

LAS IMPLANTACIONES EN EL SUELO NO URBANIZABLE

Las actas de la Comisión Provincial de Urbanismo de Valladolid

Carlos Balmori López y José Luis Sainz Guerra.
Juan Jose Rojas Solla (Ilustraciones)

A través de este artículo se ponen de manifiesto los debates y las argumentaciones que en una Comisión Provincial de Urbanismo se han llevado a cabo sobre un determinado tema: las implantaciones industriales en el suelo no urbanizable de la provincia de Valladolid.

El análisis de los debates de los diversos agentes y las intervenciones que se han realizado en diferentes localidades de la provincia, nos muestra la forma de administrar un territorio, sus defectos y sus virtudes, al tiempo que nos permite observar la validez de nuestras ideas y las causas de su eventual fracaso. Se plantea en este trabajo la exigencia de una mayor precisión analítica y propositiva, que ponga en valor la riqueza de estos espacios. Se recomienda, finalmente, la puesta a punto de los instrumentos capaces de adecuar la demanda social y la conservación ecológica.

Industrial encroachment in rural areas (the minutes of the Valladolid Provincial Planning Commission)

The paper sets forth the discussions and arguments heard for and against the setting up of industries on scheduled rural area land within the bounds of the province of Valladolid by its Planning Commission.

A close reading of the minutes is here held to have led to an understanding of what has gone on at various places within the province and of how, in fact, land is really managed, this along with the drawbacks and advantages that are part and parcel of such a handling of it. Further, the commission's proper rulings are likewise called into question and their aptness or possible inoperancy are both discussed. The paper detects a need for greater precision both discussed. The paper detects a need for greater precision both in any analysis of or on the setting of any aims for land such as that in question in the most is to made of it. The paper is rounded off by a plea for a developing of administrative instruments more in keeping with the social and ecological requirements of these times.

PREAMBULO

El presente trabajo tiene su fundamento en la actuación de la CPU de Valladolid durante el período 1983-1990, en el que han sido miembros de la misma los autores en distintos momentos.

Creemos que la labor de estos organismos y la problemática que en ellos se estudia ha pasado desapercibida en los trabajos y publicaciones realizadas sobre temas urbanísticos y, aunque la información y documentación elaborada se recoge en un trabajo de mayor amplitud, en este artículo se ha realizado un resumen de los aspectos más interesantes allí tratados.

Carlos J. Balmori López es Dr. Arquitecto. Técnico Urbanista. Jefe del Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Valladolid.

José Luis Sáinz Guerra es Dr. Arquitecto. Profesor Titular de Urbanismo de la ETS de Arquitectura de Valladolid.

Los dibujos que ilustran el texto tienen un carácter general de explicación gráfica del conjunto del trabajo.

Aunque la referencia se haga sobre una provincia determinada las circunstancias en ella concurrentes, como más adelante se explica, hacen que, a juicio de los autores, sea extensible el contenido de trabajo a cualquier otro territorio, además de que, por otra parte, se tiene conocimiento de que la problemática de otras comisiones tiene una gran analogía con la que nos ha servido de análisis.

LA COMISION DE URBANISMO

La información recogida se obtiene de un documento básico, que son las Actas, es decir, los textos a través de los cuales la Comisión se expresa. Del análisis de las Actas de la Comisión podemos observar:

1. *Una forma de entender el urbanismo, de*

razonarlo, por medio de los debates que se dan en su seno o de los acuerdos que se formulan.

2. *Una manera de aplicarlo a un territorio*, a través de las correcciones a los planes o las modificaciones a las licencias.

3. *Un modo de gestionarlo*, dirigiendo, apoyando o tutelando a las administraciones municipales.

Las Actas de la Comisión son el documento más importante de nuestro estudio, si bien nos hemos visto obligados a buscar también otras fuentes, como se verá a lo largo del texto.

El presente trabajo se ha planteado tomando como materia de estudio un tema concreto acotado en el espacio y en el tiempo:

— Como tema principal se ha elegido el de *las implantaciones de carácter industrial en el suelo no urbanizable*, a través de las solicitudes tramitadas en una Comisión Provincial de Urbanismo.

— El espacio que acoge estas actuaciones es el de la provincia de Valladolid, cuyas características, que reúnen unas ciertas peculiaridades, poseen un interés extraordinario a la vista de la dinámica que lo está transformando.

— El intervalo de tiempo elegido es el período 1983-1990, que comporta esencialmente tres momentos:

- 1) un período de crisis económica e industrial;
- 2) el final de la crisis y la reactivación;
- 3) el comienzo de una nueva crisis.

En este período las expectativas económicas influyen intensamente en el comportamiento de la industria en el territorio.

En dicho período la provincia de Valladolid comienza a ser receptora de los efectos del cambio habido en la capital durante la década anterior, que fue bruscamente interrumpido por la crisis energética, cuando el influjo de la transformación de una economía agrícola a otra industrial iba a extenderse por el ámbito provincial. Durante siete años ha habido un potente impulso, accionado preferentemente por el gran crecimiento del mercado del automóvil, cuya industria es la básica en la zona.

Naturaleza de la Comisión

La Ley del Suelo, en su texto refundido las califica como «órganos locales» (art. 207) junto con los ayuntamientos y las diputaciones. Por otra parte, en el artículo 5.º se estructuran como entidades integrantes de la Administración urbanística del Estado, situándolas en el límite de sus

competencias con el de las Administraciones locales y provinciales.

Las facultades de las CPU se enumeran en el artículo 213.2 de la LS como de «carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización». Según el procedimiento que deba aplicarse a los expedientes a ella sometidos, en lo que no vamos a extendernos, puede resultar que sus actuaciones tengan un carácter decisorio o de tutela y están siempre configuradas de acuerdo con las diferentes legislaciones autonómicas.

La composición de la Comisión y de la Ponencia

Al producirse la transferencia de competencias y funciones en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas, las CPU adquieren una composición que varía según se estructure la trama administrativa de la Comunidad.

De todas las formas, cualquiera que sea el tiempo y la reglamentación a la que tenga que sujetarse la composición de la CPU, ésta reúne una participación muy variada en sus miembros, tanto por su titulación profesional como por los organismos que en ella se encuentran representados, cubriendo una amplia gama de tipo técnico y político.

Las CPU realizan su trabajo a partir del llevado a cabo por las ponencias técnicas, las cuales elaboran las propuestas de acuerdos, que son propiamente la materia sobre la que actúa la Comisión. La Ponencia Técnica también reúne una composición variada de sus miembros, siendo en este caso exclusivamente técnicos, como corresponde a su denominación, representando tanto a los órganos de la Administración como a asociaciones, colegios profesionales, corporaciones o entidades (1).

En síntesis, tanto las CPU como las ponencias técnicas se basan en el «principio de la colegialidad» (2), lo que las da un carácter muy amplio a la hora de establecer criterios y elaborar conclusiones.

La utilidad de esta composición reside en tres aspectos:

1. El dominio, entre sus miembros, de un amplio campo de conocimientos.
2. La coordinación entre administraciones.
3. El fomento de un debate urbanístico donde además del componente técnico se da el político.

La Ponencia Técnica, debido a los miembros que la integran, es capaz de dominar un amplio campo de conocimientos al mismo tiempo que puede coordinar la totalidad, o la casi totalidad,

(1) Es interesante seguir el texto de DE TERAN, Fernando: *Planamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, sobre las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Ver «Las Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana. El Equipo Bldagor», pp. 257 y ss. Ver también p. 329.

(2) FERNANDEZ, Tomás Ramón: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Abella, Madrid, 1982. Señala que «la Ley del 56 fue muy consciente (...) de que su concepción del urbanismo (...) obligaba a coor-

dinar de alguna manera múltiples perspectivas sectoriales... La solución puesta en juego para resolver este problema se quiso encontrar en el principio de colegialidad, configurando al efecto un Consejo Nacional y una Comisión Central de Urbanismo, así como Comisiones Provinciales de Urbanismo, órganos todos ellos en los que se integraban los representantes de los distintos ministerios afectados», pp. 31 y 32.

de los órganos de la Administración que poseen jurisdicción sobre el territorio, por lo que se puede adoptar un enjuiciamiento muy completo de los expedientes que informa.

Por otro lado, esta representación, en la Comisión y en la Ponencia de las distintas Administraciones centrales, autonómicas y locales sirve para armonizar y coordinar las acciones de cada una de éstas en un único territorio. Es en las reuniones de la Ponencia y de la Comisión donde se ve frecuentemente la falta de sincronía entre Administraciones y donde a veces se ponen los medios para subsanarlo. El carácter pluridisciplinar de la Comisión viene a establecer la coordinación necesaria de la que carece la Administración.

También las reuniones de la Ponencia y la Comisión sirven para acercar posiciones entre las Administraciones, estableciendo un modo y un lugar de debate, fomentando la armonización de la intervención en el espacio y en el tiempo.

Si bien nuestra experiencia procede de una Comisión Provincial concreta, como hemos indicado al principio, por lo que hemos podido conocer en cambio de impresiones con los miembros de otras provincias no se encuentran grandes diferencias en sus actuaciones y resultados (3).

Las tendencias dentro de la Comisión

Hay que precisar que en la CPU existe, mirado desde cierto punto de vista, una tendencia municipalista que es dominante sobre todas las demás. La llamamos municipalista en la medida en que apoya una forma de entender y administrar el urbanismo en la provincia desde la óptica más próxima a los ayuntamientos. Su contenido básico se centra en el apoyo del mejor y más rápido desarrollo económico de los pueblos manifestando una gran sensibilidad hacia las ofertas de crecimiento y construcción. Es una actitud que comporta un alto grado de individualismo, la cual tiene su traducción en la famosa autonomía municipal, pero también aparece en la ignorancia o desprecio de factores comunes a un cierto territorio, como puede ser la provincia.

Esta tendencia, que no tiene un representante o representantes fijos, se alimenta del discurso del agricultor, fuertemente individualista. Allí encuentra su abono el constructor o el industrial, que se apoyan en ella para llevar a cabo sus fines. Tenemos así un conjunto de ideas que amparan lo inmediato de su objetivo, la licencia de obra a conseguir y que se viste con «los beneficios que deparará al pueblo y a los vecinos».

Podemos definir otra, paralela a la primera, que denominamos legalista, pues está caracterizada por mirar estrictamente el cumplimiento de la ley. Esta tendencia es muy evidente cuan-

do algún representante de un organismo público antepone los reglamentos de su Ministerio a cualquier otro criterio. La generalidad de los textos legales da lugar a veces a una mala lectura y a una mala aplicación. Es poco frecuente, aunque sucede de vez en cuando, que se olvide el sentido de los textos legales o que un exagerado celo lleve a trastocar todo el entramado legal.

Por fortuna raramente se pierde la visión global a causa de la óptica fragmentada de sus componentes. En todo caso, en la Comisión se da este fenómeno, perfectamente lógico en órganos colegiados, de las tendencias que reviste cierta importancia por los efectos que implica. Así, por ejemplo, por medio de los alcaldes, los municipios tienen a sus representantes en la CPU, y sobre ellos presionan, mientras que ningún ciudadano presiona sobre el funcionario que representa al ministerio tal o cual. De este modo hay un efecto de correa de transmisión a través de los representantes municipales, que puede llegar a extenderse sobre los funcionarios, que favorece la tendencia municipalista. Otro factor que apoya la visión municipalista es la autonomía municipal frente a las competencias de la Comisión.

Por otro lado, es obligado señalar la ausencia de un planeamiento de orden territorial. Efectivamente, las Normas Provinciales en vigor carecen por completo de esa dimensión, limitándose a ser una ordenanza que complementa las delimitaciones de suelo.

La Comisión de Urbanismo y los organismos representados

Otro factor de interés a considerar es la presencia, entre los miembros de la Comisión, de representantes de organismos con políticas propias, específicamente urbanísticas, en algunos casos muy elaboradas. En efecto, la misma Diputación, Consejerías de Junta de Castilla y León, algunos de los ayuntamientos con representantes en la Comisión, y especialmente el de Valladolid, son organismos con una actividad urbanística propia que supone un conocimiento de los temas y la elaboración de políticas de cierto alcance. Estos organismos con importantes responsabilidades sobre su territorio y un número de técnicos lo suficientemente elevado producen interpretaciones que por su mayor elaboración tienen mayor peso en la Comisión.

De este modo hay que establecer, en primer lugar, que cada componente posee un cierto grado de libertad a la hora de debatir y votar los distintos temas. No obstante, la política urbanística de cada organismo influye de forma general sobre su representante, tanto más cuanto más esté definida y elaborada.

En segundo lugar es importante considerar cómo los miembros de la Comisión acuden a las

(3) Por las conversaciones que hemos mantenido con algunos miembros de la Comisión Provincial de Urbanismo de Palencia —el arquitecto Pablo Alario y el abogado Jesús Pérez—, hemos podido

comprobar que los temas se repiten con pasmosa frecuencia, como no podía ser de otro modo al encontrarse ambas provincias sometidas a similares procesos.

sesiones con los criterios específicos del organismo al que representan, lo que se les solicita frecuentemente a lo largo de los debates, cuando el tema lo requiere. De esta manera tenemos que un representante de una Consejería, pongamos por caso, vota y opina en la Comisión con gran libertad en cualquier tema salvo en el específico de su departamento, en el que se atiene al oficial, si éste existe. Así tenemos que determinados organismos poseen una participación mayor que otros a causa de lo más definido y tajante de sus políticas.

Un hecho de gran trascendencia es que las CPU están reiteradamente cuestionadas por los municipios que invocan su autonomía (arts. 140 y 141 de la Constitución) dentro del territorio del término municipal. A título anecdótico se puede señalar que no pocas veces, en las audiencias concedidas por la Comisión a los alcaldes de los municipios que tramitaban ante ella expedientes urbanísticos, al no poder argumentar razones de tipo legal o técnico para apoyar determinadas actuaciones, apelaban al argumento de que su corporación lo había considerado conveniente para el municipio, siendo ellos los únicos que podían entender sobre su conveniencia y resolverlo de acuerdo con sus atribuciones constitucionales.

Se suscita aquí una cuestión que resulta de un gran interés práctico: si el más próximo representante de la Administración Urbanística y, por lo tanto, el que puede vigilar mejor por el cumplimiento de la legalidad, se muestra en desacuerdo con las decisiones tomadas por el órgano competente, ¿cómo va a ser posible el que se cumpla la legalidad al carecer la Comisión de medios para ejercer una adecuada vigilancia?

Estas situaciones nos llevan a recordar el párrafo de la «exposición de motivos» de la reforma de la LS del 75, que dice al referirse a la disciplina urbanística: «todo el poderoso arsenal de instrumentos técnicos, económicos y jurídicos que hasta ahora se ha hecho referencia (...) puede resultar absolutamente ineficaz si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena: el de la aplicación efectiva de las leyes urbanísticas y de los planes de ordenación».

Las competencias de la Comisión

El funcionamiento de la Comisión está en dependencia con las competencias que la ley le concede. La administración de estas competencias modula de forma particular su funcionamiento.

Los temas expresamente citados por la Ley del Suelo y sus reglamentos sobre los que la Comisión tiene competencias son:

1. Aprobación del planeamiento general y parcial (arts. 35 LS y 135 del RP).
2. Regulación del suelo no urbanizable y urbanizable no programado (arts. 44 y 45 del RG).
3. Aprobación de catálogos y registro públi-

co de bienes provinciales catalogados (arts. 25 de la LS y 86, 87 y 149 del RP).

4. Formulación de los planes (art. 123 del RP).
5. Propuesta de sanciones (art. 228 de la LS).
6. Subrogación de competencias urbanísticas (arts. 36.3 y 37 del RDU).

Estas competencias, con ser muy importantes, están concebidas para ser aplicadas de una determinada manera. Se puede decir que la Comisión es un organismo que puede denegar o aprobar un expediente, pero es incapaz de desarrollar una política urbanística propia, entendida ésta en un sentido pleno.

Efectivamente, la Comisión es un organismo que carece de medios económicos propios como pueda tenerlos un ministerio o un ayuntamiento. No tiene ninguna capacidad de generar una política propia que suponga cualquier tipo de inversión sobre el territorio. La Comisión viene caracterizada, por desgracia, más por poder frenar iniciativas que por su capacidad de promoverlas.

La Comisión Provincial de Urbanismo, con ser el órgano provincial más importante en esta materia, posee en su funcionamiento algunos defectos y limitaciones que la hacen extremadamente débil en algunos aspectos, y algunas virtudes que hacen de ella un organismo muy fructífero. Sin embargo, cuando las condiciones económicas de la provincia se endurecen por causa de las repetidas crisis que hemos padecido en los últimos años, la CPU se enfrenta a dificultades muy superiores a las que puede soportar, porque sus argumentos no son escuchados o son rebatidos con otros más convincentes.

Los efectos de la crisis económica sobre el territorio

La crisis económica ha dado lugar a una dinámica empresarial y urbanística tan grande que puede decirse que con cada una de ellas los problemas se han renovado. La CPU, en un corto espacio de tiempo, ha podido observar cómo se han transformado las conductas de asentamiento industrial de los distintos agentes, generándose una presión cada vez mayor sobre el campo.

Frente a la organización más dinámica de la industria nacional o internacional es preciso destacar la diferente conducta de los industriales de la provincia y los grandes contrastes que existen entre ellos. Efectivamente, hay varios tipos de industrias e industriales y es importante distinguir al menos entre tres grandes grupos:

1. El agricultor, que abandona su actividad y construye una pequeña industria sin otro capital que su suelo familiar y las naves agrícolas que posee, en función de una economía doméstica y un desconocimiento casi total de lo que son las normativas urbanísticas.

2. El pequeño industrial establecido en el núcleo de la localidad o que, procedente de la ciudad, se asienta normalmente en la periferia de los núcleos rurales aprovechando la existencia de una oferta de naves agrícolas abandonadas o subutilizadas.

3. La mediana y gran empresa, frecuentemente con un capital financiero de cierta consideración, para la cual el costo del suelo y la edificación es uno entre otros muchos, y pocas veces el más grande. Las empresas poseen habitualmente asesoramiento adecuado y conocimiento de las ventajas económicas —subvenciones, ayudas oficiales, etc.— que depara cumplir la legalidad urbanística.

El elemento común de los tres casos es la paulatina expulsión de los usos industriales en la ciudad y el abandono de las actividades agrícolas en el campo.

La diferencia entre ellas es importante en lo que respecta a su comportamiento frente a la disciplina urbanística. Así en los dos primeros casos la persona que sólo posee un terreno y desea promoverlo para uso industrial verá que la barrera que se interpone entre él y su futuro como empresario es la normativa urbanística. Efectivamente, a sus ojos es el urbanismo (el plan vigente, las instituciones o la misma CPU) la única barrera que se opone a la construcción de la nave donde desarrollará su actividad. De este hecho se infiere muy frecuentemente la indisciplina urbanística. Afortunadamente el industrial rural tiene una capacidad de transformar el medio muy pequeña, por lo que se puede decir que su impacto individual es muy reducido, si bien, como contrapartida, son muchos los agricultores dispuestos a construir una nave en su terreno, o destinar la ya edificada a industria, alquilándola a pequeños empresarios.

Por el contrario, las empresas, con planteamientos más racionales de ubicación y más temerosas —y a veces también respetuosos— con la ley, poseen un comportamiento muy diferente, de modo que estos últimos buscan ante todo el apoyo del ayuntamiento y de otros organismos oficiales a través de convenios u otros mecanismos.

Pero veamos cómo han afectado a la industria y a su localización las recientes crisis económicas y cuáles han sido las conductas de los distintos agentes.

Suelo barato

Las industrias demandan suelo barato. Lo que los núcleos rurales poseen abundantemente es suelo. El que primero se utiliza es el que mejor comunicado está, es decir, aquel que se encuentra próximo a una vía de acceso principal, una carretera por ejemplo, que permite llegar hasta él con facilidad. Hemos de considerar cómo la generalización del coche particular ha permitido

que la fábrica se aleje del núcleo de residencia de sus empleados, de modo que, de encontrarse en las afueras de la ciudad hace dos décadas, la instalación industrial ha pasado a otro término municipal. En efecto, hace dos décadas el empleado se desplazaba a su puesto de trabajo en los transportes públicos cuando no lo hacía andando o en bicicleta. El aumento del parque automovilístico, además de potenciar la industria del sector, ha dado lugar a que un número importante de empresas puedan ubicarse fuera de las ciudades y su entorno más inmediato, pues sus empleados ponen el coche, la gasolina y el tiempo necesario que diariamente necesitan para desplazarse.

Los nuevos caminos de la industria

En el momento actual podemos evaluar cualquier situación de futuro con sólo establecer términos de comparación dentro de los países que constituyen la Comunidad Económica Europea. En este sentido España aparece con un nivel de empleo en la economía agrícola por debajo de Portugal y Grecia, muy similar a Irlanda y algo por encima de Italia, duplicando la media de la Comunidad. Aun teniendo en cuenta que las características de la climatología deben influir en que la zona mediterránea tenga un nivel más alto de empleo agrícola que el resto de los países, en un futuro próximo debe existir un fuerte proceso de industrialización, con la consiguiente demanda de suelo.

Se da también la circunstancia de que la organización de los complejos industriales está sufriendo una fuerte transformación en los últimos años, por lo que no resultan adecuados los modelos existentes para configurar el futuro. El fenómeno de las remodelaciones y reajustes de las industrias se encuentra en plena actividad. Por eso va a ser necesario que reflexionemos sobre las posibles formas y necesidades que han de conformar el modelo de la industria a partir de este momento.

En el estudio realizado por el MOPU y el ITUR (4), en su capítulo de «conclusiones» se dice, una vez que se han examinado las pautas y factores que han servido a las empresas en su localización territorial durante el período analizado, que

«después de todos estos cambios generalizados e interactivos, es imposible que el futuro vuelva a ser una nueva continuación del pasado. Resulta, por tanto, casi imposible que se vuelva a las antiguas pautas de localización. Conforme el proceso generalizado de concentración impuesto por los comienzos de la industrialización fue de carácter acumulativo y persistente en el tiempo, es muy probable que el proceso de descentralización y de difusión iniciado hace escasas décadas revista los mismos caracteres».

(4) *Pautas de localización territorial de empresas industriales*, Madrid, 1988.

Al encontrarnos, por tanto, en un período de cambio deberíamos conocer, siguiendo las pautas expuestas al comienzo de este apartado, qué características poseen los nuevos emplazamientos industriales.

Peter Davey, en la introducción a un reciente número monográfico de *Architectural Review* titulado «El trabajo y la ciudad» (5) dice:

«En la industria de occidente las personas cada vez están menos implicadas directamente en el proceso de manufacturación; por el contrario, cada vez se dedican más al diseño, al *marketing* y a la Administración. Cada vez más, en las modernas factorías... la parte humanamente intensiva se separa de las áreas de producción... De todas las maneras no existe razón para que la parte de la producción y la del pensamiento de una empresa se encuentren físicamente unidas. En las industrias avanzadas, como son las de automoción y electrónica, los componentes de la producción se encuentran incluso esparcidos por los continentes, a base de existir plantas de montaje locales y plantas totalmente separadas de diseño, *marketing* y Administración.

Todo ello es una consecuencia de las grandes facilidades derivadas de los más modernos sistemas de comunicación y transmisiones, de tal manera que en un lugar se puede estar fabricando lo que se ha proyectado a cientos de kilómetros no sólo enviando las órdenes, sino posibilitando el control remoto de máquinas y conocimiento instantáneo de las características y resultados de los objetos recién salidos de las máquinas. Esto permite situar «el cerebro» de la producción en las grandes ciudades, donde resulta muy fácil la conexión con otras estructuras de igual nivel, emplazando el lugar de producción donde mejor convenga.»

Como consecuencia de lo expuesto nos encontramos con la explicación de la atracción de los suelos rústicos o del suelo no urbanizable para llevar a cabo las implantaciones de industrias. Según lo que podemos observar, para la pequeña industria y también para la grande se dan posibilidades ilimitadas de expansión al poder separar la «parte directiva» o «cerebro de producción», que puede asentarse en las grandes ciudades, de la factoría propiamente dicha. Por esto en la actualidad muchas industrias han establecido sus oficinas principales (los cuarteles generales) en ciudades de cierto prestigio o renombre internacional (ciudades capitales de grandes países, la Costa Azul, California, etc.) mientras que la actividad de producción permanece en lugares anónimos o países del tercer mundo, uniendo a la imagen de la marca una localización prestigiosa de sus lugares de gestión.

Efectivamente, la crisis económica que se desencadena hacia mediados de la década de los setenta provoca que determinadas instalaciones industriales, situadas en un suelo que ha ga-

nado con el tiempo en centralidad, pierdan rentabilidad frente a la que está adquiriendo el suelo sobre el que se asientan. En estos casos, más tarde o más temprano la industria tiende a desaparecer, desplazada por usos más rentables, generalmente viviendas.

Son entonces los suelos más baratos del primer cinturón industrial o el de los núcleos rurales próximos a una vía de comunicación los que poseen preferencia sobre el resto. El proceso de expulsión de la industria (y de otros usos consumidores de suelo en grandes cantidades o con baja rentabilidad) del centro de los núcleos ya ha sido descrito y no vamos a detenernos en ello. Pero debemos resaltar cómo este fenómeno y la apetencia actual de la industria por los suelos rústicos están vinculados íntimamente entre sí y no son más que las dos caras de una misma moneda.

La crisis económica y la correspondiente reestructuración espacial están en la base de la invasión del campo por la industria. Es en el contexto de esta crisis donde se han generado nuevos argumentos y renovadas modalidades de asentamiento por parte de las industrias, lo que ha afectado a los mismos agricultores y a sus instalaciones. Las distintas administraciones también han adoptado posturas muy diferentes frente a este proceso. A su vez la Comisión se ha visto obligada a considerar el fenómeno y a aplicar un planeamiento y una legislación inicialmente insuficientes para los nuevos problemas.

El asesoramiento técnico

Uno de los aspectos más importantes a la hora de entender el comportamiento de la industria en su implantación en los núcleos rurales en estos últimos años es la tolerancia municipal en relación con el creciente rigor de los ayuntamientos de las grandes ciudades. Hemos de considerar que a lo largo de la última década las exigencias en materia urbanística en las capitales de provincia han aumentado extraordinariamente en relación con los núcleos rurales en el mismo período de tiempo. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Valladolid en los años 79, 80 y coincidiendo con la redacción del Plan General, formó una Oficina de Planeamiento, símbolo de su voluntad de atender con cierta precisión estos temas hasta entonces desatendidos (6). La importancia del urbanismo en los Ayuntamientos democráticos no ha sido, sin embargo, la misma en todos ellos ni se puede hablar de políticas homogéneas en los Ayuntamientos. Por el contrario, es notoria la ausencia casi total de técnicos en los municipios rurales y las pocas excepciones que existen confirman la enorme ventaja que les saca la capital de la provincia (7).

(5) *Architectural Review*, núm. 1.105, marzo de 1989. A efectos de la comparación aludida más arriba, resulta de interés otro artículo del mismo autor, DAVEY, P., y en la misma revista titulado «La trama del trabajo», en el que se establecen ciertas relaciones entre el sistema de producción y trabajo en la actualidad y el de la época de la primera industrialización.

(6) El Ayuntamiento de Valladolid creó en esos años 11 plazas de técnicos, entre arquitectos, ingenieros de caminos, geógrafos y apareadores. A su vez montó la infraestructura necesaria de personal auxiliar para el funcionamiento de la Oficina de Planeamiento.

(7) Los pueblos que poseen actualmente arquitectos municipales son muy pocos, destacando los que rodean a la ciudad de Valla-

En los núcleos que rodean a la ciudad de Valladolid este hecho es particularmente evidente, por cuanto algunos de ellos sufren la misma problemática que la ciudad y, sin embargo, su Ayuntamiento no posee técnico alguno que pueda, si quiera, informar a la corporación.

El deseo del alcalde de enriquecer a su pueblo

Por otro lado, la tolerancia municipal de los pequeños núcleos rurales viene también determinada por causa del deseo de los Ayuntamientos pequeños de crecer y acoger aquellas instalaciones que redundan económicamente en beneficio de sus vecinos. De este modo aquellas fábricas que en las grandes aglomeraciones son controladas estrechamente en función de sus efectos negativos y de los conflictos a los que da lugar, en los pequeños núcleos son aceptadas sin condiciones, acogidas con independencia de su concordancia con el planeamiento. Así, la experiencia de la CPU durante el período de tiempo que estudiamos se resume en que la inmensa mayoría de las solicitudes para implantar una industria en el medio rural, vienen con informe favorable del Ayuntamiento correspondiente, con independencia de la naturaleza de la industria. Habitualmente los informes municipales no entran en la adecuación de la propuesta al planeamiento, sino que se centran en los esperados beneficios al pueblo que la instalación deparará. Esta adaptación a cualquier propuesta da lugar a un tipo de conducta de la industria rural muy distinta al comportamiento de la industria urbana. La estrechez de miras de los Ayuntamientos en este aspecto choca muchas veces con una visión más amplia de la CPU.

«El Ayuntamiento no tiene conocimiento»

El principal resultado de esta tolerancia municipal es la indisciplina urbanística. Como muestra valga la ignorancia que habitualmente aducen alcaldes, concejales y secretarios cuando se les pregunta sobre la existencia de instalaciones en su municipio que no están ajustadas al planeamiento. Efectivamente, es muy frecuente que cuando existen problemas urbanísticos para realizar una construcción, la autoridad municipal no conceda la licencia, pero tampoco ofrezca resistencia alguna contra su construcción. Se adopta una postura que podría concretarse en la ignorancia: «el Ayuntamiento no tiene conocimiento» o «no estamos enterados».

dolid. Hay una segunda categoría de núcleos con asesoramiento esporádico, en función de la confianza de la Corporación en un técnico en particular. Finalmente, la última categoría es la del ayuntamiento sin asesoramiento o asesorado por los servicios de la Diputación, que es el más frecuente. Sobresalen, por el contrario, algunos ayuntamientos que poseyendo una dinámica muy fuerte en sus municipios carecen por completo de asesoramiento. Los resultados son elocuentes.

(8) Un ejemplo, entre otros, es el de la «Delimitación de suelo urbano de Pozal de Gallinas», CPU de 29 de marzo de 1985. En la aprobación definitiva, teniendo en cuenta la gran cantidad de edificios que

Esta postura ha dado lugar a que la CPU llame la atención a algunos secretarios de Ayuntamiento, que aducían desconocer las instalaciones incontroladas porque «no pasaban por ahí desde hace mucho tiempo». A pesar de esto hay que reconocer que la misma Comisión tenía a bien el respetar la ceguera de los alcaldes y sus secretarios y a lo sumo se limitaba a recordarles cortésmente sus obligaciones y el peligro que a la postre entrañaba su postura. En muy escasas circunstancias la CPU ha asumido un cierto protagonismo instando a los Ayuntamientos a tomar medidas disciplinarias.

Cuando la denuncia de algún vecino ha obligado a la CPU a tomar cartas en el asunto de forma activa, los Ayuntamientos frecuentemente han seguido ignorando la instalación y haciendo caso omiso de los requerimientos de la CPU de iniciar la apertura de un expediente. Sin embargo, hemos de considerar que las denuncias son muy raras, por lo que se puede asegurar que la Comisión es sólo conocedora, por este medio, de la punta del iceberg. Valga como muestra de esto que decimos la frecuencia de las recomendaciones de la CPU, en el momento de la aprobación de los planes, contra las construcciones ilegales. En esos momentos de cierta solemnidad, a la presencia de los alcaldes y secretarios municipales en la Comisión se añadían los redactores del plan municipal, constatando las nuevas construcciones. En estas circunstancias se aprovechaba la ocasión para recordar a los representantes municipales, ante las pruebas evidentes y la abrumadora presencia de testigos, la necesaria vigilancia y disciplina urbanística en el pueblo y su particular responsabilidad como autoridades locales (8).

La vigilancia urbanística

El otro aspecto es el de la carencia por parte de la Comisión de un equipo suficiente para llevar a cabo labores de vigilancia y control del cumplimiento de los acuerdos. De este modo se tiene sólo noticia de las «flexibilidades» (llamémoslas así) de las corporaciones locales cuando surge un litigio entre los mismos vecinos y llegan hasta la Comisión las denuncias.

En suma, no es posible confiar la buena marcha del urbanismo sin un conocimiento sobre los procesos de construcción y ocupación del suelo. Saber qué está pasando en cada momento para poder atajarlo desde sus principios es la primera condición, es el elemento indispensable en el gobierno del territorio. La actual situación

rodean el núcleo urbano, «se acordó por unanimidad trasladar al Ayuntamiento de Pozal de Gallinas la preocupación de esta Comisión por el cumplimiento de la legalidad urbanística vigente (...), lo que atañe a dicho ayuntamiento dentro de su competencia, recordándole que para asesoramiento y apoyo tiene a esta Comisión...». Para que no sea sólo la Comisión quien lo dice, baste recordar la CPU de 27 de febrero de 1985, en la que el alcalde de Mojados envía un escrito sobre «las dificultades para cumplir la legalidad urbanística vigente, debido principalmente a la negligencia que muestran sobre la materia los Ayuntamientos de la zona».

comporta que hay numerosas actuaciones que no llegan a pasar por el control de la Comisión, y aquellas que llegan, cuando son presentadas ante este organismo están ya concluidas, lo que reduce notablemente la capacidad de decisión de los comisionados. Se necesita además el convencimiento, por parte de los que son responsables urbanísticos del territorio municipal, de la necesidad de un control público que establezca, por medio de un debate continuo, cuáles son los procesos adecuados de transformación del medio y cuáles no. Es decir, además de vigilar hay que convencer con razones.

Las tensiones entre la Comisión y los Ayuntamientos

Así pues, la conducta de la CPU con respecto a las corporaciones locales ha estado encaminada de forma uniforme y continua a no crear tensiones innecesarias entre ésta y los Ayuntamientos, suavizando hasta el límite legal admisible —y a veces más allá— las propuestas de la Ponencia Técnica. El respeto de la Comisión Provincial de Urbanismo por los Ayuntamientos de la provincia ha sido en todo momento exquisito, sacrificando en algunos casos su propio criterio por la mejor resolución de los problemas municipales. Esta actitud ha significado que los dictámenes se cumplan en un mayor grado, evitando conflictos entre órganos de la Administración que puedan derivar en actuaciones imprevistas.

El tema es delicado en extremo y de muy difícil solución, pues se ha pasado de un modelo de gobierno del territorio fuertemente centralizado por los organismos estatales (MOPU, Gobierno Civil, etc.) a otro en el que la autonomía municipal es un hecho insoslayable. Los instrumentos que hoy tiene la Comisión Provincial no son comparables con los que tenían las Comisiones de la Ley del Suelo de 1975 (9). La Comisión ha creído más apropiado ser convincente, es decir, convencer a las autoridades municipales, más que imponerse a ellas con amenazas o con argumentaciones legislativas. Estas consideraciones provienen de la constatación de una práctica repetidas veces realizada y verificable a través de innumerables documentos.

Sin embargo, es sorprendente que la Comisión de Urbanismo, a tenor de las dificultades para entenderse con los Ayuntamientos y, más en particular, teniendo en cuenta las diferencias de criterio que le separa de algunas corporaciones, no haya sometido a debate público los temas más conflictivos. Las dificultades de criterio, las discusiones entre Comisión y Ayuntamientos han permanecido siempre dentro de las paredes de la Comisión, manteniendo una costumbre de funcionamiento que ya no es oportuna. Creemos que esto ha sido un error, pues lo correcto hubiera sido convocar a los implicados a un deba-

te abierto, de forma periódica, invitando a los alcaldes, concejales y secretarios de las corporaciones a exponer su opinión y contrastarla con la de la Comisión.

El planeamiento como algo ajeno al pueblo

El planeamiento, con mucha frecuencia, es aprobado por las corporaciones sin conocerlo en su totalidad, sin saber qué aprueban. En muchos casos, de nuestra experiencia en la Comisión se ha podido comprobar que la corporación municipal no conoce aquello que está aprobando y, más tarde, cuando se encuentra con la dificultad de aplicarlo según un sentido que contradice su propio criterio, decide ignorarlo y, menos frecuentemente, modificarlo. Esto es algo comprensible dado que los planes suelen tener un número de determinaciones muy grandes, superior a lo que es habitual en otros documentos municipales. También es comprensible que los mismos técnicos que explican el plan a las corporaciones no hagan demasiado hincapié en todas las determinaciones de éste. Sea de un modo u otro el planteamiento no es sentido como algo propio por los pueblos, y especialmente en los más pequeños. La iniciativa de la redacción de planeamiento municipal, en muchos casos, proviene directamente de los órganos de gobierno provincial, como la Diputación, por lo que se siente como algo ajeno a su voluntad. En suma, hemos comprobado que la figura de planeamiento que se redacta en un pueblo no rompe por completo con las costumbres de gobierno de estos municipios. El hecho de que un pueblo posea un plan, correctamente redactado y adecuado al municipio, no significa que éste cambie el uso de pedir al alcalde la licencia en el bar, ni la manía de éste por concedérselo en el mismo lugar, allí donde se lo pidan, sin mirar cuáles son las determinaciones del plan. Hemos de pensar que se necesita un plazo de tiempo más largo para que el planeamiento sea sentido como propio.

EL SUELO NO URBANIZABLE Y SUS POSIBILIDADES DE USO

Para poder abordar la problemática de la industria en el medio rural es preciso entrar a valorar la regulación de la que es objeto este tipo de suelo por la Ley del Suelo, sus reglamentos, la última reforma de éste y otros textos legales. Es importante señalar que nuestra visión va a estar matizada por el organismo que la aplica, la Comisión Provincial de Urbanismo. Efectivamente, no vamos a repetir la visión habitual en estos estudios, porque hablaremos sobre la lectura que la CPU hace de la Ley y de su aplicación en casos concretos.

(9) TERAN, Fernando: *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Ed. GG, Barcelona, 1978, p. 329. «Como órganos locales aparecen las Comisiones Pro-

vinciales de Ordenación Urbana, con su Ponencia Técnica dirigida por un "especialista de urbanismo".»

La definición de la Ley del Suelo: el suelo rústico contra el suelo no urbanizable

En la reforma de la Ley del Suelo del 75 aparece un matiz que, por haber sido ya objeto reiterado de comentarios, no vamos a analizar, pero que resulta conveniente recordar aquí: se cambia la denominación de «suelo rústico», lo cual implicaba la existencia de unas características positivas y objetivas en la parte del territorio así calificado, por la de «suelo no urbanizable», denominación de sentido excluyente que lo define por principio como aquella parte del suelo que no puede ser objeto del proceso de urbanización (10). Es una división simplista en una legislación que contempla a la totalidad del territorio en función de sus posibilidades de llevar a cabo una urbanización. Este propósito es adecuado siempre que no sea suelo ya urbanizado, admitiendo la eventualidad de urbanizarse y fijando lo que no puede ser objeto de la actuación urbanizadora. Es bajo este aspecto donde lo encontramos definido en el apartado a) del artículo 80 del texto refundido de la Ley del Suelo.

En el apartado b) del mismo artículo citado aparece una segunda categoría de esta clase de suelo: los que haya que proteger por alguno de los motivos que se enumeran. Esto quiere decir que lo definido en el apartado a) es la parte del territorio que, aunque no tenga un valor especial, quedará fuera del proceso de urbanización.

Quizá, pensamos, es más exacta la definición anterior: «suelo rústico». El diccionario nos lo define como «rústico: perteneciente o relativo al campo», con lo cual es muy fácil entenderse sin tecnicismos por medio.

En el artículo 85, por remisión del 86 de la Ley del Suelo (11), se establecen dos posibilidades de edificación en el SNU:

1. Las que vayan a tener un uso agrícola.
2. Las relacionadas con las obras públicas, para su ejecución, entretenimiento y servicio.

El concepto en el primer apartado es muy claro: en el campo sólo caben las edificaciones relacionadas con lo agrario, sin dar lugar a extensión alguna.

El suelo no urbanizable en la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

El concepto de suelo no urbanizable en la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, siendo un texto que no entra en la revisión del «régimen del suelo», sino en el de la propiedad y las valoraciones, refuerza en sus primeros artículos esta situación y lo matiza. Asi-

(10) VALENZUELA RUBIO, Manuel: «El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento», en *Ciudad y Territorio*, núm. 69, julio-septiembre de 1986; «... el no urbanizable se perfila como la no ciudad, por lo que debe mantenerse al margen de todo "contagio urbano", conservando a perpetuidad su condición consustancial de espacio productivo del sector primario».

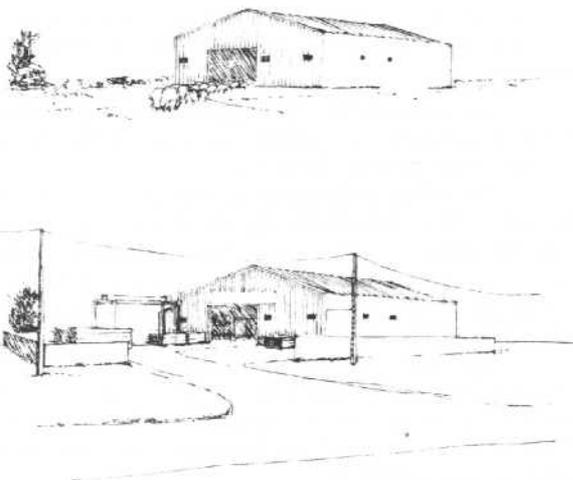


GRAFICO 1. La nave agrícola y la industrial poseen la misma tipología, de modo que la industria puede ocupar una nave agrícola.

mismo hay una puerta abierta a llamarlo de otra manera, ya que se dice: «(...) suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrá ser destinado a usos distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético (...)» (12), o sea, que coincide con una definición positiva con lo que entendemos por «el campo» o «rústico». La definición en positivo se complementa con otra en negativo: «En todo caso habrá de garantizarse la preservación del mismo del proceso de desarrollo urbano» (13). Conviene señalar cómo la reforma no habla ya de las instalaciones relacionadas con las obras públicas, su ejecución, entretenimiento y servicio, por lo que se puede decir que cierra una puerta que la Ley del 75 mantenía abierta. Interpretamos que esta «nueva» redacción que excluye a las obras públicas es congruente con la nueva Ley de Carreteras, al ser esta Ley la que autoriza ahora las obras relacionadas con las obras públicas.

Dónde se encuentra el límite entre lo agrícola y lo industrial

Uno de los caminos más frecuentes que la industria utiliza para implantarse en el medio rural se apoya en dos factores; por un lado, en el modo en cómo se expresa la autorización de los usos agrícolas en el campo en el actual ordenamiento jurídico, por medio de un adjetivo —lo agrícola, que se pone en relación con la naturaleza y destino de la finca—, y por otro, en la di-

(11) Ver también artículo 36 del Reglamento de Planeamiento y artículo 45 del Reglamento de Gestión.

(12) Artículo 5.º de la Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

(13) Artículo 6.º de la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

fusa frontera entre lo que es agrícola y lo que es industrial.

Siguiendo en este camino hay varias desviaciones, que podemos agrupar de la siguiente manera:

1. La utilización de naves agrícolas para usos industriales al amparo de la similitud que existe entre ambas tipologías.

2. Aquellas instalaciones industriales que suponen la transformación de productos agrícolas que no están en relación con lo que la finca produce o lo hace en cantidades muy superiores, acaparando los productos de una amplia zona o de otras comarcas o regiones.

3. Instalaciones de almacenamiento de productos agrícolas (graneros o silos) que responden a productos de compraventa de cosechas, lo que está en manos de tratantes, que no siempre son agricultores.

4. Instalaciones que son subsidiarias de las labores agrícolas, como puede serlo un taller de reparación de maquinaria agrícola, pero que tienen un carácter urbano y carecen de vinculación directa con alguna explotación en particular.

La transformación de las naves agrícolas e industriales está suficientemente documentada aunque de hecho existen pocos ejemplos. El factor que facilita la transformación de nave agrícola en nave industrial es la similitud entre las tipologías edificatorias de uno y otro uso. La nave agrícola de almacén de grano y garaje de los tractores y cosechadoras se adapta perfectamente a los requerimientos espaciales de la industria. Esta circunstancia arrastra tras de las naves agrícolas a las industrias. En efecto, en la Comisión se ha visto la utilización de naves agro-

pecuarias por industrias al amparo de esta semejanza (14). En algunos casos se solicita a la CPU la instalación de industrias en naves agrícolas ya construidas, lo que se utiliza como un argumento a favor de la autorización, al tiempo que anula el debate sobre la conveniencia de la industria en el campo (15). Igualmente se da la situación de instalaciones industriales construidas que solicitan ampliación; aunque sus condiciones de ubicación no sean aceptadas por la Comisión, el hecho de ser una ampliación de una instalación ya existente, industrial o no, es suficiente para autorizarla (16). En otros casos la previa existencia de la nave o de construcciones de algún tipo sirve para utilizar un argumento para el que existe de partida una buena disposición, como el de la rehabilitación (17). Se diría que la Comisión entiende que el daño ya está hecho con la construcción de la nave y, en consecuencia, poner dificultades al cambio de uso carece ya de sentido. No se considera que el cambio de uso agrícola por otro industrial, aun en la misma nave originalmente agrícola, transforma radicalmente el entorno al tener, pongamos por caso, una demanda muy superior de energía, al generar un número de viajes de obreros y de mercancías también muy superior, al comportar vertidos al medio de naturaleza distinta.

Otro aspecto de gran interés es la constatación de unas actividades agrícolas y ganaderas situadas en el campo que tienen, a veces, una escala y un tamaño que les da un carácter industrial. Es decir, la LS no contempla el hecho de que determinadas actividades que desde el punto de vista de la clasificación, en su aspecto nominal, son enteramente agrícolas, desde el punto de vista de su tamaño y su impacto am-



GRAFICO 2. Las pintorescas discotecas de Cigales y Fuensaldaña que muestran la imagen de una transformación de una nave agrícola.

(14) Véase «Instalación de transformados de la madera en "La Gallega", término municipal de Renedo de Esgueva», CPU de 30 de abril de 1987. Según el informe la instalación se ubica en SNU, donde existen varias naves, inicialmente agrícolas y posteriormente industriales, uso no autorizado en la zona.

(15) Ver la «Fábrica de mazapán en finca "La Colorada", término municipal de Laguna de Duero», en CPU de 3 de marzo de 1988. Se trata de acondicionar una nave en SNU, accediéndose a lo solicitado, ya que el edificio está ya hecho.

(16) «Solicitud de informe sobre proyecto de nave para planta de lacado de perfiles de aluminio en Ctra. Burgos-Portugal, km 119 de Valladolid, expediente VA/368/CL», CPU de 30 de octubre de 1986 y 6 de octubre de 1986. En este caso el hecho de ser una ampliación de una instalación ya existente es uno de los argumentos empleados.

Ver también «Proyecto de ampliación de nave industrial en Tordesillas», CPU de 30 de abril de 1986, en SNU, lo que se autoriza por tener la nave construida y todos los servicios. Ver igualmente «Instalación para elaboración y comercialización de vino en Rueda», CPU de 30 de abril de 1987. Ver también «Ampliación de nave en Laguna de Duero», CPU de 27 de julio de 1989, donde se utiliza la misma argumentación.

(17) Véase el ejemplo de «Nave industrial de Boecillo», CPU de 30 de octubre de 1989, que propone la «rehabilitación» de una nave ya existente. También véase «Industria de fundición de metales en Fuensaldaña», CPU de 26 de junio de 1989, donde se aprueba definitivamente el expediente, a pesar de las dificultades, «... dada la existencia previa de construcciones que posteriormente se han utilizado para albergar la instalación».



GRAFICO 3. Las pintorescas discotecas de Cigales y Fuensaldaña que muestran la imagen de una transformación de una nave agrícola.

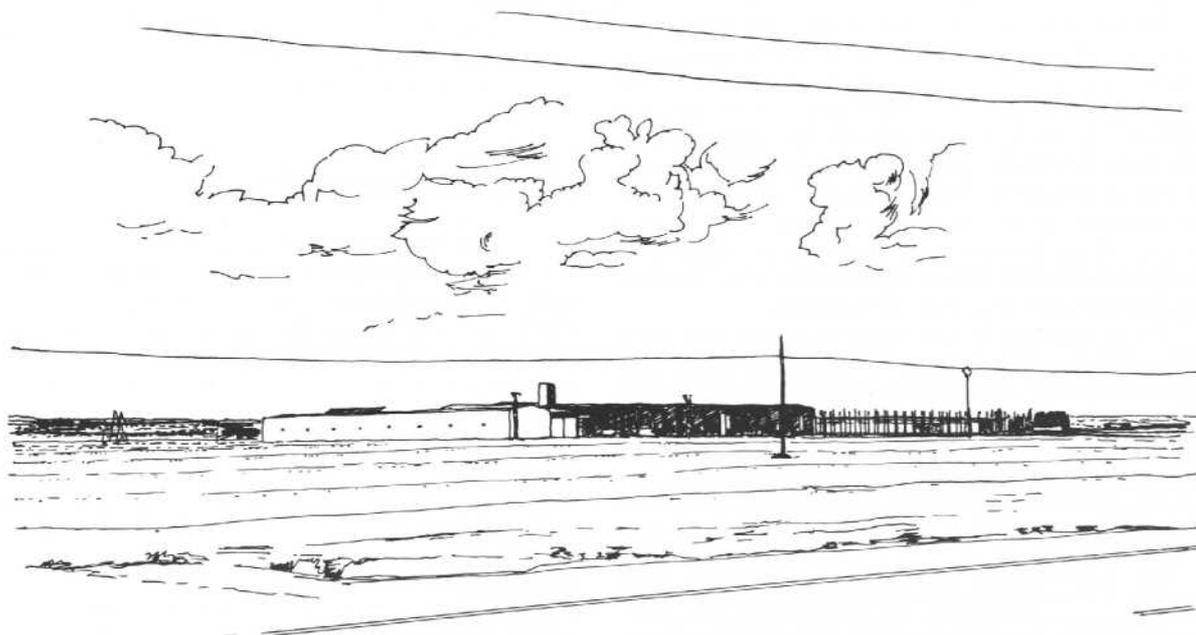


GRAFICO 4. Los prefabricados Horte ocupan la llanura en forma adecuada a sus necesidades, pero no guarda ninguna relación con el medio, por el que no tiene ni siquiera respeto.

biental son plenamente industriales. Los barrios de cientos de miles de gallinas, la cría de cerdos o de vacas de forma industrial en grandes naves donde están incapacitadas para moverse, no puede ser entendida de la misma manera que media docena de vacas o un pequeño gallinero. Los camiones que acceden a la factoría con el pienso, los que salen con los huevos, los laboratorios anejos, el personal que los atiende, los vertidos de materia orgánica exigen una actitud distinta a la planteada por la Ley.

La relación que toda instalación debe guardar con la finca en la que se ha de construir es de uso, pero también de tamaño. En efecto, podemos entender que se trata de construcciones para la guarda de aperos de labranza, maquinaria agrícola, almacenes para recoger los productos de la cosecha, el alojamiento de los agricultores y poco más. Pero estos usos deben estar siempre en relación con el tamaño de la finca. Es fácil imaginar que la construcción de viviendas en número muy superior al necesario para los empleados en la finca modifica el uso inicialmente agrícola para convertirlo en urbano residencial.

La falta de control de las naves agrícolas abre la puerta a la industria en el campo

Estos hechos, relativamente frecuentes, han tenido un efecto de crear un ambiente favorable a las industrias en el campo, dado que otras «industrias» son aceptadas con facilidad en el campo o se las supone legítimas. La falta de control y adecuación de las mismas naves agrícolas es la puerta que se abre a las industrias. Es probable que la nave agrícola está sujeta a cambios de uso en algunos casos verdaderamente sorprendentes, llegando a convertirse, en casos extremos, en usos extraordinariamente alejados del inicial, como es el caso de las salas de fiestas (18). Estamos, pues, observando un fenómeno de transformación del espacio agrícola a partir de usos inicialmente permitidos, pero que al cabo de un tiempo se convierten en otra cosa, ligeramente diferente en apariencia, pero sustancialmente distinta en su naturaleza.

Se puede decir que se está dando una invasión de usos urbanos en los núcleos rurales más próximos a la ciudad y que provienen de la dinámica de la capital de la provincia y de sus corredores más importantes que atraviesan el territorio. A su vez la urbanización del campo por usos agrícolas determina la urbanización de ese mismo campo por usos industriales y urbanos

por causa de una mala regulación legal. La línea que diferencia la agricultura de la industria, en determinadas circunstancias, es enteramente arbitraria y es muy difícil llegar a establecer nominalmente la frontera sin tener que recurrir a excepciones. Por ello mismo parece más conveniente incorporar otros parámetros, como puedan ser los efectos que la instalación produce en su entorno, sea agrícola o industrial. La regulación de la Ley del Suelo, claramente nominalista, es insuficiente.

LA POSIBILIDAD DE UBICAR LA INDUSTRIA EN MEDIO RURAL A TRAVES DE LA EXPRESA AUTORIZACION DE LA CPU

Existe, además de las arriba señaladas, otra posibilidad de tipo excepcional de ubicar la industria en el medio rural. Se trata de realizar «edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural» (19). La autorización exige el trámite del artículo 44.2 (20), con lo cual nos encontramos con uno de los más reiterados temas, al mismo tiempo que de los más debatidos, por la falta de objetividad de los criterios aplicables.

Hasta ahora hemos expuesto los caminos normales, habituales que la Ley define y los problemas de lectura y aplicación que generan. Pero igual o mayor interés tienen para nosotros aquellos casos en los cuales se opta por una argumentación coherente que busca los huecos de la ley y construye con esos materiales un estudio donde quepa la industria.

No debe olvidarse que la aplicación del urbanismo se apoya en un debate continuo, reflejo de las transformaciones que se están dando en la realidad y base para la modificación y perfeccionamiento del entramado jurídico.

Los casos excepcionales

El camino que abre el artículo 44.2 del Reglamento de Gestión es el que más se utiliza, aunque la Ley establece con claridad que se trata de un caso excepcional. El análisis de este camino comporta la discusión de tres términos de gran importancia:

- 1) la utilidad pública y el interés social;
- 2) la necesidad de su ubicación en el medio rural, y
- 3) la posibilidad de formación de núcleo de población.

(18) Véase el ejemplo, para apreciar los cambios de uso de las naves, del «Escrito de la Dirección General de Urbanismo en relación con edificación en Fuensaldaña», CPU de 26 de junio de 1989, en la que se dice que «a la vista de los datos obrantes en el expediente se ha comprobado que la nave a que hace referencia la licencia municipal se ha convertido en la sala de fiestas». Se acuerda abrir expediente sancionador. Ver también el expediente de «Proyecto de bar e instalaciones al aire libre en Cigales», CPU de 26 de enero de 1989.

(19) Ver artículo 44.1.2.º del Reglamento de Gestión: «En los

terrenos clasificados como suelo urbanizable, no programado (...) podrán autorizarse (...) edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población.» Este artículo se completa con el 45.1 que generaliza lo dicho para el suelo urbanizable no programado al no urbanizable.

(20) El trámite queda precisado en el artículo 44.2 del Reglamento de Gestión y disposiciones posteriores que lo rectifican.

La utilidad pública y el interés social

El concepto de utilidad pública e interés social expresado en el artículo 44.2 del Reglamento de Gestión Urbanística es extremadamente ambiguo y peligroso, lo que ya ha sido señalado por varios autores, como García-Bellido y Argullol Murgadas (21). Se trata de un concepto que ha de venir regulado por su propia legislación o por procedimientos específicos de organismos públicos con capacidad para ello (22). Efectivamente, «la utilidad pública y el interés social» tienen que ser determinados por un organismo público y en relación con actividades que tengan ya un estatuto público, como pueda serlo la obtención de energía eléctrica o la educación. Se entiende que la CPU no puede dar esa categoría graciosamente, sino que debe concederla en función de los criterios de los organismos públicos representados en ella, que son los que pueden hacerlo en función de su legislación específica. La Comisión tiene entonces como función el ser la mesa de debate de los temas conflictivos en la que están presentes las diversas administraciones que aportan su lógica y su particular visión.

Es particularmente interesante seguir el origen del concepto y la aplicación que tuvo en un principio. La «utilidad pública o interés social» aparecen en el artículo 9.º de la Ley de Expropiación Forzosa (16 de diciembre de 1954), aún en vigor, como antecedente más inmediato del texto de la Ley del Suelo. En el artículo 10 de la misma Ley se aclara que «la utilidad pública se entiende implícita... en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio». En los demás casos debe existir un acuerdo concreto de la Administración (vamos a expresarlo así en términos generales) que así lo reconozca. Sin entrar en consideraciones que nos alejen de la línea de este trabajo, de la lectura del texto de la Ley de Expropiación Forzosa puede deducirse que la determinación de atribuir «la utilidad pública» requiere una cierta solidez de argumentación que profundice tanto en su auténtica utilidad como en la repercusión «pública» que pueda obtenerse de ella.

Mucho más indeterminado —y por ello convertido en la vía más amplia para las proposiciones de edificación para poder atravesar así el trámite de su aprobación— es el tantas veces apelado «interés social». No aparece en la Ley a la que nos referimos —ni en texto alguno legal—

una definición o aclaración al respecto, dando quizá por entendido que su misma denominación es suficiente para expresar su contenido.

En la exposición de motivos de la LS se dice que es «una concepción que habiendo superado el agrio sentido individualista del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad».

En este texto citado se pone de manifiesto un concepto referido a la propiedad de un bien, no de una actividad que impregne a las construcciones e instalaciones de esa cualidad, por lo que pueda ser acogida dentro del suelo clasificado como «no urbanizable». García de Enterría dice en la misma línea del párrafo citado que el interés social es cualquier forma de interés prevalente al individual del propietario.

Aplicando estas interpretaciones, ¿será suficiente la creación de unos cuantos puestos de trabajo como para dar por hecho que existe un «interés social»? Habrá que tener en cuenta, por ejemplo, si en ella se va a manipular o transportar la materia prima que se produce en el territorio de su entorno, porque entonces existe detrás de esa mano de obra industrial, sea poca o mucha, otra población mayor que logra dar salida a sus productos. Por el contrario, pensamos que no existe un interés social cuando se pretende implantar en «ese mismo» lugar (búsquese el polígono o zona industrial adecuada) una industria que trabaja con materia prima traída de lejos de su entorno o que no tiene su producción una incidencia inmediata en su zona. De esta manera es posible admitir una fábrica de productos derivados de la resina en una zona de pinares o una bodega y planta de embotellado en una región vinícola, pero ¿qué justifica una planta de prefabricados de hormigón en medio de campos de cereales y remolacha?

La experiencia de la CPU en estos años señala que el tema suele ser conflictivo. Sin embargo, son los ayuntamientos quienes en algunos casos declaran en sus informes la utilidad pública y en especial el interés social en función de un único dato: la creación de nuevos puestos de trabajo que la futura instalación producirá.

El problema en este caso consiste en que es el Ayuntamiento el que se arroga la facultad de calificar la actividad, cuando es la Comisión, previo informe del organismo correspondiente, quien debe decidir sobre este extremo (23). El

(21) Véase GARCIA-BELLIDO, J.: «La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico», en *Ciudad y Territorio*, núm. 69, 3/86: «La nefasta excusa de la supuesta declaración de utilidad pública o interés social encubre fraudes de ley y —lo que es peor— de la naturaleza misma del espacio rural y de su concepto original, que facultan a ocupar el suelo rústico a bajo precio, con ninguna obligación urbanística compensatoria, sin cesiones ni cargas proporcionales, y que están dejando los polígonos industriales urbanizables prácticamente vacíos y rodeados de una pléyade de ocupaciones netamente urbanas, aisladas y dispersas por sus alrededores, como burlándose del ingenuo urbanizador que ha invertido millones en capital fijo en suelo e infraestructura, sin saber que "ancha es Castilla".» También ARGULLOL MURGADAS: *Estudios de Derecho urbanístico*, pp. 262 y ss.

(22) «... la declaración de utilidad e interés social tiene que te-

ner su propia legislación específica», GARCIA DE ENTERRÍA: *Derecho urbanístico*, pp. 407. También el mismo GARCIA-BELLIDO, Javier: «La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico», en *Ciudad y Territorio*, núm. 69, julio-septiembre de 1986: «... la cualificación de lo que sean instalaciones de utilidad pública o interés social se debe someter a su declaración expresa y motivada, no sólo por el Ayuntamiento, sino, concurrentemente, por la Consejería u órgano competente por razón de la materia».

(23) No se discute el derecho que tiene el Ayuntamiento de considerar en el expediente la posible «utilidad pública e interés social» de la instalación y de aportar los argumentos que crea convenientes para ello. Pero es la Comisión la que debe valorarlos, cuando no posea la utilidad pública y el interés social por su propia legislación. Efectivamente, conviene recordar lo dicho por el Reglamento de Gestión en el artículo 44.2.4: «En la resolución habrá de valorarse la uti-



GRAFICO 5. Portillo. El desorden de la zona baja se aprecia en el plano y manifiesta la necesidad de los caminos agrícolas como medio de acceso. Las edificaciones en negro son las implantaciones industriales.

otro aspecto a tener en cuenta es la simplicidad de los argumentos empleados: deparará beneficios al pueblo, luego posee utilidad pública e interés social. No es preciso comentar la ambigüedad del término «pueblo». A lo largo de las discusiones llevadas a cabo en el seno de la Comisión el «pueblo» era siempre un concepto que sólo podía argumentar legítimamente su alcalde y que excluía otros «pueblos» cercanos. ¿Qué sabía la Comisión de su «pueblo»? En este razonamiento se ignoran otros muchos factores, pongamos por caso la destrucción de un bien productivo que es escaso, como es el suelo con calidad agrícola. De aceptarse este argumento

lidad pública o interés social de la edificación o instalación, cuando dicha utilidad o interés no venga atribuida por aplicación de su legislación específica...

(24) En la «Instalación para fabricación de aguardiente de orujo y vinagres en Fuente el Sol», CPU de 25 de marzo de 1987, se presupone el interés social por la «posible creación de puestos de tra-

habría que buscar otro suelo, tal vez en otro pueblo, con lo cual los puestos de trabajo se crearían pero en otro lugar, en otro pueblo y para otro «pueblo».

El interés social en relación con la creación de puestos de trabajo ha sido uno de los temas más debatidos en el seno de la Comisión. En efecto, el interés social se ha identificado con la creación de puestos de trabajo en un determinado lugar. Así tenemos varios expedientes en los cuales se afirma o se presupone dicho interés exclusivamente en relación con ese factor (24). En este sentido el interés social ha sido desposeído de su carácter específico de modo que algunos

bajo», como dice el informe del ayuntamiento. Véase también «Industria de fundición de metales férreos en Medina de Rioseco», CPU de 25 de septiembre de 1986. Ver también «Instalación de transformados de la madera en «La Gallega», término municipal de Renedo de Esgueva», CPU de 30 de abril de 1987, todos ellos con hipotéticos puestos de trabajo que se anuncian en el expediente.



GRAFICO 6. Portillo.

Ayuntamientos han visto allí la puerta para vencer la resistencia que la Administración les pone a la ocupación indiscriminada de industrias en el suelo no urbanizable.

Ante la repetida argumentación de que el interés social se concretaba en la creación de puestos de trabajo se llegó a proponer en la Comisión que se fijasen, al menos por medio de un compromiso por escrito, los puestos de trabajo anunciados, pues en la mayor parte de los casos la creación de éstos no era más que una promesa. Las mismas empresas, conscientes del peso del argumento, lo utilizan ampliamente, jugando con unas cifras que no llegaban a comprometer nunca a quienes las daba (25). Sin embargo, la propuesta fue rechazada después de un amplio debate, pues se salía de las competencias urbanísticas de la Comisión. A pesar de esta consideración la fuerza del argumento no ha dejado de crecer. De este modo se da, por un lado, la renuncia a controlar, precisar y si fuese necesario desmontar el argumento, al tiempo que, por otro, se mantiene por entero su eficacia.

Hay que contar con la enorme fuerza del argumento de los puestos de trabajo en los tiempos de crisis económica, y el lector podrá imaginar sin mucho esfuerzo la tensión que puede provocar un alcalde en una reunión de la Comisión hablando del creciente número de parados de un pueblo al tiempo que echa sobre las espaldas de los comisionados su aumento por la denegación de un expediente.

El emplazamiento en el medio rural

Es preciso reflexionar sobre el concepto de «medio rural». En el artículo 22 de la LS existe una referencia al «medio urbano o rural», con-

ceptos que se repiten en otros párrafos de la Ley y sus reglamentos, pero especialmente en el artículo 44, apartado 2, párrafo 1.d), en el que se exige que, además de ser edificaciones o instalaciones de utilidad pública e interés social, se justificará «la necesidad de su emplazamiento en el medio rural». Evidentemente no se trata de una clasificación de carácter legal que reciba el territorio, sino la referencia a unas características de la vida que se desarrolla en una determinada zona.

Hace más de cincuenta años Louis Wirth (26) publicó un artículo que continúa siendo una referencia obligatoria, como texto clásico del urbanismo, titulado «El urbanismo como una manera de vida», en donde se encuentra un análisis de las características del «medio urbano», llegando a la conclusión de que no se encuentra definido por la cantidad de población integrada en el núcleo, sino por la heterogeneidad de las actividades y servicios que en él radican y la diversidad social de sus individuos. Por el contrario, caracteriza al «medio rural» por su uniformidad y dependencia total y directa de su entorno natural.

De todo esto podemos deducir que la «necesidad de emplazamiento en el medio rural» puede producirse por dos motivos distintos: para el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal que se lleva a cabo en ese medio o como introducción de un servicio de carácter urbano que libere de la dependencia que pueda tener esa población de otras «más urbanizadas». No se daría así la transformación del carácter del medio, a no ser que, mediante el correspondiente estudio de planificación territorial, se hubiese establecido su conveniencia.

La Comisión, con respecto a temas diferentes a la industria ha mostrado una correcta aplicación de la LS y una gran sensibilidad hacia lo que es la invasión de los usos urbanos en el cam-

(25) Un ejemplo entre otros muchos es el «Proyecto de planta para la recuperación de residuos del caucho en Polígono La Vega de Tordesillas», CPU de 24 de septiembre de 1985. Según el expediente se iban a invertir 260 millones de pesetas y se crearían 21 puestos de trabajo.

(26) «The urbanism as a way of life», *American Journal of Sociology*, vol. 44, julio de 1938, Universidad de Chicago. Sobre este concepto han vuelto a insistir recientemente HARVEY, D., y WHITBY, M., en «Issues and policies», *Land use and european environment*, en el que se trata sobre el mismo tema desde un punto de vista más actual, llegando a análogas conclusiones.

po. Hay numerosos ejemplos que demuestran el papel de freno que este organismo ha desempeñado en la invasión de usos urbanos en el medio rural, y los debates que las actas reflejan muestran lo adecuado de su argumentación (27). El emplazamiento en el medio rural ha sido discutido en la CPU también con respecto a otros temas más difíciles y espinosos, como por ejemplo las casas de ejercicios espirituales y de oración de las órdenes religiosas, que reclamaban el silencio y el retiro que al parecer sólo en el campo podía obtenerse (28).

Lo que estamos viendo en estos expedientes de la CPU es la extensión de los usos de la ciudad y de la misma ciudad en definitiva a todo el campo, destruyéndolo. Con palabras de Henry Lefebvre, «... la ciudad en expansión ataca al campo, lo corroe, lo disuelve» (29).

Aclarado este primer punto, hemos de dar un paso hacia adelante y preguntarnos: el medio rural ¿es la mitad del campo, son los cultivos o son los núcleos urbanos, los pueblos? El matiz es esencial, pues muchos usos que han tenido cabida dentro de los núcleos rurales están saliendo de allí para ubicarse en los mismos cultivos. Desde el punto de vista de la proximidad a la materia prima esta diferencia es irrelevante, pues igual centralidad o más posee el pueblo respecto a las tierras de cultivos que una cualquiera de ellas. Desde el punto de vista de los servicios no cabe duda que es el núcleo urbano el que detenta la superioridad frente a una tierra de cultivo. Sólo la tierra de cultivo ofrece una ventaja sobre el suelo urbano, su bajo precio.

El debate se centra entonces en las causas que obligan o justifican que una industria se ubique en la mitad del campo, en los mismos cultivos separada de todo núcleo de población, y no en el interior de un núcleo urbano, aunque éste sea un pueblo. La existencia de algunas industrias de factores de peligrosidad, como el uso de explosivos o materiales tóxicos, aconsejan un alejamiento del núcleo, pero esto es extraordinariamente raro en la industria agropecuaria. ¿Qué

criterio sustenta la Comisión ante este fenómeno?

La idea general que la CPU ha manejado es que la industria tenía que localizarse en suelo industrial y no podía ubicarse en el campo (30). Solamente podrían ser autorizadas aquéllas que obtenían la mayor parte de sus materias primas de los cultivos de una única explotación. Es decir, el tamaño de la finca y el volumen de su producción podían llegar a justificar la implantación de una industria en el interior de la finca. Las industrias agropecuarias tenían plena cabida en este lugar siempre guardando relación con los cultivos, tamaño de la finca y volumen de la producción. Para ello la finca habría de tener una producción del 50 por 100, al menos, de la capacidad de la industria, fórmula que se utiliza en varios casos (31). Con independencia de la corrección de este porcentaje u otros, lo que es evidente es que la Comisión está expresando un criterio: *la industria agropecuaria cabe en el medio rural cuando transforma productos de la zona en un porcentaje determinado. Cuando es preciso trasladar esos productos desde lugares lejanos, la industria debe ubicarse en polígonos industriales.*

De este modo cuando se trata de instalaciones cuya materia prima proviene de otros lugares o no tienen ninguna relación con la agricultora o la ganadería de la zona, se niega la necesidad de su emplazamiento en el medio rural y con ello el expediente (32). También cuando se trata de industrias netamente urbanas se deniega la autorización (33). Además la Comisión plantea la necesidad de ubicar las industrias ordenadamente en suelo industrial por medio de una ordenación del conjunto, en el que sobresale la fórmula del polígono industrial, aunque ésta no sea la única posible. Vemos, pues, en todos estos casos cómo la Comisión establece una clasificación de las actividades industriales, en función de diversos parámetros, intentando precisar hasta qué punto y en qué condiciones determinadas actividades tienen derecho a ubicarse en

(27) Entre otros muchos ejemplos de instalaciones en SNU que la Comisión rechazó, quizá los más señalados sean los siguientes: «Solicitud de informe de instalación de Proyecto Club de Tenis en el término municipal de Boecillo», CPU de 19 de octubre de 1983; «Proyecto de Centro Recreativo Educativo de Karting y práctica vial para Kart-Olid en carretera de Viana a Tudela de Duero, término municipal de Boecillo», CPU de 19 de octubre de 1983; «Colonia de Bungalows e instalaciones deportivas en Boecillo, denominado Camping-Park», CPU de 16 de mayo de 1984 y 5 de junio de 1986.

(28) El emplazamiento en el medio rural ha sido discutido en la CPU con respecto, por ejemplo, a las casas de ejercicios espirituales y de retiro de las órdenes religiosas. Estas casas ¿deben ubicarse en el campo? ¿Es lo mismo la casa de retiro de una y otra orden? Está claro que es muy distinta la actitud de las órdenes religiosas ante la ciudad y el territorio. Tal vez los cistercienses, por la propia historia de la orden y la misma actividad agrícola de los monasterios, puedan reivindicar un lugar en medio del campo, pero ¿es posible que órdenes como el Opus o los dominicos, netamente urbanas desde su fundación, precisen de un emplazamiento en el medio rural? ¿Qué diferencia urbanística hay entre una casa de retiro y un hotel o un club de campo para autorizar una y denegar los otros? Ver los expedientes de «Proyecto de Convento en término municipal de Zarátán», CPU de 18 de julio de 1984. Ver también «Centro Sociocultural en suelo no urbanizable en Tordesillas», CPU de 4 de marzo de 1986. En este último expediente la definición del uso es como sigue: «... para construcción de un edificio para formación cívica, social, cultural, de convivencia, profesional, espiritual, etcétera». ¿No sería más convenient-

te que estas órdenes llevaran a cabo la restauración de monasterios abandonados o destinados actualmente a graneros (La Arredilla, Retuerta) en lugar de construir en los mismos cultivos, sencillamente porque su suelo es más barato?

(29) LEFEBVRE, Henry: *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona, 1975, p. 89.

(30) «Solicitud de informe sobre construcción de nave para instalar maquinaria en SNU de Peñafiel», CPU 23-III-85, donde la Comisión establece, en el punto 4.º, como norma que si se trata de una industria ha de ir en suelo industrial y si tiene carácter agrario podría localizarse en la finca agraria correspondiente.

(31) Véase la «Instalación para selección de legumbres de Beccilla de Valderaduey», CPU 10-IV-86. Una fórmula parecida se utiliza en «Instalación para pasteurización de leche en Pedrajas de San Esteban», CPU 10-IV-86.

(32) Ver «Nave industrial en Geria», CPU 30-III-89, 29-VI-89, donde se dice: «Se advierte, asimismo, que no está justificada la necesidad de emplazamiento en el medio rural, dado el uso que se pretende (...) destinada a corte, pulido y selección de piedras naturales...». En el ejemplo de «Industria de fundición de metales en Fuensaldaña», CPU 1-VI-89, la Ponencia Técnica también argumenta que no está justificado el emplazamiento en el medio rural, en SNU a causa del uso.

(33) Véase «Obrador de confitería en c/ Canóniga, 19, de Arrabal de Portillo», CPU 21-XII-89. La petición de autorización, que incluye el nombre de la calle —lo que nos indica su situación urbana—, no es de un uso agrícola, sino que es netamente urbana, y de hecho se especifica su proximidad al núcleo en el expediente.



GRAFICO 7. Alaejos. Las edificaciones en negro son las implantaciones industriales.



GRAFICO 8. Alaejos. Sobre el pavimento empedrado de las eras, junto a enormes naves, todavía convive la pequeña construcción agrícola.

el medio rural y hasta qué punto otras no lo tienen.

La posibilidad de formación de núcleo

La política llevada a cabo con cierta tolerancia en la autorización de actividades industriales o agrícolas en el campo da lugar a que éstas formen agrupaciones o barrios de naves, construidas sin orden, con frecuencia en la proximidad de núcleos de población (34).

La causa por la que esto es posible se centra en la especial aplicación de la normativa de la Unidad Mínima de Cultivo. En efecto, en la práctica habitual de la CPU la parcela donde se ha de ubicar la nave agrícola puede ser inferior a la UMC en determinados casos.

El primer caso y más usual es cuando se vinculan a dicha parcela otros terrenos que el propietario tiene en el municipio y en su conjunto suman todos ellos más que la UMC. Las eras son los lugares de preferencia de estas construcciones, están próximas al pueblo y han perdido su anterior uso al cambiar los sistemas de trilla. Utilizadas para construir naves (también se construyen chalés, colgadizos, cobertizos, etc.) puede parecer a los ojos de su propietario como una reutilización adecuada, y así ha sucedido en muchos pueblos vallisoletanos, en los cuales muchas eras se han convertido en barrios desordenados (35).

Otro procedimiento por el cual la CPU autoriza habitualmente la construcción de naves en parcelas inferiores a la UMC es cuando se trata de ampliaciones de instalaciones ya existentes (36).

También se autorizan instalaciones en parcelas inferiores a la mínima cuando no provienen de divisiones o segregaciones de parcelas mayores (37). Este vuelve a ser, en parte, el ejemplo de las eras. Normalmente en estos casos es preciso la existencia de razones adicionales que hagan aconsejable la autorización, como, por ejemplo, el que la parcela haya sido excluida de la concentración parcelaria. Esta condición, que comporta un destino no agrícola, tiene el defecto de obligar a un destino urbano por encima de las determinaciones del planeamiento (38).

Estas condiciones relativamente tolerantes dan lugar a un hecho extremadamente pernicioso, la formación de barrios anárquicos y desordenados cuando están próximos a los pueblos y a núcleos de población cuando se encuentran aislados. Estos barrios de naves suelen ser enormemente caóticos a causa de la manera de realizarse. Al respetar la parcelación agrícola origi-

nal tienen lugar múltiples conflictos entre sus propietarios. Valga como muestra el que usualmente algunas parcelas no tienen acceso por vía pública, sino que lo hacen a través de otras. Cuando estas últimas se edifican y se vayan cierran el paso a las primeras, lo que da lugar a problemas de muy difícil solución. En general a la ausencia de estructura urbana se une la falta completa de infraestructuras.

Para la CPU se trata de un tema tremendamente difícil. Esto tiene lugar porque es frecuente que en las peticiones no se haga mención de las naves ya existentes, de modo que no se acompaña cartografía en los proyectos o se utiliza la más antigua, en la que el área aparece sin construir, perfectamente limpia. No obstante, a pesar de la paciente labor de inspección de los técnicos de la CPU, que corrigen después de cada visita los errores de la documentación, esta picaresca tiene siempre un efecto positivo para el peticionario, pues raramente se toma una actitud activa frente a estos *lapsus* (por ejemplo, exigiendo la actualización de la documentación).

Otras veces sucede que es el peticionario el único del barrio que ha pedido la autorización, mientras que el resto ha construido sin guardar ningún respeto por la legalidad amparándose en una licencia mal concedida. Este hecho rara vez puede ser ignorado, pero no suele tener un gran peso. Es injusto que solamente se obligue a aquéllos que actúan correctamente, que piden las solicitudes correspondientes, de modo que por haber ido por el camino legal se encuentren con la imposibilidad de construir.

De este modo se le presenta a la Comisión un dilema, pues aprobar la solicitud supone aceptar el barrio entero, y denegar sin más el expediente es no querer ver la existencia de las otras naves que han construido ilegalmente, demostrando así la ventaja de no pedir permisos a nadie.

Es preciso preparar suelo industrial y la fórmula del polígono es la más adecuada frente a estos sistemas de implantar la industria que hemos descrito antes tan caóticos y con efectos tan perniciosos. Es decir, aceptar la ubicación de industrias sin un orden previo, en función de la oportunidad de cada industrial, es aceptar agrupaciones caóticas de naves industriales con gran despilfarro de suelo agrícola y con enormes conflictos entre los mismos usuarios. Además hay que considerar el enorme coste económico que representa, a la larga, el sistema de implantación que hemos descrito antes. Si bien este sistema supone una inversión inicial pequeña, con el tiempo los costos de urbanización son superiores a los de un tejido compacto y geométrico.

(34) El artículo 44.2 del Reglamento de Gestión dice que podrán autorizarse «...edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población». De aquí deducimos, por extensión, que tampoco podrán autorizarse núcleos de población de naves industriales o agrícolas. En cualquier caso no es necesario el expreso mandato de la ley para comprender el efecto tan negativo de estos barrios de naves frecuentemente mezclados con viviendas.

(35) Este es el caso del «Proyecto de construcción de nave-almacén para maquinaria en Peñafiel de Hornija», CPU 25-IX-86, don-

de se justifica una explotación agrícola de 90 Ha. Sin embargo la nave se construirá en una era de superficie muy inferior a la UMC. Ver también «Proyecto de nave-almacén agrícola en la Unión de Campos», CPU 20-XV-85, en SNU, sobre una parcela de 1.800 m².

(36) Como el caso del «Proyecto de almacén-granero en Arrabal de Portillo» CPU 31-X-85, con una parcela de 724 m² en SNU.

(37) «Solicitud de informe en relación con explotación de ganado caprino», CPU 30-X-86 y 6-XI-86.

(38) «Proyecto de nave en suelo rústico 'Pago el Portazgo' en Medina de Rioseco», CPU 29-III-85, sobre una parcela excluida de concentración parcelaria.

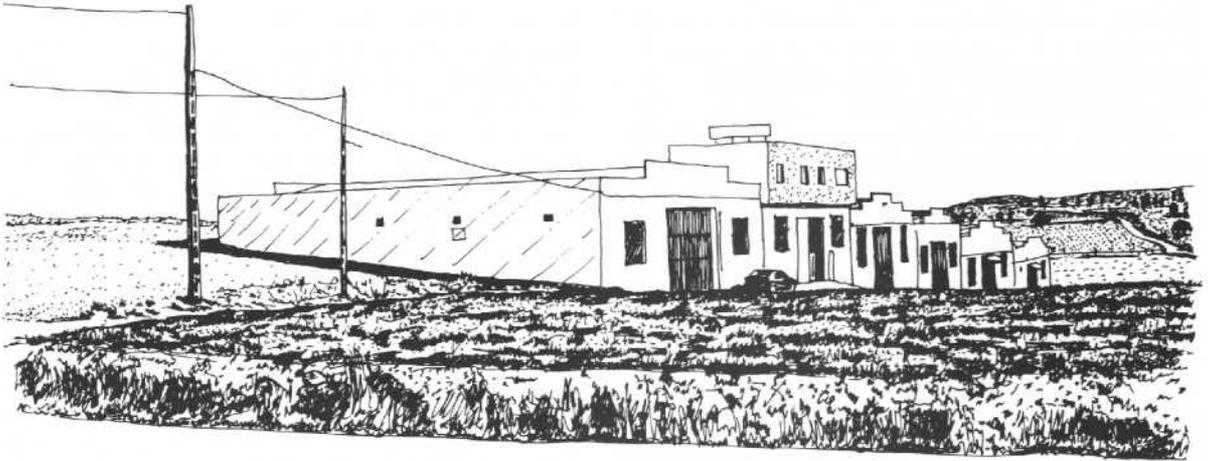


GRAFICO 9. El pequeño barrio de naves de Zaratán es un ejemplo de la formación de «polígonos» indisciplinados siguiendo la directriz de un camino rural.

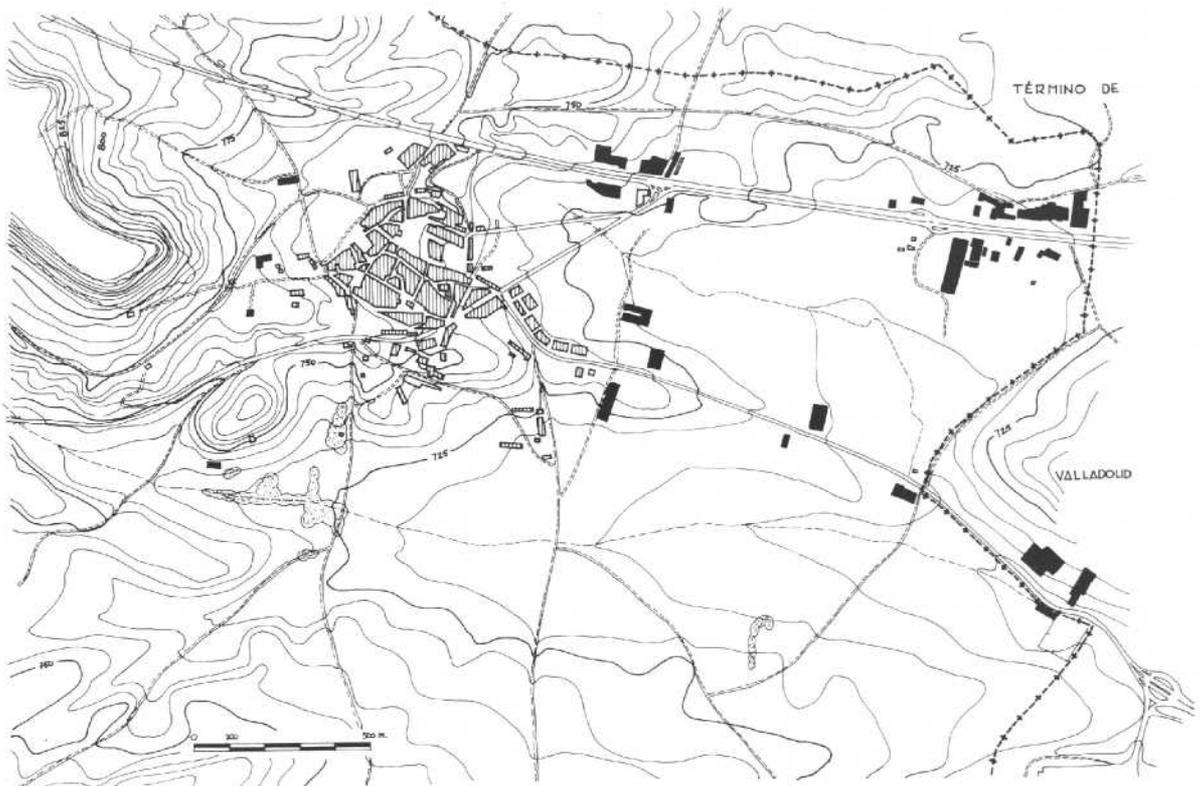


GRAFICO 10. Plano de Zaratán donde se observa la importante cantidad de naves industriales incontroladas (en color negro).

El abuso y la permisividad

El artículo 44 del Reglamento de Gestión es un camino excepcional y no debe de ser empleado inadecuadamente. A pesar de todo, este artículo ha supuesto la autorización de bastantes instalaciones que no están justificadas y que sólo

han llegado a obtener una aprobación definitiva gracias a argumentaciones inaceptables en una lectura estricta de la ley y contrarias a la cultura urbanística del medio rural vallisoletano. Un repaso de las autorizaciones solicitadas a la CPU en suelo no urbanizable nos trae una lista de plantas de hormigón, estaciones de servicio, na-

ves para fabricar carrocerías, fundiciones de metales o naves industriales «a secas» que nos habla del uso inadecuado que se está haciendo del artículo 44. La regulación de los casos excepcionales está funcionando como una puerta a usos que inicialmente no estaban autorizados (39).

Además, los ejemplos que hemos referido manifiestan una verdadera despreocupación en lo que es la ubicación de la pieza edificatoria en el lugar. El único criterio que se utiliza es el acceso, no existiendo ningún tipo de reflexión sobre el impacto de la pieza en el territorio.

Por último, el artículo 44 sólo puede dar cabida a instalaciones aisladas. El goteo de autorizaciones da lugar a barrios de naves, a grandes agrupaciones industriales o a pseudopolígonos. Efectivamente, el artículo 44 no exige calles, alumbrado, pavimentación, elementos todos ellos que necesitan los barrios y los polígonos. De este modo se urbaniza con posterioridad a la autorización y en función de las necesidades individuales, los criterios y la capacidad financiera de cada cual. Basta visitarlos para comprender el desastre que suponen estas implantaciones. No obstante, los problemas y dificultades que han aparecido respecto a estos temas han provocado unos debates y una argumentación a través de los que ha surgido lo que pudiéramos llamar la «doctrina» de la Comisión, es decir, una argumentación que ha permitido la denegación de los expedientes y la fijación de plazos para elaborar planeamiento. Se trata de una aportación específica a la problemática de la industria en el suelo no urbanizable y sus excepciones.

A LA BUSQUEDA DE CONCLUSIONES

Sin pretender hacer una doctrina de lo anteriormente expuesto se pueden establecer algunas conclusiones o reflexiones sobre los hechos concretos que nos llevan a ciertas conclusiones genéricas:

Los defectos de la Comisión como organismo y sus posibilidades de perfeccionamiento

La Comisión es un organismo colegiado, donde se debaten los distintos temas de la provincia. El organismo Comisión posee defectos y virtudes. Entre las virtudes hay que destacar la posibilidad de armonizar y coordinar a los distintos órganos de la Administración, el fomento del debate y el contraste de parecer, la crítica a las malas soluciones y la corrección de los errores.

Sus defectos derivan de sus virtudes. El diálogo entre los distintos miembros de la Comisión muchas veces se queda sólo en eso. La falta de operatividad caracteriza a muchas de sus actua-

ciones. Por ejemplo, entre sus defectos está la imposibilidad de resolver determinados conflictos entre Administraciones o dentro de una misma Administración. Es decir, en otras palabras, la Comisión no puede intervenir frecuentemente de forma decisiva y directa sobre los temas, sino que debe hacerlo por medio de otros instrumentos más sutiles, como convencer y persuadir.

Efectivamente, la CPU es un organismo que no administra un territorio directamente como hacen los Ayuntamientos, ni posee las competencias ni el presupuesto de un ministerio. Actúa a través de los Ayuntamientos. En consecuencia, llega a agua pasada a muchos temas; cuando recibe el expediente la obra ya está construida. En particular esto es evidente en el suelo no urbanizable de los núcleos que o no tienen planeamiento o sólo tienen una delimitación de suelo.

Pero asumidas estas dificultades lo adecuado sería explotar al máximo sus mejores virtudes: el fomento del debate sobre el gobierno del territorio. La CPU debería actuar más intensamente sobre los Ayuntamientos, y en particular sobre los alcaldes, concejales y secretarios, en una labor de cooperación estrecha con la Diputación. La Comisión tiene su campo privilegiado de trabajo en los mismos Ayuntamientos, en la creación de un discurso sobre el gobierno del territorio provincial, en la elaboración de argumentos y criterios comunes entre los municipios, coordinados entre sí. La Comisión debe ser órgano donde se pongan a prueba las políticas urbanísticas y donde se debatan sus resultados.

La ausencia de una política urbanística propia, específica de las pequeñas entidades de población y su territorio

Es preciso subrayar la idea de que la CPU, tal y como ha funcionado en este período, ha estado marcada por la falta de una política sobre el territorio que administraba, evidenciado por varios elementos:

— La actuación de la CPU es esencialmente puntual, expediente a expediente, caso a caso, aplicando una normativa genérica (la Ley del Suelo) o normativas específicas de ámbito municipal (los planes municipales) o provincial.

— La ausencia de políticas urbanísticas de orden industrial y agrícola por parte de los organismos correspondientes, así como la ya tradicional desconexión entre los organismos de la Administración, impide que la CPU pueda intentar siquiera armonizarlas. Es decir, las políticas industriales y agrícolas que están planteadas desde los distintos organismos no poseen una dimensión urbanística, o ésta es insuficiente. Como consecuencia de lo anterior, las políticas económicas y las urbanísticas están descoordinadas entre sí.

(39) Los únicos ejemplos verdaderamente justificados, en nuestra opinión, son los del «Centro de Mantenimiento de ENAGAS en Cigales», CPU 00-III-88; el «Repetidor de radio en Geria», CPU

30-XI-89; y el «Edificio para laboratorio en Villaba de los Alcores», CPU 1-VI-89, para la instalación de un Centro Experimental para la investigación de la Baja Atmósfera.

— Son las empresas las que usan el territorio y lo consumen usándolo según sus intereses particulares. En efecto, la falta de políticas de la Administración da lugar a que los que elaboran sus políticas, las empresas y los promotores privados arrastren tras de sí al resto, y en particular a los Ayuntamientos.

— La ausencia de un plan o norma, como unas Normas Subsidiarias Provinciales, adecuadas a la actual problemática de la industria, que recojan toda la provincia, supone la imposibilidad de aplicar coherentemente una política que sea al menos cautelara, de protección y control sobre su ámbito provincial. En este aspecto, es esencial un plan, más exactamente un sistema de planes o de planeamiento, que sin pretender sustituir la ausencia de una política industrial o agrícola permita, al menos, preservar los valores del territorio y encauzar sus potencialidades económicas. Entre los planes necesarios se encuentran tanto los municipales y los de ámbito provincial como los planes de ámbito regional.

— La Comisión no reflexiona sobre su actividad periódicamente, por ejemplo al cabo de un año. No cabe duda que sus miembros sí lo hacen, pero esto no puede sustituir la reflexión de la misma Comisión.

— La CPU debe potenciar la explicitación de sus criterios y ponerlos a discusión en jornadas o cursos en los que someta a debate público lo que está haciendo y su porqué, y se expliquen los contenidos urbanísticos a las corporaciones de los pueblos y a sus secretarios.

La Comisión debe abandonar la mecánica de resolver caso a caso, expediente por expediente, sin analizar las consecuencias finales de su conducta sobre el conjunto del territorio. Esta dinámica de analizar solamente los casos aislados, sin ver el conjunto, da lugar a un fenómeno con dos caras: por un lado, el continuo NO, no se puede hacer eso, no se puede hacer lo otro, produce una Comisión de inquisidores; por otro lado, la falta de objetivos positivos, como proteger espacios naturales, crear industrias, polígonos industriales en los que se asiente la demanda actual, produce el sinsentido de las leyes negativas. Prohibir, ¿para qué?

La CPU debe conocer de forma muy precisa la evolución de los distintos fenómenos industriales dentro de la provincia y en el ámbito nacional

Durante los últimos años la estrategia de autorizaciones de la CPU sobre las implantaciones industriales en el campo se ha fraguado a partir de las dificultades económicas de todo tipo que la crisis ha impuesto. Su objetivo preferente ha sido superar los problemas económicos, facilitando al máximo la ubicación de la industria y minimizando sus costes. Se puede resumir su objetivo en «que el urbanismo no sea un freno al desarrollo económico». Durante este período la in-

dustria ha abandonado su orientación urbana para buscar una ubicación rural más acorde con sus necesidades actuales. En este aspecto es la industria la que ha marcado las reglas y la Comisión las ha aceptado, acomodando su estrategia a los nuevos requerimientos, empujada por los municipios.

Pero la superación de la crisis debe hacer cambiar esta conducta, pues no puede tratarse de la misma manera a las nuevas instalaciones cuando la crisis ya ha sido superada. Tampoco es posible adoptar la misma actitud con el agricultor provincial que con la industria nacional o multinacional. Es preciso que los órganos administrativos hagan un esfuerzo para comprender el alcance de los cambios y la diferencia sustancial de los interlocutores.

La CPU toma sus acuerdos en función de la información que posee. En este aspecto pocas veces la misma Comisión tiene la información que necesita. Si los acuerdos de la CPU no son más precisos es porque no hay documentos en los que apoyarse o no están a su alcance. La dependencia de la Comisión de la información obliga a que ésta pueda requerir a determinados organismos para la elaboración de información según sus necesidades. Esta información debe ser actualizada y ágil.

En definitiva, la crisis económica, al modificar las conductas de asentamiento de las industrias, da lugar a fenómenos nuevos que la Comisión no había observado hasta el momento y a los que se adapta poco a poco provocando un período de confusión marcado por una gran tolerancia. La recuperación económica comporta nuevas conductas industriales que se aprovechan de la tolerancia del período de crisis. Pero la Comisión necesita un tiempo para identificar los nuevos fenómenos y más aún en darles una solución. Digamos que es un organismo de reacción lenta. Mientras tanto el panorama ha cambiado por completo, de modo que se puede decir que se ha modificado la estructura espacial de la provincia.

De este modo la CPU puede tener un servicio de información técnico permanente y un presupuesto para encargar a expertos la redacción de informes sobre temas específicos de carácter global sobre los que carece de información. El tema industrial, por ejemplo, se escapa de la capacidad de reacción de los miembros de la Comisión en los momentos de crisis, y lo mismo pasa con los temas agrícolas o ganaderos. La presencia de técnicos cualificados en la Comisión cubre todos los temas, pero no toda la información, que muchas veces es extraprovincial. Pensemos en procesos cuyo origen está fuera de la provincia y cuyo control es muy difícil desde los instrumentos de los organismos de la Administración provincial. Consideremos también aquellos procesos muy dinámicos, y más los que están en cambio permanente, frente a los cuales se precisa gran agilidad de actuación.

La (in)disciplina urbanística

Dotar a la Comisión de medios para llevar a cabo una vigilancia de la disciplina urbanística en la provincia es esencial. Es uno de los mayores problemas, sobre todo en los núcleos más pequeños y con menos autonomía efectiva. En estos núcleos las grandes empresas arrasan, ante la desproporción de su poder frente al de los Ayuntamientos. La CPU, sin embargo, puede limitar los efectos negativos de estas implantaciones en función de una red de vigilancia para detectar las instalaciones de forma precoz y reducir su impacto negativo, asesorando desde el principio al Ayuntamiento sobre lo que puede exigir a la empresa. Siempre será peor llegar tarde.

La indisciplina urbanística debe estudiarse desde la Comisión como un problema de vigilancia, de policía, pero también de capacidad de convencimiento a los alcaldes sobre la necesidad del planeamiento en los núcleos rurales. La labor de la Comisión, para ser eficaz, debe basarse en un trabajo de extensión de los principios del urbanismo. Como se ha señalado, la organización de cursos y jornadas destinadas a los alcaldes, concejales, secretarios y técnicos municipales es de vital importancia para el mantenimiento de la disciplina. Los miembros de las corporaciones deben estar permanentemente informados de los aspectos básicos del planeamiento municipal y provincial y de los criterios que maneja la Comisión en la resolución de los asuntos. La vigilancia también debe ir encaminada a provocar otro efecto urbanístico. La distinta disposición de los Ayuntamientos frente a la industria hace que la provincia sea para los empresarios un territorio heterogéneo, según la actitud de cada alcalde. Esto provoca la competencia entre los distintos municipios, rebajando las exigencias legales y abaratando de este modo los costos. La CPU debe preocuparse de que la legislación de ámbito supramunicipal se cumpla de forma homogénea en todos los municipios de la provincia.

De este modo, a través del análisis y la comprensión entre todos los alcaldes y concejales del efecto nocivo de la competencia entre municipios se puede llegar a tomar medidas más importantes y más eficaces. En este sentido son los alcaldes los que mejor convencen a los alcaldes.

La Comisión de Urbanismo debe establecer líneas de argumentación contra la presión de la ciudad sobre el campo

La Ley del Suelo permite la autorización de la industria en el medio rural de forma muy restrictiva. Aun así marca unos caminos a través de los cuales, y en casos excepcionales, puede autorizarse la industria. Sin embargo, la necesidad o el apremio de la crisis ensancha esos caminos, produciendo argumentos erróneos o falsas lecturas que hay que desmontar. Es esencial que la Comisión no acepte esos caminos excepcionales como si fuesen normales. La idea de buscar el hueco legal y apoyar su aplicación no es positiva si se generaliza y se elude su resolución estructural. Debe plantearse el problema de forma completa:

- corregir los defectos de los instrumentos urbanísticos,
- crear las condiciones para el asentamiento de la industria de forma adecuada, potenciando los barrios ordenados y adecuadamente relacionados con su entorno,
- alertar a los distintos organismos y comprometerles en estrategias comunes.

La aplicación de la ley está mediatizada por un *debate social* en el cual se valoran unas cosas sobre otras. Ese debate debe realizarse primeramente en el seno de las administraciones públicas. La CPU, como organismo colegiado en el que están representadas diversas administraciones, debe participar en este debate, hacerlo público y manifestar sus criterios y valoraciones.

La Comisión Provincial de Urbanismo debe adaptarse de forma continua a los requerimientos de la sociedad, respondiendo a los cambios que en ésta se producen, sin limitarse a una labor exclusiva de prohibición, sino potenciando el debate urbanístico entre las distintas Administraciones y extendiéndolo a toda la sociedad, generando políticas positivas de intervención y fomentando y coordinando su creación en otras Administraciones. En suma, creando los mecanismos para llegar a comprender con rapidez los problemas que están apareciendo en su territorio y dando respuestas ágiles para resolverlos.