

CONSIDERACIONES SOBRE EL TRATAMIENTO DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA VIGENTE LEY DEL SUELO FRENTE A LAS INNOVACIONES PREVISTAS EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO SOSTENIBLE

0. Introducción
1. Clasificación del suelo
2. Clases, categorías y afecciones
3. Derechos de los titulares de suelo no urbanizable
4. Obligaciones y limitaciones de los titulares de suelo no urbanizable
5. Determinaciones generales de carácter subsidiario
6. Tipos de usos en suelo no urbanizable
7. Calificación urbanística, descripción, requisitos, tramitación

0.- INTRODUCCIÓN

Este texto descriptivo tiene como finalidad sintetizar de forma accesible el estado actual de las líneas esenciales de los trabajos realizados, para la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, destinados a formular diagnóstico, análisis y propuestas de modificación de los contenidos de la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura, relacionados con el Suelo No Urbanizable (SNU).

A largo del trabajo, se emplean de manera recurrente términos y convenciones cuyo sentido y alcance conviene matizar:

- LESOTEX: vigente Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura
- REPLANEX: vigente Reglamento de Planeamiento de Extremadura
- Clasificación del Suelo: acto mediante el que se atribuye a una porción de suelo su pertenencia a una de las tres clases de suelo existentes en la actualidad: urbano, urbanizable y no urbanizable
- Suelo No Urbanizable (SNU): clase de suelo definido en LESOTEX, asimilable al suelo “natural” o en situación de suelo rústico, por oposición al que es objeto de urbanización; De modo preferente, se utilizará Suelo Rústico, como denominación del Suelo No Urbanizable, en la propuesta de reforma de ley del suelo extremeña
- En nuestra tradición urbanística y en nuestro marco legal, existe un sistema de planeamiento jerárquico; así, los diferentes instrumentos de planeamiento poseen un orden de prelación, o jerarquía, que conlleva el sometimiento al nivel superior
- Planeamiento Urbanístico: instrumentos de planeamiento, o de desarrollo del mismo, de ámbito no superior al municipio; se incluyen los PGM, las NNSS y los PDSU
- PGM o Plan General Municipal: el instrumento de planeamiento urbanístico genérico que prevé la LESOTEX para los municipios
- NNSS o Normas Subsidiarias: antiguo instrumento de planeamiento, de ámbito municipal o comarcal, que pervive en ciertos municipios carentes de PGM
- PDSU o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano: clasificación de suelo, sin verdadera categoría de planeamiento, que pervive en ciertos municipios carentes de PGM, e incluso de NNSS
- Planeamiento Territorial: instrumentos de planeamiento (u ordenación), de ámbito supramunicipal y de jerarquía superior a la del planeamiento urbanístico; en la vigente ley extremeña, se incluyen los Criterios de Ordenación Urbanística (COU), las Directrices de Ordenación Urbanística (DOU) y los Planes Territoriales (PT)
- De modo tradicional, se consideran actos, usos y actividades “propios de la naturaleza del suelo no urbanizable”, los relacionados con su explotación agropecuaria, forestal y cinegética. Por oposición, se suelen considerar ajenos a dicha “naturaleza” el resto de actividades, especialmente las que habitualmente se desarrollan en suelo urbano, o las que tienen carácter industrial, terciario, residencial, etc.
- RFNP, o Riesgo de Formación de Núcleo de Población: existencia de características objetivas, en la materialización concreta de un aprovechamiento en suelo rústico, que permiten calificarlo como impropio del dicha clase (suelo rústico), por la demanda de servicios e infraestructuras propias de ámbitos urbanos.

1.- CLASES, CATEGORÍAS Y AFECCIONES

Clasificación del suelo

Actualmente la potestad de clasificar el suelo, recae exclusivamente en el Plan General Municipal. El planeamiento territorial, ordena esencialmente usos e intensidades por áreas homogéneas. Así el PGM clasifica Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable.

La tramitación de PGM, se ha demostrado un problemático, caro y lento proceso, con una duración media no menor de 5-6 años, esencialmente por los problemas derivados de la tramitación intersectorial

La ordenación y gestión del suelo urbano así como sus posibles áreas de crecimiento son asuntos de competencia esencialmente municipal

La ordenación y regulación del territorio, los sistemas supramunicipales y las inversiones regionales, responden a un interés de rango supramunicipal, que debe observar una perspectiva inaccesible a la escala municipal

El mosaico regional resultante de las dispares ordenaciones urbanísticas se traduce frecuentemente en territorios similares con regulaciones dispares, con el consiguiente agravio comparativo por distorsión la distribución de oportunidades

En áreas donde coexisten Planes Territoriales y Planeamiento Urbanístico precedente, se plantean frecuentes contradicciones, necesidades de procedimientos de adaptación, conflictos urbanísticos, situaciones de pretendida inseguridad jurídico-urbanística

El hecho de que un PGM y un PT, de modo asincrónico pretendan actuar y ordenar el suelo "natural" supone un doble esfuerzo de tramitación, doble gasto y necesidad de dobles pronunciamientos administrativos sobre la ordenación un mismo ámbito espacial

En el suelo supra-urbano confluyen intereses, organismos, inversiones y actores de magnitud netamente superior a la del municipio, por lo que cualquier dialéctica entre entidades desiguales puede saldarse con claros desequilibrios

Objetivo 1.1.: posibilitar el futuro desarrollo reglamentario de la regulación detallada de procedimientos en el Suelo Rústico

Objetivo 1.2.: en un futuro, sería conveniente establecer un esquema básico de clasificación del suelo, que evitara redundancias, contradicciones y trámites innecesarios. Para ello, se proponen las siguientes reglas:

- Trasponer el esquema jerárquico a la clasificación del suelo rústico, otorgando al planeamiento territorial la función de clasificación y ordenación del suelo rústico, de modo generalizado
- Considerar como caso prototípico de planeamiento municipal, el de los pequeños municipios
- Considerar como casos singulares de planeamiento municipal, el de los términos de mayor población, desarrollo y dinámica socioeconómica, del conjunto de la región
- Reforzar las capacidades reales de los municipios respecto a las determinaciones del suelo urbano y urbanizable

		Clases de suelo a determinar y a ordenar		
		Suelo Urbano	Suelo Urbanizable	Suelo Rústico
Instrumento capacitado para determinar la clase de suelo y ordenarlo	PGM	si	si	si ¹
	PT	-	-	si
	Ley del Suelo	si ²	-	si ²

(1) En ausencia de Plan Territorial, o en municipios de cierto rango o entidad

(2) Como determinaciones subsidiarias, ante la ausencia de PT ó PGM

Tabla 1: clasificación del suelo

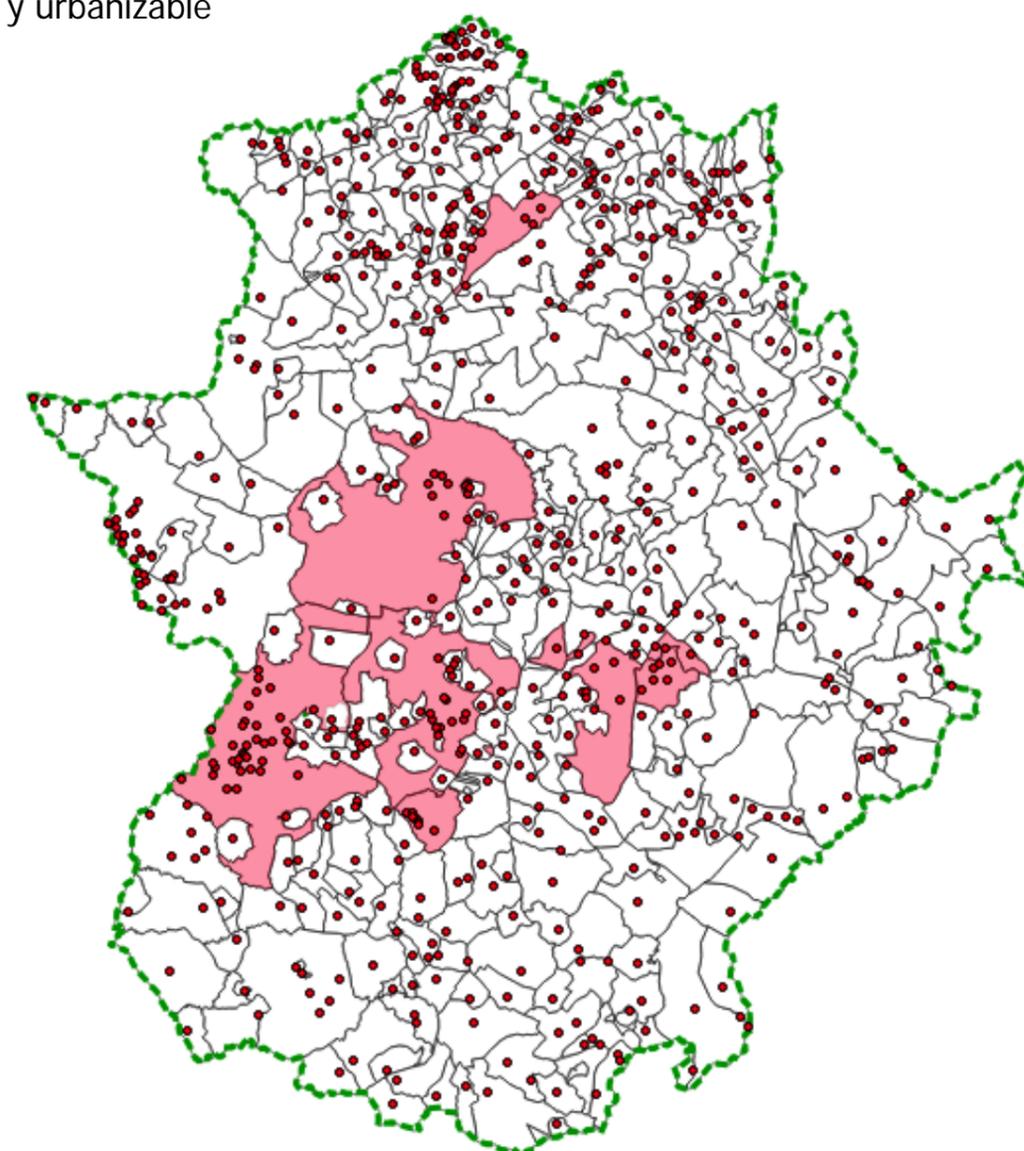


Imagen 1: representación de los núcleos de población (suelo urbano) y de los términos municipales con población superior a 25.000 hab. Con fondo blanco el continuo de suelo rústico en municipios de menor entidad.

2.- CLASES, CATEGORÍAS Y AFECCIONES

Las clases de suelo

Actualmente la LESOTEX contempla tres clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable. ¿Cuál es el estado del SNU?

En nuestra sociedad, hasta la manifestación más evidente de la inconsistencia del boom inmobiliario, el protagonismo indiscutible correspondía al suelo urbano y al urbanizable, como materialización de un teórico crecimiento constante.

La importancia preponderante del suelo urbano o urbanizable, proviene de su potencial capacidad de generar expectativas de negocio. Así se configuran polos de atracción demográfica en los nodos productivos, que circularmente, generan nuevas demandas de actividad. Hechos que se manifiestan en una extensa e intensa atención en el planeamiento.

En el suelo no urbanizable, no se reconoce expresamente la posibilidad ordinaria de aprovechamiento urbanístico. Aunque de facto el procedimiento de calificación urbanística, es la legitimación de tal beneficio. El suelo no urbanizable, en oposición a las otras clases, ha tenido dos grandes razones:

- *el tradicional aprovechamiento agropecuario, forestal y cinegético*
- *la protección medioambiental y la de los dominios públicos naturales.*

En el estado actual de la cuestión, con las figuras de planeamiento existentes, con las variadas normativas protectoras, con los instrumentos de control y disciplina, ¿tenemos un suelo no urbanizable controlado, óptimamente aprovechado, con una equilibrada relación entre conservación y explotación?, ¿el suelo no urbanizable se entiende como una carga limitante, o como una oportunidad?

Somos conocedores de realidades evidentes que contradicen el discurso teórico sobre el SNU:

- *existen numerosas y extensas áreas de SNU, que sometidas a presión especulativa, sin el control disciplinario debido, generan auténticas urbanizaciones irregulares, de efectos ambientales no deseables, donde se manifiesta un desigual reparto de cargas y beneficios*
- *las soluciones técnicas y legales para regularizar actuaciones irregulares, se fundamentan en la dicotomía SNU<>SU; aun siendo posible urbanizaciones de impacto atenuado, todo lo que deje de ser suelo natural tiene una única salida, convertirse en SU*
- *el SNU sin una población vinculada al medio rural, a su aprovechamiento y conservación, sólo será un mero monte sin gestión*
- ***Extremadura es esencialmente rural, esencialmente suelo rústico; la despoblación rural es la desvinculación entre personas y suelo rústico***

Actualmente, ¿qué destino y posibilidades de uso tiene el SNU?

De modo general la normativa urbanística reconoce al SNU la naturaleza agropecuaria, forestal y cinegética. Siendo esta afirmación, una aproximación insuficiente, centrada en los aprovechamientos monetizables, que a corto, o medio plazo, generen altos rendimientos. Entendemos que se ignora la relevancia de otros aprovechamientos de ritmo cadencioso, que basados en valores del territorio, generan riquezas colectivas a largo plazo. Como ejemplos: montes de utilidad pública o protectores, paisajes valiosos, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para actividades de esparcimiento, entornos para práctica deportiva, formación, turismo, recursos energéticos sostenibles, producción de bienes de valor añadido, agroindustrias, etc. Todos ellos encuentran en el suelo rústico el soporte idóneo. El suelo rústico tiene una compleja "naturaleza" que excede los planteamientos simplistas de algunos planeamientos.

Al abordar el análisis y regulación de usos en el suelo rústico de modo descontextualizado, tiene una especial relevancia la elevada complejidad de su naturaleza multifacética. Los ecosistemas, incorporada la figura humana, poseen intrincadas tramas de relaciones superpuestas. Ante esta complejidad, los simples clasificaciones de usos permitidos-compatibles-incompatibles son insuficientes. Entran en juego intensidades, integración ambiental, intercambios de materia-energía con el entorno, etc. Estas observaciones, nos hacen cuestionar la simple compatibilidad de usos, que abordan algunos planes. La técnica de la zonificación, llevada al extremo, recrea un modelo de pobre contenido. Mientras que la realidad que pretende sistematizar, más aún en el suelo natural, posee innumerables planos superpuestos. Resultaría por ello paradójico, que una convención compartida (el planeamiento) destinada a mejorar el futuro, acabe empobreciendo nuestras opciones de uso racional y sostenible del entorno. Bien sea por abortarlas prematuramente, o por destruirlas inconscientemente.

Contemplando el conjunto del suelo natural extremeño, con sus variadas características edafológicas, climatológicas e hídricas, observamos un mosaico de áreas naturales, que poseen capacidades productivas y económicas absolutamente diferenciadas. Estamos ante un SNU extenso y claramente heterogéneo. La variabilidad añade dificultad en su análisis y estudio.

En zonas de elevado rendimiento productivo, el propio suelo rústico se constituye en factor de crecimiento demográfico. Por el contrario, en ámbitos naturales inadecuados para generar rápidos retornos económicos en mercados globalizados (agropecuarios-forestales-cinegéticos), ¿debemos negar el resto de oportunidades de generar riquezas?, ¿debemos resignarnos a la despoblación? Nuestra respuesta debe ser rotundamente no. Y para ello, debemos facilitar las condiciones que posibiliten aprovechamientos no estrictamente tradicionales, que siendo compatibles con los valores a conservar, implanten actividades, sin necesariamente urbanizar el suelo rústico.

Implantar actividades o usos en el SNU no debe suponer la urbanización del medio natural. Preservar valores tradicionales, no debe limitar nuevos aprovechamientos compatibles. La necesidad, más que la virtud, será encontrar un equilibrio.

Actualmente, ¿con qué criterios se clasifica el SNU?

Atendiendo a la LESOTEX, es función atribuida al PGM, para la cual deben considerarse los siguientes factores:

- *la condición de dominio público natural*
- *la existencia de valores/riquezas a proteger (ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, científicos, históricos, productivos agrícolas, forestales, ganaderos,...)*
- *resultar objetivamente inadecuados para su incorporación inmediata al proceso urbanizador.*

Estos requisitos generan ciertas disfunciones:

- *la condición de SNU debe justificarse, como si se tratara de una excepcionalidad, cuando en realidad, nuestro territorio es un continuo SNU, con ciertas islas de suelo urbano/urbanizable*
- *la carga de la prueba debería recaer sobre la justificación de la existencia de suelo urbano, o más aún, sobre la motivación del suelo urbanizable*
- *el SNU Común (no protegido) no ha funcionado, ni tiene sentido en el futuro, como una reserva de terreno para potenciales crecimientos urbanos.*

Actualmente, las categorías de SNU ¿son plenamente adecuadas?

De manera simplificada, la LESOTEX distingue entre SNU Común y Protegido, existiendo una extensa relación de motivos, que motivarían diferentes protecciones:

- *por ser dominios públicos naturales*
- *por existencia de valores a proteger (medioambientales, patrimoniales-culturales, paisajísticos, ...)*
- *por la existencia de aprovechamientos estratégicos (agrícolas, ganaderos, forestales, hidrológicos,...)*
- *para preservar la funcionalidad de infraestructuras y equipamientos*

¿Son similares las naturalezas etiológicas de las protecciones? No, claramente no. Algunas se fundamentan en condiciones materiales objetivas del territorio, con carácter durativo. Otras, en disposiciones administrativas, o en titularidades de propiedad, todo ello mutable.

También debemos mencionar aquí, la particular redacción del artículo 7 del REPLANEX, que en su caracterización del SNU Común, propicia una interpretación forzada y restrictiva del SNU Común: "exclusivamente, el que resultara inadecuado para incorporarlo al proceso urbanizador", debiendo entenderse el resto de SNU como SNU Protegido. Así, los defensores de esta tendencia, propugnan un SNU protegido en su práctica totalidad, a excepción de ciertas coronas periurbanas de SNU Común. Hecho que bloquea innumerables iniciativas de aprovechamiento de SNU.

Objetivo 2.1.: manteniendo la tríada conceptual de clases de suelo, emplear como denominación idónea para el “suelo natural” la de Suelo Rústico, en lugar de la actualmente recogida en LESOTEX, de Suelo No Urbanizable.

Objetivo 2.2.: superar la estricta consideración de actividades propias de la “naturaleza tradicional” del suelo rústico, frente a actividades ajenas. La naturaleza de nuestro suelo rústico puede comprender un catálogo mucho más amplio de usos propios, que se apoyen en multitud de potencialidades: montes de utilidad pública o protectores, paisajes valiosos, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para actividades de esparcimiento, entornos para práctica deportiva, formación, turismo, recursos energéticos sostenibles, producción de bienes de valor añadido, diversificación agropecuaria, etc

Objetivo 2.3.: fundamentar la clasificación del suelo rústico en su propia relevancia cuantitativa y cualitativa, como categoría básica del territorio, a excepción de todo aquello que deba ser necesariamente urbano o urbanizable.

Objetivo 2.4.: promover de modo preferente, la clasificación del suelo rústico a través del planeamiento territorial, como superestructura clasificatoria en la que deben acomodarse las determinaciones de menor escala de los PGM. Así, se perseguirán dos fines deseables: ordenar el conjunto del suelo rústico extremeño y agilizar la tramitación del planeamiento municipal en los pequeños municipios (la mayoría).

Objetivo 2.5.: establecer nuevo sistema categorizador del suelo rústico, basado en tres categorías fundamentales: común, restringido y protegido. Así se reforzará la consideración del suelo rústico común, como soporte de actividades en ciertas áreas rurales, frente a las categorías vedadas a la implantación de usos y actividades.

La categoría de suelo rústico restringido, tiene como finalidad evitar la ocupación de usos incompatibles con la existencia de riesgos (naturales o artificiales), o incluso, ante la existencia de razones de interés general, que obligan a que determinadas áreas no sean objeto de implantación de ciertos usos.

Objetivo 2.6.: distinguir entre categorías de suelo rústico y afecciones sectoriales. Las primeras vinculadas a espacios físicos de determinada naturaleza material, las segundas, como superposiciones de normas administrativas, que con carácter temporal condicionan usos.

3.- DERECHOS DE LOS TITULARES DE SUELO NO URBANIZABLE, O SUELO RÚSTICO

Actualmente la LESOTEX propugna un compendio de derechos propios de los titulares del suelo no urbanizable. El concepto clave que subyace en el juicio sobre legitimidad de derechos es el de la naturaleza del SNU. Naturaleza, que ya demostramos, se interpreta de manera tradicionalmente restrictiva:

- uso, disfrute, explotación, conforme a su naturaleza, situación y normativa, al tiempo que se preservan las condiciones edafológicas o ecológicas, y se evitan riesgos naturales
- aprovechamientos, agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o análogos, conforme su naturaleza y empleando medios ordinarios y sin incurrir en la transformación del suelo
- obras, construcciones e instalaciones, que excediendo el punto anterior, se legitimen en el planeamiento, o planes sectoriales.

De manera un tanto inconexa, la ley incorpora una medida excepcional, que permite legitimar aprovechamientos urbanísticos ajenos a la naturaleza del SNU, estableciendo incluso, una contraprestación económica a la administración, en compensación por el aprovechamiento obtenido: la Calificación Urbanística.

En la disposición adicional 5ª de la LESOTEX, se aborda brevemente la regularización de actuaciones clandestinas o ilegales de carácter aislado que forman núcleo de población (RUCI), estableciendo como paso necesario la reclasificación del ámbito como suelo urbano no consolidado. Más como derecho, que como obligación imperativa.

Esta opción, es un primer paso para abordar de manera abierta los actos ilegítimos, ya consumados, que durante décadas se han tolerado. Pero estimamos que no profundiza en cuestiones esenciales:

- ¿qué motivación tiene el infractor, para regularizar su situación, una vez alcanzada la prescripción de la infracción?
- ¿por qué debe transformarse la urbanización irregular, necesariamente en suelo urbano, convirtiéndose en una posible carga municipal indeseable e insostenible?
- ¿cuáles son los efectos indeseables que deben paliarse?, ¿a costa de qué responsables?, ¿equidistribución de cargas y beneficios?

Observamos que los contenidos relativos al SNU, en la vigente LESOTEX, se exponen siguiendo una organización generalista, que desarrolla en serie correlativa conceptos de toda clase de suelos. De tal modo, que el lector interesado en contenidos sobre SNU debe entresacar párrafos de un extenso conjunto de artículos, para luego recomponer su particular compendio sobre esa especialidad. Probablemente sea un orden académico, estético, o de cualquier otra lógica, pero debemos objetar que un tanto áspero e incómodo para el usuario de la norma.

Objetivo 3.1.: ampliar las categorías básicas de aprovechamientos compatibles con el suelo rústico, ampliando el contenido del concepto "*al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales*" en la dirección de cuantos aprovechamientos resulten coherentes con el uso racional y sostenible de recursos naturales, más allá de los usos tradicionales. Esta iniciativa apunta hacia actividades complementarias que diversifiquen los usos rurales tradicionalmente admitidos, pudiéndose llegar a delimitar áreas aptas para uso de segundas residencias, productivos, agroindustrias, turísticos, deportivos, energías sostenibles, esparcimiento, formación, etc.

Objetivo 3.2.: reconocer la existencia de áreas de suelo rústico en las que se ha tolerado la formación de núcleos de población (asentamientos irregulares), tanto residenciales, como productivos, sobre los que no procede la apertura de expedientes de restauración de legalidad, pero que suponen permanentes agresiones paisajísticas, ambientales, así como un injusto disfrute de aprovechamientos ilegítimos.

Objetivo 3.4.: promover herramientas eficientes que permitan controlar y corregir los impactos ambientales, paisajísticos y socioeconómicos de los asentamientos irregulares. Bien sea a través de la regularización voluntaria, o en caso contrario, mediante un canon ambiental, que gravando tales propiedades, permitiera compensar los efectos ambientales de los asentamientos.

Ojetivo 3.5.: habilitar un procedimiento de regularización de los asentamientos irregulares en suelo rústico, basado en los principios subsiguientes:

- delimitación en planeamiento territorial y urbanístico, de áreas afectadas por asentamientos irregulares en suelo rústico, con el efecto de paralizar en ellas nuevas actuaciones
- la delimitación de áreas de asentamientos irregulares, requerirá en el planeamiento municipal, la documentación descriptiva exhaustiva de los aprovechamientos existentes y podrá habilitar especiales medidas disciplinarias o ambientales, entre otras, el gravar los aprovechamientos materializados con un canon anual destinado a un patrimonio público de protección medioambiental, con el que la administración competente ejecute medidas compensatorias.
- los ámbitos de asentamientos irregulares, en los que se realice la ordenación voluntaria, deberán promover un plan especial, que conllevará la tramitación ambiental que reglamentariamente se establezca; en este plan especial, se describirán las medidas compensatorias ambientales y paisajísticas, las obras e instalaciones necesarias, el procedimiento de gestión y las obligaciones adquiridas por los titulares, ante la administración.
- La finalidad última será rebajar el impacto ambiental del asentamiento irregular, hasta límites admisibles, corresponsabilizar a los titulares del mantenimiento y conservación del ámbito, al tiempo que se regula un uso racional de las propiedades, aún estando en régimen de fuera de ordenación, hasta su amortización.
- En los ámbitos de asentamientos irregulares donde no haga efectiva la ordenación voluntaria, los aprovechamientos materializados permanecerán en rigurosa situación fuera de ordenación, gravados con el canon ambiental anual, hasta el fin de su vida útil.

4.- OBLIGACIONES Y LIMITACIONES DE LOS TITULARES DE SUELO NO URBANIZABLE, O SUELO RÚSTICO

Actualmente la LESOTEX relaciona un conjunto de deberes, de naturaleza preservadora, que persiguen la conservación de los suelos naturales y la limitación de riesgos. Todo ello, bajo el marco general que obliga a destinar cualquier tipo de suelo al uso previsto en los instrumentos de ordenación territorial o planeamiento urbanístico, y al levantamiento de cargas como requisito previo al ejercicio de derechos.

De acuerdo con los planteamientos abordados en este trabajo, se proponen las innovaciones que describen los siguientes objetivos.

Objetivo 4.1.: establecer de modo general, para todo suelo rústico, la limitación de uso relativa a no generar riesgo de núcleo de formación. El concepto del RFNP, se recogerá de forma genérica en la ley, pero se desarrollará para cada área territorial homogénea a través del planeamiento territorial y urbanístico. Como bases valorativas para apreciar RFNP: parcelaciones urbanísticas, divisiones con derecho de uso exclusivo, instalaciones e infraestructuras impropias del suelo rústico, la existencia de edificios con densidades, distribuciones, tipologías y usos impropios del SR,... Así, evitamos elaborar una definición general para todo el ámbito extremeño, que contenga magnitudes mensurables determinadas.

Objetivo 4.2.: establecer de modo general, para todo suelo rústico, la limitación de someterse a una adecuada integración paisajística y ambiental, acreditada técnicamente mediante estudio técnico que contemple aspectos visuales, perspectivas, composición, materiales, características cromáticas, texturas, valores constructivos, tradición cultural, etc.

Objetivo 4.3.: someter los asentamientos irregulares (productivos o residenciales), a un canon ambiental autonómico de carácter anual, destinado a paliar los efectos medioambientales de los aprovechamientos materializados, estableciéndose una cuantía del 1% del valor total de la ejecución de las obras e instalaciones existentes, en el momento de la entrada en vigor del planeamiento que los delimite.

5.- DETERMINACIONES GENERALES DE CARÁCTER SUBSIDIARIO EN SUELO RÚSTICO

Actualmente la LESOTEX, en el artículo 17, incluye un conjunto de determinaciones de aplicación directa, que esencialmente son reglas generales, difícilmente cuantificables, sobre adecuadas condiciones de integración.

Además, el punto 3 del mencionado artículo, establece determinaciones subsidiarias, ante la carencia de planeamiento. Siendo una de ellas, la exigencia de no dar lugar a la formación de núcleo de población. Aspecto que se considera esencial y no subsidiario, tal y como se abordó en el Objetivo 4.1.

Como innovación más significativa:

Objetivo 5.1.: establecer un conjunto de determinaciones subsidiarias, que de modo general, para todo suelo rústico carente de planeamiento, sienten bases sobre implantación, características tipológicas de los edificios, alturas y acabados. Se incluyen condiciones de distancias mínimas, cantidad de construcciones inscritas en un círculo, etc, para que su aplicación surta un efecto práctico que evite el RFNP.

6.- TIPOS DE USOS EN SUELO NO URBANIZABLE, O SUELO RÚSTICO

Actualmente, nuestra ley establece una distinción básica entre los usos propios de la naturaleza clásica del SNU y otros usos, que si son reconocidos en el planeamiento y además figuran entre en la compleja clasificación de usos, condiciones, requisitos de parcela, antigüedad, etc, pueden legitimarse, de modo excepcional, mediante calificación urbanística. El resto de aprovechamientos, no son autorizables.

De modo habitual se establece la exigencia de que los usos, para ser viables, deben estar expresamente autorizados en el planeamiento. Lo cual, sería aceptable si el planeamiento contuviera relaciones exhaustivas y permanentemente actualizadas de posibles usos. Esta exigencia de la autorización expresa previa, trasfiere a los promotores de usos la carga de actualizar el planeamiento, ante las nuevas iniciativas.

Especialmente en los usos autorizables mediante calificación urbanística, la compleja estructura organizativa de la LESOTEX, crea concatenaciones de subcategorías, que generan más incertidumbre que claridad.

Como innovaciones a destacar:

Objetivo 6.1.: simplificar la clasificación de usos en suelo rústico, apoyándonos en su viabilidad o tramitación, en lugar de intentar aportar enumeraciones no exhaustivas de aprovechamientos, que están abocadas a la excesiva generalización, o a la obsolescencia. Para ello, se establecen tres tipos de usos en suelo rústico:

- usos autorizados, aquellos que expresamente se califican de ese modo en el planeamiento territorial, o urbanístico, por corresponderse con los procedimientos ordinarios de aprovechamiento de los recursos del Suelo Rústico, en relación directa con el suelo soporte, conforme a su naturaleza productiva y sin que conlleven alteraciones inadmisibles; procede su legitimación mediante licencia o comunicación previa
- usos prohibidos, aquellos que expresamente se califican de ese modo en el planeamiento territorial, o urbanístico, por conllevar transformación indeseable de la naturaleza rústica del suelo, o deterioro inadmisibles de sus valores
- usos autorizables, el resto de usos, no incluidos en las categorías anteriores, que no observando relación de dependencia directa con el suelo soporte en el que se desarrollan, resultan compatibles con la naturaleza rústica del mismo y la conservación de sus valores; suelen concurrir condiciones de interés público o incompatibilidad con el suelo urbano; su legitimación precisa calificación urbanística previa a la licencia o comunicación.

Objetivo 6.2.: trasladar al planeamiento territorial el peso de la compatibilidad de usos en suelo rústico, para lograr un grado de aproximación idóneo, entre la generalización de la ley y la excesiva atomización de los PGM.

7.- CALIFICACIÓN URBANÍSTICA, DESCRIPCIÓN, REQUISITOS Y TRAMITACIÓN

Actualmente. Aun comprendiendo la necesidad del procedimiento extraordinario de la calificación urbanística, debemos revisar su aplicación con espíritu crítico.

- el procedimiento es excesivamente lento y complejo
- la falta de regulación reglamentaria y de un planeamiento con criterios coordinados respecto al SNU, le confiere inseguridad y falta de criterios públicos claros
- contemplando los resultados obtenidos en el contexto regional, podemos observar casos de autorizaciones aparentemente contrarias al interés público territorial, convirtiéndose en un procedimiento exprés para evitar la gestión y desarrollo reglamentario de suelos, en competencia con suelos programados vacantes
- la competencia autonómica es especialmente justificable en casos donde el planeamiento no ofrezca una respuesta objetivamente clara respecto al uso e intensidad promovido, o cuando la singularidad de la iniciativa requiera especiales valoraciones, por su naturaleza

Actualmente. Los requisitos establecidos en LESOTEX son complejos, propenden a la confusión, al tiempo que dejan ciertos vacíos de regulación.

Se proponen los siguientes objetivos innovadores:

Objetivo 7.1.: para agilizar la tramitación autonómica, concretar las competencias autonómicas a los expedientes de calificación en los siguientes casos:

- suelo de municipios cuyo PGM no esté adaptado a la presente ley del suelo
- suelo rústico protegido
- suelo rústico restringido

Objetivo 7.2.: como fomento de autonomía municipal y simplificando trámites, trasladar competencia a municipios en los siguientes casos:

- suelo rústico común de municipios con población no inferior a 20.000 hab
- suelo rústico común de municipios que contando con población inferior a 20.000 hab, siempre que posean planeamiento territorial o PGM adaptado a la presente ley, en cuyo caso, será preceptivo incluir informes técnico y jurídico de servicios técnicos de la administración, con acreditada capacitación urbanística: Diputaciones Provinciales, Oficinas de Gestión Urbanística de Mancomunidades o de Consorcios Urbanísticos.

Objetivo 7.3.: otorgar naturaleza preferente al canon urbanístico, pasando de “canon sustitutivo” a contraprestación habitual, en detrimento de la entrega de terrenos; entendemos que para los municipios es la opción más ágil, al tiempo que se evitan procedimientos confusos de valoración.

Objetivo 7.4.: simplificar los requisitos sustantivos del artículo 27.1. de LESOTEX, al tiempo que se establecen como requisitos subsidiarios, ante la carencia de planeamiento territorial adaptado a la nueva ley del suelo. Así las superficies mínimas (p.ej. 1,5 Ha) no se establecerá de forma homogénea para realidades dispares.

Objetivo 7.5.: simplificar y suavizar los requisitos en los casos de rehabilitación efectiva de edificios existentes, en consonancia con criterios de reutilización, rehabilitación, recuperación y mínimo impacto.

Objetivo 7.6.: procurar que el planeamiento territorial establezca por áreas de suelo rústico, unos *intervalos objetivos de cumplimiento de condiciones para los usos autorizables*. Así para los usos incluidos, con determinadas intensidades, emplazamientos y condiciones descritas, se garantizaría la compatibilidad urbanística y medioambiental, sin requerirse una detallada evaluación de cada caso.