

# Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la biosfera de Urdaibai

Aitor BILBAO URIBARRI

Letrado urbanista y ambiental.

**RESUMEN:** La denominación Núcleo Rural, responde a una calificación urbanística del Suelo No Urbanizable, que aparece por primera vez en la normativa jurídico-urbanística de rango superior en la Ley 5/1998 del Parlamento Vasco, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y ahora ha sido de nuevo incluida en la reciente Ley 2/2006 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Esta nueva calificación, tenía sin embargo ya un recorrido al nivel de la planificación urbanística en el País Vasco, y como confiesa la Exposición de Motivos de esta ley, se viene darle la cobertura necesaria visto que hasta el momento carecía de regulación legal. El autor trata de realizar un análisis de lo que la práctica planificadora, ahora con pleno amparo legal, de delimitación y desarrollo de estos Núcleos Rurales (NR) está generando, y contrastar su falta de coherencia tanto con los antecedentes legislativos referentes al Suelo No Urbanizable, como con los propios análisis territoriales contenidos en los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco. A continuación, se evalúan los costes económicos y ambientales que acarrearán estos NR, centrando el ámbito de estudio en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, para concluir que esta calificación urbanística está resultando un instrumento precursor de la dispersión urbana (*urban sprawl*) en el territorio.

**DESCRIPTORES:** Ciudad difusa. Medio rural. Núcleos rurales. Suelo rústico. Urdaibai (País Vasco).

## I. LA CATEGORÍA DE NÚCLEO RURAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE: PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La categorización urbanística del territorio ha venido tradicionalmente distinguiendo tres clasificaciones: Suelo Urbano, Suelo Urbanizable o Apto para Urbanizar y Suelo No Urbanizable. Esta categorización ha tenido su fundamento inicial en la observación de la realidad territorial: el denominado Suelo Urbano coincide con la ciudad consolidada; el Urbanizable con la expansión física futura de éste y por su parte; el Suelo No Urbanizable, al principio considerado como suelo residual, ha ido adquiriendo a través de las sucesivas leyes del suelo, una sustantividad propia y

una funcionalidad y dialéctica orgánica con el fenómeno urbano.

Efectivamente, en el primer pronunciamiento legislativo integral sobre la planificación física del territorio que viene de la mano de la Ley del Suelo de 1956, el suelo que no estaba consolidado por la urbanización (urbano) o cuya transformación se planificaba (suelo de reserva urbana) recibía el calificativo de Suelo Rústico, indicando de este modo que era un espacio al margen del proceso urbanístico. Sin embargo, ya se empezaban a apuntar entonces los excesos del crecimiento urbano carente de una ordenación territorial coherente. En la Exposición de Motivos de esta Ley podemos encontrar reflexiones acerca de la "irradiación desmesurada del perímetro

de las ciudades” y se habla abiertamente de la especulación como agente que “malogra” toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura” y exige precios de solar por terrenos todavía no urbanizados.

En la Ley de 1976 (TRLS y Ordenación Urbana) se menciona de nuevo como característica a corregir, el desorden en la periferia de los centros urbanos. Es en esta ley donde se instituye la categorización, tradicional hoy, de tres clases de Suelos: Urbano, Urbanizable y No Urbanizable. Este último, adquiere naturaleza dentro del sistema “por sus propios valores de orden agrícola, paisajístico, etc., o por conveniencia de limitar la dinámica urbana” (Exposición de Motivos).

La LS 76 en su artículo 80 determina que constituyen esta clase de suelo los espacios que desde el planeamiento urbanístico se decida proteger del proceso urbanizador con una especial protección por su valor natural, cultural o socioeconómico (como espacio para el desarrollo de las actividades del sector primario) o simplemente por una razón residual (aquellos ámbitos que no se han incluido en las otras dos clases de suelo). Respecto al régimen jurídico previsto para el Suelo No Urbanizable, como regla general, se prohíbe cualquier utilización que implique la transformación de su destino o naturaleza o lesione el valor específico que se quiere proteger (art. 86). Respecto de las construcciones permitidas, de modo genérico sólo se permiten las instalaciones agropecuarias y las de servicio de obras públicas, y de modo excepcional y sometidas a un procedimiento de autorización especial las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, y singularmente las edificaciones de vivienda familiar aisladas “en lugares donde no exista posibilidad de formación de un núcleo de población” (art. 85).

Esta última prevención del artículo 85 LS 76, debe entenderse sin duda junto a la reflexión de la exposición de motivos de la propia Ley, respecto de los factores negativos del hecho urbanístico que se desarrolla desconectado de las ciudades y entornos urbanos consolidados. Es en el núcleo urbano central, donde se puede llevar a cabo la necesaria coordinación de la inversión pública y privada en la dotación de infraestructuras y servicios, y donde es posible la real distribución equitativa de las cargas y beneficios que genera el proceso urbanizador,

en forma de cesión a la Administración Pública de suelos libres de aprovechamiento lucrativo para la implantación de servicios comunitarios y espacios verdes; y también donde se materializa el reparto de aprovechamientos urbanísticos (10%) como instrumento de participación pública en las plusvalías generadas por el proceso urbanístico.

La reforma operada por la Ley 8/1990 que da finalmente como resultado el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (LS 92), introduce entre otros, dos principios constitucionales: el derecho a la protección del medio ambiente (art. 45 CE) y la regulación del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, junto con la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE).

En la parte dedicada a la regulación del Suelo No Urbanizable encontramos el principio constitucional que ordena a los poderes públicos a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45 CE). Así, considerando al suelo como un recurso natural, el artículo 15 establece que esta clase de suelo no podrá ser destinado a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y en general de los vinculados al principio señalado conforme a la legislación urbanística y sectorial. Respecto de las construcciones posibles en esta clase de suelo, la LS 92 reproduce casi literalmente la redacción de la ley anterior, aunque en el artículo 17.1 se dispone expresamente que “habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano”, y seguidamente encontramos la primera referencia legislativa a los asentamientos o núcleos rurales, a modo de excepción (“sin perjuicio de los que la legislación aplicable establezca”).

Así, llegamos a la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que se reclama a sí misma como una enérgica rectificación de la trayectoria legislativa anterior, a la que achaca una excesiva intervención administrativa en los procesos de desarrollo urbano. Esta ley tiene entre sus objetivos principales, facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación a través de la legislación sectorial, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Por lo

tanto a partir de esta LS 98, la clasificación de Suelo No Urbanizable, es cuestionada por el legislador y precisa de una justificación reforzada para evitar su urbanización.

En esta misma etapa, y por tanto contemporánea de la corriente neoliberal que guía a la doctrina urbanística del momento, se aprueba en la CAPV la Ley 5/98 de Medidas Urgentes en Materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. Dentro del contenido variado y disperso de esta Ley transitoria, el artículo 1 está dedicado íntegramente al Suelo No Urbanizable. La ley vasca distingue entre tres tipos de calificaciones en el Suelo No Urbanizable: Protegido, Núcleo Rural y Común.

Como principio general, que ya venía señalado en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (DOT) aprobadas anteriormente en el año 1997 (Decreto 28/1997, de 11 de febrero), se prohíbe la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda no vinculada a una explotación agropecuaria. Se parte de la valoración negativa y de riesgo de desestructuración territorial (dilución del límite entre campo y ciudad) y las disfunciones diversas (especulación con el suelo agrario, saturación de la vialidad, ...) que había venido provocando la tendencia iniciada (y consentida) en los años ochenta hacia la suburbanización y dispersión urbana.

Sin embargo, a esta norma general que pretende ser un principio de coherencia entre los análisis territoriales y la consiguiente ordenación legal, se le calza una auténtica excepción, los denominados Núcleos Rurales. Se propicia así, la creación de enclaves residenciales en medio del entorno rural, y cuyo rasgo de identidad principal y contradictorio, consiste en que pueden erigirse totalmente desvinculados socioeconómicamente de la actividad del sector primario, a pesar de su adjetivo de "rural".

Como única explicación para la creación legislativa de esta calificación en la ley vasca, aparece en la Exposición de Motivos, lacónicamente, la confesión de que los Núcleos Rurales "ya venían siendo recogidos por el planeamiento municipal como ámbitos diferenciados, pero sin que hubiera hasta este momento una regulación legal sobre los mismos".

Redactado así, bien parece que la introducción de esta calificación requeriría

una exposición más fundamentada, por lo que implica de giro respecto de lo que hasta ahora ha sido la línea coincidente en las distintas leyes del suelo, que precisamente trataban de evitar la creación de núcleos de población desconectados de los núcleos urbanos preexistentes. Acudiendo a los planeamientos municipales a los que hace referencia la exposición de motivos, y tratando de buscar una motivación de fondo, encontramos justificaciones socio-urbanísticas que afirman fomentar una reactivación del desarrollo rural y la fijación de población ligada a los barrios rurales por lazos familiares, etc., pero a continuación, contradictoriamente, en las ordenanzas que establecen el régimen jurídico de estas calificaciones se diluye toda esta intencionalidad aparente, en favor de un mero reparto de lotes de edificabilidades.

Finalmente, y tras una larga tramitación parlamentaria se ha aprobado la Ley 2/2006 de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco<sup>1</sup>, y que en su Exposición de motivos confiesa que se aprueba con la pretensión de establecer un ordenamiento completo y acabar así con la dispersión normativa que aquejaba los últimos años al urbanismo vasco. Esta Ley parte del diagnóstico de cuatro problemas básicos a abordar desde la política de suelo y urbanismo: vivienda, medio ambiente, fomento público, y rehabilitación y regeneración urbana. Centrándonos en la problemática ambiental, la Ley somete a una crítica severa a la práctica planificadora de asentamientos de baja densidad, porque el territorio de la Comunidad Autónoma no tiene capacidad de acogida para este modelo. Así, se trata de evitar en la mayor medida posible la extensión de la cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado, y los crecimientos dispersos, que además de consumir gran cantidad de territorio, generan modelos urbanos poco funcionales, y por lo tanto, poco sostenibles (Exposición de Motivos, II.2).

A continuación, la Ley reitera, además como objeto de especial atención, a la preservación y uso racional del suelo no urbanizable, a través de un régimen jurídico restrictivo en materia de reconstrucción de caseríos y estableciendo mayores limitaciones

<sup>1</sup> Ley 2/2002, de 30 de junio, BOPV n.º 138, 20 de julio de 2006.

jurídicas para la instalación de viviendas ligadas a explotaciones hortícolas y ganaderas en suelo no urbanizable. Paradójicamente, la calificación y regulación de los Núcleos Rurales se inserta dentro de estas medidas de políticas de protección y preservación del carácter histórico y agrario.

Respecto del ámbito territorial del análisis de este trabajo, esto es, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (declarado a través de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio)<sup>2</sup>, para el suelo no urbanizable, rige el Plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto del Gobierno Vasco 242/1993, de 3 de agosto, modificado a través del Decreto 27/2003, de 11 de febrero. Este instrumento de ordenación territorial también contiene una calificación específica de Núcleo Rural, al que asigna por “misión básica la de albergar los asentamientos agrícolas, residenciales y equipamientos agrícola-residenciales necesarios para poder desarrollar la producción de recursos del medio natural en el territorio” (art. 95.A). Sin embargo, también el PRUG de Urdaibai, tras esta declaración, y cuando llegamos a las normas de ordenación directa (art. 96) establece que el uso predominante en los NR, es el residencial. Respecto de la ordenación de los NR, el PRUG delega en los planeamientos urbanísticos la capacidad para su delimitación y la distribución de los aprovechamientos urbanísticos a generar (art. 97).

## 2. EL ARTÍCULO 1.3 DE LA LEY VASCA 5/98 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA: LOS NR Y LA DESREGULACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE. REITERACION EN EL ERROR A TRAVÉS DE LA NUEVA LEY VASCA 2/2006 DE SUELO Y URBANISMO

Como ya se ha adelantado, la regulación de los denominados Núcleos Rurales (NR) en la Ley vasca 5/98, supone la cobertura legal que abre un proceso real de periurbanización. Recientemente, y tras 8 años de desarrollo de esta distorsionadora figura en el Suelo No Urbanizable, se ha vuelto a reiterar en el

error en la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo (LSUPV), con lo que además parece que se consolida en el panorama urbanístico vasco.

Vamos a apuntar esquemáticamente los elementos desreguladores que se habilitan en estas normas.

El artículo 1.1b) de la Ley vasca 5/98, define la calificación de Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural, como

“el suelo al que el planeamiento otorgue esta calificación por constituir agrupaciones de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter”.

Por su parte el artículo 29 de la nueva Ley, pretende concretar algo más esta definición, estableciendo un tope máximo de 25 caseríos.

La regulación que sigue a esta definición de NR tiene como eje sustancial posibilitar auténticos asentamientos residenciales en el paisaje rural, en absoluta contradicción con el principio general para el Suelo No Urbanizable, de la prohibición de construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda, excepto las vinculadas a una explotación agropecuaria (art. 1.2 Ley 5/98, y art. 28.1.a) LSUPV).

Las normas básicas para la ordenación de estos NR por parte del planeamiento urbanístico, se encuentran en el artículo 1.3 de la Ley 5/98 y en el artículo 29 de la LSUPV. Ambas regulaciones son semejantes en lo fundamental, aunque en la nueva Ley se han introducido pequeñas modificaciones que derivan, si cabe, en una confusión mayor sobre la auténtica naturaleza urbanística de esta figura de los NR.

Vamos a analizar las disfunciones que introduce la figura de Núcleo Rural en el Suelo No Urbanizable y en todo el sistema de ordenación territorial que en el propio legislador reclama como necesariamente sostenible.

### 2.1. Desvinculación entre residencia en suelo no urbanizable y actividad socioeconómica en el sector primario

En primer lugar, como ya se ha dicho, la implantación de unidades residenciales en

<sup>2</sup> La Reserva de la Biosfera de Urdaibai se ubica en el frente litoral del mar Cantábrico. Su elemento natural de atracción más importante lo constituye el estuario de la ría de Urdaibai-

Mundaka. Tiene una extensión de 22.000 Ha. Está dividido administrativamente en 22 municipios. Se encuentra a escasos 30 km de la zona metropolitana de Bilbao.

los NR no precisa de una vinculación socioeconómica con el sector primario, bien directa o indirectamente a través del sector de la transformación o valorización. Se crea así una auténtica excepción a la regla general en el Suelo No Urbanizable, cuando precisamente esta vinculación se plantea en las DOT como una decisión estratégica:

- “... la falta de consideración de las especificidades de las áreas rurales o su subordinación frente a acciones que no tengan en cuenta sus propias necesidades ocasionaría, entre otros, efectos una homogeneización del territorio, una uniformización de los modos de vida y un empobrecimiento sociocultural de la CAPV” (cap. VII.2.4. Estrategias para el Espacio Rural).
- Los desarrollos urbanísticos “deberán realizarse con el presupuesto básico del equilibrio con otros usos, preservando el mantenimiento de los valores naturales, paisajísticos y productivos del territorio. Especial atención deberá otorgarse a los usos residenciales en edificaciones dispersas, cuyos efectos sobre la ocupación del suelo y su impacto sobre el medio va mucho más allá del espacio físico que efectivamente ocupan” (cap. VIII. 5.2 Directrices Generales relativas a los elementos y procesos del Medio Físico. C. Actividades urbanísticas y edificatorias).
- “Como norma general se procurará el mantenimiento de la superficie agraria útil.” “Las construcciones vinculadas a las explotaciones agrarias guardarán una relación de dependencia y proporción adecuadas a la intensidad del aprovechamiento” (cap. VIII. 5.2 Directrices Generales relativas a los elementos y procesos del Medio Físico. F. Actividades Agrarias).

## 2.2. La regulación de los NR posibilitan un proceso de auténtico desarrollo urbanístico en pleno Suelo No Urbanizable

Este desarrollo es posible sin ningún tipo de límite legal, puesto que legalmente sólo contiene la prevención de que el planeamiento no podrá originar un incremento del aprovechamiento urbanístico

ni del número de viviendas superior a un 50% sobre el existente. Sin embargo, este tope legal puede interpretarse como referido únicamente al período de vigencia de un plan, y derivadamente, es fácilmente salvable mediante sucesivas modificaciones o revisiones de ese planeamiento. Así, un pequeño barrio rural y tras sucesivas modificaciones del plan, puede acabar convirtiéndose en una auténtica zona residencial de tamaño medio de hasta 25 edificaciones aisladas. En el caso de los municipios pequeños, los más rurales, este desarrollo residencial puede llegar a constituir una concentración edificada casi del tamaño del propio suelo urbano clasificado, y si en el mismo municipio se califican varios NR, el resultado final refleja un panorama en el que la superficie consolidada por la edificación (en parcelas edificables de 2.000 a 2.500 m<sup>2</sup>), multiplica al del núcleo urbano (FIG. 1). Este modelo de ocupación del territorio resulta ambientalmente insostenible.

## 2.3. La Ley 5/98 no aclara qué ocurre cuando un NR alcanza el tamaño máximo legal de 25 unidades

Surge la incógnita de si una vez desarrollado un NR hasta su máximo legal permitido, debe considerarse que ya ha agotado su desarrollo posible, o si por el contrario, en ese momento, accede automáticamente a la clasificación de suelo urbano, dadas las características de consolidación edificatoria que presumiblemente habrá alcanzado este tamaño de núcleo rural-urbano. Lógicamente, a partir de su reclasificación a Suelo Urbano podría seguir desarrollándose ya sin ningún límite legal objetivo. Bajo esta posibilidad, puede ocurrir perfectamente, que en un municipio se de un desarrollo polinuclear a través varios focos sin ningún eje territorial orgánico ni funcional, o también una extensión en baja densidad que quede a modo de espacios intersticiales entre los polos urbanos surgidos, provocando así una extensión espacial propia del modelo de la ciudad difusa (*urban sprawl*).

Esta especulación (dialéctica) que se planteaba con la normativa de la Ley 5/98 de medidas urgentes, quizá haya pasado a ser



**FIG. 1. NNSS municipio Kortezubi (376 habitantes).** Limítrofe con Gernika —al sur— (15.600 hab). Perímetro marcado: suelo urbano (37.385 m<sup>2</sup>). Entramado: núcleos rurales (201.922 m<sup>2</sup>)

Fuente: NNSS Kortezubi (1998) sobre ortofoto (DFB 2002).

directamente la opción velada del legislador en la nueva LSUPV a través de la Disposición Adicional Sexta que declara como consolidados a los NR que hubieran completado su desarrollo conforma a las previsiones de la ley anterior. Surge la duda ¿los NR consolidados pueden integrarse en la definición de suelo urbano del artículo 11 de la LSUV? Esta interpretación se refuerza ante la total indefinición a la que ha avocado a esta figura de los NR a través del apartado 2 del artículo 29 LSUPV. Efectivamente, si antes no acertábamos con la verdadera naturaleza urbanística que estaba tras este tipo de suelo, el legislador nos acaba de llevar a a la confusión total, porque a partir de ahora el planeamiento general puede clasificar a los NR discrecionalmente como Suelo Urbano o como No Urbanizable, empleando para ello el contra-objetivable criterio de “*cuando así proceda conforme a esta ley*”.

#### 2.4. Intención de salvaguarda de cierta urbanización neorural

Una vez desregularizado el suelo no urbanizable en estos ámbitos de NR, el legislador sin embargo, y a través de una cláusula final que se repite tanto en la Ley 5/98 de medidas urgentes como en la actual LSUPV, y que no deja de ser una mera declaración de intenciones superada por la realidad, prohíbe que en estos núcleos se definan nuevos equipamientos o espacios libres, ni vías públicas de nuevo trazado. Parece que de este modo se trata de salvaguardar cierto aspecto rural o implantar un modelo de urbanización “blanda”. El escenario final resultante de esta especie de prevención puede ser aún peor: imagínese el resultado de una concentración de 25 edificaciones uni o bifamiliares, implantadas sobre la vialidad rural original (camino

vecinales o incluso meras servidumbres de paso de derecho civil), y sin ningún espacio común o equipamiento colectivo en un ámbito que desde el propio planeamiento se va destinar exclusivamente a asentamiento residencial. La lógica de la experiencia está indicando que los residentes (sobre todo los nuevos) de estos NR reclaman de la actuación de los entes públicos, la creación de nuevos espacios (frontón, probadero de deporte rural, área de recreo, ...) y sobre todo alumbrado público que aporten cierta "calidad urbana" a sus viviendas (como veremos en los siguientes apartados de este trabajo, es el dinero público, a través de los Ayuntamientos y agencias de desarrollo rural las que están asumiendo el coste de estas obras de urbanización).

### 2.5. El límite máximo legal de 25 edificaciones por cada NR. Desconexión con el simultáneo crecimiento en el suelo urbano y urbanizable del municipio

El límite de 25 unidades edificatorias que la LSUPV permite como máximo en cada NR, sólo viene referido a las edificaciones del propio NR, pero no se hace conjugar este crecimiento con el que simultáneamente se estará proyectando en el planeamiento del Suelo Urbano y Urbanizable del municipio. De este modo, la oferta global de número de viviendas en el municipio pierde el referente de su coherencia territorial.

Efectivamente, en el capítulo 21 de las DOT del País Vasco, se contiene una hoja de cálculo objetiva en el que se introducen las variables a tener en cuenta para determinar una oferta de vivienda que responda con "coherencia" al modelo territorial proyectado por las DOT<sup>3</sup>, y que resultan vinculantes y de aplicación directa para el planeamiento urbanístico (capítulo 22. punto 2.2.IV). Sin duda, y como veremos más adelante, en los municipios que están desarrollando esta calificación de NR, los parámetros vinculantes quedan rebasados completamente. En este sentido, llama la atención la actitud esencialista de la

Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en este asunto, puesto que sigue calculando la adecuación de la oferta residencial a los parámetros vinculantes del capítulo 21 de las DOT, tomando únicamente como referente la oferta en Suelo Urbano y Urbanizable/Apto para Urbanizar. De este modo, los crecimientos planteados en Suelo No Urbanizable a través de los NR no están siendo objeto de su análisis y control, con lo que se desvirtúa su labor de órgano de garantía del cumplimiento de las directrices vinculantes de las DOT del País Vasco en los planeamientos urbanísticos.

En el siguiente cuadro, y tomando como ámbito de estudio a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, se señalan algunos casos (los más significativos) en los que desde las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico, se desplaza una parte importante del crecimiento edificatorio hacia los NR, dando un resultado de ordenación territorial totalmente desequilibrado en el que una parte sustancial del peso del crecimiento residencial se pivota, y dónde, pues en Suelo No Urbanizable:

**FIG. 2. Comparativa crecimiento residencial Suelo Urbano-NR**

Municipio (crecimiento total-viviendas-)	S. Urbano/ Apto Urbanizar.	Núcleo Rural	% crecimiento residencial en SNU
Muxika (289)	157	132	45,7%
Murueta (59)	34	25	42,4%
Kortezubi (101)	63	38	37,6%
Ereño (83)	55	28	33,7%

El resultado final de este modelo urbanístico, es la dispersión edificatoria dirigida hacia los NR por razón del menor coste (no existe obligación legal de cesión de aprovechamiento, obras de urbanización, estándares de dotaciones para equipamientos...) que debe asumir la promoción. Así, aunque el planeamiento urbanístico proyecte la generación de un incipiente núcleo urbano, éste acaba por no desarrollarse y el municipio se quedan sin un núcleo de referencia que sirva de soporte a la instalación de servicios, y en definitiva a

<sup>3</sup> "... la aprobación de las propuestas de desarrollo residencial del planeamiento de los municipios de la CAPV se basará en la interpretación de la coherencia de los propuesto con

los criterios, objetivos y determinaciones territoriales de las DOT", capítulo 21, anexo 1.c.

constituir el elemento de identidad de la vida local (en muchos de estos municipios no existe ni siquiera un comercio de proximidad —una pequeña tienda de comestibles— o un bar).

En el ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, objeto de análisis pormenorizado en este trabajo, podemos contabilizar hasta 83 NR, distribuidos entre 22 municipios. Además la demanda de vivienda también ha descubierto las enormes ventajas económicas de esta calificación (inaplicación de estándares legales de todo tipo, asunción del coste de implantación o ampliación de servicios por las propias Administraciones Públicas,...) y está presionando a los Ayuntamientos a su desarrollo. Por su parte, los Ayuntamientos han adoptado una actitud claramente favorable, y en algunos casos se ha convertido en su actuación urbanística preferente (FIG. 3).

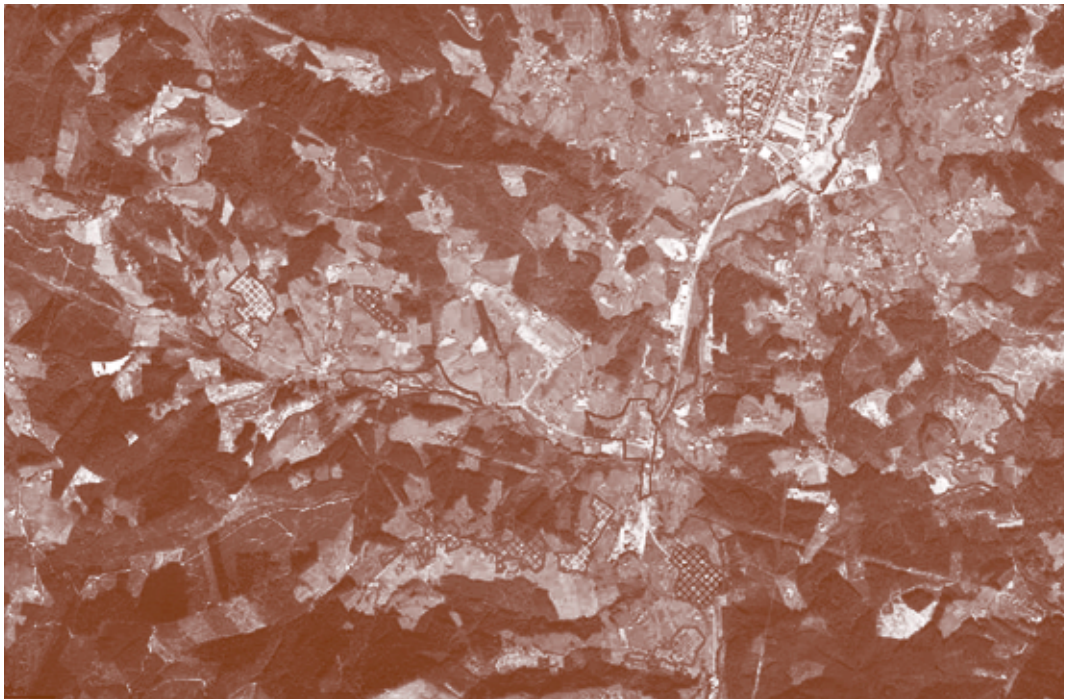
Un ejemplo de esto lo encontramos en la Memoria Justificativa de la modificación

puntual que de las Normas Subsidiarias de Muxika que se llevó a cabo en el año 2001, para la delimitación y ordenación (requisitos legales para su promoción) del NR de Besangiz:

“Su justificación viene determinada por la constatación, en el tiempo de vigencia de las NNSS, de ser la única demanda de vivienda, ya que, de las actuaciones previstas en el suelo urbano residencial delimitado, solo se ha ejecutado una Unidad de Ejecución, que ha tenido dificultades para su consolidación cuando solo se trataban de siete viviendas; y del suelo urbanizable se han tramitado dos Planes Parciales sin que se haya iniciado la reparcelación”.

Además, como aspiración del municipio en el desarrollo de los NR, se declara abiertamente la intención de agotar la posibilidad de desarrollo que ofrecen los NR,

“tratando de asignar en la medida de lo posible a los caseríos de cada zona la viabilidad de



**FIG. 3. Ejemplo de las NNSS de Muxika (1.302 habitantes), al norte Gernika.** Perímetros marcados: suelo urbano/apto para urbanizar residencial (dos ámbitos urbanos). Entramado: núcleos rurales (se grafían 7 NR, pero en el total del municipio hay calificados hasta 18 NR)

Fuente: NNSS Muxika (1994-2001) sobre ortofoto (DFB 2002).



construcción de al menos una nueva vivienda en alguna parcela de su propiedad” (modificación puntual de las NNSS de Muxika, febrero de 2001).

### 3. RESULTADOS INSOLIDARIOS DEL MODELO: QUIEBRA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y DERIVACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS A CUENTA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

El artículo 1.3 de la Ley vasca 5/98 utiliza abiertamente el término aprovechamiento urbanístico para referirse a la creación de edificabilidad en los NR por parte del planeamiento. Sin embargo, tradicionalmente se ha defendido la tesis de que no cabe hablar de tales aprovechamientos en SNU, siendo únicamente propio de los SU y SUBles. En SNU no es posible la generación de aprovechamientos urbanísticos, puesto que el único uso permitido por la legislación es el uso propio de su naturaleza rústica, debiendo destinarse a fines agrícolas, forestales, ganaderos... (art. 20 Ley 6/98 que recoge la tradición legislativa en esta clase de suelo).

Amparándose en este principio general de la inexistencia de propiamente aprovechamientos en el SNU, en consecuencia, se ha rechazado también la entrada en juego de los mecanismos de intervención pública en las plusvalías y los elementos de urbanización. Esta ficción, sorprendentemente, se mantiene ahora

legislativamente y también administrativamente, a pesar de la abierta confesión del mismo legislador de que en los NR se generan efectivamente aprovechamientos urbanísticos de modo idéntico a los suelos urbanos y urbanizables.

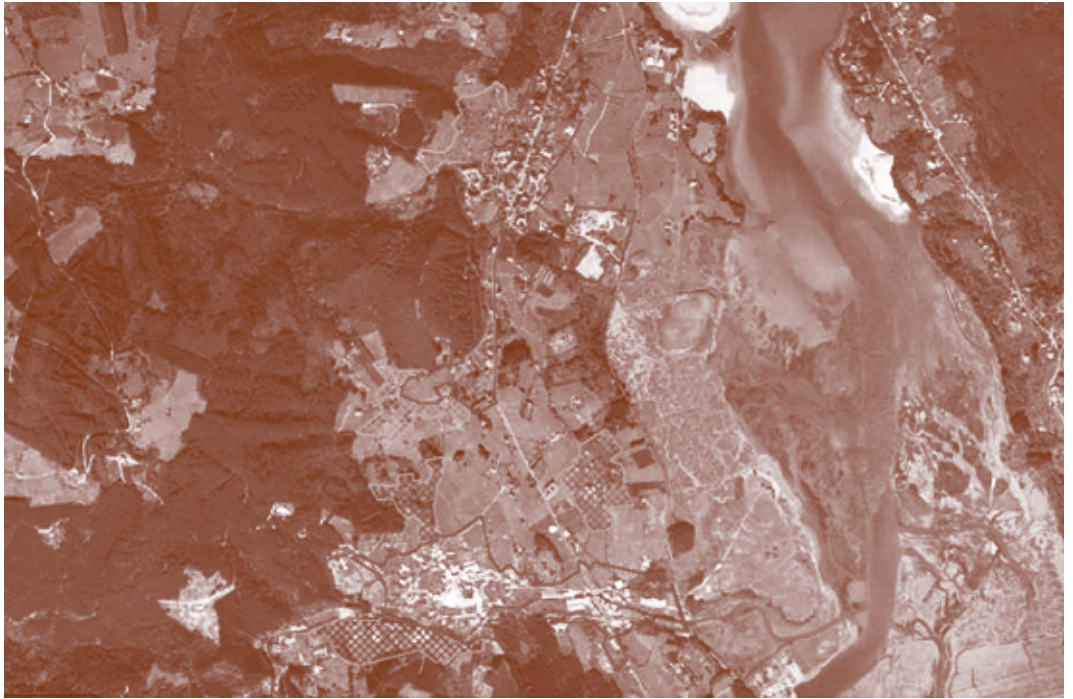
Esta ficción genera una distorsión y asimetría de tal magnitud que sorprende sobremanera el silencio o dejadez del legislador y también de los órganos administrativos, tanto más, teniendo en cuenta las repercusiones económicas que genera, como de la derivada oportunidad de fraude que deja abierta, y todo ello además con el efecto negativo sobre la ordenación del territorio.

Veamos en qué se concreta esta asimetría en el cuadro resumen contiguo.

Como puede observarse, la condición del propietario de una parcela con aprovechamiento urbanístico en un NR no tiene comparación posible con el del resto de las clasificaciones, y no existe, al menos desde los pronunciamientos de la legislación, explicación para esta situación de privilegio. Podría pensarse que el nivel de obligaciones que se aproxima en algo, es la correspondiente al suelo urbano consolidado, pero no hay que olvidar que la situación de partida es totalmente diferente, puesto que se entiende que un solar enclavado en el suelo urbano ya participó en su momento en los mecanismos de equidistribución urbana; pero aún así y todo, el del suelo urbano, al menos, tendrá que costear las obras de urbanización precisas para que alcance el nivel de urbanización del entorno inmediato.

FIG. 4. Comparativa aprovechamientos/obligaciones

	Reparto aprovechamiento	Cesiones obligatorias	Estándares
<b>Suelo Urbano consolidado</b>	100 % privado (art.14.1 Ley 6/98) art. 27 Ley vasca 2/06	Urbanización (art. 14.1 Ley 6/98) art. 26 Ley vasca 2/06	Ninguno
<b>Suelo Urbano no consolidado</b>	90% privado/10% público (art. 14.2.c Ley 6/98) + equidistribución cargas y beneficios (art. 14.2.d) art. 27 Ley vasca 2/06	Viales, espacios libres (art. 14.2.a) + sistemas generales (art. 14.2.b) + urbanización (art. 14.2.e) art. 25 Ley vasca 2/06	20% VPO y 20% viv. tasadas (art. 80 Ley vasca 2/06)
<b>Suelo urbanizable</b>	90% privado/10% público (art.18.4 Ley 6/98) + equidistribución cargas y beneficios (art. 18.5) art. 27 Ley vasca 2/06	Viales, espacios libres (art. 18.1) + sistemas generales (art. 18.2) + extensión de infraestructuras (art. 18.3) + urbanización (art. 18.6) art. 25 Ley vasca 2/06	55% VPO y 20% viv. tasada (ley vasca 2/06)
<b>SNU Núcleo Rural</b>	100% privado (arts. 27 y 29 Ley vasca 2/06)	No existe obligación	Ninguno



**FIG. 5. NNSS municipio Busturia (1.696 habt).** Los NR están literalmente adheridos a los dos Suelos Urbanos (Axpe y San Cristobal-Altamira). ¿Justificación? La diferencia de beneficios/cargas entre las dos calificaciones es muy importante

Fuente: NNSS de Busturia (1997-2001) sobre ortofoto (DFB 2002).

*La promoción e impulso de los Núcleos Rurales a través de las inversiones de las políticas públicas sectoriales*

Como ya se ha expuesto en los apartados anteriores, bajo la excusa de una esencialismo interpretativo, al encontrarse los Núcleos Rurales incluidos en suelo clasificado como No Urbanizable, se considera que no se puede obligar a los promotores a participar en los mecanismos tradicionales de equidistribución de cargas y beneficios propios de los suelos Urbanos y Urbanizables/Aptos para Urbanizar, y tampoco deben acometer las obras de urbanización necesarias para dotarles de servicios.

Sin embargo, al margen de su clasificación urbanística e incluso en contra de la vocación propia del Suelo No Urbanizable, como es la de ser el soporte físico de las actividades del sector primario y su condición de recurso natural, lo cierto es que los NR son en realidad auténticos núcleos residenciales, y por consiguiente acaban demandando los servicios urbanísticos propios de este uso,

fundamentalmente, abastecimiento de agua para uso doméstico, saneamiento y accesibilidad a los nodos del territorio (otros núcleos urbanos de referencia, carreteras de acceso al territorio...).

En el modelo aplicable a los suelos Urbanos y Urbanizables/Aptos para Urbanizar, como ya veíamos, lo que podríamos denominar “creación de nueva ciudad” se hace repercutir sobre la promoción que patrimonializa el aprovechamiento. Su fundamento se encuentra en el principio de participación en el proceso urbanístico, y que siendo el poder público el generador de las plusvalías urbanísticas a través del planeamiento, demanda en contrapartida, que la promoción privada que va a patrimonializar dichos aprovechamientos lucrativos, participe en el coste de transformación urbana, mediante la asunción de la ejecución de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.

En los NR, no entran en juego estos mecanismos, porque se argumenta que la legislación urbanística no lo ha previsto como

obligación del propietario de Suelo No Urbanizable. A esta argumentación habría que replicar que esa misma legislación tampoco permitía la generación de aprovechamientos urbanísticos en esta clase de suelo, pero a pesar de ello, en los NR efectivamente se generan y se patrimonializan. El artículo 1.3 de la Ley vasca 5/98 emplea literalmente el término “aprovechamiento urbanístico”, y es que realmente lo son. Pero este desafortunado artículo, no establece a continuación que la propiedad del suelo debe participar en la equidistribución de cargas y beneficios. Finalmente, entonces, surge la pregunta: ¿Quién está asumiendo el coste de las infraestructuras y servicios urbanísticos que se están implantando en los NR?

Además estamos hablando de una diferencia de coste respecto de la ciudad compacta tradicional, que puede alcanzar una cifra superior de hasta el 400%. Así se desprende de un estudio realizado por el Instituto de Estudios Territoriales de Bizkaia (DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, 2003), dependiente de la Diputación Foral, en el que destaca una tabla comparativa entre los costes de los servicios de las urbanizaciones de baja densidad, comparados con los de zonas urbanas compactas.

**FIG. 6. Comparativa costes de urbanización dispersa**

Instalación de redes de agua y saneamiento	3,5 veces superior
Mantenimiento de estas redes	2,5 veces superior
Coste por habitante en alumbrado público	4 veces superior
Infraestructura urbanística	2,5 veces superior
Instalación de redes físicas de telefonía	6 veces superior
Instalación de red eléctrica	5 veces superior

Fuente: Diputación Foral de Bizkaia, IETB, 2003.

#### A) Abastecimiento de agua y saneamiento

A continuación se analizan los índices correspondientes a una de las infraestructuras básicas y que tiene unos estándares de servicio idénticos, o al menos semejantes, tanto en los NR como en los centros urbanos. Efectivamente, el

abastecimiento de agua desde los centros de tratamiento previo (captación-estación depuradora ETAP-distribución) se ha estandarizado como un servicio universal con independencia de la ubicación o proximidad del usuario (se plantea además como un objetivo básico desde los entes públicos responsables del servicio).

Concretamente, se toma como elemento de estudio al Consorcio de Aguas de Busturialdea, que es la entidad pública que tiene asignado este servicio público para una parte importante del ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, casi la totalidad, puesto que atiende a 14 municipios y una población total de 25.444 habitantes.

Como análisis global de partida, acudimos al Informe elaborado por la Dirección de Aguas del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, titulado “Informe relativo a los artículos 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CEE” (GOBIERNO VASCO, 2004), concretamente al capítulo dedicado al estudio económico de la gestión del agua. En el apartado dedicado al Consorcio de Aguas de Busturialdea, y respecto del análisis de la estructura tarifaria aplicable a los usuarios domésticos, se hace destacar su carácter claramente regresivo (FIG. 6) (cuanto más consumo menor tarifa). Además, el único concepto de liquidación de la tasa es, aparentemente, el del consumo directo ( $m^3$  de agua consumidos), sin que se especifique ningún concepto adicional relativo a la amortización de las inversiones en infraestructuras, etc. De hecho, otra de las prácticas contables del Consorcio cuestionadas en el estudio del Gobierno Vasco, es que en la elaboración de sus presupuestos anuales, el Consorcio no toma en consideración, en su totalidad, las inversiones de capital subvencionadas por otras Administraciones (Diputación, Gobierno Vasco,...).

Así, en el caso de Urdaibai, nos encontramos con una política tarifaria del Consorcio de Busturialdea, en el que resulta que los usuarios de los núcleos urbanos están subvencionando a los residentes de los NR:

- Todos los estudios realizados concluyen que el consumo de agua es mayor en las viviendas unifamiliares que en las viviendas en bloque (mayor número de

baños, riego de jardín, y en algunos casos hasta piscina,...) y como hemos reseñado la política tarifaria es regresiva, dando que los primeros 5 m<sup>3</sup> de consumo se facturan a 4,5 €/m<sup>3</sup>, y a partir de ese consumo la factura baja hasta 1,5 €/m<sup>3</sup>.

- Las redes de infraestructuras de transporte del agua son mucho más costosas en los NR que en los centros urbanos, tanto en su implantación como en el mantenimiento (según el estudio antes mencionado de la Diputación, hasta 3,5 veces más). Si en la factura no se desglosan estos costes de amortización, se deduce que se universalizan entre todos los usuarios, independientemente del coste real del

**FIG. 7. Consorcio de Aguas de Busturialdea. Tarifas para usuarios domésticos**

Fuente: Gobierno Vasco, 2004.

**FIG. 8. Coste/vivienda redes en NR**

Obra	Presupuesto	Viviendas servidas	Coste/vivienda	Longitud tubería (ml)
Red abastecimiento zona Oxinbaltzaga (Busturia)	86.019 €	7	12.288 €/viv	1.650
Red abastecimiento barrio rural Munitiz (Sukarrieta) y varias viviendas unifamiliares (Busturia)	116.108 €	11	10.555 €/viv	2.652
Red saneamiento Isla-Portu (Gautegiz Arteaga)	905.765 €	57	15.890 €/viv	5.584
Red saneamiento Antzoras Sur (Ibarrangelu)	173.134 €	10	17.313 €/viv	1.484
Red saneamiento de Kanala (Gautegiz-Arteaga)	2.887.612 €	43	67.153 €/viv	6.135

Fuente: Boletín Oficial de Bizkaia, Consorcio de Aguas de Busturialdea, Diputación Foral de Bizkaia-Departamento de Medio Ambiente.

suministro a cada usuario, teniendo en cuenta su ubicación (*se paga a escote*).

- Subvención por otras instituciones: en el estudio del Gobierno Vasco se concluye que contabilizando las inversiones públicas realizadas en el conjunto de la CAPV en los últimos 10 años, la cifra total resultante pone de manifiesto un nivel medio de subvención por habitante de aproximadamente 300 €/habitante. El estudio valora este nivel de subvención como “importante”.
- En el caso de Urdaibai, y tomando como muestra algunas de las obras de infraestructura realizadas por el Consorcio de Aguas de Busturialdea (consorcio comarcal), con capital propio y

con transferencias de capital provenientes fundamentalmente de la Diputación Foral de Bizkaia (Departamento de Medio Ambiente) podemos mostrar un gráfico de las subvenciones por vivienda, y la enorme diferencia que existe con esa cifra de subvención media del resto de la Comunidad Autónoma.

Estas cifras contrastan enormemente con el coste por vivienda de una infraestructura globalmente considerada como de mucha mayor entidad, pero que da servicio a una población concentrada en un entorno urbano. Nos referimos a las obras de la red de colectores de saneamiento de Bermeo. Estas son las cifras comparativas:

**FIG. 9. Coste/vivienda redes en ciudad compacta**

Obra	Presupuesto	Viviendas servidas	Coste/vivienda	Longitud tubería (ml)
Red de colectores de saneamiento de Bermeo	9.500.000 €	7.244	1.311 €/viv	—

Fuente: Diputación Foral de Bizkaia-Departamento de Medio Ambiente.

Como se observa de manera clara, el coste de las infraestructuras públicas del agua (abastecimiento-saneamiento) se multiplican enormemente cuando se trata de implantar y dar servicio a las unidades residenciales dispersas en el territorio, como es el caso de los NR (de la relación de la FIG. 6, tienen calificación de NR: Isla, Antzoras Sur y Kanala, y el Ayuntamiento de Sukarrieta considera que Munitiz también debería calificarse). Sin embargo, el organismo público encargado de la implantación y gestión del servicio, como señala el informe de la Dirección de Aguas del Gobierno Vasco, no incluye este sobrecoste en su tarificación al usuario residente en el Suelo No Urbanizable (incluso ni lo computa en el pasivo del presupuesto si la infraestructura se ha realizado con subvención de la Diputación Foral). De todo ello, se deduce que estos costes de amortización de la infraestructura se internalizan de forma plana en el único parámetro reconocible de la tasa, que es el del consumo, con lo que se concluye que los usuarios residentes en los núcleos urbanos están subvencionando a los residentes en las viviendas unifamiliares. O dicho de otra forma, la factura que pagan los usuarios residentes en el SNU no cubre el coste real del mismo (implantación + suministro).

Pero esta cuestión se plantea desde el propio Consorcio nada menos que como un fundamento de la Ordenanza Fiscal reguladora del servicio (Ordenanza aprobada por el Consejo General en sesión de 10 de octubre de 2004, *BOB*, 31-XI-2004), es decir esta especie de “tarifa plana” es un fundamento de su gestión:

“Art. 2. Fundamento:

La configuración de las tasas objeto de la presente Ordenanza Fiscal se funda en el *principio de uniformidad de las tarifas en el ámbito territorial* de los municipios consorciados, para los servicios de abastecimiento y alcantarillado.”

Esta auténtica declaración de principios, sin embargo, choca con los principios propios de la ordenación y aplicación del sistema tributario, como son: el de justicia, generalidad, igualdad, progresividad y equitativa distribución de la carga tributaria (art. 3 Ley 58/2003 General Tributaria). Estos principios generales, además deben

tener una aplicación específica en la política del agua tras la aprobación de la Directiva Marco 2000/60 y concretamente es de resaltar la contradicción de la política tarifaria del Consorcio con la Comunicación (2000) 447 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social titulado “Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”<sup>4</sup>.

Este principio de uniformidad en la tarificación proclamado por el Consorcio, incumple al menos los principios de igualdad y equitativa distribución legalmente establecidos. Como ya se mostró en la Tabla 2, los aprovechamientos urbanísticos en los Núcleos Rurales, a diferencia de los suelos urbanos y urbanizables, no están obligados legalmente a asumir los costes de servicios de urbanización, entre las que destacan precisamente las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento (primera quiebra del principio de igualdad y equidistribución). Pero además, como hemos analizado, el sobre coste que supone llevar estos servicios hasta los dispersos NR, tampoco se singularizan en los usuarios, sino que el coste de su amortización se reparte entre todos.

Queda además sin explicar la justificación social de esta “tarifa plana” subvencionada, que tampoco aplica otro principio básico de la tributación pública, como es el principio de la capacidad económica del sujeto pasivo del tributo. La oferta de servicios de abastecimiento y saneamiento al “entorno” rural se puede defender como un estándar exigible de calidad de vida, pero resulta difícilmente justificable una subvención total al 100%. Si analizamos la tendencia actual en la composición de los residentes en este ámbito y muy especialmente a los nuevos

<sup>4</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988):

- a) Tasas: Se define como el tributo que tiene como hecho imponible la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local, entre ellas la de saneamiento (art. 20.4.r) y abastecimiento (art. 20.4.t). Como principio básico en la fijación de la cuota está la de que la tasa tenderá a cubrir el coste real del servicio.
- b) Contribuciones especiales: cuyo hecho imponible es la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local (art. 28).

asentamientos en los calificados como Núcleos Rurales, comprobamos que la vinculación de los residentes en este entorno con las economías agrarias es cada vez menor. El dato en Bizkaia es de un descenso de las explotaciones agrarias en un 35% entre los años 1992-2002 (EHNE, 2003), en la comarca de Urdaibai entre los años 1991-2001, se ha producido un descenso en las cifras de personas ocupadas en el sector agrario de un 42% (*Fuente*: Instituto Vasco de Estadística, EUSTAT). Se ha pasado de un número total de 645 a 374 agricultores.

De ello deducimos que el paisaje evoluciona rápidamente hacia un modelo de asentamientos de origen urbano en un entorno cada vez menos rural. Por consiguiente las rentas también están evolucionando hacia los niveles de los entornos urbanos, de hecho, las rentas per cápita de los municipios considerados “rurales” y donde se están promocionando los NR, respecto de los dos núcleos urbanos importantes como son Bermeo (17.367 hab.) y Gernika (15.623 hab.), da como resultado que mientras la renta media de la comarca es de 9.814 €, municipios como los de la Tabla 1, están por encima de esta media (Múxika 10.675 €, Murueta 11.548 €, Kortezubi 10.133 €, Ereño 10.633 €, *Fuente*: EUSTAT).

Surge entonces la pregunta sobre la justificación social de esta subvención pública tan costosa, y porqué, teniendo estas subvenciones tanta relación directa con los estándares de la vivienda, no se aplican los coeficientes de subvención pública/ponderación renta del receptor, incorporados desde hace años, por ejemplo, en los Decretos que regulan las ayudas a la vivienda del Gobierno Vasco<sup>5</sup>.

#### *Infraestructuras de urbanización*

Continuando con la recopilación de las infraestructuras de carácter urbano que se implantan en el medio rural por parte de las entidades públicas locales, podemos citar la progresiva elevación a los estándares urbanos, de lo que hasta ahora eran caminos de comunicación entre barrios rurales. De nuevo, la financiación aquí, corre al completo a costa de los presupuestos públicos, sin que se establezca algún tipo de tributación especial con objeto de cubrir al menos en parte el coste de la ejecución. Así a modo de muestra, y tomando como fuente las licitaciones de contratos públicos que se publican en el *Boletín Oficial de Bizkaia*:

**FIG. 10. Coste público obras urbanización en NR**

Obra	Entidad adjudicataria	Presupuesto
Ampliación ensanchamiento camino al Barrio Munitiz (BOB, 7-X-2004)	Ayuntamiento Sukarrieta	86.545 €
Vial del NR Akurio (BOB, 29-VII-2005)	Ayuntamiento Murueta	35.562 €
Reparación camino NR Antzoras-NR Gametxo (BOB, 10-XII-2003)	Ayuntamiento Ibarangelu	82.817 €
Mejora camino Tremola-Kanala (BOB, 18-IX-2003)	Ayuntamiento Gautegiz-Arteaga	84.993 €
Pavimentación del camino a cuatro caseríos y al Barrio Garaieta (BOB, 29-IV-2002)	Ayuntamiento de Ereño	82.639 €
Instalación de farolas en los NR (BOB, 29-IV-2002)	Ayuntamiento de Ereño	71.134 €
Instalación alumbrado público: tramo Goldibar-Olaerrotta (BOB, 12-XII-2003)	Ayuntamiento Busturia	67.880 €
Obras de alumbrado en zonas rurales-Barrio Armotxerri y Atxondoa (BOB, 28-XII-2000)	Ayuntamiento Forua	92.284 €

Una política sectorial interesante de evaluar es la del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral a través

del Decreto regulador de subvenciones con cargo a los fondos de cofinanciación FEOGA-Garantía (instrumento financiero de la PAC-Política Agraria Comunitaria-de la Unión Europea) en lo que denomina “Plan de Caminos Rurales”, que prevé

<sup>5</sup> Decreto 315/2002 de 30 de diciembre y 317/2002 de 30 de diciembre.

una subvención de hasta el 75% de la inversión<sup>6</sup>.

Finalmente, la consecuencia de esta subvención de los costes de estandarización de los servicios urbanos en los NR, lleva al fomento (por su abaratamiento para los promotores) del desarrollo residencial disperso de los municipios de Urdaibai, y al consiguiente estancamiento de la promoción de viviendas en los suelos clasificados como Urbanos y Aptos para Urbanizar, como el caso de Muxika (reconocido en las propias NNSS), dando como resultado un modelo urbanístico insostenible económicamente —para las arcas públicas— y territorialmente.

#### 4. EFECTOS TERRITORIALES DE LA PERIURBANIZACIÓN EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI

Hasta ahora hemos venido analizando las repercusiones que para la economía pública tiene este modelo de urbanización dispersa que se está favoreciendo a través de la calificación legal de Núcleo Rural y el entusiasmo con el que los municipios están aplicando dicha calificación en sus planeamientos urbanísticos (83 Núcleos Rurales sólo en el ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai: 22 municipios, 220 km<sup>2</sup>). En este capítulo se van a apuntar las derivas territoriales y ambientales que provoca este proceso, que aún retóricamente sustentado sobre los tradicionales barrios rurales, de facto representa a una auténtica periferia urbana.

Así, el primer recurso sobre el que actúa negativamente este modelo territorial, es el suelo. El suelo, se define siempre en todos los manuales y tratados como un recurso natural, no renovable y escaso. Sin embargo, el planteamiento de base de la totalidad de los planeamientos urbanísticos y territoriales sigue un discurso expansivo: el suelo rústico está siendo ocupado por infraestructuras y asentamientos urbanos (residenciales, comerciales, industriales,...) a un ritmo creciente. A falta de datos específicos para la comarca de Urdaibai, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la

superficie artificializada se ha incrementado en el decenio 1990-2000 en un 24% (gráficamente: se ha construido más que la superficie total del municipio de Bilbao), mientras en ese mismo período ha descendido ligeramente la población (GOBIERNO VASCO, 2004).

Un dato importante a considerar en el presente estudio, es que en este mismo período se ha producido un aumento del tejido urbano discontinuo (25%) muy superior al de la ciudad compacta (6%). Esta tendencia hacia la dispersión urbana a costa de suelo rústico, contradice sin duda las directrices que se están marcando desde la Unión Europea, como es el Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea (COM 1998-605) que tiene como referencia básica

“Promover modelos urbanos que logren un uso eficiente de los recursos, limitando la dispersión y el uso indiscriminado del suelo.”

Por citar un ejemplo paradigmático (por el mal ejemplo) del impulso de este fenómeno negativo desde el propio planeamiento urbanístico, podemos fijarnos en el modelo territorial adoptado por las Normas Subsidiarias del municipio de Murueta. El municipio de Murueta que cuenta con 285 habitantes (EUSTAT, 2001) estrena su primer planeamiento urbanístico en el año 1998. En la literatura de la Memoria de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, se habla de la necesidad de crear un núcleo urbano de una entidad al menos mínima que actuara como centro de servicios, encuentro, dinamización,... del municipio. Sin embargo, como ya se señalaba en la Tabla 1, el 42% del crecimiento residencial se dirige hacia la calificación de NR en Suelo No Urbanizable. Como resultado, en el consumo de suelo, el futuro núcleo urbano de Murueta ocupará una superficie de 121.000 m<sup>2</sup>, pero resulta más llamativo que entre los tres NR van a acumular un entorno urbanizado de nada menos que 105.400 m<sup>2</sup> (FIGS. 11 y 12).

Hay importantes autores (GARCÍA-BELLIDO, 2002) que apuntan a la conexión

<sup>6</sup> Decreto Foral 58/2002, de 18 de marzo, sobre las bases reguladoras de las subvenciones para el desarrollo de las zonas rurales de Bizkaia. A través de la Orden Foral 1609/2004 por la que se aprueba la ejecución del Plan para el año 2004, para la

comarca de Urdaibai se subvencionaron 11 proyectos con una inversión pública de 440.743 €. Para el año 2005 (OF 2449/2005 de 28 de Abril) son 13 proyectos y una inversión de 1.035.000 €.



**FIG. 11. NNSS municipio Murueta 1998.** El perímetro marcado es el SU, y en entramado los NR

*Fuente: NNSS Murueta (1998) sobre ortofoto (DFB 2002).*



**FIG. 12. Prospección sobre unas posibles NNSS en el año 2008 (289 hab.), ¿acaso no se planteará ya todo como Suelo Urbano consolidado?**

*Fuente: NNSS Murueta (1998) sobre ortofoto (DFB 2002).*



existente entre este proceso y la actuación normativa propia de la Administración Pública, en especial de la Administración Agraria cuando establece la superficie territorial de la denominada Unidad Mínima de Cultivo, puesto que favorece el fraccionamiento de la propiedad mediante ilimitadas segregaciones o divisiones. En la CAPV esta UMC viene regulada por el Decreto 168/1997, de 8 de julio. Se establece un parámetro distinto para los tres Territorios Históricos, para Bizkaia se fija una superficie de 7.500 m<sup>2</sup><sup>7</sup>. Desde la entrada en vigor de esta UMC, ha sido práctica generalizada entre los planificadores urbanísticos, transponer esta superficie de 7.500 m<sup>2</sup> como parámetro urbanístico de la parcela mínima edificable en Suelo No Urbanizable, con lo que se ha reducido aún más aquella parcela de 10.000 m<sup>2</sup> sobre la que la Diputación Foral de Bizkaia autorizaba viviendas unifamiliares en suelo rústico en los años ochenta al amparo del artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística.

El fenómeno de la calificación de Núcleo Rural está ligado estrechamente a este proceso de periurbanización, en los que la parcela mínima es aún más pequeña, puesto que ronda entre los 2.000 y 3.000 m<sup>2</sup>. El resultado final de esta dinámica urbanística y sectorial, es la práctica "lotización" del territorio en parcelas edificables o con expectativas de edificación. La repercusión consiguiente en el precio del suelo rústico y sus efectos derivados de liquidación sobre el sector agrario se produce de forma directa: alrededor de los 83 NR de Urdaibai se puede grafiar una corona de terrenos expectantes, cuyo precio de venta ya está incorporando esa "renta urbanística expectante", por no hablar de la retirada de esos mismos terrenos del mercado de arrendamiento (*mejor no comprometerse a un arrendamiento agrario por si surge una buena oportunidad de venta inmobiliaria*).

A este consumo directo de suelo por edificación, hay que sumarle el suelo necesario para las infraestructuras, sobre todo de carreteras, que de modo creciente demandan este tipo de asentamientos dispersos: la conexión a las redes comarcales

o regionales de movilidad se demanda como una necesidad/derecho básico.

El efecto multiplicador que la inversión en infraestructuras viarias genera sobre el modelo territorial, ya era objeto de análisis a principios del siglo XX. Ya Ildefonso Cerdá en su *Teoría General de la Urbanización* concluyó que el condicionante básico de la estructura territorial y urbana lo establecía el modelo de locomoción imperante. Hoy día el modelo imperante, es el automóvil particular, con su capacidad autónoma, de flexibilidad temporal, adaptable a la topografía domesticada por las vías de comunicación y la posibilidad de recorrer trayectos espaciales a velocidades considerables, el que provoca la ocupación masiva del territorio siempre que tenga una vía por la cual acceder (RUEDA, 2003).

Esta ocupación de suelo fértil por la urbanización y las infraestructuras de servicio, tiene además otros efectos derivados de la impermeabilización del suelo que suponen, como el riesgo de inundaciones. Uno principal es la modificación del proceso natural de infiltración del agua de lluvia en el terreno, aumentando así la escorrentía superficial, que se tiende a remediar a través de la canalización de las cuencas, que a su vez agrava el problema al aumentar la velocidad del agua en su trayectoria hacia los fondos de valle y zonas de litoral.

Por otro lado, desde tiempos más recientes se ha adoptado también como indicador ambiental, el de la fragmentación del territorio que provoca la construcción o ampliación de las infraestructuras de movilidad. La "impermeabilización" transversal que generan las carreteras dificulta la conectividad necesaria entre ecosistemas, con la consiguiente pérdida de biodiversidad.

Pero sin duda, un enfoque evaluativo muy necesario, es el del impacto de este modelo de dispersión urbana que representan los NR sobre la que se denomina la "ciudad central". Los asentamientos dispersos, por su escasa concentración, no generan entorno a sí el suficiente atractivo económico para favorecer ningún tipo de servicio de iniciativa privada (comercio, ocio, ...) y el cálculo del coste por usuario no favorece la implantación de otros

<sup>7</sup> En cambio, y sin que el Decreto aclare el motivo, para Gipuzkoa que tanto en régimen climático como en orografía es

prácticamente idéntico a Bizkaia, se establece una UMC mayor, de 1 Ha, al igual que para la parte cantábrica de Araba.

servicios públicos (transporte, enseñanza, ...). Como consecuencia de ello, los residentes en estos asentamientos, acuden *para-casi-todo* a la concentración urbana más próxima, que adopta así el rango de ciudad central o de servicios, que si bien es receptora de los beneficios que genera la actividad económica añadida, es también la que soporta los efectos negativos de este flujo para el que generalmente no está diseñada, ni preparada.

Para el caso de Urdaibai, este papel de ciudad central lo ha venido realizando el centro urbano de Gernika, que con una población de poco más de 15.000 habitantes, es ciudad de empleo y de servicios de un área de influencia de otros 9.000, repartidos en cerca de quince de municipios<sup>8</sup>. El modelo territorial favorecido por el crecimiento residencial a través los Núcleos Rurales, está actuando como freno en la creación de núcleos urbanos de entidad suficiente para pivotar sobre ellos la necesaria complejidad de usos y actividades que equilibre los flujos de movilidad en la comarca. De este modo, en la mayoría de dichos municipios, no podemos encontrar un comercio de proximidad, ni ningún otro tipo de actividad terciaria, a veces ni siquiera un bar abierto entre semana..., ello supone de modo derivado que no se generen empleos en el sector servicios, con lo que la ciudad central se convierte también en el único nodo generador de este empleo.

Esta dependencia total, genera una movilidad de modo pendular (ciudad central-lugar de residencia) que primero satura las vías de comunicación existentes, principalmente la carretera de acceso, y una vez llegados a la ciudad central, también presiona sobre las calles y aparcamientos de ésta. Así, podemos extrapolar los datos obtenidos de la encuesta elaborada en el estudio de la Diputación Foral de Bizkaia anteriormente citado, y que refleja los hábitos de los residentes en las zonas de baja densidad:

- Movilidad familiar: el promedio de coches por familia es de 1,92, y el promedio de viajes diarios es de 2,47; el desplazamiento al lugar de trabajo se

realiza en el 86% de los casos en vehículo privado.

- Hábitos de compra: el 62% realizan sus compras en centros comerciales de otros municipios, y el 88% se desplazan en vehículo privado.
- Tiempo de ocio: el 41% pasa su tiempo de ocio en otro municipio, el 50% se desplaza en vehículo privado.

Este movimiento pendular y creciente, satura los accesos a Gernika en hora punta, e igual ocurre con las plazas públicas de aparcamiento (un espacio cada vez más disputado), además de generar contaminación atmosférica y acústica para los ciudadanos residentes. Otro indicador importante es el de los estándares de espacios verdes y libres, que en el planeamiento urbanístico siempre se calculan en atención a la población residente, y que quedan desbordados por la afluencia de esta población flotante. Sin duda, la conclusión de este fenómeno no es otro que la pérdida de calidad de vida de los gernikeses.

Por otro lado, no hay que perder de vista las consideraciones de la Tabla 1 de este trabajo, sobre cómo obtiene la ciudad los espacios libres y las plazas de aparcamiento público a través de los mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios en el reparto de los aprovechamientos urbanísticos. A través de los instrumentos legales de gestión urbanística, se podría afirmar que los residentes en los centros urbanos han ido aportando estos espacios para su uso público y general. En cambio, los residentes en los NR, como ya señalábamos, no han realizado esa aportación a sus municipios, pero aún así aprovechan los de la ciudad central. Los espacios adicionales que la realidad de hecho reclama en la ciudad por la concurrencia/competencia de los residentes con la suma de las “incorporaciones” diarias, corren a cargo de la municipalidad, lo que se deriva en un aumento de la presión fiscal hacia los residentes (Impuesto sobre vehículos, tasa de aparcamiento-OTA,...).

Esta presión añadida que merma la calidad de la ciudad urbana, condiciona a su vez la decisión de los residentes (con mayor

<sup>8</sup> El área de influencia de Gernika alcanza a prácticamente toda la comarca de Busturialdea-Urdaibai, y que suma los municipios de: Ajangiz, Arratzu, Busturia, Elantxobe, Ereño,

Errigoiti, Forua, Gautegiz-Arteaga, Ibarangelu, Kortezubi, Mendata, Morga, Murueta, Muxika, Nabarniz.

poder adquisitivo) sobre la conveniencia de trasladarse *a las afueras*. De hecho, en la encuesta de referencia (DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, 2003), la razón fundamental que se expone como motivo del traslado a una zona de baja densidad, es el de la tranquilidad (50%), seguido del contacto con la naturaleza (21%) y el grado de satisfacción de vivir en este tipo de zonas es del 8,78 sobre diez. Si se realiza una encuesta entre los residentes de la ciudad central, seguramente esta valoración será más baja, y se aducirán como valores negativos el del ruido, tráfico, falta de espacios verdes,...

#### 4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha tratado de mostrar una evaluación del resultado constatable del modelo territorial de urbanización dispersa que representa la calificación de Núcleo Rural en el Suelo No Urbanizable. Se ha centrado dicha evaluación en el ámbito territorial de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, aunque

el panorama puede ser extrapolable a buena parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se ha analizado cómo desde la instancia legislativa se *abre la puerta* de una excepción a la trayectoria normativa anterior, y al verdadero significado del Suelo No Urbanizable, y que en fin, favorece la desregulación urbanística desde el planeamiento. Una vez iniciado el desarrollo de los NR, los costes económicos de la extensión de los servicios hasta cada uno de estos asentamientos, se socializan a través de una política tarifaria insolidaria y unas subvenciones públicas que carecen de justificación social, puesto que no cumplen su fundamento como instrumento público de redistribución de las rentas. Finalmente los efectos derivados sobre el territorio, demuestran que nos encontramos ante un modelo totalmente insostenible que incide negativamente en el precio agrario del suelo, en el consumo de recursos como el agua o la energía, y que multiplica la movilidad interior y empobrece la calidad de vida de los habitantes de la zona.

#### BIBLIOGRAFÍA

- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2003): *“Análisis socioeconómico de la evolución del Urban Sprawl en el Territorio Histórico de Bizkaia”*. Instituto de Estudios Territoriales de Bizkaia.
- EHNE SINDICATO AGRARIO. (s.a.): *Informe de análisis de la evolución del sector agrario en Bizkaia*. 2003. Evolución del número de afiliados al REASS (Régimen de la Seguridad Social Agraria).
- GARCIA-BELLIDO, Javier. (2002): *“La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico”*. CYTET XXXIV (132). 277-324.
- GOBIERNO VASCO. (s.a.): *Informe relativo a los art. 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE*.
- Dirección de Aguas. Dep. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. [www.ingurumena.euskadi.net](http://www.ingurumena.euskadi.net)
- (s.a.). *Indicadores ambientales de la CAPV*. [www.ingurumena.euskadi.net](http://www.ingurumena.euskadi.net)
- (1997): *“La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”*. [www.habitat.aq.upm.es](http://www.habitat.aq.upm.es)
- RUEDA PALENZUELA Salvador. (2003): *“Costes ambientales de los modelos urbanos dispersos: el caso del área metropolitana de Barcelona”*. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental. Junio.
- SIERRA CLUB (1998): *Sprawl: The dark side of de American Dream*. [www.sierraclub.org/sprawl](http://www.sierraclub.org/sprawl)