

LA GESTION DE LOS ESPACIOS RURALES: LA NECESIDAD DE UNA PLANIFICACION DIFERENCIADA

Recibido: 1991-02-12

David REBOLLO AGUAYO
Begoña ANDUEZA SAN MARTIN

INSTITUTO GEOGRAFICO VASCO "ANDRES DE URDANETA"
C/ San Marcial 13, 4°C. 20005 SAN SEBASTIAN

RESUMEN: La gestión de los espacios rurales: la necesidad de una planificación diferenciada

El presente artículo responde a una reflexión personal sobre la insuficiencia que plantea la actual legislación urbanística para gestionar el clasificado "suelo no urbanizable", y por extensión, los espacios rurales. Esta insuficiencia se ve agravada por la multifuncionalidad que en la actualidad puede asumir y asume el medio rural. Se señalan los diagnósticos comarcales como instrumento válido en la ordenación rural. Por último, se indican una serie de actuaciones necesarias para dicha ordenación. Al final, se incluye una pequeña aproximación a las posibilidades que la nueva Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco ofrece en la planificación de las áreas rurales.

Palabras Clave: Espacios Rurales, Urbanismo, Suelo No Urbanizable, Gestión Rural, Política Agraria, Ordenación del Territorio, País Vasco.

ABSTRACT: The management of rural spaces: the need for a differential planning

This article answers a personal reflection on the inadequacy that the current town planning legislation proposes for managing the classified "non-building land" and, by extension, rural spaces. This insufficiency is aggravated by the multifunctional character which the rural environment can assume nowadays. Regional diagnoses are shown as a valid instrument in rural arrangement. Finally, a series of necessary actions for such an arrangement are indicated. At the end, a small approximation to the possibilities that the new 4/1990 Basque Country Territorial Arrangement Law offers in planning of rural areas is included.

Key Words: Rural Spaces, Town Planning, Non-building Land, Rural Management, Agrarian Policy, Territorial Arrangement, Basque Country.

LABURPENA: Landatar espazioen kudeamendua: plangintza desberdintzatu baten beharra

Artikulu hau, gaur egungo hirigintz legeriak "lurzoru ez eraikigarria" deitzen dena eta, hedapenez, landatar espazioak kudeatzeko planteiatzen duen gutxiegitasunari buruzko hausnarketak pertsonal bat da. Gutxiegitasun hau oraindik gehiago larriagotzen da ingurune landatarrak gaur egun har dezaken eta hartzen duen funtzioen ugaritasunagatik. Eskualde-diagnostikoak landatar antolakerako tresna baliagarri ikusten dira. Azkenik, antolaketa horretarako beharrezko diren jokoera batzuek adierazten dira. Bukarera, Euskal Herriko Lur Ordenamendurako 4/1990ko lege berriak landatar areetako antolaketarako eskaintzen dituen ahalbideetarantz hurbilketa txiki bat erausten da.

Gako Hitzak: Landatar Espazioak, Hirigintza, Lurzoru Ez-eraikigarria, Landatar Kudeamendua, Nekazal Politika, Lur Ordenamendua, Euskal Herria.

1.- LA NECESIDAD DE UNA PLANIFICACION DIFERENCIADA DE LA URBANISTICA

En la legislación urbanística actual, el Plan General Municipal (P.G.M.) es el instrumento de ordenación integral del término municipal. Estos planes se refieren fundamentalmente a las áreas urbanas y urbanizables, dejando las áreas no urbanizables en un alejado segundo plano, al ser tratadas éstas, de forma muy superficial. Esto es patente ya en la definición por exclusión que establece la ley para el suelo no urbanizable, al que define como aquél que no se incluya en alguno de los otros dos tipos de suelo (urbano y urbanizable).

Así pues, pese a la aparente pretensión de ordenación integral del suelo mediante el planeamiento, la Ley del Suelo no deja de ser una ley sectorial de desarrollo urbanístico, como se pone de manifiesto entre otros aspectos por la parquedad en las soluciones que establece para el tratamiento de los problemas específicos del suelo no urbanizable. En dicho suelo, como tal ley sectorial, no se atreve a plantear su ordenación integral (el artículo 11.3 de la Ley del Suelo señala: "Los P.G.M. tienen por objeto específico, en suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje"). Se limita a establecer su protección frente a la urbanización y edificación y, como señala Porto Rey¹ - "quizá con el simple ánimo de preservarlo de actividades tradicionalmente urbanas y para no invadir competencias que en principio parecen asignadas a la legislación agraria, pese a su contenido territorial urbanístico".

Esta situación, en ningún caso aceptable, se agrava en aquellos municipios eminentemente rurales, en los que la mayor parte de su territorio es suelo no urbanizable. En ellos es aún más insoportable esa conceptualización de suelo no urbanizable como territorio residual o sobrante. La ordenación integral de ese tipo de municipios no puede lograrse por medio del Plan General Municipal. No es admisible clasificar simplemente como suelo no urbanizable áreas con características muy variadas, y que deben cumplir, muchas de ellas, funciones muy importantes, como es el caso de gran parte de las áreas rurales.

Sin embargo, la ordenación de las áreas del término municipal consideradas no urbanizables va adquiriendo cada día más importancia. Es ahora cuando la sociedad se ha sensibilizado ante la cuestión y comprende que el suelo, y sobre todo el suelo fértil, es un bien limitado y no aumentable; quizá ya irremediablemente escaso y hasta insuficiente. Al mismo tiempo parece ser que se ha descubierto el paisaje y la naturaleza en general. Los elementos naturales son ahora necesarios para el equilibrio vital del hombre urbano, constituyéndose en bienes de consumo limitados y escasos, cuya disminución, pérdida o deterioro se convierte en acto irreparable que puede desequilibrar la indispensable armonía del hombre con la naturaleza. Así en numerosos países, los planes municipales empiezan a calificar este suelo no urbanizable en diferentes zonas: agrícolas, forestales, recreativas, de reserva ecológica, ..., estableciendo para cada una de ellas las determinaciones oportunas.

Consideramos necesario, por tanto, institucionalizar en nuestro país una figura de planificación territorial con la que pueda llevarse a cabo una verdadera ordenación

1.- ENRIQUE PORTO REY (1982): "El tratamiento del suelo no urbanizable en los instrumentos de planeamiento general". En "Curso de especialización en planeamiento y gestión". C.O.A.M., 1.984.

del territorio municipal, especialmente cuando se trata de municipios rurales. Hay que articular unos "instrumentos de ordenación integral del territorio" que contemplen la problemática del territorio municipal globalmente, e intenten solucionar los problemas del suelo no urbanizable, en relación e interdependencia con los problemas generales del municipio. No podemos limitarnos, como hace la actual legislación urbanística, a otorgar una simple protección o preservación del suelo no urbanizable, sin incidir sobre las causas que incitan a su degradación y deterioro.

Se debe proceder al tratamiento del suelo no urbanizable con medidas que tiendan a racionalizar y potenciar las actividades inherentes a su condición de rústico, fuesen naturales, culturales, etc; en definitiva, actividades económicas que en él tienen o han de tener lugar, y a protegerlo de las agresiones. No puede aceptarse para la ordenación de esta clase de suelo, un planeamiento que carece de la necesaria distinción entre áreas naturales de base productiva y áreas naturales de base principalmente armónica, con la ordenación específica para cada una de ellas, limitándose a la simple protección (-Art.80-b, de la actual Ley del Suelo: "Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico".) y renunciando normalmente a su ordenación productiva.

Para ello, -y como señala García Álvarez²-, "es necesario conocer las características territoriales de los municipios, de forma que en función de ellas, se pueda definir los tipos de planes, cuya elaboración, cumpliendo los objetivos buscados, resulten viables". Hay que analizar las múltiples funciones que hoy día cumplen las áreas rurales a la hora de ordenar estos espacios.

Los espacios forestales, -bien de alto valor naturalístico, que son merecedores de una protección especial, o bien con función protectora, por lo que requieren también ser protegidos-, las áreas de alto valor agrícola, los espacios de explotación ganadera, los "nuevos" espacios rurales de utilización turístico-recreativa, etc., que se hallan inmersos en ese suelo clasificado como "no urbanizable" plantean una problemática territorial muy específica, que no se deriva de la actividad urbana, y que, en consecuencia, no puede tratarse simplemente a través del Plan General Municipal.

La ordenación territorial de estas áreas rurales tiene un carácter autónomo y no puede seguir considerándose subsidiaria del urbanismo. No es posible ordenar, planificar y gestionar, con serias posibilidades de adecuación a la problemática existente el suelo no urbanizable, y en general, los espacios rurales, desde posturas y perspectivas urbanísticas. Hay que plantear una ordenación específica, una planificación diferenciada, que analice las distintas áreas rurales atendiendo a su base productiva, con objeto de establecer criterios de ordenación específica para cada una de ellas (zonas de alto valor agrícola, zonas agrícolas, montes con función protectora dominante, montes productores, áreas recreativas y turísticas, espacios naturales con protección especial, zonas con función ecológica, etc). Para ello se deberá dejar de medir la productividad en términos exclusivamente economicistas, entrando a valorar otros factores, (culturales, sociales, ecológicos, paisajísticos, etc), que permitan que el suelo no urbanizable

2.- ANTONIO GARCIA ALVAREZ (1984): "La planificación territorial en los municipios rurales". En "Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios rurales". M.A.P.A., 1.984.

pueda hacer frente a la especulación urbana. Los espacios rurales deberán ser valorados en relación a las actividades inherentes a su condición de rústicos (capacidad agrológica, valor paisajístico, cultural, etc.), lo que permitirá una ordenación más acorde con sus usos y un mejor enfrentamiento a su problemática.

Así, parece adecuado operar en las áreas rurales, desde una perspectiva en la que el "campo" y sus recursos naturales sean quienes hayan de mediatizar prioritariamente la ordenación de la estructura física del espacio.

Todo ello, y como bien indica Gómez Orea³, pone de relieve "la necesidad de dar entrada a los elementos del medio físico como factores de localización en la ordenación territorial". Estos elementos deben ser analizados en un doble aspecto:

- En cuanto que de ellos se deducen restricciones para la distribución de la actividad en el territorio, derivados de la necesidad de preservar ciertos espacios de los usos del suelo que puedan impactarle negativamente.

- En cuanto que de ellos se derivan oportunidades positivas que deben aprovecharse en esa distribución en el modelo territorial que han de proponer los planes.

2.- EL MEDIO RURAL COMO ASIENTO DE OTRAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DIFERENTES DE LAS AGRARIAS

El medio rural ya no se identifica como espacio exclusivamente destinado al asiento de actividades agrarias, sino que en él se desarrollan otras actividades productivas, al mismo tiempo que cumple con ciertas funciones en relación con el medio urbano.

Por tanto, nos encontramos ante una situación en la cual, en el medio rural se desarrollan múltiples actividades económicas y funciones, entre las que cabe destacar:

- Actividad agraria.
- Actividades industrial y artesanal.
- Actividades terciarias.
- Función residencial.
- Función turística y recreativa.
- Función ecológica.

De esta forma, el medio rural plantea una situación en la que aparecen unas relaciones económicas que alcanzan cada día mayor complejidad.

2.1.- Actividad agraria

Esta actividad tradicional de los espacios rurales ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años y se ha visto acompañada de una disminución de la población ocupada en ella, al mismo tiempo que han surgido nuevas formas de desarrollo de la actividad (agricultura a tiempo parcial...)

3.- DOMINGO GOMEZ OREA (1985): "El espacio rural en la ordenación del territorio". Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. 1.985.

La actividad agraria moviliza una gran parte del territorio (en Guipúzcoa el 90% del territorio es dedicado a actividades agrarias), siendo su impronta espacial mayoritaria, a pesar de la regresión de estas actividades. Sin embargo, desde una perspectiva económica y de empleo, su peso es escaso.

La característica de esta actividad en los últimos años es la consecución en este sector primario de una alta productividad, lo que conlleva a la existencia de excedentes a nivel global. Esto es debido a una intensa mecanización y a la utilización de técnicas agroproductivas.

La agricultura se ha capitalizado y ha entrado en el mercado del dinero, desarrollando fuertes inversiones, necesarias para seguir a estos niveles de productividad. Esta capitalización no siempre ha sido endógena, sino que en múltiples ocasiones, se ha recurrido al crédito, lo que supone que es una actividad altamente endeudada.

Dicha actividad está ligada a un elemento fundamental: la tierra, con unos condicionamientos hoy en día distintos a los anteriores. Ahora la tierra se contempla en cuanto a su productividad, apareciendo así las denominadas tierras marginales, que no pueden ser mecanizadas, produciendo desplazamiento y pérdida de calidad del paisaje. Este es un aspecto fundamental que la ordenación y planificación agraria debería tender a solucionar.

Otro rasgo fundamental es la especialización productiva en uno o dos productos y sobre todo la especialización regional, que tiende a unas actividades limitadas, señaladas por características topográficas y climáticas. Dependiendo del tamaño de la explotación y del grado de capitalización, se produce una diversidad en el sistema productivo. Así mismo, hay que señalar como otra característica de esta actividad agraria su sustentación en la explotación familiar.

Todos estos factores hacen que las actividades agrarias deban estar fuertemente protegidas, necesitando de la intervención pública para mantenerse.

Es necesaria una adecuada política agraria que proporcione unas rentas sociales a los agricultores (economía indirecta), permitiendo y garantizando su subsistencia.

2.2.- Actividades industrial y artesana

Por lo que se refiere a la actividad industrial, hay que señalar la tendencia a establecerse en el medio rural que tienen aquellas industrias cuya localización va ligada más a la existencia de materias primas que a la proximidad a centros de consumo. Un claro ejemplo de este tipo de industrias son las denominadas industrias agroalimentarias. Mientras que en las actividades agrícolas se produce una pérdida de activos netos, en el sistema de producción agroalimentaria se desarrollan nuevos empleos. Este tipo de industrias atrae a las inversiones debido a su diversidad, que produce condiciones favorables a la ubicación y a su reducido número de empleados, creándose industrias versátiles que tienen un mercado amplísimo.

Estas industrias tendrán un comportamiento espacial en función del tipo de industria de que se trate, y del tipo de iniciativa que las controle. La naturaleza del inversor está detrás de la decisión de la localización industrial.

Por su parte, la actividad artesanal constituye una actividad complementaria de gran interés en el medio rural. Los problemas de nivel de productividad y de

comercialización de los productos hacen que muchas unidades artesanales de producción desaparezcan. Sin embargo, la artesanía artística está en expansión, especialmente si su ubicación está en lugares o rutas turísticas. De todas formas, la artesanía como la agricultura, reivindica para asegurar su supervivencia ciertas medidas de protección y apoyo, es decir, ciertas ayudas de tipo social.

2.3.- Actividades terciarias

Nuestra sociedad se caracteriza cada vez más, por el peso que toman las actividades del sector terciario sobre el total de la estructura económica. Este fenómeno no es ajeno a los espacios rurales, en los cuales, podemos establecer una tipología de estas actividades según sean inducidas o inductoras.

Ciertas actividades terciarias en el medio rural, son inducidas por la población. Se trata de establecimientos comerciales, centros de enseñanza primaria, determinadas profesiones liberales, etc. Son actividades terciarias, que las propias actividades agrícolas e industriales existentes en dicho medio rural exigen.

Otras actividades terciarias ejercen un efecto inductor puesto que incitan a la población a establecerse en su vecindad o la retienen en la misma. Son este tipo de actividades las que interesan primordialmente desde la óptica de la ordenación territorial. Pueden señalarse aquí, aquellas que conciernen al total de la población (equipamiento docente, sanitario, asistencial y deportivo, comercio especializado, etc.), al sector primario (redes de riego) o al sector industrial (entorno terciario).

Cada vez más, en el mercado rural estas actividades terciarias o de servicios toman mayor importancia. Ello es motivado por la necesidad de equiparar el nivel de vida de los habitantes de estos espacios rurales con el de los urbanos, lo que lleva a desarrollar una política de equipamientos en el espacio rural. Cabe aquí hacer una distinción dentro de los espacios rurales, que nos llevaría desde el espacio rural periurbano hasta el denominado "rural profundo", cuyas condiciones le hacen estar más alejado de esa terciarización del medio rural.

2.4.- Función residencial

El núcleo urbano de la ciudad, que ha venido actuando como polo de atracción de actividades y vivienda, ha comenzado a producir una difusión de sus moradores en el espacio rural circundante. De esta forma, el suelo rural se ha convertido en un bien que se consume por el habitante de la ciudad, sea como vivienda permanente o como segunda residencia.

Podemos distinguir tres situaciones en las que el espacio rural actúa de medio receptivo de la población:

- Espacio rural-dormitorio: medio residencial de ciertas fracciones de la población activa que ejerce su actividad en medio urbano; o medio residencial de activos que ejercen una actividad mixta (obreros-agricultores, agricultores a tiempo parcial).

- Espacio rural-refugio permanente: medio residencial de inactivos (jubilados que regresan a su lugar de origen).

- Espacio rural-refugio periódico: residencias secundarias.

Estas dos últimas situaciones se vienen incrementando en los últimos años, con la consiguiente problemática de la ocupación de los mejores suelos de vega o de regadío, por parte de las áreas residenciales, hipotecando así la actividad agrícola. Además, hay que señalar que la multiplicación de residencias secundarias en una zona rural no constituye una aportación económica suficiente para hacer renacer, o simplemente, para dar vida a un pueblo. Es un servicio para el urbanita, no para el hombre rural.

Por tanto, hay que tener especial cuidado con las "Modificaciones de Elementos del Plan General" en el suelo no urbanizable, que tienen por objeto la construcción de verdaderas viviendas urbanas, en ocasiones camufladas bajo pretendido soporte de actividades agrícolas.

2.5.- Función turística y recreativa

Al mismo tiempo se ha producido también una expansión de las actividades de ocio al aire libre. En consecuencia, el medio rural se ha convertido en proveedor de espacios para crear la oferta de recreación al aire libre, materializada fundamentalmente en parques metropolitanos, parques naturales y parques nacionales.

Por otra parte, la existencia de lugares naturales de interés, de monumentos, de aspectos históricos o culturales en el medio rural, ha creado una corriente turística hacia esas áreas, que toma cada día mayor incremento y para cuya denominación se emplean ya los términos de "turismo verde", "agroturismo" o "turismo rural".

La creación de una oferta de alojamiento y de otros servicios y equipamientos turístico-recreativos en numerosas áreas rurales, dotadas de enormes atractivos turísticos, pero frecuentemente desprovistas de una mínima infraestructura receptiva y de servicios, puede constituir un factor indiscutible de revalorización y dinamización socio-económica de dichas áreas rurales e incluso de sus actividades y producciones tradicionales (agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales, artesanía, etc.). El turismo rural genera una demanda "in situ" para muchas de dichas producciones.

2.6.- Función ecológica

Ante la progresiva conciencia del valor de la naturaleza por parte del hombre, el medio rural va adquiriendo cada vez más un protagonismo en lo referente a su función ecológica. Es en este medio donde se desarrolla con mayor amplitud dicha función, que desempeñan animales y plantas. Así, se valora las funciones de los montes protectores, las reservas científicas y los parques naturales y nacionales, articulándose diferentes normativas de protección para dichas zonas.

Todas estas actividades económicas y funciones están, a su vez, interrelacionadas en mayor o menor grado con el medio urbano.

En definitiva, y como conclusión, hay que desechar la idea tradicional de que los espacios rurales son los abastecedores de la ciudad en lo referente a alimentos. Esto se sigue dando, pero acompañado de otras funciones. El medio rural se caracteriza hoy día por su multifuncionalidad. De todos modos, se hace necesario diferenciar varios espacios rurales, y no hablar, en cuanto a su funcionalidad, de todos ellos como si de una única clase se tratara. Así, en el siguiente apartado, distinguiremos de forma breve los distintos espacios rurales.

3.- UN APUNTE SOBRE LOS DISTINTOS ESPACIOS RURALES

Tratamos ahora de establecer una tipología de espacios rurales en base a criterios funcionales, muy asociados a la problemática y a la distancia campo-ciudad. Así y de forma breve, distinguimos los siguientes:

3.1.- Espacios rurales periurbanos

Son espacios diferenciados de las áreas suburbanas de ámbito urbano. La influencia de la ciudad sobre estos espacios hace que funcione el principio de gradiente. Cuanto mayor es la ciudad y menor la distancia, mayor es el impacto sobre estas áreas. Por ello, son muy variados entre sí.

Presentan un modelo claro:

- competencia de los usos del suelo
- especulación
- aparición de técnicas nuevas y desarrollo
- procesos contrarios

Generalmente es un espacio muy contradictorio. Existen agriculturas modernas, muy mecanizadas, y baldíos sociales (suelos abandonados por especulación). Hay una diferenciación en áreas.

3.2.- Espacios rurales indiferentes a la distancia con la ciudad pero dotados con ciertos recursos para las actividades secundarias y terciarias. (Por ejemplo: zonas litorales o de balnearios)

Suelen ser espacios dinámicos, que abastecen la demanda urbana. Son una especie de apéndices urbanos, con aporte de finanzas exteriores para infraestructuras.

3.3- Espacios rurales tradicionales, no mal dotados para las actividades agrarias y con expectativas actuales

En estos espacios rurales se da una agricultura en expansión (zonas vitícolas, cerealísticas fuertes, regadíos). Son zonas que necesitan inversiones para competir en el mercado (agroindustria). En ellas, se producen problemas de:

- contaminación
- uso irracional del suelo
- desequilibrios ecológicos importantes (Expansión del suelo agrario)

3.4.- Areas rurales profundas

Son espacios rurales alejados incluso sociológicamente de la ciudad. No cuentan con los recursos necesarios para su incorporación a la economía. El caso extremo sería el de los pueblos abandonados.

Están sometidos a un intenso éxodo rural, lo que provoca el envejecimiento demográfico. Son áreas deprimidas, con grandes problemas de recuperación.

3.5.- Espacios rurales que constituyen medios frágiles y atractivos

Son áreas que gozan de espacios naturales, con un desarrollo de sistemas muy específicos y especializados, cuya ruptura supondría un gran impacto. Hay una dialéctica fragilidad/atracción. En estas áreas rurales es necesaria una intervención drástica que aborde su verdadera problemática.

4.- LOS DIAGNOSTICOS COMARCALES COMO INSTRUMENTO DE ORDENACION RURAL: HACIA LA DEFINICION Y DELIMITACION DEL AREA

Las actuaciones en el medio rural orientadas tanto a conseguir una distribución racional en el territorio de la población y de la actividad económica, como, especialmente, a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes, constituyen tan sólo un aspecto de la política territorial, que debe potenciar también el aprovechamiento integral de los recursos locales y la protección del patrimonio ambiental y cultural.

Un aspecto común a las diversas medidas de política territorial lo constituye su necesidad de información y de evaluación previas a los desequilibrios y déficits que se plantean en el territorio, con el nivel de desagregación adecuado al tipo de intervención que se propone. Con independencia de la ordenación territorial, puede adoptar como áreas de estudio cualquier ámbito, en función de una problemática y características específicas. Conviene resaltar aquí la importancia de la comarca, como base para estructurar la organización espacial de los espacios rurales.

Centrándonos en los problemas de carácter planificador, parece que hay que pensar en un sistema de poblamiento por agrupaciones municipales en las zonas rurales, que al tiempo que mantengan los valores históricos y tradicionales, den respuesta a esa mejora o evolución de las condiciones socioeconómicas que parecen primordiales. Esta organización territorial debe ser marco de las siguientes acciones:

- Racionalizar el uso de los recursos naturales.
- Buscar la ubicación idónea de los centros de empleo.
- Perfeccionar y superar la racionalidad de las inversiones públicas y privadas.
- Definir los lugares para el establecimiento de los grandes equipamientos e infraestructuras.
- Armonizar de la mejor manera la política agraria.

Así pues, parece acertado el pensar en la unidad comarcal como ámbito de ordenación y toma de decisiones de carácter territorial. Además, en la realidad, existen unidades con vida comarcal. De aquí se desprende que la comarca tiene que ser encontrada no inventada, y esto para su mejoramiento, refuerzo y promoción.

Así y siguiendo a Gómez Orea⁴ "El papel central de la comarca se justifica, entre otras razones por:

- Su organización funcional en sistemas y subsistemas de lugares centrales, conseguida históricamente, que habrá que recomponer mediante la propuesta de

4.- DOMINGO GOMEZ OREA (1985): "El espacio rural en la ordenación del territorio". Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. 1.985.

acciones directas o indirectas orientadas a una nueva organización espacial acorde con la tecnología y modos de vida actuales.

- Su tamaño en superficie y población, que, aún en las más grandes, permite abrazar su problemática con un grado suficiente de desmenuzamiento, en términos de escala y nivel de detalle, para que sean identificables proyectos concretos, y éstos, asignables a entes específicos responsables de su materialización.

- Dicho tamaño facilita la organización de una efectiva participación pública".

Así mismo, la unidad de la comarca como unidad de planificación se justifica también por la experiencia. Los organismos con competencias en el desarrollo rural han utilizado tradicionalmente la comarca como ámbito fundamental de sus actuaciones, las cuales han demostrado mayor eficacia que las políticas sectoriales decididas desde instancias más altas.

De todo esto, puede resaltarse la importancia de los diagnósticos comarcales como instrumentos previos necesarios para la política de acción territorial.

Cualquier actuación sobre un territorio debe darse, como ya se ha indicado, en un conocimiento profundo de sus características físicas y socioeconómicas, y de las interrelaciones existentes entre los elementos fundamentales de su estructura. Se hace necesaria una visión sintética y cuantificada de los problemas territoriales a escala supramunicipal que ponga de relieve los más graves y posibilite su tratamiento y resolución mediante una actuación coordinada de los distintos niveles de la administración pública.

Los diagnósticos comarcales, planteados como una valoración global de un territorio reducido del que, sin olvidar su inclusión dentro de un territorio más amplio, evalúe su adecuación al sistema socioeconómico que lo ocupa, deben cumplir una serie de objetivos concretos. Estos pueden simplificarse en los siguientes:

- Ser un instrumento de apoyo a la política territorial identificando los problemas territoriales más importantes de la comarca y contribuyendo a la imagen global de los problemas de ordenación territorial en un ámbito más amplio (región).

- Posibilitar una mayor racionalidad y rentabilidad de las inversiones públicas de todo orden, a través de un exacto conocimiento de las infraestructuras y equipamientos existentes y su grado de contribución a la situación comarcal.

- Promover el tratamiento supramunicipal de los problemas territoriales que lo requieran, a partir de la definición de los ámbitos funcionales óptimos de cada infraestructura o equipamiento existente o propuesto.

Una vez analizada la necesidad y justificación de la elaboración de los diagnósticos comarcales como base de ordenación rural, vamos, siguiendo el esquema de Prat Soler⁵ a enunciar el contenido del diagnóstico. Dicho autor estructura los diagnósticos en tres partes diferenciadas:

5.- JORDI PRAT SOLER (1984): "Los diagnósticos comarcales como instrumento previo a la política territorial en el espacio rural". En "Coloquio Hispano - Francés sobre Espacios rurales". M.A.P.A.. 1.984.

A.- Análisis territorial

- El ámbito comarcal: delimitación e identidad del área; integración en ámbitos más amplios;...
- Condicionantes de localización: físicos (geomorfología, clima, suelos, ...); legales (propiedad de la tierra, servidumbres,...) derivados del planeamiento urbanístico .
- Recursos del territorio: hidráulicos, mineros, energéticos, forestales,...; su distribución espacial; las actividades que puedan generar; sus posibles impactos;...
- Recursos humanos: estructura poblacional (población activa, movimientos poblacionales, distribución, previsiones demográficas,...).
- Actividades económicas y territorio: agricultura, ganadería, explotaciones forestales, industria, comercio, turismo, (estructura y localización, impacto,...); base económica de la comarca, renta comarcal;...
- Sistema de núcleos de población: jerarquía y estructuración;...

B.- Infraestructura y equipamientos comarcales

- Infraestructura de transporte: accesibilidad, discontinuidades; nuevas obras y proyectos; servicios interpoblacionales de transporte de viajeros: frecuencia;...
- Infraestructuras hidráulicas: valoración de su impacto, análisis recursos-demanda, regadíos, canalizaciones,...
- Infraestructuras energéticas: nuevos proyectos, plan de electrificación,...
- Infraestructuras de comunicación: correos, telégrafos, nivel de servicios,...
- Infraestructuras ambientales: red de recogida de datos, prevención y extinción de incendios, instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos sólidos,...
- Infraestructuras municipales: alumbrado, alcantarillado,...
- Vivienda: estimación de la demanda potencial y déficit previsible, segunda residencia,...
- Equipamiento docente: localización, concentración escolar,...
- Equipamiento cultural: caracterización, patrimonio cultural,...
- Equipamiento sanitario: localización, déficits y propuestas,...
- Equipamiento asistencial: localización, gestión, nivel de uso, ...
- Equipamientos turísticos, deportivos y de ocio: inventario de instalaciones según tipos, déficits y propuestas,...
- Equipamiento administrativo y otros equipamientos comarcales: mercados, mataderos, bomberos,...

C.- Síntesis del diagnóstico comarcal

- Definición de los principales problemas territoriales y estrangulamientos comarcales evidenciados al poner en relación los recursos naturales y humanos, los condicionantes de localización y las infraestructuras y los equipamientos existentes con las actividades económicas de la comarca.

- Propuestas de carácter general en el contexto de estrategias definidas con anterioridad, y de actuaciones prioritarias en el ámbito socioeconómico y de orden territorial:

- Mejora en la explotación de los recursos naturales.
- Racionalización de las explotaciones agrarias y ganaderas (tamaño, cultivos...)
- Reconversión de las actividades tradicionales y potenciación de nuevos sectores que aprovechen los recursos naturales y humanos de la comarca.
- Valoración del turismo.
- Reconsideración de la red urbana.
- Resumen de las propuestas escogidas respecto a los diferentes equipamientos en función de su capacidad de contribuir a resolver los problemas comarcales.

En conclusión, señalar que estos diagnósticos comarcales deben convertirse, a nuestra opinión, en un instrumento previo a las actuaciones de tipo territorial que deban desarrollarse en los espacios rurales; como herramientas de conocimiento y como elemento de coordinación de las acciones e inversiones de los distintos agentes de la Administración Pública.

5.- ACTUACIONES NECESARIAS PARA LA ORDENACION DE LAS AREAS RURALES

Hemos visto ya que el sistema rural está constituido por espacios adaptados a diferentes funciones donde se desarrollan las correspondientes actividades y por canales de circulación por los que circulan los flujos de relación. El suelo cambia de uso, o simplemente se abandona su aprovechamiento tradicional, la población decrece, las formas de vida se modifican, aparecen nuevas actividades que se asientan en el mundo rural. En definitiva las funciones cambian, y los conflictos que de ese cambio puedan derivarse, pueden ser resueltos a largo plazo mediante una política previsora de ordenación territorial, que actúe como un mecanismo regulador del sistema, capaz de anticiparse al cambio. Es necesario contemplar la problemática esbozada de forma integral, coordinando las acciones de los distintos organismos ejecutivos actualmente desperdigados por las diferentes instituciones administrativas. Hay que establecer políticas dentro de un planeamiento unitario orientado al desarrollo integral de un área concreta, ubicada en un contexto más amplio, regional y nacional.

En el planteamiento de esta política de ordenación de las áreas rurales, es necesario, en primer lugar, crear unos marcos administrativos y jurídicos eficaces, marcos que vienen condicionados por la problemática de la distribución competencial.

Una vez establecidos estos marcos de actuación, las medidas para una ordenación integral de las áreas rurales estarán dirigidas en las siguientes direcciones:

- Ordenación y protección del medio natural y sus recursos, creando espacios de ocio.
- Controlar el crecimiento y mantenimiento de los núcleos rurales.
- Restauración del sistema de asentamientos.
- Ordenación y promoción de actividades agrarias.
- Promoción de actividades económicas no agrarias permisibles, que no produzcan impactos negativos en el medio, eliminando las expectativas urbanísticas inadecuadas para la naturaleza del suelo no urbanizable.
- Dotación de equipamientos y servicios.

Al mismo tiempo, es necesario crear las figuras de planificación adecuadas, a nivel comarcal y municipal. De acuerdo con la legislación vigente, el tratamiento integral de las áreas rurales exige, por un lado, una clasificación y calificación del suelo dentro del modelo urbanístico propuesto en la Ley del Suelo, y de otro, una regulación del uso y régimen del suelo, aprovechamientos y comportamientos sobre el territorio de acuerdo con otros textos legales particularmente dirigidos al mundo agrario (por ejemplo: Ley de Reforma y Desarrollo Agrario). Se observa así, que la ordenación territorial de una comarca rural no está contenida en una única ley, sino que ha de atender multitud de disposiciones más o menos complementarias, adoptando los mecanismos contenidos en cada una de ellas.

Se debe alcanzar la gestión integral de un sistema socio-físico en el que deben considerarse los problemas ambientales. Así, este enfoque debiera corresponderse con una política de fomento agrario, cuyo principal objetivo sea el solucionar las graves deficiencias con que cuenta el sector agrario en el ámbito de las estructuras de producción y de las infraestructuras.

Es necesaria una política de desarrollo rural que establezca los mecanismos adecuados para la consecución de una serie de objetivos básicos en el medio rural. Estos objetivos deben ser:

- Mejora y restauración de la infraestructura natural. Por ejemplo: forestación, restauración hidrológico-forestal, tratamientos selvícolas de los bosques, creación y regeneración de pastizales y, en definitiva todas aquellas acciones que lleven a una potenciación de recursos adecuada a las aptitudes territoriales.
- Mejora de las explotaciones agrícola-ganaderas, con una modernización de técnicas y una racionalización del uso de la mano de obra.
- Establecimiento de una infraestructura básica que demande, por una parte, la adecuada gestión y aprovechamiento de los montes y las explotaciones agrícola-ganaderas, y por otra, el acceso y comunicaciones de la comarca. (red viaria e instalaciones).
- Construcción de centros públicos y equipamientos.
- Fomento de actividades no agrarias compatibles con el medio.

Habrà que tomar así, con el fin de alcanzar otros objetivos de desarrollo rural, unas medidas concretas en materias tales como el establecimiento de unidades mínimas de cultivo o la sucesiva divisibilidad de la explotación familiar.

En el primero de los temas, hay que señalar que a efectos constructivos,- como bien señala Gómez Orea⁶ -se utiliza de manera viciosa el concepto de "Unidad Mínima de Cultivo", descrito en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario como indivisible y de suficiente superficie para utilizar las técnicas y medios adecuados para la producción agraria, según las características de la agricultura de cada comarca. Pero la confusión entre unidad de explotación y unidad mínima de cultivo supone que se autoricen, bajo la denominación de edificaciones destinadas a la explotación agraria, verdaderas viviendas urbanas generalmente utilizadas como segunda residencia. De esta manera se ocupan por usos urbanos los mejores suelos de vega o zonas de regadío, donde precisamente se asigna menor superficie a la unidad mínima de cultivo. Ante ello, hay que tomar medidas que imposibiliten tales actos irreversibles para la actividad agraria. Hay que atender a la capacidad agrológica del suelo antes de tomar decisiones o determinaciones que afecten al medio rural.

Otro problema grave, planteado con frecuencia en el caso del País Vasco, es la sucesiva división de la explotación agraria, por medio de herencias y ventas, que obstaculiza el mantenimiento de la actividad agraria en relación con su productividad. En algunos casos, se trata de cesiones ante la presión especulativa de las acciones urbanísticas, mientras que en otros es la realización de un testamento familiar el que origina esa parcelación de las explotaciones. Sería conveniente que la política agraria atendiera esta problemática, estableciendo normas y acciones encaminadas a dificultar e impedir tales hechos, con el fin de incrementar la productividad de las explotaciones agrarias.

En definitiva, es necesario el establecimiento de una política agraria capaz de afrontar la problemática del mundo rural con una visión integral del mismo, atendiendo a los múltiples factores que configuran los espacios rurales.

Con respecto a la problemática señalada en el primer apartado aquí planteado ("La necesidad de una planificación diferenciada de la urbanística") se hace imprescindible establecer una normativa referida al suelo no urbanizable que distinga diversas categorías en el mismo, teniendo siempre como objetivos a cumplir los siguientes:

- Proteger los recursos naturales, evitando su deterioro en las zonas de mayor crecimiento y demanda, y estableciendo medidas cautelares allí donde estos recursos existan, aún cuando todavía no se haya iniciado ninguna amenaza concreta sobre los mismos.

- Controlar el crecimiento en el medio rural, evitando las actividades no compatibles con el mismo, no solamente por la manifiesta amenaza que para él suponen como factor destructor del medio, sino, y sobre todo en las áreas de crecimiento rápido, por la falta de estructura urbana que origina, con graves problemas de servicios, abastecimiento y equipamientos.

6.- DOMINGO GOMEZ OREA (1985): "El espacio rural en la ordenación del territorio". Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. 1.985.

- Conseguir, por tanto, que las actividades permisibles no produzcan impactos negativos en la naturaleza.

- Permitir el mantenimiento de los núcleos rurales, creando medidas precisas para un crecimiento acorde con sus características netamente rurales, a fin de evitar el abandono del campo y la pérdida de valores culturales y sociales.

- Eliminar, mediante unas políticas precautorias precisas, expectativas urbanísticas inadecuadas para la naturaleza del suelo no urbanizable.

- Evitar, en definitiva, la ambigüedad interpretativa de la Ley del Suelo por parte de la Administración Local y Regional en cuanto a sus usos permisibles e intensidad de los mismos en el suelo no urbanizable, creando un marco de referencia común.

Pero no basta con articular una normativa, sino que hay que utilizarla y vigilar su cumplimiento.

6.- POSIBILIDADES QUE LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DEL PAIS VASCO OFRECE EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION DE LAS AREAS RURALES.

Admitiendo que la planificación territorial debe hacerse de forma global, eliminando la dicotomía entre rural y urbano, pasemos a examinar las posibilidades teóricas que para el País Vasco ofrece la Ley de Ordenación del Territorio, de 31 de Mayo de 1990.

Dicha ley nace como instrumento necesario para el establecimiento de una política de Ordenación del Territorio, cuyos objetivos últimos deben ser el desarrollo socioeconómico de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población. Para ello, y como la propia ley señala, dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales.

En esa línea, la Ley perfila tres tipos de instrumentos que son los siguientes:

- Las Directrices de Ordenación Territorial (D.O.T.)
- Los Planes Territoriales Parciales (P.T.P.)
- Los Planes Territoriales Sectoriales (P.T.S.)

Las D.O.T. constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos que se crean por la Ley, incluidos los planes de ordenación previstos en la Ley del Suelo. Entre sus determinaciones está la de definir áreas o zonas que deban ser objetos de una ordenación pormenorizada a través de los P.T.P..

Son éstos, los P.T.P., instrumentos de carácter supramunicipal, lo que permite establecer criterios específicos de ordenación en áreas definidas por caracteres rurales. Entre sus determinaciones está la de definir los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución futura. Así mismo, estos planes deben definir los espacios

que hayan de ser objetos de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos distintos.

Pero los instrumentos que mejor pueden adecuarse a la planificación de áreas rurales son los Planes Territoriales-Sectoriales, elaborados por los distintos departamentos del Gobierno Vasco o los órganos forales de los T.T.H.H.. Aquí tienen los departamentos de Agricultura de dichas instituciones una gran oportunidad para incidir directamente en la planificación del medio rural vasco. Estos planes pueden constituirse así, en la voz que defiende la búsqueda de nuevos modelos de análisis y el rechazo a las referencias urbanas como modo de regulación o intervención, tan presentes en los departamentos de Urbanismo.

Los departamentos de Agricultura están en una situación primordial, pues hay que recalcar la necesidad de acompañar a una planificación adecuada, una política agraria realista con la situación actual, que sepa dar salida a la problemática de nuestro espacio rural. No hay que olvidar, que precisamente la falta de una legislación agraria adecuada ha puesto de hecho en manos del planeamiento urbanístico la protección del suelo rural, lo cual encierra en sí mismo un tremendo absurdo. Estos departamentos están "obligados" a elaborar y redactar este tipo de planes encaminados a alcanzar el desarrollo integral de las áreas rurales, solucionando la situación de las poblaciones asentadas en ellas.

Por tanto, hay que aprovechar estos instrumentos que la Ley ofrece para establecer las bases de una normativa en el medio rural vasco, que tenga como objetivos primordiales los anteriormente señalados. La aplicación y cumplimiento de esta normativa, unido a una legislación agraria eficazmente comprometida con la defensa de los suelos rústicos, puede conseguir en el futuro una verdadera protección de los recursos del medio rural.

7.- BIBLIOGRAFIA

- BOLIBAR GARMENDIA, I. y CUERVAS-MONS FINAT, D.: "Instrumento de planeamiento general del municipio guipuzcoano de Zizurkil". En "CEUMT". (Nº 98, págs 25-33). Barcelona, 1.987.
- CLOUT, H. D.: "Geografía Rural". Oikos-Tau. Barcelona, 1.976.
- GARCIA ALVAREZ, A.: "La planificación territorial en los municipios rurales". En "Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios rurales". (págs. 351-361). M.A.P.A.. Madrid, 1.984.
- GARCIA ALVAREZ, A.: "Política de ordenación y de gestión del espacio rural en España". En "Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios rurales". (págs. 599-617). M.A.P.A.. Madrid, 1.984.
- GARCIA BELLIDO, J.: "La Cuestión Rural. Indigaciones sobre la producción del espacio rústico". En "Ciudad y Territorio". (págs. 9-51). Madrid, 1.986.
- GARCIA RAMON, M.D.: "Métodos y Conceptos en Geografía Rural". Oikos-Tau. Barcelona, 1.981.

GOMEZ OREA, D.: "El espacio rural en la ordenación del territorio". M.A.P.A.. Madrid, 1.985.

JARA IZQUIERDO, A.: "Ordenación integral de comarcas de montaña". En "Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios rurales". (págs. 377-386). M.A.P.A.. Madrid, 1.984.

JUNG, J.: "La ordenación del espacio rural". I.E.A.L. Madrid, 1.972.

LABASSE, J.: "La organización del espacio". I.E.A.L.. Madrid, 1.973.

MARTIN HERNANDEZ, P.: "Urbanización y edificación en suelo urbano y protección del no urbanizable". En "Curso de especialización en planeamiento y gestión". (págs. 131-145). C.O.A.M.. Madrid, 1.984.

MARTINEZ CARO, C.: "La organización comarcal como posible base del planeamiento en pequeños municipios". En "Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios". (págs. 7-14). C.O.A.M.. Madrid, 1.983.

PORTO REY, E.: "El tratamiento del suelo no urbanizable en los instrumentos de planeamiento general". En "Curso de especialización en planeamiento y gestión". (págs. 85-97). C.O.A.M.. Madrid, 1.984.

PRAT SOLER, J.: "Los diagnósticos comarcales como instrumento previo a la política territorial en el espacio rural". En "Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios rurales". (págs. 487-498). M.A.P.A.. Madrid, 1.984.

RUIZ DE URRESTARAZU, E.: "Bases teóricas para la ordenación del espacio rural". En "La calidad medioambiental y el sector agroalimentario. Foresta'89. Jornadas Técnicas Itsas-Lur 89". (págs. 47-57). Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria-Gasteiz, 1.990.

VALENZUELA RUBIO, M.: "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja". En "Ciudad y Territorio". (págs 3-7). Madrid, 1.986.

Diversas normativas sobre el tema:

Ley del Suelo. 1.975.

Normas urbanísticas regionales en el medio rural de Asturias.

Ley 5/1.987, de 7 de Abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la C.A. de Canarias.

Ley Foral 6/1.987, de 10 de Abril, de Normas Urbanísticas Regionales para Protección y Uso del Territorio de la C. Foral de Navarra.

Ley 4/1.990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.