.3. Régimen urbanístico de los núcleos rurales de población y la ordenación territorial de las zonas de montaña como modelos singulares de desarrollo rural

A) El tradicional reconocimiento en la cornisa cantábrica y en los archipiélagos de los núcleos rurales de población viene teniendo su reconocimiento en la legislación urbanística autonómica, bien como núcleos aislados o periurbanos e incluso con carácter turístico. Conviene retener sintéticamente su régimen jurídico –urbanístico– como manifestación o microexperiencia de desarrollo rural, especialmente en atención a la preocupación por dotar de servicios urbanísticos a estos núcleos y regular estrictamente su régimen urbanístico.

–La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (Ley 9/2002, de 30 de diciembre, reformada por la Ley 15/2004, de 30 de diciembre) no se limita a ofrecer un marco general para la ordenación del medio rural, sino que ofrece particular atención a los núcleos rurales (ATS 13 y 24 a 30) como una forma de asentamiento tradicional con características morfológicas y topología tradicional de edificaciones, vinculadas con la explotación racional de los recursos naturales o bien de otra índole que manifieste una imbricación racional del núcleo con el medio físico y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión y crecimiento de estos asentamientos. El reconocimiento de estos núcleos rurales justifica la categoría específica de “suelo de núcleo rural” (artículo 13) con especificidad propia frente a las tres categorías tradicionales en que se clasifica con carácter general el suelo.

La relimitación de estos núcleos rurales deberá llevarse a cabo por el planeamiento urbanístico, que deberá contener un estudio detallado de su formación, evolución, características urbanísticas y especialmente de las topologías edificatorias, si bien la Ley de reforma de 2004 (disposición adicional 2) permite una relimitación previa para cuando no exista planeamiento a fin de poder permitir la edificación y las dotaciones urbanísti-

cas necesarias. Tanto por la vía del planeamiento como de la relimitación previa podrá determinarse su área posible de expansión (delimitados por una línea poligonal paralela a la circunscripción del núcleo existente y como máximo 200 metros lineales, salvo para los núcleos ubicados en una franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que no podrán ser ampliados en dirección al mar, salvo en casos especiales debidamente justificados. El régimen urbanístico de los núcleos rurales flexibiliza el régimen de cesiones con relación al suelo urbano, pero, sin embargo, exige para supuestos de nuevas edificaciones y sustitución de las existentes un régimen de cesiones de viario para la conexión con los servicios que existen en el núcleo y para los supuestos de rehabilitación, protección o mejora del medio rural se precisará la relimitación de polígonos con exigencia de cesiones gratuitas para viales, equipamientos y dotaciones públicas. El uso característico de las edificaciones en el núcleo rural será prioritariamente el residencial, si bien se podrán permitir usos comerciales, productivos, turísticos, equipamiento comunitario y tradicionales ligados a la vida rural, si bien la Ley establece un régimen riguroso (artículo 25) en orden a la edificación y sus materiales, prohibición en principio de derribo y demolición y tipificación de usos prohibidos (artículo 28).

–La legislación de ordenación del territorio y urbanismo (Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril) del Principado de Asturias reconoce también la existencia de los núcleos rurales (artículos 136 y ss.), si bien no como una clase específica de suelo, sino como una modalidad de “suelo no urbanizable objeto de ocupación residencial”. La configuración de los núcleos de población (artículo 136) se articula, bien “en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que mantiene la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa”, bien por constituir asentamientos de población que, pese a contar con servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica para sus necesidades propias, no están integrados en una malla urbana. La relimitación de estos núcleos corresponde al plan general de ordenación urbana, que establecerá los requisitos necesarios para que la agrupación poblacional pueda ser clasificada como núcleo rural, si bien como instrumento de ordenación del territorio se precave la elaboración de un catálogo de núcleos rurales (artículo 54) que establecerá la superficie mínima edificable, clasificándolos en función de su densidad. La normativa urbanística establecerá un régimen estricto de usos y de edificación, permitiéndose siempre que no impidan el respeto al entorno la construcción de viviendas agrupadas en una sola parcela de extensión no superior a multiplicar el número de viviendas por la establecida como mínima. Se posibilita la implantación

de nuevos servicios de electricidad, telefonía y otros semejantes como en el suelo urbano, pero pese a alcanzar las dotaciones de servicios urbanísticos exigidos a los solares no podrán “convertirse en suelo urbano ni obligar al Ayuntamiento a modificar el Plan General en tal sentido” (artículo 136.3).

–En este mismo orden de consideraciones, pero con un protagonismo sensiblemente inferior, pueden encontrarse alusiones a los núcleos rurales en Cantabria (Ley 2/2001, de 25 de junio: en el marco del suelo rústico se contemplan las aldeas, barrios y pedanías); las Islas Baleares (Ley de suelo rústico 6/1997, de 8 de julio: artículo 8); Canarias (suelo rústico de asentamiento rural, cuyas características no justifican su clasificación y tratamiento como suelo urbano [artículo 55.c).1 del Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales]; suelo urbano de núcleo rural, incluido en la huerta tradicional de Murcia, por existir agrupación de viviendas con viario e infraestructuras con vida comunitaria propia, vinculadas a la actividad del sector primario: artículo 63.4 de la Ley 1/2001, del suelo de la Región de Murcia.

B) Como una segunda modalidad de protección de lo rural debe recordarse que la Constitución, en su artículo 130.2, prevé un tratamiento especial de las zonas de montaña con el fin de atender a su modernización y desarrollo. Con este propósito se promulgó la Ley estatal 25/1982, de 30 de junio, sobre agricultura de montaña. La rúbrica de la Ley pretende enfatizar los aspectos agrarios, pero al propio tiempo no puede dejar de reconocer sus aspectos de desarrollo rural al destacar su artículo 1 que la Ley pretende contribuir al desarrollo social y económico, manteniendo un “nivel demográfico adecuado y atendiendo a la conservación y restauración del medio físico como hábitat de sus poblaciones”. El instrumento operativo de la Ley lo constituyen los programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de montaña (artículos 7 a 14), en los que se contemplan, además de las estrictamente agrarias, una serie de acciones de clara matriz del desarrollo rural: defensa, conservación, restauración del medio físico y el paisaje, espacios naturales, protección de la flora, de la fauna, de las formaciones rocosas y de las aguas y, en especial, de fomento de las actividades turísticas y recreativas de las zonas de montaña al objeto de que “las futuras edificaciones, núcleos turísticos o recreativos y obras de infraestructura, especialmente comunicaciones, en armonía con el paisaje y usos del suelo no perjudiquen al medio natural y permitan la protección de los tipos de arquitectura rural”. Finalmente, la Ley prevé que las comunidades autónomas podrán dictar “reglas adicionales” dentro de sus competencias “pero sin elevar o reducir los parámetros, criterios o porcentajes en ella establecidos”, y que lo establecido en la misma se entiende sin perjuicio de la legislación urbanística y en

los espacios naturales protegidos. Obviamente, las zonas de montaña, por el carácter eminentemente supramunicipal de los espacios, requieren de una previsión propia de la ordenación del territorio. A este respecto, es significativa la ordenación de las zonas de montaña en Cataluña, que además de contar con una ley sectorial de 1989, pueden ser objeto de un ámbito específico de plan territorial parcial (ámbito Alto Pirineo y Arán; Alta Ribagorza; Alto Urgell; Cerdaña; Pallars Jussà, Pallars Sobirà y Valle de Arán: según la Ley autonómica 24/2001, de 31 de diciembre).

3. Normativa estatal sobre desarrollo rural. La legislación autonómica de desarrollo rural y su referencia a la ordenación del territorio

A) La necesidad de coordinar los programas de la ayuda financiera de la Unión Europea (FEOGA) con las comunidades autónomas ha determinado en el ámbito estatal la existencia de una organización administrativa especializada en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: la Dirección General de Desarrollo Rural. A raíz de la reestructuración del Ministerio de Agricultura por el Real decreto 1417/2004, de 11 de junio, se atribuyen a la Dirección General de Desarrollo Rural (artículo 8) una serie de funciones que revelan el alcance material que ha tenido el desarrollo rural en los últimos años y especialmente en el periodo 2000-2006. Desarrollar políticas que promuevan la participación de la mujer y los jóvenes en el desarrollo rural; modernización de las explotaciones agrarias; promoción del desarrollo socioeconómico del medio rural; formación y fomento del departamento de la incorporación de las nuevas tecnologías en el ámbito rural; integración en la economía social de la integración para contribuir a la mejora de la industrialización; fomento del asociacionismo agrario; integración medioambiental en la agricultura; diseñar estrategias de desarrollo ambiental sostenible, así como desempeñar las funciones derivadas de su condición de unidad administrativa del FEIOAGA, etc. Todas estas funciones se desarrollan en cooperación y colaboración con las comunidades autónomas. Desde el punto de vista territorial la competencia más relevante es la relativa a la coordinación y gestión del Plan Nacional de Regadíos y otros planes de mejoras de infraestructuras de las zonas regables. Para la adecuada realización del Plan Nacional de Regadíos se han creado cuatro sociedades estatales de infraestructuras agrarias (Noroeste, Norte, Meseta y Sur, todas ellas con el carácter de sociedades anónimas).

B) La vinculación entre la ordenación del territorio y el desarrollo rural está muy presente en las leyes autonómicas sobre la materia recientemente aprobadas. Así, por ejemplo, en la Ley de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Ley 3/2000, de 19 de

junio) se contempla como uno de los fines de la política de desarrollo rural (junto al de consolidar la agricultura, ganadería y silvicultura como actividades productivas y gestoras del medio rural; frenar los procesos de abandono y despoblamiento rural; conservar, recuperar y difundir el patrimonio natural, histórico-cultural y etiológico propios de las zonas rurales de La Rioja) “impulsar la ordenación del territorio, favoreciendo una ocupación más racional y equilibrada del espacio geográfico de La Rioja” [artículo 3.c)]. A fin de comprender el alcance que se atribuye a la expresión *ordenación del territorio* en el marco de la Ley, en el artículo 4.6 se señalan como objetivos sectoriales de la “política de ordenación del territorio y del medio ambiente”: “Conservar y proteger la biodiversidad y singularmente la agrobiodiversidad de nuestra región con el fin de proteger y, en su caso, recuperar la capacidad del espacio rural riojano para acoger el mayor número de ecosistemas; aumentar los medios destinados a conocer los recursos naturales presentes en el medio rural riojano; favorecer y potenciar la utilización de la naturaleza como forma sostenible; garantizar que la ordenación del territorio se realiza teniendo presentes los planteamientos derivados de las necesidades rurales en todos los aspectos socioeconómicos que estas zonas requieran y fomentar la protección del suelo de alto valor agronómico, agrológico y forestal.” La Ley prevé para la consecución de los distintos objetivos la elaboración de un Plan Director de Desarrollo Rural (artículo 5) y la constitución de un Consejo Riojano de Desarrollo Rural.

Por su parte, la Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra, entiende por desarrollo rural “el proceso de mejora permanente de la competitividad, cohesión y sostenibilidad territorial del entorno rural de Navarra en el ámbito económico, social y medioambiental del medio rural de Navarra” (artículo 1.2).

—La ordenación del territorio, entendida como objetivo general con la función de “impulsar la ordenación racional del territorio, haciendo especial hincapié en el equilibrio de la oferta y demanda de vivienda en los núcleos rurales, incentivando la ocupación de edificios y viviendas abandonadas en el medio rural” (artículo 3.3), deberá alcanzar una serie de objetivos sectoriales entre los que se destacan (artículo 4.2) “establecer los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos con arreglo a las características y necesidades de las zonas rurales, la protección del suelo de alto valor agrológico y forestal, con dotación adecuada de servicios a las poblaciones rurales”; dotaciones de servicios e infraestructuras a las zonas rurales, así como su desarrollo económico “ponderando de manera adecuada la atribución a las zonas rurales de funciones originadas en el medio urbano y destinadas a satisfacer las necesi-

dades de éste”, diseñar y aplicar medidas que incentiven un progresivo redoblamiento del medio rural navarro. Para la efectividad de estos objetivos se prevé la elaboración de un Plan Estratégico Plurianual Regional y Comarcal de Desarrollo Rural como documento básico de planificación y relimitación de las distintas zonas rurales de actuación a fin de establecer programas específicos de desarrollo rural, así como la creación de un Consejo Navarro de Desarrollo Rural.

Entre las últimas leyes autonómicas promulgadas debe destacarse la de la Comunidad de Castilla-La Mancha, Ley 4/2004, de 18 de mayo, de explotación agraria y del desarrollo rural. En esta interesante ley, en la que se contiene un cuadro completo de definiciones sobre la materia, no se menciona propiamente la ordenación del territorio, pero sí se contemplan como objetivos de la Ley “asegurar el equilibrio territorial y un desarrollo sostenible” (artículo 2.1) y “ordenar la dimensión social y geográfica del territorio y frenar los procesos de despoblamiento de las zonas rurales, imbricando los procesos de crecimiento y modernización con un desarrollo sostenible”. Entre los instrumentos operativos que se diseñan en la Ley figuran, además de las actuaciones en materia de regadíos (artículos 35 a 49), los planes de obras y mejoras territoriales, vinculados a los fondos europeos, que pueden comprender obras de interés agrícola general, agrícola común, agrícola privado y obras complementarias. Entre las de interés general destacan las de abastecimiento de agua, urbanización, electrificación, caminos rurales, restauración y conservación del medio natural, dotación de infraestructuras para polígonos agrarios y agroindustriales, enlaces de vías comarcales, etc. Para las zonas que por sus características requieren una atención especial podrán aprobarse “actuaciones en zonas singulares” (artículo 54).

4. Consideraciones finales sobre las vías de posible articulación entre la ordenación del territorio y desarrollo rural

La articulación entre la ordenación del territorio y el desarrollo rural puede enfocarse desde dos perspectivas diferentes aunque complementarias: a) primeramente, la repercusión que suscita la incorporación de la política de desarrollo rural a las siempre imprecisas disciplinas jurídicas de la ordenación del territorio y el urbanismo, y b) en segundo lugar, como diseño de un esquema preciso de articulación con vistas a la implantación de los concretos programas de desarrollo rural en el marco de la estrategia comunitaria y estatal para el periodo 2007-2013. Lógicamente, en relación con este segundo aspecto, en el momento actual de redactarse este estudio, resultaría precipitado avanzar fórmulas concretas hasta no conocerse los estudios preparato-

rios regionales y la definición de los grandes objetivos del Plan Estratégico Nacional, cuestión que posiblemente deberá abordar la futura Ley de orientación del desarrollo rural y de la agricultura. Lo que sí al menos parece necesario destacar como novedad es que las disposiciones comunitarias parecen habilitar al Estado para formular directrices y armonizar o compatibilizar, con vistas a la financiación europea, los programas de desarrollo rural que se formulen en el futuro, lo cual, en la medida que puede tener incidencia en la ordenación del territorio, va a suponer una innovación importante ante la atribución exclusiva de las comunidades autónomas, en la inteligencia, sin embargo, que el carácter estratégico del plan nacional permite presumir que las presuntas intervenciones podrán reducirse al mínimo.

A la vista de estos presupuestos pueden formularse las siguientes reflexiones:

A) La multifuncionalidad de la agricultura al facilitar la recuperación del territorio para el desarrollo rural determina la especificidad de los territorios o de los lugares desde el punto de vista de los recursos naturales, medio ambiente, paisaje, recursos forestales, aguas, biodiversidad, etc., pero en modo alguno elimina en cada uno de estos lugares la presencia de la actividad agrícola, tanto desde el punto de vista de la presencia de las estructuras de las explotaciones agrícola-forestales y ganaderas como del componente humano (sector primario afectado por la crisis rural y la amenaza del despoblamiento del campo), en función del cual se promociona el desarrollo rural. Esta yuxtaposición de elementos tiene diversas consecuencias: a) no puede aludirse al medio rural como un concepto genérico, sino como una pluralidad de lugares rurales con sus respectivas especificaciones (periurbano, agricultura intensiva, agroindustria, zonas de montaña, paisajístico, turístico, etc.), para los que se requiere un tratamiento específico; b) la especificidad de los lugares rurales y de las actividades agrícolas no se adaptan a las divisiones administrativas comunes (municipios, provincias, comunidades autónomas), sino que generan y demandan, por impulso del asociacionismo local-agrario (LEADER) sus propios ámbitos territoriales funcionales (supramunicipalidad, comarcas, espacios subregionales, etc.). Estas singularidades, unido a la propia dinámica europea de los programas de desarrollo rural, pueden favorecer un modelo meramente sectorial del desarrollo rural, formalizado y encerrado en sí mismo con una prioridad del componente tradicional de lo agrario sobre los demás elementos territoriales, cuyas conexiones con la ordenación del territorio sean

puramente nominales y episódicas. A mayor abundamiento, el componente asociativo como motor de la delimitación de los programas y subprogramas requiere un nuevo tipo de relaciones interadministrativas con los entes locales y autonómicos sobre el cual no existen más experiencias y técnicas que las meramente derivadas del asistencialismo de las ayudas y subvenciones. Frente al peligro de este modelo, que convertiría al desarrollo rural en un mero apéndice sectorial de la política de ordenación del territorio, cabe explorar otras vías más acordes con la actual preocupación por alcanzar un sistema integrado de lo urbano y lo rural.

B) Una de las primeras vías de integración que podrían explorarse en atención a la importancia que en España para el desarrollo rural tiene el agua, las distintas obras hidráulicas y, en especial, los regadíos, es articular una coordinación entre los programas de desarrollo rural y los planes hidrográficos de cuenca, previstos en la Ley de aguas (RDL 1/2001, de 20 de julio). La Ley de aguas (artículo 14.3) prevé como principio rector la "compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza" (artículo 14), al tiempo que la planificación hidrológica⁹ tiene como objetivos "la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales" (artículo 40). Además, la tradición histórica¹⁰ evidencia que los planes de obras hidráulicas, vinculados a la reforma agraria o a la colonización agraria, han sido las únicas experiencias de una planificación regional agraria, con la particularidad que el contenido de los planes hidrológicos podría superar la mera consideración agraria por el nuevo enfoque del desarrollo rural.

Las indudables ventajas horizontales y racionalidad que proporcionaría la planificación hidrológica colisionarían seguramente con la distribución de competencias entre agricultura y unas cuencas hidrográficas como divisiones territoriales estatales y los organismos de cuenca como Administración estatal, aunque con participación de las comunidades autónomas en su seno. Pero, además, el propio ejemplo de distorsión que en la misma esfera central del Estado cabe apreciar entre los planes de regadíos a cargo del Ministerio de Agricultura y unos planes hidrológicos dependientes del Ministerio de Medio Ambiente ya preludia un enca-

9. Vid. Martín BASSOLS COMA, "La ordenación del territorio en la Directiva marco comunitaria de agua", en *Aplicación en España de la Directiva europea marco de aguas*, Ecoiuris, Madrid, 2003, p. 33-65.

10. Vid. SÁNCHEZ ILLAN, J. C. y RAFAEL GASSET, "La política hidráulica de la Restauración (1900-1923)", *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1997.

je muy difícil de estas materias con la distribución de competencias a nivel autonómico.

C) Una segunda vía de integración podría plantearse en torno a la figura de los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), previstos en los artículos 4 a 8 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, con la misión de definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate, al tiempo de señalar los distintos regímenes de protección de paisajes y recursos naturales, al tiempo que dicha Ley contempla específicamente la regulación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (artículos 20 bis y 20 quater). Las ventajas que ofrece esta figura específica de planeamiento son: su flexibilidad; su carácter prevalente sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física; su carácter indicativo respecto a cualesquiera otras actuaciones, planes, programas sectoriales, competencia de las comunidades autónomas para su elaboración y aprobación, así como la posibilidad de que el Gobierno apruebe unas directrices para la ordenación de los recursos naturales, a las que deberán ajustarse los planes de ordenación de los recursos naturales. Desde el punto de vista de la conservación y protección de los espacios rurales y del medio natural, estos planes presentan indudables ventajas, pero su contenido debería ser suplementado con objetivos de carácter de promoción económica y turística, compatibles con el medio ambiente.

En esta misma línea de consideraciones, la Ley de montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre) ha dado un paso importante al determinar el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales (artículos 30 y 31), que la propia Ley califica como "una herramienta en el marco de la ordenación del territorio" (artículo 31.1), entre cuyas determinaciones no sólo figuran las medidas de protección y conservación, sino las de dinamización socioeconómica de los aprovechamientos y productos forestales, así como de los servicios y beneficios generados por el monte.¹¹ En cuanto a su ámbito territorial, el artículo 30.4 incorpora un enfoque interesante en el sentido de ofrecer pautas a tener en cuenta para el desarrollo rural al determinar que podrán afectar a "los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, de extensión territorial o equivalente. Se podrán adoptar aquellas comarcalizaciones y divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio u otras específicas divisiones administrativas propias de las comunidades autónomas". La única cuestión crítica que ofrecen estos planes forestales es su duplicidad

funcional frente a los PORN, al punto que el artículo 31 prevé que cuando un Plan de Ordenación de los Recursos Forestales coincida en su ámbito territorial con un PORN, tendrá la misma naturaleza y eficacia jurídica que éste último.

En esta línea de consideraciones hay que destacar que la reciente reforma de la Ley de montes (Ley 10/2006, de 28 de abril), ha constituido el Fondo para el Patrimonio Natural para apoyar la gestión forestal sostenible, protección de espacios naturales y prevención estratégica de incendios.

D) Dentro del campo específico de la ordenación del territorio es manifiesta la ambigüedad que rodea a esta política, tanto a nivel europeo (limitándose a una apelación a principios de equilibrio, reparto adecuado de las actividades en el territorio y demás principios de la Carta Europea de la Ordenación del Territorio) como a nivel estatal (etapa de los planes directores territoriales de coordinación), como en el momento actual de regulación autonómica de la política e instrumentos de ordenación del territorio. Las leyes autonómicas de ordenación del territorio están concebidas, tanto cuando sus instrumentos están concebidos en forma de planes territoriales o estratégicos como de directrices desde una óptica preferentemente del equilibrio y del desarrollo urbanístico territorial al punto que la parte realmente operativa de estas leyes recae simplemente en los proyectos o iniciativas de obras e instalaciones de interés autonómico. Las apelaciones al medio rural y a su desarrollo o a los planes del medio físico son meramente episódicas, incluso en comunidades autónomas de marcado signo agrario. Por lo tanto, inventar una nueva figura de planeamiento referida al desarrollo rural de carácter parcial o sectorial al catálogo existente sería, posiblemente, infructuoso. La repercusión tiene que ser más profunda y afectar a la esencia del modelo territorial que debe informar la legislación de ordenación del territorio con la finalidad de articular verdaderamente la integración urbano-rural a través de esquemas y técnicas de coherencia. Las posibilidades que ofrece la legislación de ordenación del territorio en orden a las divisiones, circunscripciones y niveles de planeamiento puede contribuir a una más fácil implantación del modelo propugnado

E) Finalmente, la legislación urbanística también se verá emplazada a renovar la composición de su modelo territorial que asume el planeamiento municipal que hasta ahora estaba exclusivamente referido al desarrollo urbano. La previsión de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia de 2002 (reformada en 2004) con la exigencia de que el planeamiento

11. BUSTILLO BOLADO, R. O. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005.

urbanístico debe incorporar un estudio del medio rural es un primer indicio de un cambio de mentalidad al respecto que convendría generalizar en la inteligencia que este estudio no debería ser una recopilación de todos los usos y categorías aplicables al suelo no urbanizable o rústico, sino una auténtica aportación sustantiva a la configuración integral del modelo territorial municipal. El planeamiento urbanístico municipal encuentra, sin embargo, un límite importante en relación con el desarrollo rural en la medida que los problemas que afectan a las áreas rurales casi siempre son de carácter supramunicipal, comarcal o subregional. Sin embargo, su capacidad operativa en atención a cuestiones concretas o puntuales puede ser muy eficaz (regulación de espacios periurbanos; ordenación turística y paisajística; previsiones de instalación de servicios urbanos en el medio rural, etcétera). ■