

Objetivos y su instrumentación ligados a la propuesta de política territorial y legislación urbanística de la Comunidad de La Rioja

Alejandro FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA OCHOA

Director General de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja

RESUMEN: Los problemas existentes con carácter general pueden resumirse como: Falta de definición de un modelo territorial, consensuado entre organismos sectoriales que intervienen en la ordenación del territorio. Falta de directrices generales, comarcales y sectoriales. Falta de legislación autonómica en materia de ordenación del territorio. Carencias importantes en la dotación de instrumentos de planeamiento municipal y especial. Inexistencia de gestión urbanística. Falta de aceptación de la "Función social de la propiedad".

Los objetivos en política territorial y legislación urbanística son: Elaboración de un modelo territorial adecuado, directrices generales, comarcales y sectoriales de ordenación. Mantenimiento y revitalización de núcleos de población rural existentes y descentralización de servicios. Desarrollo de legislación autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La conservación del medio ambiente y los recursos naturales continuando con el desarrollo del programa del plan especial de protección del medio ambiente natural vigente. Continuación con la política de dotación del instrumento de planeamiento adecuado a las necesidades de cada municipio. Elaboración de un inventario informatizado de planeamiento urbanístico.

Con motivo de la organización de un Seminario sobre el "Urbanismo del siglo XXI", y siendo conscientes del escaso desarrollo de nuestra Comunidad en materia de política territorial y legislación urbanística, parece necesario comenzar reflexionando sobre la situación actual de la ordenación de nuestro territorio, tanto en el medio físico como urbano, para poder analizar y configurar las soluciones pertinentes que está proponiendo el Gobierno de la Comunidad.

El hecho circunstancial de la coincidencia de este Seminario con una nueva situación de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, permite, como en cualquier inicio, tomarse un tiempo de reflexión, siempre

conveniente y necesario, pero que se ve dificultado por la rutina administrativa y la escasez de medios técnicos y económicos de nuestra Comunidad.

Se intentará analizar y valorar la grave problemática existente y plantear las soluciones, aún sin experiencia, que coordinen y justifiquen los objetivos en materia de ordenación del territorio y urbanismo que se enfocan en nuestra región, esperando que nuestra colaboración, aunque sólo sea por comparación, aporte algo en una reconducción de la práctica actual del urbanismo, que consideramos necesario e imprescindible en este momento histórico.

Con objeto de justificar los objetivos de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda

del Gobierno de La Rioja en esta materia, consideramos necesario, aunque sea brevemente, comentar los siguientes puntos:

1. Características del modelo.
2. Relación de los objetivos propuestos y cumplidos en la Comunidad Autónoma desde 1984, año de las transferencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
3. Análisis y descripción de los problemas detectados y de la situación actual.
4. Estudio de las posibles causas.
5. Soluciones, objetivos e instrumentos previstos.

I. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO

No es necesario recordar que se trata de una Comunidad Autónoma uniprovincial, con un modelo de ocupación del espacio regional característico de este tipo de Comunidades, en el que desde el punto de vista de la estructuración de los núcleos urbanos, es conveniente señalar que contando con aproximadamente 250.000 habitantes, 174 municipios y 30 pedanías, la capital absorbe unos 122.000 habitantes, existen 6 núcleos intermedios entre 5.000 y 20.000 habitantes, 18 núcleos entre 1.000 y 5.000 habitantes, y el resto de la población en núcleos rurales hasta el total de 174 municipios y las 30 pedanías.

La región se aposenta en dos modelos territoriales diferenciados: el modelo Serrano, al sur, asentado sobre una economía ganadera y forestal, evidentemente en declive; y el modelo del Valle, con una economía más diversificada pero con un peso relativo cada vez mayor. En todo caso, el modelo se basa en el uso de los recursos del suelo.

La problemática regional, en términos muy sintéticos, podría resumirse, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Acentuación de los factores de segregación espacial entre la Sierra y el Valle.
- La jerarquización del sistema de núcleos está descompensada en favor de Logroño. Este es el núcleo central, y se apoya en dos ejes: Haro-Santo Domingo-Nájera y Arnedo-Calahorra-Alfaro, que son los seis núcleos

importantes entre 5.000 y 20.000 habitantes.

- La estructura productiva tiene una serie de efectos disfuncionales en la región.
- Existe desequilibrio en el sistema de transporte en las comunicaciones intrarregionales.
- Necesidad de regulación de los recursos hidráulicos.
- Necesidad de equipamientos e infraestructuras territoriales.

2. RELACION DE LOS OBJETIVOS PROPUESTOS Y CUMPLIDOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DESDE 1984

2.1. Ordenación y Regulación del Territorio Regional

- Directrices territoriales, redactadas en borrador en 1984, pero no tramitadas por consideraciones políticas o de oportunidad.
- Ley de Ordenación del Territorio, igualmente redactada en borrador en 1984 y no tramitada.
- Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja, aprobado definitivamente en 1988, y actualmente en vigor, redactado como medio de contribuir, desde la perspectiva de la ordenación territorial, a la conservación de los recursos que constituyen el soporte de la vida regional, tanto en sentido físico como económico.
- Normas Urbanísticas Regionales, aprobadas definitivamente en 1988, y actualmente en vigor, redactadas, evidentemente, para suplir las importantes deficiencias o carencias del planeamiento local.
- En desarrollo de previsiones señaladas en el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja:
 - Plan Especial del Embalse del Perdiguero y del Monte "Los Agudos" (redactado por el Excmo. Ayuntamiento de Calahorra).
 - Plan de Protección de Icnitas, actualmente en tramitación.
 - Plan Especial del Embalse González-Lacasa, actualmente en redacción.

2.2. Dotación de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico

- Contratados desde la Comunidad Autónoma.
 - Se han redactado, desde 1984 hasta 1990, para un total de 26 municipios, de los cuales, las corporaciones correspondientes sólo han aprobado provisionalmente en cinco, y en el año 1992, con unas tramitaciones entre 8 y 2 años.
 - Se han redactado Planes Especiales de Protección del Patrimonio Histórico-Artístico en tres núcleos, los cuales, desde 1988, se encuentran en fase de avance.
- Subvencionados parcialmente por la Comunidad Autónoma, a solicitud de las corporaciones locales, desde 1991, a un total de 14 municipios para la redacción de planeamiento, los cuales se encuentran en tramitación.

3. ANALISIS Y DESCRIPCION DE LOS PROBLEMAS DETECTADOS Y DE LA SITUACION ACTUAL

3.1. Ordenación y regulación del territorio

- Desconexión en los planes e inversiones de los distintos organismos sectoriales.
- Cumplimiento parcial y circunstancial del Programa de Actuación del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural, quedando todavía por resolver problemas importantes de degradación del medio físico.
- * Incumplimiento de la regulación de usos del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural, sobre todo en la construcción de viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable y circunstancialmente en la instalación de industrias. Inaplicación de la disciplina urbanística.
 - Ubicación de polígonos industriales basada en iniciativas municipales, sin un estudio previo de carácter regional.
 - Deficiencias de las infraestructuras generales de La Rioja.
 - Consolidación puntual de la población del medio rural.

- Deterioro parcial del medio natural.
- Ubicación de usos no adecuados en espacios de catálogo importantes, como por ejemplo en el área de influencia del Camino de Santiago.

3.2. Planeamientos Municipales

- En municipios de menos de 5.000 habitantes:
 - Falta de interés real en las corporaciones de poblaciones pequeñas y, por tanto, un número considerable de éstas sin planeamiento municipal.
 - Tramitaciones excesivamente largas por parte de la Administración local, en primera instancia, y por parte de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja, en segunda instancia, intentando adecuar los planeamientos a la legislación.
 - Los planeamientos municipales se aprueban, casi siempre, por el interés circunstancial de alguna actuación urgente (escuelas, industrias, etc.).
 - Falta de elaboración, salvo excepciones, de planeamiento de desarrollo, y en los que se detecta una infravaloración de la exigencia de las cesiones correspondientes por parte de la Administración Local.
 - Clasificaciones de suelo urbano, tensionando la legislación vigente.
 - Inaplicación de los sistemas de actuación y falta de gestión urbanística.
 - Deterioro de los cascos históricos.
- En municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes.

En estos casos, que como ya se ha indicado anteriormente son seis en toda la Comunidad, se detectan diferencias sustanciales, aunque con objeto de sintetizar se señalan los siguientes:

 - Incumplimiento generalizado de la programación de los planes generales.
 - Reducido número de planeamiento de desarrollo.
 - Tramitaciones lentas y dificultades de gestión.
 - Necesidad de revisión de los Planes Generales.
 - Edificación indiscriminada en el suelo no urbanizable de alguno de los municipios.

- Deterioro de los casos históricos y falta de planeamiento especial en éstos, a excepción de Calahorra.
- Problema de adaptación del planeamiento general vigente para el desarrollo de actuaciones imprevistas de interés municipal.
- Inflación de los precios de las viviendas.
 - En la capital, Logroño, de aproximadamente 122.000 habitantes. Logroño es una de las primeras ciudades en todo el ámbito nacional que, justificando una necesidad de revisión de su planeamiento por el agotamiento de suelo urbano residencial, ha aprobado en 1992 la revisión del plan general vigente adaptada a la Ley 8/1990. La reciente experiencia impide señalar problemas en su desarrollo y gestión.

4. ESTUDIO DE LAS POSIBLES CAUSAS

- Falta de medios técnicos y económicos de la Administración Local y Autonómica.
- Falta de directrices territoriales y definición del modelo territorial deseable.
- Falta de legislación autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que permita adaptar los contenidos, tramitaciones y gestión de los instrumentos de planeamiento a las necesidades de nuestros municipios.
- Falta de aceptación generalizada de la "Función social de la propiedad".
- Problemas competenciales entre las Administraciones Local y Autonómica en los contenidos de los planeamientos, por la falta de definición expresa de las intervenciones de interés regional y municipal.

5. SOLUCIONES, OBJETIVOS E INSTRUMENTACION

- Elaboración de un modelo territorial consensado.
- Propiciar la coordinación de los distintos organismos sectoriales que intervienen en la ordenación del territorio.

- Elaboración de legislación autonómica que defina instrumentos de ordenación territorial que permitan, sobre unas directrices generales, la elaboración de planes de directrices comarcales y sectoriales.
 - Desarrollo de la legislación urbanística estatal, con el fin de proponer las siguientes modificaciones:
 - Definición expresa de actuaciones de interés regional.
 - Flexibilizar la rigidez de los contenidos de los planeamientos municipales, en cuanto a clasificaciones y programación.
 - Agilizar las tramitaciones.
 - Redefinición de competencia regional y municipal en las aprobaciones de instrumentos de planeamiento general y de desarrollo.
 - Redefinición de las funciones de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente.
 - Creación de oficinas de asistencia técnica a las corporaciones locales.
 - Continuación con la política de subvenciones para la dotación de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal y especial.
 - Elaboración de un inventario de planeamiento urbanístico, informatización y actualización.
 - Mantenimiento de los núcleos de población rural existente.
 - La conservación del medio ambiente y los recursos naturales, continuando con el desarrollo del programa del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural, su revisión y actualización.
 - Redacción de un Plan Especial del Camino de Santiago, aunque de forma transitoria se esté elaborando un Decreto de delimitación y protección.
 - Realizar un estudio sobre las incidencias del suelo en el precio de la vivienda en relación con las previsiones de suelo en planeamiento.
 - Fomentar la adquisición de Patrimonio Municipal de Suelo.
 - Establecer una política de concertación entre las Administraciones Estatal, Autonómica y Local en materia de suelo, urbanización y viviendas.