

LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO NO URBANIZABLE EN MUNICIPIOS DEL MEDIO RURAL

D. Luis Machuca Casares y Dña. María Machuca Casares. Arquitectos

La construcción indiscriminada en el suelo no urbanizable destruye el patrimonio cultural, paisajístico, medioambiental, etc. Aunque todos los días son noticia los casos de edificaciones ilegales en Suelo No Urbanizable, no se trata de si es legal o no, sino de la manera en que afecta al entorno. Así, nos encontramos con conjuntos de edificaciones legales que degradan enormemente el paisaje destruyendo el patrimonio cultural cercano.

Parece que la Arquitectura no es compatible con la preservación del patrimonio cultural paisajístico. Queremos destacar que no solamente sí son compatibles, sino que es posible aumentar el valor patrimonial del paisaje mediante la Arquitectura. Un ejemplo paradigmático sería la Casa de la Cascada de Frank Lloyd Wright.

Qué está pasando en el medio rural en aquellos municipios cuyo crecimiento de población seguramente es regresivo pero, en cambio, quieren crecer con la misma vitalidad que lo han hecho otros como consecuencia de la presión inmobiliaria.

Qué se está haciendo mal para que todos los días sean noticia los delitos contra la ordenación del territorio por edificar en suelo no urbanizable.

La construcción en Suelo No Urbanizable no se ve con buenos ojos, ya que se relaciona inmediatamente con agresión al paisaje, al medioambiente, y hoy día también con la corrupción. Sin embargo, siempre se ha construido en el campo, y así lo recoge la ley del suelo de Andalucía LOUA, en lo que denomina "hábitat rural diseminado". Este nombre se refiere a las construcciones históricas, ya sean cortijadas, lagares, etc., siempre vinculados a la explotación agropecuaria. No pueden formar núcleo de población, ni ampliarse con nuevas construcciones... A pesar de esto, creemos que la LOUA no entra en el problema real que sufre nuestro territorio, ya que el 90%

de las construcciones realizadas en el no urbanizable no se pueden englobar en el llamado "hábitat rural diseminado". Y sobre esto no dice nada.

Desde las villas de Palladio, los jardines ingleses con sus construcciones en medio de la naturaleza, casas de campo..., siempre ha habido gente que ha querido vivir en el campo. Habría que investigar la manera de permitirlo sin modificar la realidad urbano-territorial hasta el punto de causar daños en la percepción del paisaje y el medioambiente. Esto implicaría ordenar el no urbanizable. Esto último puede parecer una barbaridad, pero la verdad es, que lo que nos encontramos muchas veces en el campo es chabolismo de lujo.

Las edificaciones no tienen ningún respeto por el entorno natural en el que se encuentran y por supuesto tampoco por la arquitectura. Escalinatas gigantes, torreones, vidrieras, balaustradas, frontones y columnas..., realmente destrozan el paisaje o crean un paisaje urbano caótico. Hay un problema de base común a todos los procesos de ocupación espontánea del territorio, el acceso a la vivienda.

Nos vamos a centrar en la provincia de Málaga que es el espacio que mejor conocemos y en el que las diferencias son más notables entre los municipios de la costa, los más próximos a ésta y los del interior.

En los tiempos ya pasados en los que todo se vendía y el precio de la vivienda no hacía más que subir, para los que lo único que tenían era un "terreno" en el campo era la única manera de conseguir acceder a una vivienda, si además se la construían ellos mismos y sin decir nada, se ahorran tener que pagar honorarios, trámites, etc., y era mucho más rápido.

Si el suelo era urbano o no daba igual, era su terreno, y ya había otras casas construidas en las parcelas vecinas.

Además de la posibilidad estricta de acceder a una vivienda, en muchos municipios



Figs. 1 y 2. Ejemplos negativos de edificaciones en el suelo no urbanizable

rurales existe tradición de vivir en el campo y por otro lado el gran negocio del turismo residencial.

Muchos pueblos tenían un planeamiento obsoleto, y la concesión directa de las licencias ha sido la manera de proceder durante muchos años. No tenían presión urbanística y como prácticamente el suelo urbano estaba agotado y desde el ayuntamiento tampoco se sabía muy bien cómo proceder con el suelo apto para urbanizar, el crecimiento se produjo en los bordes urbanos pero en suelo sin clasificar. Las licencias se concedían directamente sin ningún tipo de conciencia de que no se estaba actuando correctamente. La LOUA entró en vigor y las cosas siguieron igual, en muchos municipios rurales no se ha aplicado la disciplina urbanística hasta hace pocos meses porque ni pensaban que una ley pudiese interferir en lo que siempre se había hecho así.

Hoy hay numerosas medidas todas encaminadas a prohibir la edificación, unas con el fin de preservar todo aquello que tenga interés, bien sea patrimonio arqueológico, paisajístico, medioambiental, etc y otras sencillamente para frenar el crecimiento urbanístico.

A principios de los 80 la Diputación de Málaga creó un Servicio de Planeamiento con equipos pluridisciplinarios y prácticamente a la vez se organizaron gabinetes de asistencia municipal con el fin de gestionar los planeamientos y prestar otros servicios importantes como la vigilancia y ayuda a la tradicional autoconstrucción. Aquellos equipos pluridisciplinarios sirvieron, además de para plantear modelos de crecimiento ordenado,

para predecir los riesgos que se estaban corriendo al no entrar en la ordenación del suelo no urbanizable.

La Junta de Andalucía inició entonces la redacción del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF), que en la provincia de Málaga redactó el equipo de la Diputación, y este Plan, aunque de inferior rango al de las Normas Subsidiarias (NN.SS.) y los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), a efectos prácticos obligaba a los instrumentos de planeamiento de rango superior, ya que si no se hacían así los planes no eran aprobados por la Comisión Provincial de Urbanismo. Fue el único camino para que se pudieran preservar al menos algunos espacios naturales, como complejos serranos y otros parajes que se tienen que proteger.

Cuanto mayor es el municipio más difícil es preservar el paisaje, así como los acuíferos o el entorno de los monumentos. Posiblemente porque son municipios más fuertes económicamente y en consecuencia tienen mayor fuerza política. Concluiríamos apreciando una discriminación entre municipios según su grado de fuerza en política.

Dos ejemplos muy elocuentes serían el entorno de los Dólmenes de Antequera, que es el conjunto dolménico más importante de Europa y la finca Los Merinos en Ronda, complejo serrano Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves, que se cambia su clasificación para construir un complejo turístico con viviendas, campos de golf, hoteles y ocio. En el primero hay que destacar la falta de sensibilidad hacia el conjunto ya que se encuentra rodeado de

naves industriales que degradan enormemente el entorno paisajístico de los dólmenes. En el segundo caso a pesar de las numerosas protestas vecinales en contra del proyecto, éste sigue adelante con el riesgo de perder la protección de Reserva de la Biosfera por la UNESCO.

Ante el riesgo de la ocupación masiva del suelo no urbanizable se intentó la redacción de un planeamiento provincial (1993-94) en el que se afinaba más que con el Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) y que trataba de coordinar acciones de carácter supramunicipal. En definitiva se pretendía prestar más atención al suelo no urbanizable, a lo rústico. Dicho plan se presentó con un avance muy terminado y fue paralizado por la Delegación de Obras Públicas porque podía crear conflictos de competencias entre las administraciones implicadas.

Hasta ese momento, y después también, lo único que había para el Suelo No Urbanizable (SNU) era la ambigua definición de la formación o no de núcleos de población y las aplicaciones sobre segregaciones de la Ley Agraria. Es decir, no existía un criterio único sobre los suelos no urbanizables: no se debía prohibir todo, pero tampoco permitir la construcción indiscriminada.

Ahora, además tenemos la LOUA y los planes territoriales.

Los planes territoriales también protegen diversos espacios; el Plan Territorial de la Aglomeración Urbana de Málaga incluye una protección de lo que llama "espacios de transición" con el fin de frenar el crecimiento. No son espacios de riesgo o con algún tipo de interés paisajístico ni medioambiental. Se trata de crear una foto fija del territorio, un cinturón que define hasta donde se puede crecer. Esto a priori parece buena idea, sin embargo establecer protecciones siempre plantea problemas a los propietarios, sobre todo cuando el territorio que se protege está construido. Los PGOU tienen que asumir las protecciones de los planes territoriales por lo que no hay ninguna posibilidad de resolver dentro de éstos, los conflictos que surgen en el SNU que antes no estaba protegido y está parcialmente construido.

Con la entrada en vigor de la LOUA se obligó a revisar todo el planeamiento para adaptarlo a la nueva ley. Ahora se están

promoviendo sencillamente la adaptación en vez de la revisión en aquellos municipios que tienen suelo sin desarrollar.

Muchos alcaldes vieron en la revisión o redacción de su PGOU la posibilidad de equipararse a los municipios de la costa en cuanto a planificar un gran crecimiento urbanístico que les iba a reportar cuantiosos beneficios económicos.

Para los alcaldes y concejales el urbanismo pasó de ser algo que no entendían y les daba igual a algo que seguían sin comprender pero que les iba a llenar las arcas municipales. Sin embargo, la realidad es que lo único que les ha traído es infinidad de conflictos con los vecinos y con las administraciones superiores y nada de dinero. Están decepcionados y ya no es un mérito electoral aprobar un PGOU, ya que temen la cantidad de problemas que les pueda traer.

Parece que se está legislando contra la costumbre, especialmente en municipios y ayuntamientos que no pueden comprender que lo que han hecho sus antepasados se prohíba mediante leyes y planeamientos que no entienden: LOUA, POTA, POT, PGOU, etc.

Se ha pasado de la nada a un exceso de normas y de protecciones que no cuentan con los medios necesarios para aplicarlas, por lo que los ayuntamientos ven como enemigos ya que les prohíbe tener ingresos, y les hace ir en contra de sus vecinos. Éstos no comprenden nada puesto que el de la parcela de al lado y el de más allá sí pudo construir su vivienda o la de sus hijos.

Ante esta situación creemos que la solución no pasa por prohibir, sino por encauzar. En determinados espacios la Arquitectura puede aumentar el valor patrimonial del paisaje, y sería una forma de dar salida a la tendencia natural en muchos municipios de habitar el campo.

Permitir determinadas edificaciones no tiene porque variar la percepción visual del territorio (bastante construido ya), pero hay que controlar tanto la cantidad como la manera de hacerlo.

La desestructuración de los bordes urbanos es uno de los problemas que crea la edificación en Suelo No Urbanizable y que puede degradar el patrimonio cultural en cuanto a la



Figs. 3 y 4. Ejemplos positivos de arquitectura en el medio rural

percepción visual del mismo. Una vez que llega el desarrollo urbano a estos bordes se encuentra frente a una trinchera de casas desordenadas, a veces construidas en dominio público, como vías pecuarias o arroyos, que no hay más remedio que integrar en el planeamiento, lo que dificulta enormemente la elaboración del mismo y su posterior gestión, así como la recuperación de un paisaje degradado.

Todas las administraciones concurrentes tienen su parte de responsabilidad, que no asumen: se culpan unas a otras y no afrontan el problema. Por tradición hay mucha gente que quiere vivir en el campo y esto no es nuevo, además hay muchas personas de otros países europeos que se jubilan en la provincia y ven la oportunidad de vivir en el medio rural con las ventajas de lo urbano.

En sí no encuentro argumentos sólidos para que ello no deba ocurrir, salvo que los antiguos propietarios dejaron el campo y que estos nuevos pobladores exigen a los ayuntamientos servicios que difícilmente pueden prestar. Hay argumentos a favor, como es el hecho comprobado de que estos nuevos habitantes del suelo rústico suelen labrar la finca con destino a autoconsumo. Se podría decir que es una forma de turismo residencial rural.

La falta de recursos económicos, humanos y pedagógicos hacen muy difícil encontrar una solución para regular el hábitat en el medio rural, pero es necesario buscarlos ya que la prohibición como único medio no es la salida, como se está poniendo en evidencia. Quizás la salida la tenemos delante, en el parcelario histórico y la estructura de la propiedad. Se trata de regular las edificaciones en función de esta estructura, teniendo siempre presente que

las segregaciones deben cumplir con otras leyes concurrentes.

Hoy los PGOU son documentos demasiado complejos, cuya aprobación se ha convertido en una lucha contra los elementos. Implican a demasiadas administraciones (Cultura, Carreteras, Costas, Cuencas, Medio ambiente...), que deben pronunciarse, y cada una de ellas pretende que el planeamiento resuelva los problemas de su competencia. Por otro lado los ayuntamientos pierden el interés al no ver que los PGOU puedan producir beneficios económicos a corto plazo, máxime cuando los planes tardan más en elaborarse y tramitarse que los tiempos de gestión o ejecución.

Nuestros pueblos son grandes en cuanto a población, y a veces las familias no tienen más recurso que el suelo que poseen cerca del pueblo para construirse una nueva casa según "la tradición de vivir en el campo de esos crecimientos orgánicos que se han ido haciendo en el tiempo". Aunque también aparecen promociones de pareados o pequeños bloques de aquellos que se arriesgan ante la posibilidad de que la justicia no actúe.

Hoy por hoy, nadie sabe con certeza cómo frenar la construcción de viviendas en el Suelo No Urbanizable. Se está demostrando que la solución no es exclusivamente prohibir sino también encauzar. Porque si no, las actuaciones que se plantean son siempre a posteriori: legalización, regularización, integración... Posiblemente tanto las distintas leyes del suelo que hemos tenido como los sistemas de aplicación -diferentes tipos de planes de ordenación muy generalistas, pensados más para grandes ciudades que para municipios

pequeños y para el medio rural- se han olvidado alguna fórmula que pueda servir para lo que podríamos llamar "ruurbanización".

De momento no tenemos más que el PGOU como documento más próximo a los ciudadanos para tratar estas cuestiones, pero es un documento que se encuentra con las manos atadas, al que se le exige desde los ayuntamientos que resuelva problemas que en muchos casos no son asumibles por comisiones provinciales de urbanismo, bien porque no se corresponden con las directrices territoriales

de otro planeamiento de rango superior o simplemente con el criterio que viene aplicando el técnico informante de la comisión.

Con esta comunicación no queremos apoyar la edificación en el Suelo No Urbanizable sin más. Se trata de defender la ARQUITECTURA como factor que puede aumentar el valor del paisaje. Evidentemente no vale todo y en cualquier lugar. Por eso sería preciso definir dónde y de qué manera. En algunos PGOU existen unas ordenanzas para el SNU, pero creemos que esto no es suficiente.