

NOTAS SOBRE EL REGIMEN URBANÍSTICO DEL MEDIO RURAL. EL TRATAMIENTO DEL SUELO NO URBANIZABLE EN EL PLANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS ALICANTINOS¹

M^a Rosario Navalón García

RESUMEN

Los instrumentos de planeamiento para llevar a cabo la ordenación urbanística municipal pueden clasificar genéricamente el suelo comprendido en su ámbito territorial como: urbano, urbanizable y no urbanizable. Sin embargo, simplemente esta diferenciación no resuelve los problemas urbanísticos, puesto que la actividad urbanizadora no sólo se manifiesta en suelo urbano o urbanizable, sino también en el medio rústico de nuestros municipios, los cuales se han visto paulatinamente sometidos a fuertes tensiones por la demanda turística inmobiliaria del litoral, a menudo en detrimento de las actividades tradicionales y del medio ambiente. Por ello, se pretende a continuación esbozar una aproximación a las disposiciones legales en materia de ordenación para este ámbito y su aplicación, junto a algunos aspectos de la actuación urbanística en suelo no urbanizable.

RÉSUMÉ

Les instruments de planification pour l'aménagement urbanistique des communes peuvent classifier le sol compris dans son contour comment: urbain, urbanisable et non urbanisable. Cependant, simplement cette différenciation ne peut pas résoudre les problèmes urbanistiques, puisque l'activité constructive on manifeste pas seulement sur le sol urbain ou urbanisable, sinon aussi sur le milieu rustique de nous communes, lesquels ont été soumis à fortes tensions pour le demande touristique-immobilier du litoral, souvent au détriment des activités traditionnels et de l'environnement. Pour tout ça, on prétendre dans cet article ébaucher une approximation aux dispositions légalés en matière d'aménagement pour ce contour et son application, avec quelques aspects de l'actuation urbanistique sur le sol non urbanisable.

1 Este estudio forma parte de la memoria de licenciatura realizada por la misma autora con el título «Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante».

Introducción

La progresiva sustitución y evolución en los usos del suelo de los municipios de la franja litoral de la provincia, ha afectado de manera espacialmente mayoritaria espacios rústicos, sobre los cuales se ha ido asentando, además de la edificación rural, una amalgama de urbanizaciones, bien con edificaciones marginales apoyadas en la proximidad a urbanizaciones turísticas, bien con parcelaciones aisladas ilegales en proporción considerable. Lo cual, a nuestro entender, hacía necesario un análisis de las causas que lo determinaron de manera que cualquiera que fuere el resultado, la eliminación, el fomento o la regulación futura de las implantaciones en el medio rural deberían llevarse a cabo precisamente partiendo de los presupuestos básicos que inicialmente dieron lugar al mismo. Esta es la razón de que abordemos la temática de las parcelaciones y construcciones sobre el suelo rústico o suelo no urbanizable, precisamente por ser éste el soporte de las actividades económicas tradicionales con las que puede entrar en conflicto, tales como la actividad agraria cuyo predominio, si no espacial sí funcional, se ha visto relegado a un plano secundario durante el proceso de implantación turística.

La importancia superficial de los espacios clasificados como no urbanizables queda fuera de toda duda, como se observa en las figuras 1 y 2. No obstante, su vastedad ha sido considerada como pretexto en las sucesivas determinaciones legales ordenatorias para justificar la laxitud de su ordenación, que dio pie, desde los inicios del fenómeno turístico residencial, a actuaciones sobre estos territorios impropias de su carácter rural, debido en gran manera al tratamiento residual de estos espacios en los diferentes Planes generales de ordenación, en los que su clasificación como suelo Rústico en un principio y Suelo No Urbanizable después, ha venido marcada por la escasez de precisiones normativas que limitasen construcciones y edificaciones ajenas al medio campestre.

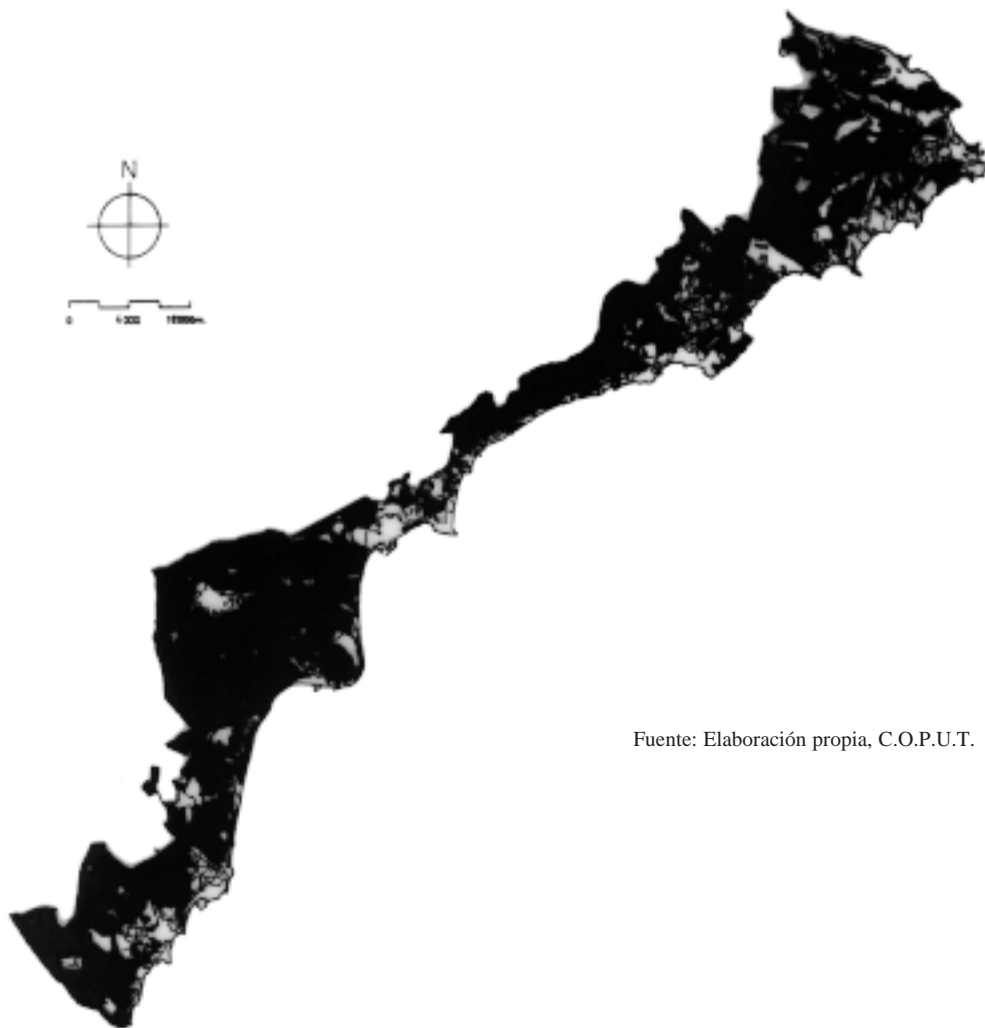
El suelo no urbanizable en los documentos urbanísticos

En una primera aproximación a la naturaleza de los documentos urbanísticos y el tratamiento de esta clase de suelo a lo largo del período que nos ocupa, llama la atención el hecho de que los instrumentos de planeamiento contemplados por la Ley del Suelo de 1956 presentarán una gran uniformidad en su formulación general, mayor que en las leyes que la han sucedido, puesto que en ella sólo existía un único tipo de plan general para la ordenación de cualquier clase de aglomeración urbana, desde el área metropolitana de la capital provincial a los pequeños municipios rurales. No obstante, resulta evidente que un mismo instrumento de planeamiento e idénticas normas para su desarrollo y gestión, no podían resultar válidas en todos los supuestos. Es así como se explica la carencia de documentos urbanísticos en la mayoría de poblaciones rurales, cuyo nivel técnico les hace acogerse a las determinaciones de las Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento de los municipios de la provincia de Alicante², o a las Normas Complementarias de Planeamiento para los municipios de la Costa Blanca y su zona de influencia³, cuya ambigüedad y forzada laxitud normativa no podía adaptarse a las peculiaridades de cada localidad.

En este contexto, antes de la aprobación de estas Normas, de no existir plan que afectase al terreno, éste quedaba sujeto tan sólo al planeamiento general de la Ley del Suelo, es decir, a las normas de la misma referentes al suelo rústico. Sin embargo, en el

2 Aprobadas por OM de 26 de diciembre de 1977 por la Dirección General de Urbanismo. BOE 6/2/78.

3 Aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión de 2 de noviembre de 1967.



Fuente: Elaboración propia, C.O.P.U.T.

FIGURA 1. *Suelo clasificado como no urbanizable en los municipios litorales de Alicante.*

ambiente expansionista de la década de los sesenta, la legislación era interpretada con cierta libertad aprovechando una redacción algo confusa que daba pie a diversas lecturas, todas ellas en favor de la actuación urbana dispersa en el, entonces denominado, Suelo Rústico; puesto que, en esta categoría y sus diferentes subclases —Rústico de Interés Turístico, Rústico de Protección, Rústico Normal y Forestal— era posible la construcción de prácticamente cualquier tipología edificatoria, desde vivienda unifamiliar aislada hasta bloques de apartamentos, a excepción de la manzana cerrada, a pesar de que la naturaleza de este suelo en sí excluyera la edificación, en virtud del artículo 69 de la Ley del Suelo de 1956.

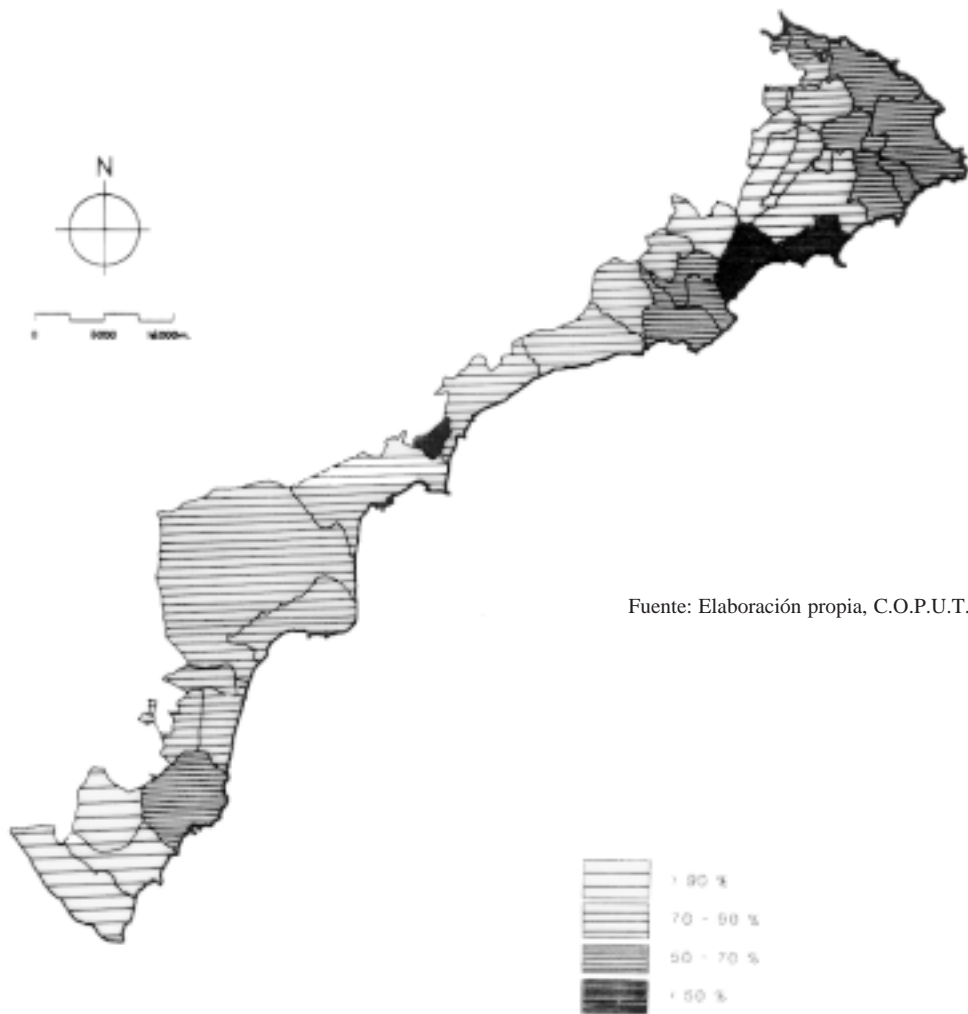


FIGURA 2. Porcentaje de suelo no urbanizable en los municipios litorales alicantinos.

No obstante, en dicho artículo vienen referidas las limitaciones a las que estará sujeta la propiedad del suelo en suelo rústico, que comentamos⁴:

—La primera limitación definida por la Ley dice: «los terrenos cuyas características, según el plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino propiamente agrícola o forestal», con lo cual parece determinante el espíritu de la legislación en su intención de mantener las

⁴ Referimos a continuación algunas de las consideraciones del análisis realizado al respecto por O.T.I. Ingenieros Consultores para el Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Turismo. *Ordenación de la oferta turística de Alicante: municipios costeros. Análisis y diagnóstico*. Tomo V. Marzo, 1978. (Texto mecanografiado).

características que este tipo de suelo tiene. Sin embargo, tras la redacción «puede pensarse que existen otros terrenos que, aún siendo rústicos o forestales, no deben ser objeto de conservación y defensa; existe una indeterminación que deja abierta la posibilidad del cambio de uso, máxime si comprobamos que las tres limitaciones restantes no son sino una reglamentación de las construcciones que pueden asentarse en el suelo rústico protegido».

—En la «limitación» segunda, siguiendo la Ley, «La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie salvo en los casos de construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que responden a planes o normas del Ministerio de Agricultura». Cabe comentar que el aprovechamiento de $1 \text{ m}^3/5 \text{ m}^2$, equivalente a $0.2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ es suficiente para el desarrollo de urbanizaciones de carácter unifamiliar⁵.

Pero lo más interesante de este artículo es que permite aumentar este, ya de por sí generoso aprovechamiento, en «construcciones o instalaciones necesarias vinculadas a determinados terrenos; los que desarrollen un *fin nacional*, social, asistencial, educativo, sanitario o *turístico*, que exija emplazarlos en medio rural». Y evidentemente, dadas las directrices expansionistas de la política económica de la época, con la edificación de urbanizaciones en este suelo se cumplía con un fin nacional. Pero además, continúa favoreciendo «la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos en los que no exista peligro de formación de núcleo de población», (...) «en todos los cuales (determinados terrenos) podrán permitirse mayores volúmenes edificatorios según el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 46», en el cual se deja a discreción de la Corporación Municipal la aprobación de las modificaciones del aprovechamiento, normalmente con incremento de las edificabilidades generadoras de insumos para las arcas locales.

—En la siguiente limitación se da ya por sentado que se va a edificar en suelo Rústico y se intenta salvaguardar el paisaje estableciendo que «los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada y quedarán prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto», ello nos da a entender que las únicas edificaciones que se prohíben son los bloques en manzana cerrada, permitiendo cualquier edificación que no recuerde a la tradicional edificación urbana compacta, es decir, viviendas adosadas, en fila, pareadas simétricamente, unifamiliar aislada, etc.

—Finalmente, la cuarta «restricción» propugna la parcela mínima, identificada como la unidad de cultivo, y expone «en las transferencias de propiedad, divisiones y asignaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los planes generales», no obstante, como las unidades mínimas son, una hectárea en secano, pero 2.000 m^2 (o menos) en regadío, las parcelaciones llegan a descender a unidades de 1.000 m^2 , que sin vigilancia alcanzan los 800 m^2 .

La calificación del suelo no urbanizable en los municipios turísticos

Analizar uno por uno la calificación de este suelo en los municipios implicados queda fuera del alcance de este trabajo, no obstante, las tablas I y II recogen pormenorizadamente los datos numéricos de cada población correspondientes al suelo rústico en todas sus variables, cuya consulta puede resultar de suma utilidad para comprender el tratamiento de esta categoría de suelo en los planes generales de la Ley del Suelo de 1956. Pero, sin duda de entre todas estas subclases, es la del Suelo Rústico de Interés Turístico la que ofrece

⁵ Piénsese que en una parcela neta de tan sólo 1.500 m^2 , se podría construir un vivienda de 100 m^2 .

desde nuestro punto de vista un panorama más sorprendente, no tanto por el alto porcentaje superficial que abarcaba, —desmesurado en algunos casos—, como por las tipologías edificatorias permitidas y, sobre todo, por las parcelas mínimas estipuladas, que llegan a los 400 m² en Torrevieja e incluso a 250 m², como en el caso de Teulada, para vivienda unifamiliar aislada.

Ello explica que la fecha de creación de numerosos núcleos turísticos no reglados sea posterior a la Ley del Suelo de 1956, y que la mayor parte de los realizados hasta los años 1963 y 1964 lo fueran al margen de su normativa, sobre todo en lo que respecta a documentación y tramitación, es decir, ignorando la parte más importante que dicha ley dedica a las urbanizaciones privadas⁶.

En la mayor parte de los municipios el desarrollo urbanístico sobre este suelo se produce en parcelaciones de vivienda unifamiliar directamente desde el plan general. En pocas ocasiones se recurría a plan parcial, que normalmente se tramitaba a la vez que el Plan especial de Transformación, puesto que por debajo de 5 Has. no era preceptiva su redacción; y su ubicación, generalmente dispersa, respondía simplemente al marco catastral de la propiedad del promotor implicado. Ahora bien, si ello era así, si no se requería aprobación previa de un PP de ordenación —que convertía el suelo rústico en urbano por aplicación del art. 63 de la ley—, no se explica cómo tales urbanizaciones, con licencia municipal, llegaron a construir un volumen muy superior al 0.2 m³/m² que señala el art. 69. Porque la posibilidad de mayor volumen, que él mismo autoriza, se refiere a construcciones aisladas que, como exponíamos, desarrollasen un fin nacional, social, o turístico, pero no a auténticos núcleos turísticos residenciales, cuyo plan «especial», si así se quiere llamar al de estos núcleos, tiene todas las características de un plan «parcial»⁷.

Esto fue posible en el marco del derecho a la propiedad privada de bienes, configurado históricamente como «un conjunto de facultades de goce, uso y disfrute que su titular podía ejercitar sobre el objeto de su dominio, incluyendo la de levantar edificaciones, aprovechando el suelo, o utilizar el subsuelo, edificando en sentido contrario», lo cual supone, en definitiva, añadir una plusvalía. No obstante, hemos visto como cada vez más el derecho urbanístico incide sobre este derecho de la propiedad, «de suerte que la aptitud de un suelo para ser edificado ya no es una consecuencia automática de una relación dominical concreta, sino que deriva de un Plan que otorga al suelo esa edificabilidad o ese aprovechamiento»⁸. Es por ello que, si la edificabilidad atribuida al suelo es consecuencia de estos instrumentos de planeamiento y éstos teóricamente, son el resultado del esfuerzo y el consenso de las fuerzas sociales, es lógico que parte de la plusvalía del plan revierta en la comunidad a través de cesiones obligatorias. No obstante, como ya se ha expuesto la substracción a la comunidad de cuanto le corresponde en este sentido fue norma general. Era necesario pues, reaccionar ante esta «indisciplina urbanística» profundamente enraizada, tanto en el medio rural como periurbano, a través de una serie de medidas de protección de la legalidad urbanística.

La diversificación de las figuras de ordenación municipal

En un primer acercamiento, la reforma de la ley de 1975 amplió los medios de planeamiento general diversificando el contenido, de modo que pudieran adaptarse mejor a

6 Nasarre Alastruey, R. *Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1972. p. 43.

7 Nasarre Alastruey, R.: *Op. cit.* p. 36.

8 *Protocolo suscrito por la Generalitat de Catalunya, los Registradores de la Propiedad y los Notarios, suscrito el 26 de febrero de 1980*. Revista del Centro de Estudios Urbanísticos y Territoriales.

situaciones urbanas diferentes, para lo cual desarrolló una figura alternativa de ordenación territorial, las Normas Subsidiarias de planeamiento, de contenido también variable, mucho más adecuadas a las posibilidades técnicas y de gestión de municipios rurales, en las cuales distingue entre las llamadas Normas Subsidiarias de Alcance Pleno y Normas Subsidiarias de Alcance Limitado⁹. Además, las últimas leyes sobre régimen del suelo¹⁰, en el desarrollo del Plan o de las Normas y en su gestión urbanística se basan, como ya se apuntó, en un sistema de planes subordinados, de cesiones gratuitas de terrenos y de sistemas de actuación generales y, en ambas, el régimen urbanístico del suelo sigue obedeciendo a una clasificación que consolida el carácter estatutario de la propiedad¹¹.

Es en este momento cuando se redactan las Normas Subsidiarias y Complementarias de la provincia de Alicante con el fin de regular, de manera accidental, la actividad urbanística en aquellos municipios o parte de ellos que careciesen de planeamiento, y servir de complemento y marco a los documentos ya aprobados. El afán legalizador de las numerosas situaciones irregulares se manifiesta incluso en la definición de su ámbito de actuación, pues como señala el texto: «Se aplicarán a las urbanizaciones, edificaciones y en general a las actuaciones de todo tipo tanto privadas como de carácter público...», lo cual ratifica en la norma n° 13 referente a los efectos de éstas tras su entrada en vigor, que dispone la paralización de obras, fuertes sanciones e incluso la demolición en virtud de art. 184, si la autoridad competente, —Alcaldía, Gobernador civil o Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda—, denegase la licencia. Ya hemos apuntado, sin embargo, que en la mayoría de los casos estos poderes se decantaron por la legitimación sin más de las situaciones de hecho. Por otra parte, califican al suelo rústico como Suelo No Urbanizable para el cual dispone una serie de normas y edificabilidades que adjuntamos más adelante por tratarse de las normas que, por defecto, rigen en los municipios sin determinaciones al respecto.

En la misma línea el hecho de que el plan de ordenación de la Costa Blanca, introdujera unas pautas de convertibilidad del suelo rústico en polígonos urbanizados con destino turístico, exige revisar los criterios con los que se actuó, y proponer una interpretación más respetuosa con la legalidad vigente. En este documento se asimilaba el Suelo Rústico de Interés Turístico a la categoría de Suelo Urbanizable No Programado, lo cual en síntesis suponía transformar los espacios rústicos en urbanizables puesto que «la distinción *natural* entre suelo urbanizable, aunque sea no programado, y el suelo rústico, —mejor hablaremos de SNU— es la de que el primero presenta una tendencia a la urbanización, previa su preparación y programa de actuación, mientras que el suelo rústico (SNU) es ajeno a todo proceso de urbanización, salvo, claro está, el permitido excepcionalmente y, en condiciones garantes para no formar un nuevo núcleo de población»¹². Sin embargo no puede desligarse el SRIT del suelo rústico en general, cuya regulación jurídica se superpone a la de cada subclase dentro de esta categoría, con exclusión, por supuesto, de toda posibilidad de transformación en Suelo Urbano, mediante extraños Planes Especiales de Transformación de estos terrenos clasificados como rústico de interés turístico, cuya práctica ha sido llevada a cabo en algunos municipios de nuestro litoral acogidos a este plan de ordenación.

9 Las NS de Alcance Pleno, que se identifican con el art. 91.b del RP, clasifican el suelo en urbano, apto para urbanizar y no urbanizable, son las más aproximadas al contenido de los PG. La NS de Alcance Limitado, definidas en el art. 91.a del RP, únicamente clasifican el suelo en urbano y urbanizable.

10 Nos referimos tanto a la ley de 1975 como a la LS de 1990.

11 Sanz Boixareu, P.; Morell, L.; Enríquez de Salamanca, L.M.; Perales, F. «En torno al régimen urbanístico del medio rural», en *Urbanismo en medio rural*, Urbanismo COAM, n° 3, enero, 1988, p. 93 y ss.

12 Informe sobre clasificación de «Suelo Rústico de Interés Turístico» del Plan de Ordenación de la Costa Blanca realizado por la CPU con fecha de 9/12/1983.

Sin lugar a dudas, el régimen urbanístico aplicable a este suelo es el del no urbanizable en el cual, tanto la Ley del Suelo 19/1975 y Texto Refundido por RD 1346/1976, de 9 de abril, regulado en los artículos 80, 85 y 86 de la Ley del Suelo y los artículos 44 y 45 del Reglamento de Gestión, como la Ley del Suelo 8/1990 y su TR, RD 1/1992, de 26 de junio, en los artículos 15, 16 y 17, se introduce una distinción en este SNU entre aquellos terrenos que merecen una especial protección por razón de sus características naturales, de aquellos ajenos también a la urbanización pero susceptibles de asimilar procesos excepcionales bajo determinadas condiciones. Ambas responden a una concepción unívoca con base en el criterio de preservación del suelo de interés agrícola, forestal, o paisajístico, e insisten en que el Plan o las Normas, realicen un estudio completo de este suelo, a fin de que, sobre el régimen general que le corresponde, aquellos impongan matizaciones adaptadas al medio, asignando mayores limitaciones a las áreas merecedoras de tratamiento especial para su conservación o mejora.

La necesidad de una ordenación integral del territorio

Efectivamente, parece ineludible la necesidad de realizar un exhaustivo análisis para la correcta atribución de calificaciones en estos espacios de equilibrio precario afectados por múltiples tensiones basado, no sólo en estudios del medio físico y socioeconómico, o en prospecciones sobre la capacidad de acogida de estos territorios a menudo sectarios, sino también en el análisis del marco legal concurrente con el urbanístico con respecto a los usos propios del SNU. Así pues, la relación entre la legislación agraria y urbanística es imprescindible, como punto de partida que garantice la regulación más adecuada de estos predios impidiendo la formación de parcelaciones urbanísticas. Pero también han de estimarse las regulaciones del Reglamento de Actividades Molestas Insalubres y Peligrosas, en lo referente a limitación de actividades que hayan de ubicarse en medio rural, u otros tipos de disposiciones legales como la Ley de Minas, por lo que atañe a movimientos de tierra y extracción de áridos, la Ley de Montes con respecto a talas y aprovechamientos forestales, o la propia legislación de Régimen Local en lo que afecta a ubicación de determinados servicios públicos y, de manera más general, las servidumbres que plantean legislaciones sectoriales sobre infraestructuras e instalaciones, como puedan ser la Ley de Carreteras, Ley de Ferrocarriles, el Reglamento de Alta Tensión, Ley de Defensa Nacional, amén de la legislación sobre vías pecuarias, cauces públicos, embalses, aeropuertos, etc...; y, por supuesto, la legislación turística, como la ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, la cual en la actualidad sólo es vigente en los aspectos que no se opongan al texto de la LS, así como las diferentes disposiciones reglamentarias que afectan a campings y albergues. Todo lo cual, convenientemente sistematizado habría de reflejarse en la correspondiente normativa urbanística, aún cuando sólo fuera a modo de recordatorio de la naturaleza real del SNU, para dar mayor coherencia al documento urbanístico como verdadero instrumento de ordenación integral del territorio.

El concepto de núcleo de población

En definitiva, se trata de adecuar las posibles actuaciones en suelo rústico a la verdadera filosofía que la Ley del Suelo otorga al SNU, la cual de manera escueta parte del principio de que los usos, construcciones y actividades permitidas en este suelo deben responder a su carácter rural, con un destino preferentemente dedicado a explotaciones agrícolas o ganaderas que guarden relación con la naturaleza de estos espacios y ajustadas

a los planes o normas del Ministerio de Agricultura¹³. Las construcciones de viviendas no relacionadas con las explotaciones agropecuarias son excepcionales y sólo estarán permitidas por la Ley cuando no exista riesgo de formación de núcleos de población¹⁴. En este sentido, resultaría de sumo interés para cada municipio analizar los precedentes urbanizadores en este ámbito cuyo resultado final ha sido, en la mayor parte de los casos, la aparición de enclaves en forma de promociones urbanísticas ilegales, marcados por ciertas peculiaridades que quedan reflejadas en las diferentes determinaciones de núcleo de población, en virtud de sus características no urbanas, como la dimensión y forma de la propiedad, pero sobre todo del modelo de desarrollo elegido por la corporación local, a menudo afectado por la presión inmobiliaria sobre este medio.

De modo sintético y combinando las diversas definiciones que de éste hacen los municipios turísticos del área de estudio, podría considerarse la existencia de núcleo de población cuando:

—Se soliciten licencias de edificación de vivienda unifamiliar a emplazar en un lugar tal que, en un radio que oscila según los casos de 50 a 200 m. a contar desde ella, existan un número determinado de edificaciones que constituyan vivienda de sus propietarios o arrendatarios, es decir, se alcance una densidad variable, a través de los parámetros viv/Ha., o parcela y retranqueos mínimos, según cada municipio. Algunos ejemplos pueden ser el límite máximo de 5 viviendas dentro de un área circular de 3 Has., o bien la modalidad de 10 viv. en un círculo de 200 m. de diámetro, así como la disposición de parcelas mínimas de 3.000 a 10.000 m. y retranqueos mínimos de 5 a 20 m. a cualquier linde del predio.

—Haya solicitudes de autorizaciones para la apertura de caminos o la transformación de los existentes que no vengan justificados en un plan de explotación de una finca agropecuaria, forestal o minera, o no constituyan un acceso único a la actividad que se solicita desarrollar o transformar.

—Se demanden autorizaciones para parcelaciones rústicas que contemplen usos públicos de tipo educativo, deportivo o asistencial o se soliciten autorizaciones para la ejecución de servicios e infraestructuras tendentes a la formación de solares.

—Se soliciten autorizaciones para parcelaciones rústicas o segregaciones simultáneas de más de tres parcelas referidas a la unidad mínima de cultivo, o cuando en la segregación intervenga reiteradamente el mismo comprador, vendedor o usuario.

—Se den indicios claros de la existencia de una parcelación encubierta con la consiguiente alteración del uso tradicional por la creación de vías de tránsito, servicios de agua y luz, y dotaciones conjuntas, es decir, captación y transformación comunes a varias parcelas.

La superación de la definición residual del suelo no urbanizable

A pesar de ello, como sucede en el Preámbulo de la ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana sobre SNU, se sigue haciendo la acusación a la Ley —refiriéndose obviamente a la ley 8/1990— de que este suelo está regulado de forma residual, pues «si bien le dedica algunos preceptos y sienta las directrices básicas que han de presidir toda regulación al respecto, no articula, tampoco un régimen concreto para el encauzamiento de las actuaciones de construcción en esta parte del territorio».

13 El peticionario de la licencia ha de justificar documentalmente que existe proporción cualitativa y cuantitativa entre la edificación solicitada y la finca o explotación en la que se pretende ubicar la construcción.

14 Sanz Boixareu, P.; Morell, L.; Enríquez de Salamanca, L.M.; Perales, F. *Op. cit.* p. 93.

Tabla I
NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO A NIVEL LOCAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE. 26/12/1977. EDIFICACIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE

	Construcciones Agrícolas	Edificaciones de Interés Social	Vivienda unifamiliar
Tipo Edificación	LIBRE	LIBRE	AS
Parcela mínima (m ²)	NO SE FIJA	5.000	5.000
Ocupación (%)	5%	20%	5%
Altura (m)	7 m. (2 p.)	LIBRE	7 m. (2 p.)
Edificabilidad (m ² /m ²)		0.2	0.05

Tabla II
LEY 4/1992 SOBRE SUELO NO URBANIZABLE DE LA GENERALITAT VALENCIANA. 5/6/1992. EDIFICACIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE

	Construcciones Agrícolas	Edificaciones de Interés Social	Vivienda unifamiliar
Tipo Edificación	AS		AS
Parcela mínima (m ²)	10.000		10.000
Ocupación (%)	2%		2%
Altura (m)	7 m. (2 p.)		7 m. (2 p.)
Edificabilidad (m ² /m ²)			

Esta ley ofrece como novedad una concepción positiva del SNU, de modo que no lo define ya «como negación residual del urbanizable, sino realizando las funciones sociales, ciertamente variadas, que puede cumplir la exclusión de un terreno del proceso urbanizador, (...) Consecuentemente, el estatuto dominical de este suelo en su vertiente limitativa, no puede ceñirse a las simples prohibiciones de hacer o actuar, debe implicar además, obligaciones positivas o activas tendentes a la conservación del territorio en condiciones adecuadas»¹⁵.

En este sentido, pone de manifiesto el hecho que de los cuatro casos de obras civiles que permite la ley¹⁶, la construcción de vivienda unifamiliar y las instalaciones de utilidad pública, han conducido tradicionalmente a problemáticas de complejo tratamiento, como ya ha sido expuesto con anterioridad. Así pues, el nuevo texto introduce sensibles variaciones en las disposiciones relativas a los usos, actividades y aprovechamientos en SNU, atendiendo a la sujeción o no a especial protección de los suelos.

Dentro de las construcciones que pueden realizarse en SNU común, nos centraremos en el tratamiento que la ley da a aquellos usos citados como de mayor conflictividad. Por una parte, el concepto de edificación de «interés público», propio de la legislación anterior,

¹⁵ Preámbulo de la Ley 8/1990.

¹⁶ Concretadas en: obras menores vinculadas al trabajo del campo, —construcciones agropecuarias y casetas para aperos de labranza—, así como edificaciones de servicio, ejecución y servicio de las obras públicas, viviendas unifamiliares y instalaciones de utilidad pública o interés social de necesario emplazamiento rural.

Tabla III
*CALIFICACIÓN DEL SUELO RÚSTICO DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS ALICANTINOS. LEY DEL SUELO DE 1956. (DATOS PORCENTUALES)**

Municipio	R. Int Turist.	R. Protección	R. Normal	R. Forestal	Total municipal
Denia	41.41		42.63	10.14	94.18 %
Jávea	44.35		36.93	12.85	94.13 %
Benitachell	61.24		32.99	2.53	96.76 %
Teulada	63.51		23.56	5.72	92.79 %
Benissa	17.20		37.48	43.34	98.02 %
Calpe	68.70			16.08	84.78 %
Altea	86.55	5.89			92.44 %
Alfaz del Pí	77.56			1.02	78.58 %
Benidorm	76.43				76.43 %
Finestrat	4.00		52.96	40.91	97.87 %
Villajoyosa	10.96	2.51	44.64	33.37	91.48 %
Santa Pola	36.93		44.09	7.47	88.49 %
Guardamar	2.74		73.68	16.76	93.18 %
Torreveja	7.32		76.59	0.10	84.01 %

Fuente: Elaboración propia, Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Turismo.

(*) No ha sido posible la consulta de los datos referentes al planeamiento de los municipios costeros de Alicante, Elche y Orihuela, así como al resto de localidades afectadas por la urbanización antes de la Ley del Suelo de 1975.

adquiere un contenido más preciso, puesto que ya no se trata de apreciar el interés social de una actividad ubícuca, sino de precisar la idoneidad de una localización concreta en este suelo, según criterios propios de una ordenación territorial equilibrada que vertebré el espacio a nivel supramunicipal, apoyado en los instrumentos instituidos por la ley 6/1989, de 7 de julio sobre Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.

El otro aprovechamiento en conflicto, la vivienda familiar aislada, ha sido recogido tradicionalmente en nuestra legislación como un uso complementario de la actividad agraria, y a pesar de que el demandante principal de este alojamiento no es ya el productor agrario sino el usuario de segunda residencia, su autorización se ha limitado únicamente cuando existía posibilidad de formación de núcleo de población, de forma que se ha llegado, en algunos sectores de la provincia, a una utilización masiva de este cauce legal que puede conducir a una crisis de saturación. No en vano, en muchos de los planes municipales que nos ocupan, se ha tendido a permitir la ejecución generalizada de viviendas en predios agrícolas de tamaño suficiente, bajo unos estándares más conectados a medidas de policía rural que a criterios de estructuración del territorio¹⁷.

Por contra la ley 4/1992 sobre SNU, autoriza estas construcciones «Impidiendo las transformaciones contrarias al destino rústico del suelo, su edificación abusiva o la formación de núcleos urbano y limitando las obras sin vínculos con la actividad agraria»¹⁸. Para ello aumenta la dimensión de la parcela mínima hasta una hectárea

17 Preámbulo de la ley 8/1990.

18 Capítulo II de la ley 4/1992, de 5 de junio.

Tabla IV

*CALIFICACIÓN DEL SUELO RÚSTICO DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS ALICANTINOS POSTERIOR A LA LEY DEL SUELO DE 1975. (DATOS PORCENTUALES)**

Municipio	SNU Común	Prot. Agrícola	Prot. Ecolog.	Prot. Arqueol.	Total municip.
Denia	39.55	0.25	18.11		57.91 %
Els Poblets	32.70	34.11			66.81 %
Vergel	57.46		11.54		69.00 %
Jávea		18.91	32.83		51.74 %
Pedreguer	61.76	12.18	2.03		75.97 %
Benitachell	41.02		11.00		52.02 %
Teulada	53.86	1.52	3.79		59.17 %
Benissa	75.66				75.66 %
Senija	87.90				87.90 %
Lliber	69.88	8.20	9.61		87.69 %
Jalón		84.26	8.97		93.23 %
Alcalalí	63.19	16.8	12.31		92.30 %
Calpe	11.78		30.93		42.71 %
Altea	28.10	15.51	1.95		45.56 %
Callosa d'En Sarrià		74.87	21.33		96.2 %
Alfaz del Pi	42.31		13.80		56.11 %
La Nucía	46.96	14.46	7.35		68.77 %
Polop		12.44	63.79		76.23 %
Benidorm	20.92		31.66		52.58 %
Finestrat	52.51		33.51	0.09	86.11 %
Villajoyosa	53.84	13.30	11.68		78.82 %
Campello	5.37	9.16	63.46		77.99 %
San Juan d'Alicante	41.22		0.3		41.32 %
Alicante	44.07		31.74		75.81 %
Elche		56.25	23.36		79.61 %
Santa Pola	2.02	14.35	65.22		81.59 %
Guardamar del S.	9.8	59.70	8.57	0.54	78.61 %
San Fulgencio			77.89		77.89 %
Rojales	53.69		21.79	0.32	75.80 %
Torreveja	21.76		46.45		68.21 %
San Miguel de S.	83.35		12.98		96.33 %
Orihuela	2.60	67.66	20.29		90.55 %
Pilar de la Horadad		70.10	20.42	0.12	90.64 %

Fuente: Elaboración propia, C.O.P.U.T.

(*) Se ha homogeneizado la nomenclatura calificador de los diferentes documentos urbanísticos municipales con el fin de hacer posible su comparación.

por vivienda, y reduce la edificabilidad y ocupación de parcela entre otras disposiciones¹⁹. La diferencia entre estas determinaciones y las de las Normas Subsidiarias y

19 «No obstante lo dispuesto, durante los seis primeros meses tras la entrada en vigor de la Ley del SNU de 4 de junio de 1992, podían otorgarse licencias con la parcela mínima que tuviera prevista el planeamiento anterior, aún cuando no cumpliera con las dimensiones dispuestas, siempre que el promotor acreditase, fehacientemente y con motivo de la autorización previa, que realizó los gastos correspondientes a la adquisición de la parcela o al encargo del proyecto técnico durante el año anterior a la mencionada entrada en vigor», y citamos casi textualmente la segunda disposición transitoria de dicha ley. Ello ha provocado una verdadera avalancha de solicitudes de visado para proyectos en el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana y aumento considerable del número de diligencias para expedientes de construcción en suelo rústico, previo a la finalización de dicho plazo.

Complementarias de la Provincia de Alicante es evidente como puede observarse a continuación (tablas I y II).

En su comparación queda patente que la tendencia actual, manifiesta en Planes Especiales de Protección y en diversas disposiciones adoptadas por la Comunidad Autónoma y municipios, es la de incrementar las limitaciones de usos, construcciones y actividades. Resulta igualmente interesante cotejar el tratamiento del SNU en el planeamiento anterior y el correspondiente a la calificación del suelo que denota, así mismo, un tratamiento mucho más esmerado y detallado de este suelo, como demuestra el incremento en la variedad de matices municipales a través de la diversa calificación de uso sobre estos espacios (tablas III y IV).

Protección para la conservación y mejora del medio rústico, no para su abandono

La mayor sensibilidad ecológica de la época se traduce así en una política conservacionista pero, puede estar sucediendo que, al no haberse realizado un análisis completo de los problemas del medio rural, ni el debate necesario, se soslayan los problemas reales y se olvide que el medio rural no es únicamente un bien a proteger contra las alteraciones que generan los actos de los hombres, sino un espacio económico capaz de producir bienes, un hábitat y un ámbito susceptible de alojar actividades y equipamientos en mejores condiciones que el suelo urbano. «El temor a las parcelaciones urbanísticas destructoras del medio rural no debe conducir a convertirlo en un museo muerto. Sin embargo, este peligro existe y se desprende del espíritu y letra de algunas nuevas disposiciones»²⁰. El suelo rústico no es sólo un espacio natural, es fundamentalmente espacio construido con una finalidad económica²¹. Por lo cual la revalorización de los aspectos de desarrollo económico propios del espacio rural constituyen la única salvaguarda real contra estas actuaciones urbanísticas indiscriminadas.

A nuestro entender, esta preocupación por el medio ambiente no debería ser llevada al extremo por las administraciones locales o autonómicas, en esta línea de intensificación y ampliación de los aspectos limitativos, sin realizar el esfuerzo de analizar y comprender las formas de vida de los municipios, su problemática, sus necesidades y condicionantes. Deberían articularse una serie de medidas para establecer líneas de fomento, colaboración y asesoramiento para garantizar la debida localización, gestión, ejecución y promoción de actuaciones en el medio rural, que, sobre nuevos modelos de desarrollo turístico o urbanístico, se orientan hacia un aprovechamiento más racional y compatible con la protección de los recursos.

Bibliografía de interés:

- BLANQUER PRATS, M.B.: «Consideraciones jurídicas sobre la segunda residencia», *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*. Excma. Diputación Provincial de Valencia, 1983, pp. 83-91.
- BLASCO, M.C.; PIÑÓN, J.L.: *Glosario de urbanística*. Dpto. de Urbanismo. Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, 1991.
- ESCRIBANO, A.: «Los municipios ante las construcciones ilegales», *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*. Excma. Diputación Provincial de Valencia, 1983, pp. 91-97.
- LASO MARTÍNEZ, J.L.: Derecho Urbanístico. Tomo III. *La propiedad ante el planeamiento urbanístico*. Montecorvo S.A., Madrid, 1982.
- NASARRE ALASTRUEY, R. *Las urbanizaciones particulares. La ley del suelo ante el fenómeno turístico*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1972.

20 Sanz Boixareu, P.; Morell, L.; Enríquez de Salamanca, L.M.; Perales, F. *Op. cit.*, p. 94.

21 C.P.U. de Alicante: Memoria informativa, *P.G.O.U. del municipio de Elche*. 30/7/86, p. 91.

- PEÑÍN IBÁÑEZ, A.: *La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística*. I.E.A.L., 1982. 256 pp.
- «Planeamiento urbano y construcciones ilegales de segunda residencia», *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*. Excma. Diputación Provincial de Valencia, 1983, pp. 73-83.
 - PIÉ, R.; BARBA, R.: «Espontaneísmo, recursos y problemas del turismo costero catalán», *Urbanismo COAM*, nº 4, Madrid, 1988, pp. 40-46.
 - SANZ BOIXAREU, P.; MORELL, L.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L.M.; PERALES, F. «Entorno al régimen urbanístico del medio rural», en *Urbanismo en medio rural, Urbanismo COAM*, nº 3, enero, 1988, p. 93.
 - TERÁN, F. de: *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea, (1900-1980)*. Alianza Universidad. Textos, Madrid, 1982, 631 pp.
 - VERA REBOLLO, J.F.: *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*. Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Excma. Diputación de Alicante, 1987. 440 pp.
 - «Crisis del poblamiento turístico en el litoral mediterráneo español: consideraciones sobre su ordenación y rehabilitación», *Urbanismo COAM*, nº 4, Madrid, 1988, pp. 6-15.
 - VALENZUELA RUBIO, M.: *Urbanización y crisis rural en la sierra de Madrid*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. 534 pp.
 - «Turismo y Territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo», *Estudios Turísticos* nº 90, 1986, pp. 47-57.

Documentos legales

- Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.
- Ley 19/1975, de 2 de mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, y Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/76, de 9 de abril.
- Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana aprobado por Real Decreto 1/1992, de 26 de junio.
- Normas Complementarias de Planeamiento para los municipios de la Costa Blanca y su zona de influencia, aprobados por la CPU en sesión de fecha 2 de noviembre de 1967.
- Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de los municipios de la Provincia de Alicante, aprobadas por OM de 26 de diciembre de 1977.
- Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias de Planeamiento, aprobados definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante, de los municipios de: Denia, Els Poblets, Jávea, Vergel, Gata de Gorgos, Pedreguer, Ondara, Benitachell, Teulada, Benisa, Senija, Lliber, Jalón, Alcalalí, Benidoleig, Calpe, Altea, Callosa d'En Sarrià, Alfaz del Pí, La Nucía, Polop, Benidorm, Finestrat, Villajoyosa, El Campello, San Juan, Alicante, Elche, Santa Pola, Guardamar del Segura, San Fulgencio, Rojales, Torrevieja, San Miguel de Salinas, Orihuela y El Pilar de la Horadada, así como las modificaciones puntuales aprobadas hasta octubre de 1993.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio.
- Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.
- Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana sobre Suelo No Urbanizable.
- Protocolo suscrito por la Generalitat de Catalunya, los Registradores de la Propiedad y los Notarios, suscrito el 26 de febrero de 1980. Revista del Centro de Estudios Urbanísticos y Territoriales.
- Informe sobre clasificación de «Suelo Rústico de Interés Turístico» del Plan de Ordenación de la Costa Blanca realizado por la CPU con fecha de 9/12/1983.
- Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, Apéndice a la ley 28/1991, de 5 de diciembre.
- Real Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, sobre Medidas de ordenación de la oferta turística.
- Real Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, sobre Declaración de territorios de preferente uso turístico.