El suelo no urbanizable: territorio e infraestructuras

Enric Argullol i Murgadas
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra

1. Introducción.
2. La evolución de la situación del suelo no urbanizable.
3. El suelo no urbanizable en la nueva legislación urbanística.
3.1. Los criterios generales. 3.2. Los aprovechamientos admitidos. 3.2.1. Los equipamientos de interés público. 3.2.2. Nuevas construcciones. 3.2.3. Otros aprovechamientos.
4. Conclusión.

1. Introducción

Las primeras palabras,* antes de entrar a estudiar la regulación del suelo no urbanizable en la nueva ley de urbanismo, son para destacar, desde mi visión de la situación –y, naturalmente, es posible que puedan haber otras–, cuáles son los problemas que afectan a esta parte del territorio. O dicho con otras palabras, qué enfermedades tiene –porque afirmo ya que se trata de enfermedades–. Mi diagnóstico es que se trata de un enfermo grave, aunque quizás no un enfermo en estado crítico. Asimismo, hay que plantearse sobre cuáles podrían ser los remedios y ver hasta que punto los remedios se contemplan en la nueva ley de urbanismo.

2. La evolución de la situación del suelo no urbanizable

El componente ordenador general –la ley– siempre ha realizado una regulación más bien concisa y breve. Se podría considerar insuficiente si no va acompañada de una atención adecuada en la segunda parte del corpus de regulación urbanística, que son los planes y demás instrumentos urbanísticos. La vieja ley de 1956 dedicaba un precepto a lo que en aquellos momentos se llamaba suelo rústico, el artículo 69. La ley de reforma de 1975, que estuvo precedida por un libro blanco, en

* Transcripción revisada por el autor.

Anuario del Gobierno Local 2002
ISBN: 84-607-7513-5, p. 73-80
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

el que se enfatizaban algunos aspectos que quizá tuvieran un alcance más general, pero que tenían una incidencia muy directa en el suelo no urbanizable como, por ejemplo, la indisciplina urbanística, dio un giro significativo en los criterios de regulación del suelo que a partir de aquel momento se calificó como suelo no urbanizable. El aspecto más significativo del giro estribó en la supresión de toda referencia a un nivel, aunque fuera mínimo, de edificabilidad en este tipo de suelo. La ley de 1956, en el artículo 69, disponía que en suelo rústico se podía edificar un metro cúbico cada cinco metros cuadrados. La ley de 1975 ha estado en vigor hasta ahora en Cataluña, a través de la interposición del decreto legislativo 1/1990, adoptó una opción importante y lo hizo con plena conciencia de que se adoptaba una opción con determinados riesgos: eliminar toda referencia a un nivel de aprovechamiento mínimo. Si se repasan los debates que hubo en las Cortes de la dictadura, en torno al proyecto de ley de reforma de la ley del suelo se puede seguir la discusión entre diversos miembros en torno a la supresión de este nivel mínimo, discusión muy interesante hoy en día, ya que los defensores de la nueva solución decían que así se eliminaba toda configuración de un derecho, aunque fuese incipiente, a edificar o a un determinado grado de edificación. Y los contrarios señalaban el riesgo estaba en que al eliminar un mínimo, que a la vez se convertía en un máximo de edificabilidad en suelo rústico –en el antiguo suelo rústico de la ley de 1956– se abría la puerta a que pudieran haber aprovechamientos más altos.

La ley de 1975 también dedicó al suelo no urbanizable un único precepto. Es curiosa la sistemática de la ley ya que la regulación sustancial del suelo no urbanizable no se encontraba en el precepto que regulaba el suelo no urbanizable, sino que estaba en el precepto que regulaba el suelo urbanizable no programado.

¿Cuáles son los motivos que llevan a calificar el suelo no urbanizable como enfermo? La regulación introducida en 1975 tenía entre sus objetivos eliminar toda referencia a la existencia de un derecho general a la edificación en todos los puntos del territorio; pero para ello utilizaba una técnica mal o insuficientemente desarrollada por los instrumentos urbanísticos. De ahí que en muchos casos el suelo no urbanizable, obviamente como consecuencia de la presión existente, se convirtiera, de alguna manera, en el vertedero de actividades y usos no deseados o incluso de equipamientos "buenos". La previsión de la ley de 1975, en el sentido de que las instalaciones de utilidad pública o de interés social que necesiten emplazarse en medio rural se pueden localizar en él, siempre que se cumplan determinadas condiciones y se siga un determinado procedimiento, ha hecho que en muchas ocasiones el suelo no urbanizable se convierta en un vertedero de equipamientos e instalaciones.

En segundo lugar, la regulación ha puesto de manifiesto que no se puede tratar de la misma manera al suelo no urbanizable en los pequeños municipios y en zonas de fuerte densificación urbana. La regulación uniforme no ha sido adecuada para enfrentarse a un proceso de transformación al margen del planeamiento. Otro punto que debe tenerse en cuenta es que, por desgracia, en muchos casos se ha cumplido la profecía que hacían los opuestos a los cambios de la ley de 1975 en el sentido que la impresión de cualquier referencia a un índice de aprovechamiento llevaría a mayores aprovechamientos; de hecho, en ocasiones ha sucedido así.

Y, finalmente –y no porque lo mencione en último punto es el aspecto menos importante y no porque también afecte a otros campos del urbanismo es el aspec-

to menos significativo–, hay que tener en cuenta la indisciplina urbanística. Éste es un fenómeno que no afecta sólo al suelo no urbanizable, aunque debe señalarse que presenta una patología especial en el suelo no urbanizable. La indisciplina que procede y que se manifiesta –a pesar de las medidas legales específicas de Cataluña, que tienen un grado de eficacia quizá un poco más fuerte debido a la implicación de los registros de la propiedad– tanto en lo que respecta a las segregaciones como a los usos y edificaciones. Está claro, en estos momentos, que los servicios de inspección son insuficientes. Y es posible, sobre todo en los pequeños municipios, que se exige del municipio, y sobre todo de los rectores del municipio, más de lo que humanamente es posible pensar que puedan dar, ya que la indisciplina en suelo no urbanizable es a menudo no una indisciplina de grandes iniciativas, sino de pequeñas iniciativas, y los alcaldes de pueblos pequeños se encuentran en una posición muy difícil para convertirse en el gran inspector del territorio. Y, seguramente, pone de manifiesto también la insuficiencia de la regulación actual. Así, por ejemplo, que el tiempo pueda sanar las infracciones que se producen en suelo no urbanizable cuando éste ocupa una posición crecientemente estratégica en el desarrollo del territorio es un problema y es, a la vez, dar alas a futuras infracciones.

3. El suelo no urbanizable en la nueva legislación urbanística

Hay que preguntarse si la nueva ley urbanística contiene la receta de las medicinas adecuadas a la vista del diagnóstico. En principio puede decirse que la nueva ley introduce novedades, algunas significativas, si bien en un contexto, de considerable continuidad con la regulación establecida en la ley de 1975. Ahora bien, hoy en el ámbito urbanístico la palabra novedad o señalar la continuidad con la ley de 1975 puede ser equívoco. La ley de urbanismo de Cataluña ha adoptado la opción, ciertamente facilitada por la sentencia de Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, de cambiar planteamientos que contiene la legislación estatal, sobre todo a partir del decreto ley de privatizaciones y liberalizaciones del año 2000. Al afirmar que la ley globalmente expresa una continuidad con la legislación de 1975, parece que por un lado se señala que hay poco de nuevo; pero, por otro lado, si tenemos en cuenta los desarrollos de la legislación estatal en estos últimos años, y sobre todo las modificaciones introducidas en la ley de 1998 por el decreto ley de 2000, la reafirmación de las grandes opciones históricas de 1956, renovadas en 1975 constituyen una opción significativa e importante.

3.1. Los criterios generales

La primera cuestión que nos debemos plantear siempre es cuál es el criterio que la ley asume para que el planificador pueda decidir en cada punto qué es o no es suelo no urbanizable. La ley de valoraciones de 1998, en la redacción del decreto ley de 2000, favorecía la conversión, por decirlo con palabras rápidas, del suelo urbanizable en el cajón de sastre y en la categoría residual, y el suelo no urbanizable en la categoría de no residual, en contradicción con lo que venía siendo el criterio establecido desde 1975. La ley de urbanismo de Cataluña vuelve, como he dicho antes, a la tradición de la ley de 1975. En este sentido, en el artículo 32 preci-

sa lo que debe entenderse por suelo no urbanizable a través básicamente de dos conceptos, el de la incompatibilidad con la transformación del suelo y el criterio del desarrollo urbano inadecuado. Con estas pautas, se deja en manos del planificador unos criterios o coordenadas amplias, y el suelo no urbanizable continuará siendo, de hecho, una categoría residual. Al margen de estos dos criterios se añade que los sistemas generales no incluidos en el suelo urbano y en suelo urbanizable se clasificarán como suelo no urbanizable. Es quizá una precisión innecesaria ya que todo el territorio se clasifica en algún tipo de suelo.

A continuación analizo los aspectos más destacados de la nueva regulación. En primer lugar, señalaría que la ley consagra un conjunto de criterios generales construidos a partir de algunos conceptos seguramente de enunciado más global y otros de enunciado más concreto. Los de enunciado más global son criterios encaminados a resaltar la función del suelo no urbanizable para la preservación del territorio del proceso de desarrollo urbano. En este sentido, la ley continúa con el doble orden del suelo no urbanizable que ya se había introducido en la ley de 1975, lo que se ha venido llamando el suelo no urbanizable común o general y el suelo no urbanizable de protección especial. Más adelante veremos, al hablar de las novedades en el campo de la disciplina urbanística, que esta diferencia es muy relevante.

La ley enuncia un tercer criterio general, de gran significación: los derechos de los propietarios en suelo no urbanizable se concretan a partir del uso, disfrute y disposición de sus propiedades de acuerdo con la naturaleza rústica de los terrenos, siempre bajo los imperativos derivados del principio de utilización racional de los recursos naturales dentro del límite de esta ley, de la legislación sectorial y del planteamiento urbanístico. Por tanto, confirma una disociación total entre suelo no urbanizable y expectativas de aprovechamiento urbanístico y desmiente cualquier correlación automática entre titularidad del suelo clasificado como no urbanizable y derecho a una determinada edificabilidad o a un determinado uso de carácter urbano. Y, además, se dispone que, a través del planeamiento especial, se pueden introducir límites o restricciones adicionales para la protección del suelo no urbanizable.

Además de estos criterios generales, la ley confirma una prohibición que ya existía en el ordenamiento urbanístico, sobre la que, además, había hecho hincapié la legislación específica catalana ya desde los años ochenta, que es la prohibición de parcelaciones urbanísticas.

3.2. Los aprovechamientos admitidos

¿Cuáles son los aprovechamientos que la ley admite en suelo no urbanizable? El primero es el aprovechamiento de sus productos naturales, sin ningún tipo de transformación, eso es, la continuidad de su uso natural. Lógicamente, en este caso, no se necesita ningún tipo de intervención ni es objeto de tratamiento especial.

3.2.1. Los equipamientos de interés público

La atención se sitúa en las actividades o equipamientos de interés público, en las nuevas construcciones que no tengan la anterior categoría, en un nuevo planteamiento que se corresponde coherentemente con el hecho de que el territorio de Cataluña es un territorio ya ocupado y que por necesidades agrarias ya no es nece-

sario realizar una nueva colonización del territorio, y se concreta en la regulación establecida para la reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales, y, por último, en las construcciones para turismo rural o camping.

Como acabo de señalar, la ley admite en suelo no urbanizable la actividad o equipamiento de interés público. No es ninguna novedad ya que estaba previsto, a través de unas determinadas excepciones y de un procedimiento peculiar en la ley de 1975. Lo que importa subrayar es que la ley avanza en el sentido de contener una relación, que ésta es exhaustiva, de cuáles son las actividades de interés público que se pueden localizar en suelo no urbanizable. Mantiene la segunda característica que había en la ley de 1975: es decir, no basta con que se quiera hacer una actividad o equipamiento de interés público y que ésta sea una de las de la relación exhaustiva, sino que, además, tiene que demostrarse o argumentarse que es necesario que se emplace en medio rural. Y, por último, mantiene procedimientos singulares para la autorización de estas actividades o equipamientos de interés público, que se puede concretar a través de dos caminos: a través de un plan especial, que ya significa la autorización que tiene que comportar o permitir la licencia, o bien a través de un proyecto especial para el emplazamiento en el que, por tanto, se tienen que demostrar todas las condiciones a las que antes se ha hecho referencia y se tienen que establecer también los estudios adecuados de impacto ambiental y, si procede, las medidas correctoras. Este procedimiento se articula mediante el sistema de doble aprobación o bifásico, aprobación inicial por el municipio, aprobación definitiva por la administración urbanística. El mantenimiento de este procedimiento de doble aprobación responde al carácter supralocal del suelo no urbanizable. Cada vez es más indudable que la ordenación del suelo no urbanizable tiene un carácter supralocal y que las actividades que se emplacen en suelo no urbanizable, que no son las meras actividades agrícolas, tienen una repercusión de carácter supralocal. En cierto modo, podríamos decir que hoy se plantea ante el suelo no urbanizable lo mismo que en 1963 se planteaba ante las zonas verdes, lo que no significa que las soluciones tengan que ser las mismas. En 1963 se constató, después de seis años o siete años de vigencia de la ley del suelo, que se estaba asistiendo a la destrucción de las previsiones de zonas verdes que hacían los planes a través de otros planes, con unas modificaciones que, en aquel momento, no respetaban el orden jerárquico del planeamiento. Con el fin de proteger la realización de espacios libres y zonas verdes, se empezó a establecer procedimientos extraordinarios, de los que el más conocido es el extraordinario salto de competencia para aprobar los planes. El plan que podía ser aprobado normalmente por una comisión provincial de urbanismo pasaba a tener que ser aprobado por el Consejo de Ministros si se afectaban las determinaciones vigentes sobre zonas verdes. O también la ley empezó a considerar medidas para asegurar la no-persistencia de las licencias establecidas en contra de las previsiones del plan sobre zonas verdes. ¿Y eso por qué lo hizo? Lo hizo porque las zonas verdes tenían un papel estratégico en el desarrollo de nuestras ciudades y nuestros pueblos en aquel momento. Hoy no puede decirse que no continúen teniendo un papel estratégico, pero aparece un nuevo fenómeno. El proceso de concentración urbana producido hace que en muchos puntos, el suelo no urbanizable desempeñe también un papel estratégico. De hecho, cuando se altera el suelo no urbanizable a través de una ocupación intensa en un municipio, de hecho se afecta un entorno

mucho más amplio, porque el suelo no urbanizable, además de la función de proteger elementos concretos, ejerce una función esencial de separador de las ocupaciones urbanas.

3.2.2. Nuevas construcciones

La segunda categoría de aprovechamientos previstos en la ley en suelo no urbanizable son nuevas construcciones. El artículo 47.6 de la ley admite las siguientes construcciones: construcciones agrícolas; viviendas agrícolas de alojamiento de trabajadores temporales; estaciones de servicio; construcciones de obras públicas; construcciones destinadas a turismo rural y camping. Desde el punto de vista de su tramitación, todas las anunciadas deben acogerse a un proyecto con aprobación bifásica. Ahora bien, pueden destacarse algunos aspectos de cada tipo de construcción. Así, respecto de las construcciones agrícolas hay que precisar que el concepto no comprende la vivienda, ya que ésta es objeto de consideración separada, aunque sea una vivienda ligada a la construcción agrícola. Las construcciones agrícolas, o ganaderas, o forestales, deben autorizarse a través de los proyectos del artículo 48, es decir, con aprobación bifásica si superan los umbrales de aprovechamiento que establecerá el Plan urbanístico general.

La nueva ley urbanística catalana suprime la previsión de la ley de 1975, que ha acogido tantas realizaciones desafortunadas, según la cual se admitian también viviendas familiares siempre que no hubiera peligro de formación de núcleo de población, a través también de un procedimiento con intervención codecisoria de la administración urbanística. La opción del legislador ha sido suprimir esta posibilidad de manera que las nuevas implantaciones de carácter habitacional sólo pueden resultar del aprovechamiento de las edificaciones que ya existen –hablaremos de esto después– o bien aquellas viviendas que son necesarias para el funcionamiento de las explotaciones agrícolas. De ahí el doble concepto de vivienda ligado a una construcción agrícola, la casa de campo, o bien para alojamiento de temporeros para hacer frente a este nuevo problema, que en el campo no es tan nuevo, pero que, en todo caso, hoy en día es mucho más intenso. La ley prevé que la autorización de las viviendas agrícolas se tenga que hacer a través del sistema del artículo 48, eso es, aprobación bifásica del proyecto, con lo que se quiere dificultar o restringir la implantación de usos habitacionales. Asimismo, se insiste mucho en la necesidad de establecer una relación directa, justificada, con la explotación rústica concreta de que se trate, no con cualquiera. Aquí las dificultades no van a ser pocas. En la legislación de 1975 se podían hacer casas por dos caminos. O bien por la vía compleja de la autorización de las viviendas familiares que no generen peligro de crear un núcleo de población, con una intervención de la comisión de urbanismo en un procedimiento complejo; bien a través de considerar que la casa era para campesinos. Algunas administraciones empezaron a requerir la demostración de su condición de campesino al peticionario de la licencia. Ahora bien, ser campesino es fácil. Simplemente con darse de alta de la correspondiente tributación se alcanza dicha condición.

3.2.3. Otros aprovechamientos

El tercer supuesto de construcción admitida en suelo no urbanizable es el de las estaciones de servicio. Es una problemática nueva. Se ha discutido si estaban

incluidas o no en el concepto de la ley de 1975 relativo a las construcciones relacionadas con las obras públicas en cuanto en cierta medida formaban parte de la explotación de una obra pública como es la carretera. En cualquier caso, hoy la legislación catalana les da un tratamiento diferente. En cambio, curiosamente, no regula la intervención en la construcción de obras públicas en general; la anuncia como una construcción admisible, pero después no indica el establecimiento de ningún mecanismo especial para controlarlo.

La ley introduce otro elemento que conviene subrayar, la apertura de caminos. Es una previsión interesante de la ley. La transformación del suelo no urbanizable se ha producido en una parte importante a través de la apertura anárquica de caminos. No se puede hacer una casa si no hay modo de llegar a ella. Por tanto, controlar la apertura de caminos es un sistema importante para prevenir la creación irregular de ocupaciones urbanas en suelo no urbanizable. La ley somete la apertura de caminos a la previsión de los planes –si un plan especial prevé que existirá un camino no es preciso hacer nada más– o bien a la aprobación bifásica de un proyecto específico.

Y, por último, la ley señala como una cláusula residual que cualquier actuación que afecte a restos arqueológicos declarados, acuíferos o bienes naturales debe autorizarse a través del procedimiento bifásico del artículo 48.

Se prevé en la ley un nuevo supuesto, hasta cierto punto original, de actividad urbanística en suelo no urbanizable: la reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales. La ley establece a este respecto ciertas precauciones. El legislador ha establecido que tienen que ser masías y casas rurales identificadas en catálogo, lo que realmente ya contribuye a otorgar una considerable seriedad al procedimiento.

¿Para hacer qué? Las masías pueden ser viviendas familiares, casas residenciales rurales o para realizar actividades de educación al aire libre, de ocio… Bien, no parece que en principio plantee otros problemas que los que puedan derivarse de los servicios necesarios para la actividad que se implante. Pero algunas de estas masías pueden llegar a ser muy grandes. Y, como además, la ley permite la división horizontal, pueden llegar a establecerse en la masía un conjunto de familias y no una familia. En todo caso, se establece una condición esencial para la obra de reconstrucción y rehabilitación, que es la de respetar el volumen y la composición volumétrica, aspectos esenciales en este tipo de edificaciones.

Las últimas construcciones admitidas son las construcciones para turismo rural o camping, que tienen una regulación específica. La principal condición consiste en la necesidad de que estén previstas en el plan de ordenación municipal.

4. Conclusión

La legislación catalana en materia de disciplina había afinado considerablemente a través de la ley de protección de la legalidad urbanística de los años ochenta. La ley da un paso adelante en este ámbito, en una línea que a mí me parece extremadamente importante y significativa en el artículo 202. Antes, cuando se analizaban algunos rasgos del diagnóstico de este enfermo se indicaba que las herramientas habituales de control de la disciplina urbanística han fracasado y se indicaba que una de las causas del fracaso podía situarse en el hecho que el tiempo sanaba la infracción. Esto no era ni es así cuando la infracción afecta las determinaciones

sobre zonas verdes. Desde 1975 se había establecido que las actividades con infracción de las zonas verdes previstas en los planes eran nulas de pleno derecho, quedando abierta siempre la acción de nulidad. Pues bien, la nueva ley en el artículo 202 ha extendido este aspecto del régimen de las zonas verdes al suelo no urbanizable clasificado, en virtud de una cierta protección, el clasificado por el artículo 32.1.a).

Se ha abierto una línea de rigor que puede contribuir a crear el clima social imprescindible para mantener la disciplina urbanística. Porque está claro, las situaciones de indisciplina, cuando están tan generalizadas, son difíciles de resolver por medios represivos; por muchos inspectores que se pongan, nunca se llegaría a resolver si no existe un clima social contrario al incumplimiento de las normas urbanísticas. El hecho de que las actuaciones irregulares en suelo no urbanizable de especial protección no se puedan considerar sanadas nunca puede ser un instrumento para contribuir a crear un clima social de mayor respeto a las previsiones urbanísticas, sobre todo las que hacen referencia a unos espacios que como el suelo no urbanizable juegan y jugarán en nuestro contexto, en el contexto de Cataluña y de todas las zonas de la cuenca mediterránea y de las zonas de fuerte densificación urbana, un papel esencial.