

EL NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO-URBANISTICO CANARIO

Fernando Santana Arozena
Antonio Domínguez Vila
Javier Ruiloba Santana

LEY 1/1986, DE 13 DE MAYO, REGULADORA DE LOS PLANES INSULARES DE ORDENACION.

Fernando Santana Arozena

1. LOS POSTULADOS DE LA LEY AUTONOMICA 1/1986 Y LOS INTERROGANTES QUE ABRE

Es claro –y para ello basta con remitirse al preámbulo– que la Ley autonómica confirma el modelo ordenador del Plan Director Territorial de Coordinación de la Ley estatal del Suelo –que seguirá, incluso, siendo operativo como tal en el

Fernando Santana Arozena es abogado y secretario técnico-jurídico del COAC.

ámbito suprainsular– bien que, en contemplación de las exigencias y peculiaridades inherentes a la singular realidad «Isla», introduce un instrumento de ordenación territorial especialmente concebido para dar satisfacción a tales exigencias: el Plan Insular; consecuencia de lo cual son determinados ajustes en el modelo del Plan Director, de los que sin duda el más significativo es el abandono parcial de la finalidad de procurar una confluencia y coordinación exhaustiva entre la planificación socioeconómica y el planeamiento físico-urbanístico.

Viene ello, pues, a significar que si bien es trasladable en términos generales al Plan Insular el sistema de reglar a que se atiene su modelo el Plan Director (y, por ende, el caudal de conclusiones extraídas sobre el particular por una ya copiosa producción doctrinal), ciertas cuestiones conectadas a las particularidades de régimen que le dispensa la Ley autonómica de Planes Insulares y

cuyo desarrollo, en consecuencias últimas, no explicita el texto legal, se ven, por ello mismo, precisadas de examen pormenorizado, al objeto de extraer por vía hermenéutica las pertinentes conclusiones.

Tales cuestiones derivan de las innovaciones operadas por la Ley autonómica a favor del Plan Insular de Ordenación en relación con su capacidad para clasificar o reclasificar suelo rústico bajo determinadas condiciones y a la distinta naturaleza de sus previsiones (que pueden revestir bien el alcance de determinaciones de ordenación, bien el de meras directrices de compatibilidad y coordinación sectorial).

A identificar y clarificar dichos extremos se destinan los apartados siguientes:

2. EL REGIMEN DE EFECTOS DE LAS LLAMADAS POR LA LEY DETERMINACIONES DE ORDENACION: SU INMEDIATA APLICABILIDAD Y PREVALENCIA RESPECTO DE LOS PLANES Y NORMAS AFECTADOS Y LA NECESIDAD DE ACOMODACION DE ESTOS A AQUELLAS

El examen del texto de la Ley de Planes Insulares de la Comunidad Autónoma de Canarias traduce el objetivo, confesado en su preámbulo, de dotar al ámbito «Isla» de un instrumento de ordenación territorial específico que, aligerando su componente de planificación socioeconómica por referencia al del Plan Director Territorial de Coordinación —componente que se dice más propio del escalón regional— mantenga, sin embargo, básicamente, el contenido del Plan Director en el orden de la planificación física.

Un planteamiento como el expuesto pudiera, en principio, conducir a entender que al meritado aligeramiento ha de corresponderse una reducción de posibilidades en la funcionalidad y capacidades del Plan Insular respecto del Plan Director, que justificara, por ejemplo, una menor aptitud para vincular con sus determinaciones al planeamiento municipal y/o sectorial.

Siendo ello así, conviene avanzar, desde ahora, que una conclusión como la descrita sería errónea.

En efecto, no ha de perderse de vista que la Comunidad Autónoma Canaria ostenta competencia plena —por tanto, también legislativa— en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo (artículo 29.2 del Estatuto de Autonomía y Real Decreto de transferencias 1445/1984, de 8 de febrero), de donde de suyo se sigue que el legislador autonómico (como el legislador estatal) es libre en el diseño y configuración técnica de los instrumentos al servicio de una y otra disciplina, sin más constricción que la que derive de la Constitución y, en su aplicación, de una posible legislación armonizadora estatal aún por aprobar. Quiere con ello significarse que, en términos de derecho, nada impide al legislador canario anudar al Plan Insular funciones y efectos coincidentes con los del Plan Director de la Ley del Suelo, por más que, en ejercicio de la discrecionalidad (singularmente téc-

nica) que define su función y en consideración a las peculiaridades del ámbito territorial (la Isla) implicado, decida al tiempo dotarlo de un contenido material y documental no coincidente, y es que, en definitiva, el legislador estatal no ha hecho, a su vez, más que ejercicio en un sentido determinado de su libertad de opción entre múltiples (por no decir infinitas) alternativas posibles, todas, en principio, igualmente legítimas.

Pero es que, a mayor abundamiento, tampoco una reflexión lógico-sistemática en torno a la cuestión avala una solución favorable a la pertinencia inexcusable de la atenuación de la funcionalidad y efectos del Plan Insular, como consecuencia necesaria de la reducción de su contenido de planificación socioeconómica, y ello habida cuenta que el referido aligeramiento del componente socioeconómico del Plan Insular justificaría, en todo caso, una redefinición de las determinaciones del mismo, en el sentido de atribuir desde la propia Ley, a las que que son resultado necesario de una ponderación socioeconómica agotadora, sólo el valor de lo que la Ley denomina directrices (incluso de alcance meramente indicativo u opcional, si preciso fuera) con el correlato de la carencia de efectos vinculantes «erga omnes» que la Ley, asimismo, les asigna, pero sin que, en modo alguno, sea procedente modular la fuerza de vincular que corresponde, cuando menos, a las determinaciones relativas a la implantación de elementos funcionales (infraestructuras y dotaciones) y a la adopción de medidas para la protección de determinados bienes (medioambientales, naturales, paisajísticos y culturales) de significación y relevancia supramunicipal, esto es propiamente insular, cuyo efectivo aseguramiento, en su calidad de valores de interés primario y perentorio para el territorio y la población, susceptibles, por otro lado, de ponderación desde planteamientos no especialmente teñidos de componentes socioeconómicos exhaustivos, exige plenitud de efectos vinculantes frente a todos y, por ende, total capacidad para determinar la necesaria adaptación del planeamiento municipal y/o sectorial disconforme.

Que ello es así en la lógica del propio sistema del planeamiento director estatal aparece como meridiano con sólo reparar en la posibilidad, que éste admite, de ordenar autónomamente y de manera sustantiva y vinculante aquellos elementos funcionales y bienes y valores primarios desde la apelación a un Plan Especial de ámbito coincidente con el de un Plan Director, huérfano, por tanto, de toda construcción socioeconómica (artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento).

Viene toda la anterior reflexión a cuenta de que la actual redacción de los artículos 4 y 5 de la Ley que nos ocupa introduce un cierto factor de imprecisión —de imperiosa superación según el objetivo trazado— respecto del tema fundamental del alcance y efectos de las determinaciones del Plan Insular en su pluralidad de manifestaciones, en la medida en que si bien el artículo 5 declara que las determinaciones de ordenación «serán de inmediata aplicación y obligarán a todos de modo general y directo», el artículo 4, por su parte,

establece la posibilidad de que el Plan Insular pueda «clasificar suelo rústico», así como «reclasificar suelo rústico a expensas del suelo clasificado como no urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización» por los Planes Generales o Normas Subsidiarias o Complementarias de planeamiento en vigor; previsiones legales, las anteriores, que, a falta de un engarce más armónico desde el propio texto legal e interesadamente conjugadas, podrían teóricamente auspiciar una interpretación aplicativa que, fundada dogmáticamente (con error, como hemos visto) en la premisa reducción del componente socioeconómico del Plan = minoración de su funcionalidad y efectos por referencia a los propios del Plan Director, llegara a sostener que en los municipios con planeamiento general (o normas subsidiarias) la capacidad de vinculación del Plan Insular encuentra siempre el límite absoluto (artículo 4) del suelo urbano y urbanizable programado (al que habría que equiparar al apto para urbanizar con Plan Parcial), recintos en los que el Plan Insular no puede en modo alguno penetrar con efectos prevalentes, pues al estarle expresamente vedado alterar incluso las delimitaciones de estos suelos, aun «cuando así lo requiera la efectividad de sus propias determinaciones» (las del Plan Insular), menos podrá —se diría— alterar sus regímenes de ordenación, de modo que las determinaciones del Plan Insular relativas a calificaciones urbanísticas y disposiciones sobre protección, de que habla el artículo 5, vincularán al planeamiento municipal sólo en tanto se localicen en suelo clasificado como no urbanizable (rústico), urbanizable no programado y apto para urbanizar sin Plan Parcial; solución por la que, incidentalmente, parece inclinarse con toda claridad la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid (artículos 12 y 26), lo que, en cierta medida, podría potenciar una interpretación como la descrita.

Pues bien, frente a ello ha de afirmarse que no es, desde luego, intención de la Ley dar carta de naturaleza a un régimen de efectos como el que incorpora la anterior argumentación. Más bien se desprende de su examen sistemático todo lo contrario en la medida en que, aunque sin explicitarlo formalmente, propone la categorización de las que denomina determinaciones de ordenación en dos planos de posible actuación concurrente, a saber:

1. Aquellas que clasifican suelo rústico por vía positiva o negativa (alteración de las delimitaciones preexistentes de suelo urbanizable no programado y apto para urbanizar), supuesto en el que el Plan Insular opera con total capacidad para la ordenación de este suelo en su conjunto, como si de un Plan General municipal mismo se tratara, función que, por su alcance excepcional de sustitución de competencias municipales y en virtud del reconocimiento constitucional de la autonomía local, queda constreñida por el límite que representan los suelos clasificados ya por el planeamiento municipal en las categorías que la propia Ley establece.

2. Pero junto a ello, es dable también al Plan Insular establecer otras determinaciones de orde-

nación que se contraen a puntuales reservas de suelo (clasificaciones urbanísticas infraestructurales y de dotación y equipamiento insular) y disposiciones de protección (de relieve, asimismo, insular o superior) y que por atender, ahora sí, objetivos genuinamente supramunicipales y no solapar, por tanto, competencias municipales, escapan de y prevalecen sobre el sistema de límites por razón de la categoría del suelo afectado.

La anterior precisión es decisiva, pues supone reconocer, sin género de dudas, que las determinaciones de ordenación del Plan Insular distintas de las específicamente consistentes en la clasificación o reclasificación de suelo rústico tienen capacidad de vincular directa e inmediatamente al planeamiento municipal, con total independencia de la categoría del suelo sobre el que tales determinaciones no clasificatorias se proyecten, sin perjuicio, además y en cualquier caso, de la posibilidad de su desarrollo y virtualización con anterioridad, incluso, a la adaptación del planeamiento municipal, a través de Planes Especiales, en los términos que recoge el artículo 14 de la Ley; efectos y posibilidad, los anteriores, de absoluta operatividad, por otra parte, en el contexto del régimen jurídico del Plan Director Territorial de Coordinación de la Ley del Suelo, según se infiere directamente de su regulación legal, y reconoce pacíficamente la doctrina especializada (García de Enterría, Parejo Alfonso, Argullol Murgadas, Sala Arquer, González Pérez, entre otros), de suerte que su acogida por el Plan Insular cabría «a fortiori» fundarla en la Disposición Adicional de la Ley canaria, de cuyo tenor las disposiciones de la Ley del Suelo, reguladoras del Plan Director, serán de aplicación supletoria en lo no previsto.

La CONCLUSION, en definitiva, no puede ser, pues, otra que la de anudar a las determinaciones de ordenación del Plan Insular efectividad inmediata y plenos efectos vinculatorios respecto del planeamiento de ámbito inferior preexistente sin condicionamiento alguno, actuando el límite de la clasificación municipal de determinados suelos de vocación urbana clara, exclusivamente frente a aquellas determinaciones insulares que pretendan reclasificaciones de suelo rústico.

3. LAS DETERMINACIONES DE ORDENACION CONSISTENTES EN LA CLASIFICACION O RECLASIFICACION DE SUELO RUSTICO Y SU SISTEMA DE LIMITES

La innovación más importante que la Ley de Planes Insulares de la Comunidad Autónoma Canaria reporta consiste, quizá, en la naturaleza bifronte que se atribuye al Plan Insular en tanto que «instrumento de ordenación territorial y urbanística» (art. 1).

Desde tal categorización se asignan al Plan (principalmente) funciones directivas típicas de ordenación territorial, que se corresponden, en esencia, con las propias del PDTC de la Ley del Suelo, y además (secundariamente) aptitudes que

trascienden dicho marco para situarse en el de la ordenación genuinamente urbanística, mediante la apelación a técnicas propias de ésta y, concretamente, a la técnica de la clasificación del suelo.

Obviamente, la función de ordenación urbanística que la Ley reconoce al Plan Insular viene legitimada por la consecución a su través del objetivo de alcance supralocal relativo a la preservación del suelo rústico de todo proceso de urbanización e implantación de usos y actividades contrarios a su naturaleza y/o a específicos valores en él radicados (art. 3, letras *c*) y *f*), y por la conveniencia de que tal finalidad se cumpla desde el escalón de planeamiento insular en términos de total definición del régimen jurídico aplicable a dicho suelo, con arreglo a sus diferentes características y potencialidades (art. 4), todo ello avalado por las razones de especial relevancia de este suelo en la consecución del equilibrio natural de la isla, que se invocan en el preámbulo de la Ley como imperativo de supervivencia, de donde, a su vez, se sigue que el Plan Insular ha de contraer estrictamente su aptitud de ordenación urbanística a la clasificación del suelo rústico «cuando así lo requiera la efectividad de sus propias determinaciones» (art. 4).

Ahora bien, en cumplimiento de la anterior aptitud, y aun dentro de sus propios límites, el Plan Insular puede encontrarse, por relación a los distintos términos municipales que constituyan su sustrato territorial, en alguna de las siguientes situaciones:

Municipios sin planeamiento general ni Normas Subsidiarias.

Municipios con planeamiento general o Normas Subsidiarias.

En el primer supuesto, el Plan Insular será libre, si así lo requiere la efectividad de sus determinaciones, para clasificar el suelo rústico del municipio en cuestión, con el único límite de no invadir el suelo susceptible de ser calificado de urbano mediante el correspondiente proyecto de delimitación, ámbito irreductible directamente vinculado a la reserva competencial a favor del municipio y cuya concreción deriva directamente de la aplicación de los criterios legales *ad hoc*.

En el segundo supuesto, la situación es más compleja, ya que los instrumentos urbanísticos que ordenen el municipio de que se trate pueden clasificar el suelo con un distinto alcance, que va desde la división del término municipal en suelo urbano, suelo urbanizable programado y no programado y suelo no urbanizable (municipio con Plan General que agote las posibilidades de clasificación), a suelo urbano y suelo no urbanizable (municipio con normas subsidiarias tipo *a*) del art. 91 de la Ley del Suelo), pasando por suelo urbano, suelo apto para urbanizar y suelo no urbanizable (municipio con normas subsidiarias tipo *b*) del art. 91 de la Ley del Suelo).

Frente al anterior elenco de posibilidades, la Ley se limita a establecer escuetamente lo siguiente: «... los Planes Insulares podrán... reclasificar suelo rústico a expensas del suelo, clasificando como no

urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización...» (art. 4).

Ahora bien, puesto que la función de clasificación de suelo por el Plan Insular está asentada —o debe estarlo— sobre la premisa de extender su capacidad de afectación de las clasificaciones establecidas por los planeamientos municipales preexistentes a sólo aquellas que no comporten la definitiva vinculación de determinadas superficies del término municipal correspondiente a un destino urbano mediano (suelo a urbanizar dentro de plazos prefijados) o inmediato (suelo ya urbanizado), han de extraerse de tal contexto todas sus consecuencias (bien que, al propio tiempo, sólo aquellas que sean conformes al mismo), lo cual fuerza a formular algunas precisiones sobre el particular.

A) En efecto, de una parte, la vocación o vinculación definitiva del suelo a un destino urbano se logra, mediante su clasificación, directa como suelo urbano o mediante la previsión de su urbanización con arreglo a un programa temporal, lo que ciertamente excluye a las superficies de suelo urbano y urbanizable programado como susceptibles de «agresión» por la función clasificadora de suelo rústico propia del Plan Insular, pero de inmediato debe destacarse que idéntica vocación o vinculación definitiva se produce en el suelo apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias tipo *b*), cuando menos desde que se aprueben respecto del mismo o respecto de sus distintos sectores los correspondientes Planes Parciales, pues resulta de todo evidencia que el suelo así afectado está sustancialmente tan predeterminado ya en su urbanización (a través del plan de etapas del planeamiento parcial) como el suelo urbanizable programado mismo, si no más.

B) De otra parte, resulta igualmente pertinente una segunda puntualización a la vista del art. 4 de la Ley, aunque esta vez de signo contrario, esto es, ampliador de las capacidades del Plan Insular en ejercicio de su función de clasificación de suelo rústico, pues si bien es cierto que esta capacidad debe ceder a presencia de clasificaciones municipales de suelo urbanizable programado —como bien expresa el precepto citado— no lo es menos que ello ha de ser así en tanto dicho suelo responda efectivamente a su condición de programado, es decir, en la medida en que su transformación material en suelo urbano a través de la obra urbanizadora se venga cumpliendo con arreglo a las previsiones del programa establecido al efecto, pero no, evidentemente, cuando por haberse éste incumplido o resultar ya de cumplimiento imposible, su calidad de suelo urbanizable programado responda a un mero nominalismo vacío de contenido sustantivo, por estar ya fuera de la lógica del desarrollo del planeamiento. En otras palabras, una vez acreditado, por el irrefutable dato del incumplimiento de las previsiones temporales del Plan, que la vocación urbana del suelo inicialmente clasificado como urbanizable programado se ha visto definitivamente frustrada y, por ende, demostrado por la fuerza de los hechos que se trataba de superficies territoriales no precisas para

la creación de nueva ciudad, la consideración de tal suelo queda equiparada, a los efectos que aquí interesan, a la del suelo urbanizable no programado, viabilizando así su posible reclasificación total o parcial en suelo rústico por parte del Plan Insular.

Como CONCLUSION del presente apartado es factible, pues, establecer lo siguiente: junto a los límites a la función clasificadora de suelo rústico propia del Plan Insular expresamente contemplados en la Ley de Planes Insulares de la Comunidad Autónoma de Canarias, forzoso es reconocer además que:

- El Plan Insular no puede modificar las determinaciones de suelo apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias, al objeto de ampliar la superficie de suelo rústico, en la medida en que las áreas o sectores correspondientes estén desarrollados por Planes Parciales (sin perjuicio de lo que se dirá a continuación).
- El Plan Insular, con idéntico objeto, puede modificar incluso las delimitaciones del suelo urbanizable programado, tanto cuando se haya incumplido o resulte ya de cumplimiento imposible el programa, como cuando habiéndose aprobado los correspondientes Planes Parciales en cabal observancia del programa (o en desarrollo de unas Normas Subsidiarias), éstos resulten en sí mismos incumplidos o de cumplimiento imposible ya, por referencia a sus respectivos planes de etapas.

4. EL CONTENIDO SUSTANTIVO DEL PLAN INSULAR (LAS PREVISIONES) Y LA POSIBILIDAD DE SU ARTICULACION COMO DETERMINACIONES DE ORDENACION O COMO DIRECTRICES DE INCOMPATIBILIDAD Y COORDINACION. LA PROGRAMACION DEL PLAN INSULAR: NATURALEZA Y EFECTOS

Las previsiones que incorporen los Planes Insulares habrán de tener: unas, el carácter y alcance de determinaciones de ordenación, y, otras, el de directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial (art. 2.1 de la Ley).

La distinción es capital en atención al régimen de efectos respectivos, toda vez que las determinaciones de ordenación «son de inmediata aplicación y obligan a todos de modo general y directo...» (art. 5.1), en tanto que las meras directrices «vinculan directamente sólo a las Administraciones Públicas, sin perjuicio de los procedimientos legalmente establecidos para la resolución de los conflictos de competencias de distintos órdenes en su repercusión territorial» (art. 5.1), o lo que es lo mismo: las determinaciones, por constituir previsiones de planeamiento sobre aspectos o valores de directa e inmediata incidencia territorial sólo actuables con congruencia y eficacia desde el nivel insular, revisiten el carácter de auténticas decisiones sustantivas de ordenación, vinculantes *erga omnes* y, por tanto, dotadas de efecto derogatorio respecto de las

disposiciones de los Planes y Normas preexistentes que las contradigan; mientras que las directrices, por atender a iniciativas públicas que corresponden propiamente a la gestión de concretos intereses atribuidos legalmente a ámbitos e instancias de poder administrativo (municipios y Administraciones sectoriales) distintos del insular, cumplen la función de trazar las líneas maestras o el marco de opciones compatibles con la preservación del modelo territorial diseñado (sobre el que, como es obvio, repercuten finalmente en su conjunto aquellas acciones e iniciativas, lo que cabalmente justifica la necesidad de su coordinación), dejando siempre, en consecuencia, a los Planes y Normas que incidan en el territorio un amplio grado de libertad para el establecimiento de distintas soluciones concretas dentro de aquel marco, de suerte que, en definitiva, las directrices no se orientan a la regulación directa del uso del suelo y/o la edificación con efectos frente a todos –como las determinaciones de ordenación–, sino que tienen por destinatario la actividad de planificación pública en todos sus grados, esferas y niveles, vinculando a la Administración titular en cada caso de la correspondiente potestad planificadora (art. 5.1); Planes y Normas que, entre tanto, habrán de interpretarse de manera conforme al Plan Insular, esto es: respecto de las directrices y hasta su acomodación a ellas, los Planes y Normas vigentes no son desplazados por las mismas, que, a lo sumo, operan como criterios hermenéuticos cualificados, atrayendo hacia sí las soluciones a las cuestiones de interpretación que la indeterminación, imprecisión, ambigüedad o flexibilidad de las previsiones de dichos Planes y Normas puedan suscitar.

La nota definitiva de las directrices parece ser, en consecuencia, la de su efectividad vinculatoria diferida y relativa, esto es, la de contener ciertamente una carga de obligar, bien que dirigida a los agentes públicos titulares de la potestad de planeamiento (carga, por tanto, demorada en su efectividad material y directa hasta la intervención de dichos agentes) y, en todo caso, constreñida en su objetivo al establecimiento de líneas maestras definidoras de un marco en cuyo seno es factible al planeamiento inferior la ponderación de opciones varias.

Ahora bien, junto a la anterior categorización de las directrices como previsiones de vinculatoriedad ciertamente atenuada, pero en cualquier caso partícipes de un incuestionable efecto vinculatorio en el nivel básico en que operan (categorización que es común y hasta ahora uniforme en nuestro Derecho Urbanístico: tales son las directrices del Plan Director), el artículo 3, *i*) de la Ley parece dar carta de naturaleza a una nueva variante de directriz sin componente vinculatorio alguno, las que denomina directrices indicativas, con cuya adjetivación pudiera estarse dando a entender que las Administraciones destinatarias de las mismas habrán, desde luego, de valorarlas en el ejercicio de sus competencias, pero ello sólo a título de orientación o recomendación, sin venir prefijada su decisión, ni siquiera básica o de partida, por el

sentido de la directriz indicativa, que podrá, por tanto, ser preterida en favor de opción distinta con sólo motivarlo.

A la vista de lo expuesto, y por imperativo del artículo 5.1 de la Ley, que exige un deslinde formal, es obligado discernir, de entre el repertorio de contenidos que el artículo 3 asigna al Plan Insular, cuáles constituyen o pueden constituir determinaciones de ordenación y cuáles meras directrices de compatibilidad y coordinación sectorial.

1. Determinaciones de ordenación

A tenor del art. 5.2 de la Ley, adoptarán, en todo caso, la forma de determinaciones de ordenación las medidas que comporten clasificación o reclasificación del suelo rústico, y las que impongan concretas y delimitadas calificaciones urbanísticas o disposiciones sobre protección. De sus resultados queda meridianamente claro que las clasificaciones o reclasificaciones de suelo rústico operadas desde el Plan Insular, en ejercicio de la habilitación que al efecto le confiere el art. 4 de la Ley, son, desde luego, determinaciones de ordenación.

El resto de la dicción del precepto transcrito se mueve en un plano distinto, de mayor generalidad y abstracción, que impone su necesaria traducción a lo que son las decisiones concretas del planeamiento. En tal sentido cabe decir que el establecimiento de determinaciones sustantivas de ordenación se hace preciso —según ya se apuntó— respecto de aquellos aspectos (del modelo territorial pretendido) y valores (presentes en el territorio considerado), cuya virtualización y aseguramiento pasa, necesariamente, por su contemplación, con intensidad y detalle, desde el propio Plan Insular. De ello se infiere que la infraestructura básica insular y el equipamiento y dotaciones al servicio de la población insular —o supracomarcal— constituyen elementos capitales para la estructuración fundamental del territorio, cuya precisión y ejecución física, desde el Plan Insular, posibilitará cabalmente que el desarrollo urbanístico ulterior (remitido al planeamiento inferior), se produzca de acuerdo con el modelo territorial elegido, a partir de su obligada inserción en la red de servicios y el sistema de equipamientos y dotaciones insulares.

Otro tanto ocurre con la concreta y delimitada protección, conservación y/o mejora de bienes o valores estratégicos, naturales y culturales, siempre y cuando los mismos, por su calidad e importancia, alcancen una dimensión insular (o suprainular), toda vez que su debida ponderación y aseguramiento sólo es factible desde una posición de planeamiento que, por la escala territorial considerada, trascienda la perspectiva localista consustancial al planeamiento municipal.

Es menester, no obstante, señalar que normalmente las decisiones del Plan Insular sobre los anteriores extremos incidirán sobre suelos susceptibles de ser además clasificados o reclasificados como rústicos y al tiempo ordenados en detalle por el propio Plan Insular, de modo que no se plantea al respecto mayor cuestión.

Ahora bien, cuando las concretas previsiones sobre infraestructuras, equipamientos, dotaciones y medidas de protección del Plan Insular se proyecten, total o parcialmente, sobre suelos ya clasificados por el planeamiento municipal como urbanos o urbanizables programados (o aptos para urbanizar con Plan Parcial), esto es: sobre ámbitos vedados al Plan Insular en su capacidad de reclasificar suelo rústico, es entonces cuando cobra toda su virtualidad autónoma la categorización de tales previsiones —y su delimitación espacial— como determinaciones también de ordenación en el art. 5.2 y, por tanto, su aptitud para vincular inmediatamente y prevalecer sobre dicho planeamiento municipal con efecto *erga omnes*, susceptibles además de ser directamente ejecutadas a través de Planes Especiales y al margen, por tanto, del sucesivo desarrollo del sistema legal de planeamiento (art. 14).

Llegados a este punto, podemos ya extraer como CONCLUSION que, a los efectos del art. 5.2 de la Ley, constituyen determinaciones de ordenación las previsiones del Plan Insular que:

- Clasifiquen o reclasifiquen suelo rústico dentro de los términos del art. 4 de la Ley y con arreglo a las características y potencialidades en cada caso concurrentes.
- Califiquen suelo en orden a la implantación de las infraestructuras básicas del territorio insular, independientemente de la clasificación de dicho suelo por Planes o Normas preexistentes.
- Delimiten áreas para la concreta protección de bienes o valores estratégicos, naturales o culturales de interés insular o superior, independientemente de la clasificación de dicho suelo por Planes o Normas preexistentes.

Lo anterior ha de entenderse, desde luego, sin perjuicio de la eventualidad de posibles indemnizaciones, dentro de los términos y condiciones legales.

2. Directrices

Sentado lo anterior, y por exclusión, es dable establecer la siguiente CONCLUSION en cuanto a los contenidos del Plan que revisten la forma de directrices.

- Por de pronto, en tal se traducirán las que la Ley [art. 3, letra f)] califica de «directrices de coordinación de política territorial sobre mejora y desarrollo agrario, pesquero, industrial, turístico y restantes sectores de la actividad económica», y ello necesariamente con el alcance indicativo que el propio precepto expresa y sobre cuya naturaleza se intentó alguna precisión más arriba.
- Las previsiones definidoras del esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo, señalando el carácter principal o secundario, excluyente o alternativo de los distintos usos o actividades [art. 3, letra a)], pues aunque a dicho efecto se aplique necesari-

riamente la técnica zonificadora con la finalidad de representar gráficamente el marco físico o modelo territorial del Plan, la zonificación así resultante sustancialmente no da lugar a una calificación en términos de afectación directa del suelo a un uso o actividad determinados con mayor o menor precisión, y sí, más propiamente, al establecimiento de directrices vinculantes para la posterior clasificación y calificación urbanística del suelo por el planeamiento municipal, lo que en sí mismo además comporta que el esquema de usos y actividades directivo ha de reconocer al planeamiento municipal un margen de libertad en su función de definitiva clasificación del suelo, sin predeterminarla o reducirla a límites incompatibles con dicha libertad, a cuyo efecto ha de utilizar una categorización de usos básica, en el sentido de muy general o primaria (poblacional, industrial, turística, forestal, agrícola, especial...). Es de destacar, por último, en relación con esta concreta directriz de zonificación de usos y actividades, que, no obstante su naturaleza de tal, algún autor es de la opinión de que, para no frustrar definitivamente el mandato del planeamiento municipal en que consiste la directriz de zonificación, es absolutamente necesario reconocer a ésta capacidad bastante para producir, por sí misma, la interdicción directa de aquellos actos de uso del suelo y de la construcción incompatibles con su ordenación de prioridades, por más que dichos actos se encuentren amparados por el planeamiento municipal vigente y aún no adaptado; conclusión, la anterior, absolutamente razonable, pero que en el caso del Plan Insular pudiera verse dificultada por el dato de que la Ley autonómica conecta el efecto de vinculatoriedad de las directrices a la Administración Pública, a diferencia del Plan Director en que, por disposición de la Ley del Suelo, sus previsiones todas afectan indistintamente a la Administración y a los particulares, no obstante lo cual habría que procurar salvar la viabilidad de los contenidos de la directriz de zonificación, quizá apelando a la técnica de suspensión de licencias desde el Plan Insular, sobre la base de los procesos de revisión del planeamiento municipal que el mismo declare abiertos con su aprobación.

- El principio de disponibilidad del Plan Insular sobre sus propios contenidos autoriza, evidentemente, a que el propio Plan decida instrumentar como directrices lo que en el plano dogmático normalmente revestiría el alcance de determinaciones de ordenación, con la única excepción de las previsiones sobre clasificación de suelo rústico, que, en todo caso y por imperativo de la Ley autonómica (art. 5.2), han de articularse como determinaciones de ordenación.
- Finalmente, nada parece oponerse a que, fuera del régimen legal expreso, pero dentro, desde luego, de su finalidad institucional en

sentido amplio, el Plan Insular contenga además previsiones de reforzamiento de la función de coordinación que le es consustancial, relativas al tratamiento de cuestiones de política urbanística municipal de estricto sentido; claro que entonces, con expresión de su mero carácter de recomendación u orientación, sin el más mínimo efecto vinculatorio, por tanto, para la Administración municipal recipiendaria, que podrá así acoger o no con absoluta libertad y sin condicionamiento alguno (ni siquiera el de motivación obligada), el sentido de la recomendación insular.

3. *La programación: Naturaleza y efectos*

Este contenido del Plan Insular [art. 3, letra j)] constituye en rigor un «tertius genus», como corresponde a su singular funcionalidad, que atiende no ya a la ordenación en su aspecto espacial, es decir, estático (como lo hacen las directrices y determinaciones), sino al aseguramiento de dicha ordenación mediante la pauta en el tiempo de las acciones precisas al efecto (adaptación de Planes afectados, redacción de Planes generales municipales o de conjunto, Normas Subsidiarias y Planes Especiales, acciones concretas a realizar con apoyatura directa en el Plan Insular, etc.), desde una perspectiva, consiguientemente, dinámica.

Esta preocupación del Programa por asegurar el cumplimiento en el tiempo de las previsiones del Plan, que tiñe de singularidad su funcionalidad y autonomiza su naturaleza, no obsta, sin embargo, para que comparta además con las directrices y determinaciones de ordenación rasgos característicos de sus respectivas naturalezas. Así, con las directrices, comparte la nota común de tener por destinatario a las distintas Administraciones Públicas involucradas por el propio Plan en el desarrollo y virtualización de sus previsiones de contenido espacial y, en ningún caso, a los particulares; en tanto que con las determinaciones comparte el carácter netamente ordenancista de sus disposiciones, en el sentido de que lo establecido en el Programa vincula, desde luego, a las referidas Administraciones, que deberán, por tanto, acomodar al mismo sus propios programas de actuación. Este efecto de vinculatoriedad del Programa figura claramente expresado, respecto del Plan Director, en el artículo 9.1 de la Ley del Suelo, debiendo repararse en que no se trata de una mera reiteración de la obligatoriedad general propia de todos los planes, ya que mientras ésta postula un deber negativo de abstención de actuaciones disconformes con las determinaciones de la ordenación urbanística, la vinculación de que aquí se trata consiste en una obligación de signo positivo, de hacer y, más concretamente, de desarrollar precisamente las acciones previstas en el Plan, en el tiempo programado por el mismo.

Sentado lo anterior, es menester de seguido señalar que, con todo, el Programa, para que despliegue el efecto de vinculatoriedad comentado, ha de estar referido a un conjunto de acciones sobre las que el Plan Insular pueda efectivamente

disponer en ejercicio de su función de coordinación de las instancias públicas actuantes en la Isla, para lo cual es absolutamente necesario que las referidas instancias estén «subordinadas» (en términos de coordinación, claro está) a la instancia competente para la aprobación del Plan, esto es, al Gobierno de la Comunidad Autónoma, de donde de suyo se sigue que el efecto de vinculatoriedad no alcanza al Estado y sus entes y órganos dependientes, más que en la medida en que éstos, bien de oficio, bien a instancia de la Administración rectora del proceso de formulación del Plan Insular, convengan en la incardinación de sus propias actuaciones dentro de las previsiones del Plan y su Programa, y ello como consecuencia lógica de que el Estado no está sometido a la potestad de coordinación que se actúa a través del Plan Insular, sino, en todo caso, más bien lo contrario, en la medida en que la ordenación del territorio que el Plan Insular viabiliza no puede ser concebida como estanca y cerrada en sí misma y sí, más propiamente, como necesitada de articulación congruente (es decir, de coordinación a su vez) dentro de un marco de directrices maestras de ordenación socioeconómica y física de dimensión nacional, que sólo al Estado compete (art. 131 de la Constitución).

En conclusión, el Programa del Plan Insular como, por otro lado, todo programa de planeamiento, persigue asegurar el efectivo cumplimiento tanto de las determinaciones de ordenación como de las directrices de compatibilidad y coordinación, mediante el recurso de someter éstas a ritmos temporales predeterminados, una vez esclarecidas las bases que en términos técnicos y económicos así lo posibiliten (art. 6.4).

Sin perjuicio de lo anterior, el Programa comparte, en todo caso, con las determinaciones de ordenación, la nota de plena vinculatoriedad que caracteriza a éstas, de suerte que su cumplimiento es exigible como obligatorio a las Administraciones Públicas titulares de competencias de incidencia territorial ordenadas (determinaciones) o coordinadas (directrices) desde el Plan Insular, a cuyo efecto, como es obvio, el Plan habrá, necesariamente, de partir de la ponderación de las posibilidades y programas de actuación de dichas Administraciones (art. 2.3), con especial intensidad en el caso del Plan Insular (por oposición al Plan Director), en la medida en que, la ausencia en su seno del componente de planificación socioeconómica, condiciona sustancialmente la procedencia de prever y programar actuaciones por propio imperio.

En virtud del efecto de vinculatoriedad o fuerza de obligar del Programa:

1.º Las Administraciones municipales vendrán compelidas a adaptar, en lo opuesto a las directrices del Plan Insular, sus propios Planes y Normas o, dentro de los plazos previstos en aquél, a elaborarlos de nuevo cuño, si no hubiere planeamiento municipal.

2.º Desde luego, el Cabildo titular de la potestad de planeamiento, resultará, por ello mismo,

terminantemente vinculado por las previsiones del Programa.

3.º Lo propio cabe afirmar respecto de las distintas Consejerías y Organismos dependientes de la Comunidad Autónoma, por cuanto la aprobación definitiva del Plan Insular por el Consejo de Gobierno, a virtud de Decreto (y, en todo caso, previa participación o informe de las Consejerías), permite cumplir a plena satisfacción y con total garantía la función de coordinación del conjunto orgánico autonómico desde la cúspide de su estructura jerárquica.

4.º Sin embargo, el sometimiento forzoso de la Administración Central del Estado y sus Entes dependientes y filiales a las previsiones del Plan, y consiguientemente del Programa, exige la avenencia de éstos en términos de cooperación interadministrativa, resultando especialmente grave a estos efectos el que la Ley canaria no sólo no articule cauces que propicien los insoslayables procesos de cooperación con la Administración del Estado (retrocediendo, incluso, en este aspecto, respecto de lo que disponía el correspondiente Proyecto de Ley), sino que renuncie expresamente al ensayo de cualquier fórmula integradora, para remitir resignadamente la cuestión a un utópico y satisfactorio desenvolvimiento espontáneo de los acontecimientos y, en última instancia, a los procedimientos de conflicto (art. 5.7), podría decirse que reformulando a estos efectos como «más vale curar que prevenir» la máxima popular de sentido inverso y desperdiciando así una ocasión de oro para ahondar en el tan difícil como ineludible asunto de la cooperación, auténtica llave maestra de la ordenación territorial en todo Estado no centralista.

LEY 5/1987, DE 7 DE ABRIL, SOBRE ORDENACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO

Antonio Domínguez Vila

La exposición del nuevo régimen jurídico que esta Ley territorial propone sobre el suelo no urbanizable, ahora denominado rústico, debe de hacerse en clave de comparación con el régimen común de la Ley del Suelo.

Por ello, comenzaremos por estudiar los antecedentes legislativos de la actual normativa autonómica, que, como se verá, no se aparta demasiado de lo anterior.

En la Ley territorial 5/1987 se opta por cambiar el nombre, porque como dice el preámbulo de la misma en su segundo párrafo:

«La propia denominación en negativo que la Ley hace del suelo que va a quedar desvinculado

Antonio Domínguez Vila es secretario superior de Administración Local y oficial mayor del Ayuntamiento de Las Palmas.

del proceso urbanizado (suelo no urbanizable) le confiere a aquél un carácter residual no deseable y, en todo caso, impropio del papel relevante que el suelo rústico ostenta en el equilibrio natural de las distintas islas del archipiélago.»

Esto debe de interpretarse como método de ordenar el territorio, a la inversa, de la perspectiva tradicional; es decir, se excluyen a priori zonas de cualquier tipo de edificación o uso humano (protección absoluta) y luego se va graduando la intervención humana con usos naturales primero y urbanísticos después, hasta llegar al suelo urbanizable, como se puede comprobar en el artículo 4 de la Ley sobre Planes Insulares y el párrafo quinto del preámbulo presente.

La Ley del Suelo de 1976, en desarrollo de una idea de protección y evitación de ocupación por métodos «urbanos» del suelo no urbanizable, admite algunos destinos excepcionales del mismo distintos de los naturales, articulándose con distintas técnicas que las restantes categorías.

Es un punto de partida obligado reconocer el hecho diferenciado del suelo rústico canario con respecto al suelo no urbanizable contemplado en la Ley del Suelo. La diversidad y complejidad de usos que alberga son razón más que sobrada para que merezca un tratamiento específico, y de ahí el acierto temático y a priori de la Ley. Su posible reconsideración por el nuevo Gobierno autonómico puede poner fuera de lugar el aspecto crítico constructivo de estos comentarios que, aún así, vamos a hacer, con el ánimo de que no desaparezca este debate del urbanismo «sui generis» de las islas Canarias. Esta Ley es, por descontado, la más ambiciosa o renovadora de las comentadas respecto al sustrato teórico del urbanismo y paralelamente es, tal vez, la que más controversias ofrece y más referencias suscita respecto a su perfección técnica.

En el capítulo I de la misma define lo que debe de entenderse como suelo rústico como norma material de aplicación, con o sin planeamiento, obligando al planificador a un tratamiento exequivo del mismo (artículo 2.º), donde se llega a tratar al suelo rústico de recurso natural escaso, singular y no renovable, catalogación que puede ser muy importante a los efectos de su posible reserva al sector público, en virtud de lo previsto en el art. 128.2 de la Constitución Española.

El artículo 4.º de la Ley excluye de su ámbito los núcleos de población, pero una vez más se evita su definición, remitiéndose a un proyecto de delimitación del suelo urbano que ha de redactarse por el municipio, pues en caso contrario todo el término municipal deberá ser tratado como suelo rústico y las condiciones de edificabilidad serán las del artículo 7, lo que plantea la duda de aplicación a Canarias del artículo 81.2 de la Ley del Suelo y la interpretación que de dicho precepto ha hecho la jurisprudencia respecto a los suelos «materialmente urbanos». El suelo es o no urbano no por una decisión proyectual, sino también por la existencia de unas infraestructuras urbanas.

Según el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, en su artículo 2.2, estas condiciones

podían aplicarse directamente (solar por solar) en suelos urbanos o de reserva y ser objeto de «delimitaciones» parciales; así, nos podemos preguntar: ¿Qué ocurre en los Planes Generales no adaptados a la Nueva Ley al aplicar la Ley del Suelo Rústico y el citado Real Decreto-ley 16/1981?, o ¿hasta dónde llega la vigencia del mismo?

Creemos que estas preguntas hubieran merecido un artículo de la Ley que se comenta o, al menos, una disposición transitoria.

Una vez definido lo que es el régimen jurídico de la clasificación del suelo rústico, la Ley debería determinar en buena técnica legislativa las obligaciones del planificador urbanístico; luego, el régimen jurídico general de dicho suelo y, posteriormente, los usos permitidos en el mismo. Sin embargo, la Ley mezcla ambas cosas en los capítulos II y III, por lo que procedemos a un análisis más lógico, que es como se producen las secuencias urbanísticas.

Siguiendo una metodología dialéctica adecuada, pasamos a analizar la labor del planificador.

El artículo 3 clasificaba el antiguo suelo no urbanizable como suelo rústico y éste a su vez debe de subdividirse en una o varias de las categorías (sic) o calificaciones que establece la Ley en su artículo 8.

En este artículo se despliega la acertada tesis de la Ley respecto a la diversidad del suelo rústico, relacionándose todas o alguna de las categorías que deban establecer los Planes Municipales. Pero no debe olvidarse que son bastantes los municipios sin planeamiento donde todo el suelo es rústico (según la Ley, artículo 4.º) y en donde también debieran operar las distintas categorías establecidas en el artículo 8, dando toda su virtualidad a la Ley en los municipios carentes de planeamiento. Es decir, las calificaciones del artículo 8 deben de aplicarse «materialmente» a los municipios sin planeamiento.

Además de esto cabe decir que las distintas categorías están *definidas simplemente, sin que se establezca un régimen normativo y de protección para cada una de ellas*. Aún más, incide en esta indefinición el hecho de que una de las categorías es precisamente la de rústico protegido, olvidándose que las otras (rústico forestal, de cumbre, productivo y litoral) deban ser también objeto de protección. El suelo rústico forestal, además del existente y susceptible de consolidación, debiera contemplar el *dominio natural del monte y su repoblación*.

La categoría de *los asentamientos rurales es la mayor innovación de la Ley*, es el uso residencial en donde entra en contradicción el suelo rústico con el urbano-urbanizable, es preciso conocer cuál es la densidad edificatoria a partir de la cual el uso residencial transforma la naturaleza del suelo rústico y aparece el suelo urbano o el núcleo de población, el cual limita, según la Ley, la posibilidad de edificar el suelo rústico (artículo 9 de la Ley). Pero podemos preguntarnos algo más: ¿Son estas zonas típicas y reconocibles y como tal delimitables dentro de un perímetro, o bien son

atípicas o muy diversas en su estructura territorial de forma que no tienen una clara traducción espacial? Y, por otra parte, ¿son zonas estables como tales (pueden crecer sin que se transforme su estructura) o bien son zonas de transición determinada hacia formas urbanas? En este último caso habría que favorecer, no evitar, la formación de núcleos de población como forma más ordenada y económica de ocupar el territorio, condensando el uso residencial y reservando las otras categorías de suelo rústico del impacto edificatorio, cuestión clave en los territorios insulares escasos.

En los artículos 5, 6 y 7 se delimita el régimen jurídico general aplicable a los suelos clasificados como rústicos y categorizados o calificados conforme el artículo 8.

El artículo 5.º define, excluyéndolos, los actos de disposición del suelo rústico que esta Ley no regula, estableciendo como punto de entrada en el ámbito de la Ley la *transformación* del uso, conforme a su naturaleza, del suelo. Entendemos que cualquiera de estos usos (explotaciones agropecuarias o forestales) pueden transformar la tierra o introducir condiciones para su transformación; por ejemplo:

La apertura de pistas o cualquier construcción aneja a la explotación.

Se establece por la Ley la necesidad de autorización administrativa para las segregaciones en este tipo de suelo (artículo 6).

El nombrar las parcelaciones introduce una confusión, pues ya estaban prohibidas por el artículo 96.2 de la Ley del Suelo, que ahora no queda claro si continúa vigente o no.

El artículo 6.4 introduce, siquiera sea parcialmente, el control administrativo sobre el tracto inmobiliario, en cuanto que ello puede repercutir a crear expectativas de aprovechamientos urbanísticos.

Se ha recogido uno de los varios aspectos que se pretendían, con el fin de conseguir la pretendida coordinación entre Notarios y Registradores de la Propiedad y la Administración Urbanística, ya que el artículo 6.4 de la Ley sólo exige:

a) Que puesto que segregaciones y divisiones precisan de licencia administrativa municipal previo informe de la Consejería de Agricultura, la inscripción registral de dichos actos deberá contar con licencia municipal, que deberá ser exigida:

Por los Notarios para autorizar y testimoniar en documento público.

Por los Registradores de la Propiedad para inscribir.

En caso contrario debe de estimarse como nula la inscripción o tener por no realizada la escritura.

En otro precepto de la Ley (artículo 11.3) también se exige la intervención del Registro de la Propiedad al tener que vincular determinadas superficies de terrenos a las autorizaciones concedidas en el suelo rústico.

Ahora bien, la concesión de la autorización para las segregaciones en suelo rústico requiere un marco normativo claro que creemos que no existe, ya que ni el concepto de núcleo de población ni el

de parcela mínima son suficientemente resolutivos, menos aún tras la Orden de 9 de junio de 1987 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca por la que se establece con carácter «provisional» la parcela mínima a efectos de segregaciones o divisiones de fincas rústicas. Esta orden establece un informe favorable para todos los casos en los que la parcela sea superior a 10.000 metros cuadrados, que queda fijada como unidad mínima de parcelación y un informe favorable «también» por debajo de la unidad mínima cuando:

a) Se mejora técnicamente la explotación agraria.

b) Para acceder a la propiedad desde el arrendamiento.

c) Cuando dentro del año siguiente, como máximo, se vayan a realizar las construcciones o instalaciones a las que se refiere el artículo 9 de la Ley del Suelo Rústico.

Evidentemente, la Ley y la Orden comentada remiten la una a la otra la indefinición normativa y ambas Consejerías quedan en posición discrecional para emitir los informes, que pueden ser de signo opuesto con efectos de veto y conflicto de atribuciones.

El artículo 7 es una norma material de ordenación, al igual que el art. 74 de la Ley del Suelo en defecto de planeamiento, que determina la imposibilidad de construir en suelo rústico más de una planta con carácter general o dos en los núcleos urbanos o asentamientos rurales. Este artículo plantea el problema de interpretación formal de cómo ha de entenderse que son núcleos urbanos consolidados y asentamientos rurales si no hay planeamiento aprobado que lo delimite, con lo que en cada autorización para suelo rústico que se conceda por la Administración autonómica ésta ha de interpretar, a efectos de conceder una o dos plantas, si entiende que existe un núcleo urbano que no explica la Ley con qué parámetros se mide, o un asentamiento rural, con lo que se produce el mismo fenómeno que la Ley pretendía excluir con el artículo 4; se aplica la misma directamente por la Administración, sin el intermedio del planeamiento creando suelos «materialmente urbanos» o «materialmente núcleos rurales».

Asimismo en este artículo debería evitarse la ambigüedad que añade la frase con «carácter general», en su número 1, a la limitación de una planta mientras no existe planeamiento que lo autorice.

Por último, una precisión terminológica de este artículo debería decir Planeamiento General en vez de Municipal, demasiado genérico.

REGIMEN DE USOS

El régimen de usos del suelo rústico, en el marco del planeamiento aprobado, o en ausencia de éste, se encuentra regulado en el artículo 9 de la Ley, que en su número 1 reitera lo ya expresado por el artículo 5, e insiste en la inexistencia de cualquier aprovechamiento de este tipo de suelo que no venga determinado en el Plan, con los límites de

carácter material de la Ley, establecidos en los artículos 5.2 y 8.

Sin embargo, excepcionalmente, con una gran pormenorización de situaciones, se permiten determinados usos en el suelo rústico en los siguientes casos, que son todos:

Si el planeamiento lo permite.

Si la legislación sectorial lo permite o no lo impide expresamente.

Conforme a lo que diga el planeamiento o, en su defecto, lo que dice la presente Ley.

En la Ley Territorial 5/1987, en su artículo 9.2, a), se habla de «construcciones necesariamente vinculadas a explotaciones agrarias, forestales, agrícolas, hidrológicas u otras», excluyendo las viviendas, que se regulan en el apartado d) como *viviendas agrícolas*.

La proporcionalidad y ordenación de las construcciones en instalaciones en la finca en que se ubican (volumen, índice de edificabilidad, etcétera) viene mejor explicada o desarrollada en la Ley Territorial cuando exige que guarden la debida relación de adecuación, proporcionalidad con la extensión, naturaleza y destino de la finca, añadiendo que la concreción de los planes y normas del órgano competente en materia agrícola deberá, en todo caso, emitir un informe preceptivo del cumplimiento de los parámetros anteriores.

En el caso de las instalaciones relacionadas con las obras públicas (1), uso permitido tanto en la Ley del Suelo como ahora en la Ley 5/1987, debe entenderse que son aquellas que directa e indirectamente están referidas a la ejecución, mantenimiento y servicio tales obras públicas, pero no aprovechamientos relacionados con la obra pública o con los *usos de que es posible en función de sus características* (casos posibles de relación directamente funcional: estación de servicio; caso excluido por ser un uso no funcional: restaurante).

El precepto 9.2, b), no añade nada en la anterior legislación, por lo que ha de interpretarse conforme a la jurisprudencia recaída sobre el artículo 85 de la Ley del Suelo, en el sentido indicado de impedir usos que, apoyándose en la vía, pretenden instrumentalizar el uso para actividades relacionadas remotamente con la misma, añade la Ley que también están sujetos a autorizaciones los usos provisionales.

Al margen de estos supuestos de posibilidades de construcción en suelo no urbanizable que ya se convierten en excepcionales por la restricción de su posibilidad y la estimación en cada caso por la Corporación Municipal, se encuentran otros supuestos a los que se les aplica por el legislador un grado más de excepcionalidad, con una interpretación que, en todo caso, debe ser más estricta que en las anteriores reglas, y que igualmente se recogen en la Ley 5/1987.

Son las construcciones e instalaciones de utilidad pública e interés social que hayan de instalarse en el medio rural y los edificios aislados destinados a vivienda familiar en los lugares donde no exista

posibilidad de formación de núcleo de población. Aquí, el procedimiento de obtención de autorización es completamente distinto, aplicándose el mismo que para aprobar el planeamiento especial. La Ley 5/1987 divide estos usos del suelo rústico en dos puntos: el 9.2, c), y el d).

Referente a las construcciones de utilidad pública o interés social, es preciso que concurran los siguientes requisitos:

Declaración de utilidad pública e interés social es una habilitación legal previa y expresa, pues como dice Parejo (2), en otro caso se estaría dejando al arbitrio de la propia Administración la obligación de cumplimiento por la misma de la ordenación urbanística, con lo que se conculcaría el principio de legalidad.

Para la concreción de qué debe entenderse por utilidad pública o interés social, es evidente que donde más depurados se ofrecen estos conceptos es en la institución expropiatoria. Así ha de seguirse la construcción que, con respecto a aquella, ha hecho Enterría en el Instituto de la Expropiación Forzosa (3).

Otro requisito legal es la exigencia inexcusable de su implantación en el medio rural. Este requisito debe venir probado en el proyecto que se presenta a la autoridad, así como acompañando de certificación de Organismos competentes, aunque ni la Ley ni el Reglamento de Gestión Urbanística así lo prevengan, así como puede ser un informe del Organismo que ostente las competencias en materia de desarrollo o promoción agrícola o de cualquier Organismo administrativo cuya área de actuación coincida o regule al sector productivo de la instalación que se pretende; que valorará, apoyándose en la normativa legal, la necesaria implantación en el territorio rural que se pretende. Este informe ha de valorar la relación con el territorio de la construcción o intención que ha de interpretarse restrictivamente y debe ser directo y sin alternativas posibles en suelos urbanizados. A la vista de toda esta información, la Administración otorgante, con un gran margen de apreciación, decidirá lo procedente.

Otro supuesto excepcional es el de edificios aislados destinados a viviendas familiares, o unifamiliar, como ahora reza en el artículo 9.2 c). La legitimidad de este aprovechamiento urbanístico exige la concurrencia de las siguientes condiciones:

La edificación proyectada ha de estar destinada al uso de viviendas unifamiliares, lo que excluye, dada la interpretación necesariamente restrictiva que ha de darse al término taxativo de «familiar», del artículo 85 de la Ley del Suelo en el contexto de la autorización de uso excepcional con respecto al régimen general del suelo no urbanizable, la inteligencia de dicho término como habilitante de edificaciones en propiedad horizontal de varias viviendas; sin embargo, Argullol entiende que familiar no significa unifamiliar.

El edificio proyectado ha de estar aislado. El artículo 7 de la Ley canaria lo define. El aisla-

(1) Véase *Revista de Administración Pública* núm. 100, volumen II, p. 247. Trabajo de T. R. Fernández Rodríguez.

(2) *Instituciones de Derecho Urbanístico*, pp. 145. ss.

(3) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, pp. 191 y ss.

miento exigido es, evidentemente, un concepto indeterminado, pero su aplicación en la práctica no debe dar lugar a problemas insalvables, ya que, dado el fin del precepto, aparece claro (sin paredes medianeras).

La edificación ha de ubicarse en un lugar en el que no exista posibilidad de formación de núcleos de población.

Este requisito exige no sólo que no exista de población, sino que no exista núcleo siquiera la posibilidad de su formación. Sobre el concepto de núcleo, el RPU ha deferido al Plan su determinación, lo que implica que el legislador ha sido incapaz de determinarlo, por constituir un problema a concretar a cada territorio, siendo imposible prefigurar una normativa general que tampoco resuelve la Ley 5/1987.

La Ley canaria puntualiza la exigencia de unifamiliar de las viviendas agrícolas o residenciales —en suelo rústico—, extendiendo su ámbito de autorización a las móviles.

Las viviendas móviles son diferenciadas por la Ley de las instalaciones de camping [art. 9.2 j)], a las que se somete a autorización diferenciada, integrándolas en las actividades relevantes urbanísticamente por un impacto en el territorio, sin perjuicio de su legislación sectorial, que se respeta, siempre y cuando no colisione en la legislación presente que se propone como prevalente (disposición final tercera). El punto de diferencia entre vivienda móvil y en instalaciones de acampada se determina en este apartado f), en la no transformación permanente del suelo de estas últimas.

En el apartado e) del artículo 9.2 se produce una de las más importantes innovaciones de la Ley respecto al régimen general anterior. Como se ha podido detectar más atrás, entre las categorías calificadoras en las que se podía dividir el suelo rústico clasificado como tal por el Plan [art. 8, e)], se permite identificar con un régimen jurídico propio y diferenciado a aquellos pequeños asentamientos que, sin merecer la clasificación de urbanos, no dejan de ser un núcleo de población. Aunque la Ley reduce su posible aplicación a los surgidos o vinculados a suelos agrarios, creemos que se puede extender sin temor a los pequeños núcleos surgidos en los cruces de caminos o por virtud de expansión en una primitiva unidad familiar. Por otra parte, aunque el procedimiento de obtención de estas autorizaciones está sometido al régimen común de los demás del suelo rústico (arts. 11 y 12), entendemos que no habría ningún inconveniente en ponerlos en manos de la Administración municipal, ya que se trata de construcciones en zonas semiurbanizadas y con determinaciones y requisitos previstos expresamente en el planeamiento.

Finalmente, una última prescripción legal, válida tanto para los supuestos del régimen general, como para las dos excepciones al mismo que acaban de ser analizadas, como parte de la regulación de los usos urbanísticos que es susceptible el suelo no urbanizable, está contenida en la Regla tercera del número 1 del artículo 85 de la Ley del Suelo, y consiste en la prohibición de las edifica-

ciones características de las zonas urbanas (el resto de la Regla no forma parte de la Norma legal sustantiva de ordenación, ya que se remite al Planeamiento). La prohibición significa especialmente la interdicción de edificios en altura y con paredes medianeras al descubierto, resumiendo lo que decía el artículo 69 de la Ley de 1956. Es importante señalar que en todo el suelo no urbanizable las construcciones han de adaptarse a la regla material del artículo 73.b). Y el planeamiento no puede apartarse de ello, en virtud del artículo 36.c) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, determinación que la Ley 5/1987 recoge en su artículo 7 al exigir el carácter de aislada y el artículo 10 que establece un sistema de incompatibilidades entre las categorías de usos, a los Planes de Ordenación (Insular, Municipal o Especial), lo cual, una vez permitida la posibilidad de autorizar actividades discrepantes con el planeamiento, como se verá en el procedimiento de obtención de autorizaciones, es una solución aplazada y débil. Por otra parte, en el párrafo 2.º de artículo 10 se concretan expresamente las incompatibilidades del suelo forestal y de cumbres prohibiéndose solamente las viviendas y los asentamientos rurales, dado lo cual podrían entenderse permitidas otras actividades e instalaciones, igualmente incompatibles a nuestro entender, como las constructivas agrarias, forestales, etcétera [art. 9.2.a)] servicio de las obras públicas [art. 9.2.b)], construcciones de utilidad pública [art. 9.2.c)] y las actividades extractivas [art. 9.2.g)]. Aunque la norma sí exige al planificador municipal o insular la necesidad de que introduzcan nuevas incompatibilidades de uso, además de las mínimas que la Ley ya permite.

PROCEDIMIENTO DE OBTENCION DE LAS AUTORIZACIONES EN EL SUELO RUSTICO

En crítica global al procedimiento de obtención de autorizaciones en suelo rústico que se califica como engorroso, burocrático, contradictorio y excesivamente reglamentista, ha de señalarse la marginación total de la Administración Local de cualquier intervención en el régimen de usos del suelo, lo cual si parece justificarse como marco en base al principio de que se efectúa un planeamiento puntual con cada autorización, no tiene argumentación en aquellos usos que la propia Ley somete a los criterios y determinaciones del planeamiento previamente aprobado.

En donde el demérito de la Ley es absoluto, es en el procedimiento arbitrado donde se permite unos usos del suelo rústico en discrepancia con el planeamiento aprobado, que significa una superposición de un acto administrativo singular del Director general de Urbanismo sobre un planeamiento, norma jurídica, formulado en ejercicio de competencias urbanísticas reconocidas como genuinamente municipales en la Ley de Bases de Régimen Local y aprobado por un órgano autonómico superior, como es la Comisión de Urbanismo y medio ambiente de Canarias o el Consejero de Política Territorial. Asimismo se vierten contra-

dicciones como el pedir que la resolución del expediente valorará la conformidad del uso solicitado por el planeamiento, si precisamente el procedimiento se establece para cuando el uso discrepa con aquél; conque, como conclusión, debería de tenerse por no puesta la posibilidad de usos discrepantes con el planeamiento, por plantear numerosas contradicciones legales.

En su disposición adicional la Ley salva expresamente la Ley Territorial 3/1985, de 29 de julio, sobre Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza, cuyo artículo 1.º aparece ya como innecesario con la presente Ley.

En las disposiciones transitorias se exige de nuevo a los Ayuntamientos que no lo tuvieren, la redacción de un Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, en el plazo de un año, y en caso contrario se subrogará la Comunidad Autónoma en su formulación y tramitación. El año ha pasado y no se ha producido tal acción por la Administración autonómica, por lo que mucho nos tememos que será este caso idéntico a la disposición transitoria correspondiente de la Ley del Suelo y que, al final, dio lugar al Real Decreto-ley 16/1981.

Tampoco parece haberse cumplido el mandato de la disposición transitoria segunda de adaptación de los instrumentos de planeamiento a la Ley del Suelo Rústico.

Por último, las disposiciones finales ordenan un cambio de nombre del suelo de todo el planeamiento de suelo no urbanizable a suelo urbanizable, y declaran no aplicable a Canarias los artículos 74, 77, 85 y 86 de la Ley del Suelo. Asimismo salva la legislación sectorial turística, respecto a los campings en todo aquello que no se oponga a la presente Ley.

LEY 6/1987, DE 7 DE ABRIL, SOBRE SISTEMA DE ACTUACION DE URBANIZACION DIFERIDA

Javier Ruiloba Santana

Esta Ley nace a partir de un ya antiguo y certero análisis de las formas de crecimiento urbano, en donde la llamada urbanización marginal ha sido protagonista de dicho crecimiento a pesar de haber sido olvidada por el planeamiento convencional. Pretende dar respuesta en sus ocho artículos a un tema tan complejo, dándole carta de naturaleza al sistema de actuación de urbanización diferida. Este concepto no es absolutamente nuevo y aunque no se expresa literalmente en la legislación del suelo, sí hay entrada en los artículos 53, 82, 83 y 146.5 de la Ley del Suelo y en los artículos 39 y siguientes del Reglamento de Gestión, artículos que facultan a los planes para fijar las normas mínimas para que un suelo pueda ser considerado como solar y para establecer los compromisos de los particulares (urbanizadores y futuros propieta-

rios) que garanticen el cumplimiento de la obligación de urbanizar.

No son, pues, totalmente nuevas las técnicas contenidas en esta Ley y su constante remisión al planeamiento (identificación del proceso, delimitación de áreas, convenios, precios máximos de venta, etc.).

Así que cabe preguntarse si la acción de Gobierno en este campo más eficaz es la legislativa o bien la de una gestión urbanística de preparación de suelo utilizando al máximo el marco normativo ya existente.

Por otra parte, la posibilidad o no de la urbanización diferida no es el único obstáculo con el que se encuentra el crecimiento urbano marginal, hay otros aspectos no menos importantes, implicados en la forma marginal del crecimiento, como son: la clasificación previa del suelo, necesariamente urbano o urbanizable, ante la tendencia periférica de huida de las plusvalías especulativas centrales, de los costes de las infraestructuras y los sistemas generales, frente a ese barato alejamiento periférico y discontinuo del crecimiento, carente de las dotaciones urbanas de espacios libres y equipamientos de barrio (cuya obligada cesión gratuita es un coste más de urbanización, además de una limitación para la concesión de licencias según los artículos 186 y 188 del Reglamento de Gestión). Todos estos aspectos están implicados en la forma marginal del crecimiento, y son exigencias y requisitos de legalidad, tanto como las condiciones de «solar».

Por todo ello si los objetivos de la Ley son conducir a la legalidad esta importante y sui generis forma de crecimiento, con el problema de la vivienda (necesidad de suelo al menor precio para la población de rentas bajas); como meta final, entendemos que son las actuaciones públicas en materia de suelo y la gestión del planeamiento las que, en mayor medida que la Ley o los Planes de ordenación, pueden reconducir y resolver el problema de la urbanización marginal, en su vertiente de escasez de suelo para estos fines.

La cuestión de la urbanización diferida, como estrategia de realismo, ante los asentamientos imprevistos en suelos no urbanizados, es un aspecto más de la ocupación clandestina de suelo urbanizado. La escasez de suelo planificado respecto al que demanda la edificación, provoca, sobre todo en cuanto a la necesidad ineludible de viviendas, la construcción salvaje allí donde se venden suelos a precios asequibles para ello. En el marco ortodoxo el suelo necesita en primer lugar ser «urbano» (estar calificado por el planeamiento general u obtener dicha categoría a través de un Plan Parcial), y posteriormente ser además «solar», por estar urbanizado con arreglo a las normas mínimas que establece la Ley del Suelo.

En el proceso clandestino la cuestión de ser solar es secundaria respecto a la oferta de suelo con características estructurales apropiadas para la residencia. Estas características tienen un amplio margen de tolerancia que lo determina el mercado y la oferta es generalmente «parasitaria» de las redes de distribución de energía, agua, y accesos

públicos con independencia de que sean sistemas generales o no.

La mayor parte de los suelos, para los que la condición de solar opera como restricción a la legalidad, imposibilitando la concesión de licencia de edificación, no tienen previamente la calificación urbanística apropiada para concederla (ser urbana) y, aún más, precisamente por no tenerla es por lo que compiten en precios con los terrenos calificados por el planeamiento. Actualmente la redacción del planeamiento urbanístico está siguiendo una especie de «carrera» del realismo contra la marginalidad, recogiendo la realidad existente. El realismo como filosofía del planeamiento conduce a que los planes, lejos de un modelo abstracto óptimo, contemplen los suelos con tendencia a la autoconstrucción y clandestinidad, acercándose a los procesos marginales, en tres vertientes:

1.º Realidad del suelo con expectativas que después se transforma en asentamientos, reconociéndolo como urbano en el planeamiento (clandestinidad urbanística).

2.º Reconducción del proceso de concesión de licencias, a través de servicios municipales de proyectos para viviendas de primera necesidad (clandestinidad edificatoria).

3.º Atemperar la exigencia de condición de solar (urbanización completamente terminada) a la realidad socioeconómica de estas áreas (clandestinidad de urbanización).

Cuando el Plan o Norma municipal se aprueba definitivamente (proceso que dura entre tres y seis años de promedio) la realidad es ya distinta, habiéndose orientado el crecimiento justo a los terrenos inmediatos a los que el planeamiento calificaba de urbanos o de aptos para la urbanización, terrenos estos que quedan congelados especulativamente o que suben de valor por dicha calificación, quedando fuera del mercado suelo residencial para la construcción inmediata y por supuesto fuera del mercado de la construcción marginal.

Entonces, en la reconducción de la marginalidad y la autoconstrucción a la legalidad, la condición de solar es algo realmente secundario, incluso la calificación urbanística lo es, si no se interviene en el proceso de crecimiento, orientando de hecho el mismo y ofertando las cantidades de suelo necesarias para satisfacer la demanda de vivienda, a precios competitivos con la oferta marginal, y en condiciones de urbanización y calificación también competitivas.

Precisamente el ofrecer suelos urbanizados y «legales» frente a los desurbanizados e ilegales puede ser una forma de ganar la partida al crecimiento clandestino, y la forma de hacerlo es la gestión pública de suelo.

Los esfuerzos deberían ir dirigidos a ampliar la oferta de suelo, a controlar sus precios y a mejorar su localización y grado de urbanización.

Así como el problema de la vivienda se ha asumido como un derecho y un coste público, es preciso no separar el problema de la vivienda del

problema del suelo e introducir la financiación pública en los costes de urbanización, en lugar de aplazar la urbanización se aplazaría el pago de la misma. Incluso si se reconoce la autoconstrucción como el sistema espontáneo de resolver el problema de la vivienda, los esfuerzos públicos en materia de vivienda, pueden concentrarse en la aportación del suelo urbanizado (por ejemplo: la urbanización ALISIOS II realizada por GESTUR Sociedad de Gestión Urbanística de Tenerife).

¿Qué esfuerzo económico suponen los costes de urbanización en el problema de la vivienda?

Según Santiago Fernández Pirla, los porcentajes de disminución de valores del suelo por ausencia de urbanización son:

	Porcentaje
Suministro de agua	0,12
Alumbrado	0,08
Energía eléctrica	0,27
Pavimento. Explanación	0,08
Resto	0,33
Alcantarillado	0,12
Total	1,00

No obstante, pueden aplicarse con un mayor grado de aproximación los porcentajes medios que en su día figuraban en las instrucciones adicionales para la redacción de proyectos de expropiación del Servicio de Suelo de la Gerencia de Urbanización.

	Porcentaje
Movimiento de tierras y pavimentación:	
Apertura de calles	6,2
Pavimentación de calzadas	24,7
Aceras, barandillas, alcorques	8,2
Nivelación de parcelas, etc.	2,0
Total	41,1
Abastecimiento de agua:	
Apertura y relleno de zanjas	3,5
Tuberías y piezas especiales	7,0
Obras de fábrica	1,2
Total	11,7
Alcantarillado:	
Apertura y relleno de zanjas	3,3
Conducciones	6,7
Obras de fábrica	1,1
Total	11,1
Energía eléctrica:	
Líneas de alta tensión	1,8
Líneas de baja tensión	19,9
Alumbrado público	8,7
Estaciones transformadoras	5,7
Total	36,1

Cifras muy similares se recogen en la publicación «Módulos de Urbanización» (Secretaría

General Técnica. MOJU. Guillermo Fernández Cuartero. Madrid, 1963), que a continuación se exponen:

	Porcentaje
Explanación y pavimentación	41,7
Alcantarillado	13,0
Distribución de agua	13,0
Electricidad	32,3
Total	100,0

Se podrán considerar como factores de disminución del valor de los terrenos, hasta los porcentajes máximos que se señalan, las siguientes circunstancias:

- a) Deficiencias en las calzadas pavimentadas, en las calles, 2 por 100.
- b) Deficiencias en las aceras pavimentadas, 3,5 por 100.
- c) Dotación de agua inferior a 50 metros cúbicos por hectárea y día, 1 por 100.
- d) Deficiencias en la red de distribución de agua, 1 por 100.
- e) Deficiencias en la red de saneamiento, 2 por 100.
- f) Deficiencias en la red de alumbrado público, 1,5 por 100.
- g) Deficiencias en la red de distribución de energía eléctrica de baja tensión, 2,5 por 100.

Por otra parte, los valores (actualización a 1988) estimados por BRAU y TARRAGO para el CEUMT son:

Costes estimativos de las urbanizaciones.

Hipótesis de trabajo:

Menos de 100 hectáreas de 25 a 50 hab/Ha, 20 por 100 de viales, calles de 12 a 15 m.

Costes de redacción de los documentos técnicos:

Plan parcial: Repercusión por hectárea en miles de pesetas: 100.

Proyecto de urbanización: 6 por 100 costes urbanización (incluso dirección). Repercusión por hectárea en miles de pesetas: 500.

Costes de urbanización

	Precio medio	Repercusión por Ha. (Miles ptas.)
Movimientos de tierra		500 a 800
Terrenos accidentados	600 ptas/m ²	
Terrenos ondulados	300 ptas/m ²	
Terrenos llanos	160 ptas/m ²	
Pavimentación		1.500 a 1.800
Pavimento asfáltico bicapa (vías principales)	1.400 ptas/m ²	
Pavimentos asfálticos monocapa (vías secundarias)	1.240 ptas/m ²	

	Precio medio	Repercusión por Ha. (Miles ptas.)
Pavimento de hormigón o análogo	800 ptas/m ²	1.000 a 1.300
Bordillos y aceras		
Bordillos	1.640 ptas/m ²	
Aceras de loseta de mortero	1.400 ptas/m ²	
Aceras de hormigón	700 ptas/m ²	
Abastecimiento de agua potable		900 a 1.100
Depósito de reserva e impulsión	6.000 ptas/hab.	
Red de distribución	3.000 ptas/ml	
Alcantarillado y depuración		2.000 a 2.400
Red de albañales	3.000 ptas/ml	
Canalización y cobertura de pequeños cauces	40.000 ptas/ml	
Depuradoras	8.000 ptas/ml	700 a 900
Alumbrado público		
Red con luminarias 250 W en vías principales	480 ptas/m ² /Ilum.	
Red con luminarias 160 W en vías secundarias	360 ptas/m ² /Ilum.	
Suministros de energía eléctrica (sólo obra civil)		500 a 700

Costes totales estimados:

Urbanización: 7.000.000 ptas/Ha a 9.000.000 ptas/Ha.

Según estas valoraciones y en la hipótesis de una densidad máxima de 75 viv/Ha, en una urbanización donde exista la siguiente distribución del suelo:

	Porcentaje
Viales	25
Zonas verdes y equipamiento	20
Solares	55

El costo aproximado de urbanización por Ha, siendo de 10.000.000 de pesetas, produce una repercusión de 133.333 pesetas/viv. o bien 1.333 pesetas/m² viv.

Esto significa que la repercusión de la urbanización sobre la inversión en vivienda puede oscilar entre el 3 y el 4 por 100 del coste de la misma, cantidad que sugiere más un esfuerzo financiero, que soportar los déficit de urbanización.

La clave está, pues, a nuestro entender en los precios del suelo, en evitar que la calificación urbanística, por un lado, y la urbanización, por otro, generen plusvalías desproporcionadas y hagan subir especulativamente el precio del suelo.

Una sociedad estatal, sin beneficios, que urbanizase y cobrase los costes de urbanización, podría resolver el problema del suelo urbanizado, si se lo propusiera, sin necesidad de tener que recurrir a la urbanización diferida.

Por último, y apoyados en lo expuesto, citaremos algunas de las conclusiones de las Jornadas sobre el proceso de crecimiento urbano clandestino en Canarias, 1985. (NUNO PORTAS.-J. A. DOMINGUEZ ANADON.)

1. En la medida en que los procesos de crecimiento urbano clandestino tienen acreditada su vitalidad y trascendencia social, una primera recomendación de carácter general es que la adopción de cualquier medida o iniciativa en relación a los mismos, debe venir precedida de un intento serio de entender sus causas y la lógica de su crecimiento en cada zona o caso concreto.

La experiencia internacional, la de la legislación urbana española, la del planeamiento urbanístico del área Santa Cruz-Laguna en las últimas décadas y la de las actitudes de la Administración Pública en el mismo período, demuestran que la adopción de medidas o actitudes simplistas está siempre condenada a la inoperancia.

Si se intenta participar en el mercado marginal sin entender sus leyes, difícilmente podrá penetrarse en él. Si se adoptan actitudes simplemente represivas (sea desde el planeamiento o desde la Administración cotidiana) se estará de hecho, como hasta ahora, creando las condiciones de clandestinidad en que estos procesos se manifiestan más activamente.

2. La Administración debe tender a la sustitución progresiva de las prácticas de transformación ilegal del suelo por una creciente oferta pública de suelo urbanizado, o parcialmente urbanizado, competitiva, en términos de localización, servicios prestados o a prestar, precios, condiciones de pago, etcétera. Seguramente esta oferta debe ser diversificada en cuanto a localización, y no necesariamente en grandes lotes o unidades de actuación con

objeto de ganar en cuanto agilidad para intervenir en el mercado, simplificar la toma de decisiones y controlar mejor el impacto territorial de las actuaciones (por ejemplo, la generación de plusvalías sobre terrenos colindantes que puedan ser captadas por los particulares y dificultar posteriores actuaciones de la propia Administración).

3. Dado que la autoconstrucción es hoy protagonista del crecimiento urbano en una cierta medida, en esa misma medida el planeamiento debe contar con ella. El Plan, en tanto que acto de gobierno de la ciudad, no puede (como ha venido sucediendo) fundamentarse en la ficción de que a partir del momento de su aprobación comenzará una nueva era en la que todas las formas de crecimiento no convencionales quedarán extinguidas. Debe por el contrario contar con la fuerza real de estas formas de crecimiento y darles cauce sin pretender transformarlas sustancialmente.

A nivel técnico esto significa que el Plan debe integrar patrones urbanísticos (en trazados, parcelario, normas de procedimiento) adecuados a la urbanización y edificación por etapas, sin imponer restricciones a la pequeña iniciativa y a la pequeña inversión que no tengan estricta justificación objetiva de carácter colectivo.

4. Se debe asegurar la máxima integración urbana de los asentamientos existentes, sean legales o ilegales, a través de las prioridades de construcción o mejora del viario y servicios públicos elementales.

5. Se debe conseguir integrar el conocimiento científico con el conocimiento administrativo de los procesos de transformación de suelo, así como evitar conceptos tópicos sobre densidad, aptitud del terreno, capacidad del planeamiento urbano para preservar o no la actividad agrícola en el entorno de la ciudad, modelos de vivienda, economía del binomio urbanización-edificación, etc.