

TESIS DOCTORAL:

REGIMEN JURIDICO URFANISTICO DEL ESPACIO
RURAL: LA UTILIZACION EDIFICATORIA DEL
SUELO NO URBANIZABLE.

Venancio Gutierrez Colomina

7

Dirigida por D. Federico Rosero Hernandez

CAPITULO PRIMERO

LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL.

	<u>PAG.</u>
I.- IDEAS GENERALES.....	7
1.- El enfoque agrario tradicional del espacio rural	7
2.- La pérdida de funcionalidad de lo agrario y la renovación funcional del área rural	9
3.- La concepción positiva del suelo rural en la nueva legislación autonómica	12
II.- ESTATUTO JURIDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE.....	15
1.- El contenido del derecho de propiedad en el suelo rural	16
2.- Los Aprovechamientos o Usos del Suelo Rural....	20
A).- Perspectiva Rural	22
1Q.- Derecho a la explotación agropecuaria de la tierra.....	22
2Q.- El "ius aedificandi" vinculado a la funcionalidad agraria	25
3Q.- El "ius aedificandi" de construccio- nes e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servi- cio de la obras públicas.....	26

42.- El "ius aedificandi" referido a construcciones o instalaciones de utilidad pública o interes social que hayan de emplazarse en el medio rural	28
B).- Perspectiva Urbanística	29
3.- Prohibiciones o Limitaciones del Suelo Rural ...	33
- Prohibición de adoptar las características urbanas	34
- Prohibición de fraccionamientos contra la legislación agraria	36
- Prohibición de constituir núcleos de población	38
- Prohibición de transformación del destino	39
- Imposibilidad de considerar las instalaciones industriales como edificaciones de utilidad pública o interés social	41
- Prohibición de instalaciones no autorizadas por el Planeamiento	42
III.- FUNCIONALIDAD DEL SUELO NO URBANIZABLE	43
1.- Diversidad funcional en el espacio rural	43
2.- Funciones tradicionales y esenciales de carácter agrario	45
3.- Otras funciones productivas de carácter no agrario.....	46

3.1).- La industria en el Mundo Rural	48
3.2).- La implantación de las nuevas tecnologías en el espacio rural	51
3.3).- El Turismo rural	58
4.- Los servicios y equipamientos en el espacio rural.....	64
5.- La función residencial en el mundo rural	66
 IV.- CLASES DE SUELO NO URBANIZABLE	 74
1.- La clasificación de la Legislación Estatal: Suelo No Urbanizable simple y protegido	75
2.-La Clasificación en la Ley del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias	78
a).- Suelo rústico forestal	79
b).- Suelo rústico potencialmente productivo ...	83
1).- Ideas Generales	83
2).- La correlación actividad extractiva y medioambiental	84
3).- Potenciación de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales	89
4).- El aprovechamiento de los recursos naturales hidrológicos	91
c).- Suelo rústico de protección	93
d).- Suelo rústico de litoral y costero	96
a').- Ideas Generales	96

b').- Antecedentes normativos en el tratamiento del litoral	97
c').- El tratamiento del litoral en la vigente y reciente Ley de Costas	100
d').- Problemas urbanísticos específicos de los Puertos Deportivos con especial referencia a su ubicación en el suelo no Urbanizable	107
e).- Asentamientos rurales	118
f).- Suelo rústico residual	118
3.- La Clasificación del Suelo Rural en la Ley de Adaptación Gallega	121
a).- Ideas Generales	121
b).- Núcleos rurales tradicionales y de reciente formación	123
c).- La pervivencia de la clasificación del suelo no urbanizable en los núcleos de población rurales	125
4.- La clasificación del Suelo Rural en la Ley Foral Navarra 6/1.987, de 10 de Abril, de Normas Urbanísticas Regionales para protección y Uso del Territorio	126

LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL.-

I.- IDEAS GENERALES.-

1.- El enfoque agrario tradicional del espacio rural.-

Desde la optica de una Ordenación integral del territorio, pensamos, que mantener la concepción tradicional de considerar el espacio rural como algo marginal, es errónea.

En opinión de Lefebvre (1), es de extrema importancia la relación entre espacio y tiempo, ya que todo espacio social es un empleo del tiempo. Hasta tal punto es así, que se puede considerar que el espacio "es la manifestación de un empleo del tiempo en una determinada sociedad".

Y en este sentido el espacio rural ha supuesto habitualmente el empleo del tiempo en funciones de carácter agrarias casi con caracter exclusivo, y la ordenación de dicho espacio, aun desde una perspectiva positiva, solo ha traído consigo el que la ordenación del territorio rural vaya dirigido a una mejor prestación de la función agraria y de las complementarias que ésta conlleva.

Ahora bien en la actualidad no es posible considerar el espacio rural exclusivamente como el soporte físico donde mayoritariamente tienen lugar estas funciones agrarias, ya que en el área rural se están produciendo en nuestros días una pluralidad de funciones que no tienen carácter agrario, y que incluso podría pensarse, que en su conjunto están alcanzando una mayor importancia. Y es que como afirma Gonzalo Barriento (2) "La agricultura se ha convertido en una actividad secundaria y complementaria para una gran cantidad de la población rural. Y es esta realidad la que debe tenerse en cuenta en todo intento de ordenación". En efecto lo agrario está sumido en una crisis estructural, en una grave quiebra de señas de identidad incluso.

Y lo que es cierto es, que esta crisis agraria estructural, esta crisis de los valores del campo, de los núcleos rurales y de sus modelos de conducta producen el predominio aceptado y querido de todo lo procedente o identificable con la ciudad, hasta tal punto que Lefebvre (3) dice que se considera como un hecho logrado el denominar "sociedad urbana" a la sociedad contemporánea, para caracterizar a la vez su realidad y su tendencia. Y por ello en su opinión se puede concluir que "una hipótesis y una posibilidad de hipótesis se imponen como punto de partida de la reflexión: la urbanización cien por cien".

La continua urbanización del mundo rural no es solo una consecuencia de la crisis estructural de lo agrario, que anteriormente comentábamos, sino que el desplazamiento de un mayor valor económico a las funciones urbanas, es el elemento que ciertamente más incide en la permanente invasión del campo por la ciudad. En igualdad de calidad, lo urbano se impone a lo rural, solo es posible mantener una agricultura periurbana como dice Josefina Gomez Mendoza (4) "cuando sus excepcionales condiciones agronomicas compensaran sus más altos costes de producción resultantes del mayor valor del suelo y mayor carestia de su mano de obra". Pero lo normal es la permanente invasión del mundo rural por parte de lo urbano, como consecuencia de los mayores beneficios que produce al propietario del suelo.

2).- La pérdida de funcionalidad de lo agrario y la renovación funcional del area rural.-

En definitiva las funciones agrarias en el espacio rural, han ido perdiendo paulatinamente importancia, aunque en contrapartida este espacio haya asumido y esté asumiendo otras funciones que no son por ello menos protegibles e

incluso promocionables, pero que sin embargo no suelen tenerse en cuenta en la planificación del territorio.

Bajo estas consideraciones no es de extrañar que el espacio rural se haya regulado tradicional y especialmente en España, desde una perspectiva marginal o negativa, como lo que no es urbano; y donde esta base de partida es muy ilustrativa es en la terminología usada en la vigente legislación urbanística, de suelo no urbanizable.

Efectivamente el ámbito a que se refiere esta categoría de suelo es claramente negativo, el de la superficie exenta del proceso de urbanización. Para cumplir una doble finalidad:

a) Preservar y proteger los suelos naturales comprendidos dentro de este ámbito, del proceso de transformación en suelo urbano por razones agrarias, forestales, paisajistas, ecológicas etc.

b) Evitar que su utilización indiscriminada, como suelo dedicado a asentamientos urbanos, se haga sin las garantías que demandan la creación de los servicios mínimos obligatorios, su conexión con la red viaria en forma

adecuada etc.

Hay una permanente dialéctica de extensión indiscriminada de la acción urbanística al suelo rústico, aprovechando su menor valor para especular con la parcelación edificatoria del mismo.

Pero por otro lado no hay que olvidar, que existe una auténtica demanda, que no creemos que sea totalmente rechazable de ocupación con la edificación, para dar respuesta a las nuevas funciones que asume el espacio rural y que tampoco debe quedar sin ordenación alguna, o dotado exclusivamente de un mero régimen de prohibiciones y limitaciones, que es el que contiene actualmente la legislación urbanística estatal.

No creemos que los terrenos rurales que engloba la categoría de suelo no urbanizable, deban entenderse como algo residual, sino como un valor auténticamente estructurante de la ordenación del territorio, que demanda una consideración y estudio del mismo carácter que el del suelo urbano. Y este estudio debe tener en cuenta que el suelo rural no debe ya identificarse con suelo agrario, sino que como señala Jean Remy (5) hay que considerar el campo "en cuanto mundo rural y no como mundo agrícola,

siendo el primero un complejo que engloba lo social, lo cultural y lo personal, y limitándose el segundo al medio de trabajo".

3.- La concepción positiva del suelo rural en la nueva legislación autonómica.

En la actual Ley del Suelo de 1.975, el suelo no urbanizable se caracteriza por carecer de todo género de derechos o expectativas en orden a su utilización urbana. Por tanto como hemos dicho, la Ley del Suelo se ocupa de este suelo por el hecho de estar en la frontera del suelo apto para urbanizar, pero sin que se pueda equiparar a estos suelos, es decir a los urbanos y urbanizables, en cuanto su régimen jurídico, y en especial en lo referente a derechos, obligaciones y cargas, y sin que se regule el valor estructurante que indudablemente posee.

Afortunadamente la legislación autonómica va encarando el estudio del suelo rural desde otra perspectiva más positiva y en este sentido cabe destacar la Ley 5/1987 de 7 de Abril sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en su

preámbulo señala el carácter excesivamente genérico del ordenamiento jurídico urbanístico, indicando que la propia denominación en negativo del suelo no urbanizable, le confiere a aquél un carácter residual, no deseable.

Y para evitar esto la Ley sobre Ordenación del Suelo rústico establece que ha de ser un objetivo básico de la ordenación urbanística el estudio pormenorizado del suelo que expresamente va a quedar por decisión del Plan, excluido del proceso urbanizador, al tiempo que orienta mediante el señalamiento de las distintas categorías del suelo rústico existentes en el ámbito de la Comunidad, la forma en que, como mínimo, ha de abordarse aquella pormenorización.

En definitiva se le confiere a este tipo de suelo el mismo rango y nivel respecto de la ordenación urbanística que la Ley del Suelo otorga al suelo urbano y urbanizable.

Igualmente en la Ley de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia, se trata el Suelo no urbanizable desde otra perspectiva, se observa un desarrollo más completo del mismo, con un reconocimiento de su importancia en la ordenación del territorio, de los valores positivos que el mismo tiene al igual que el resto de los suelos.

En este sentido el art. 12 de la Ley gallega, prescribe que "Los Planes Generales y las Normas Subsidiarias Municipales, además de las previsiones exigidas por la Ley del Suelo y sus Reglamentos, contendrán un estudio del medio rural, al objeto de poder establecer medidas tendentes a la conservación y mejora de sus valores y potencialidades intrínsecas". Ya como vemos no estamos en presencia de meras limitaciones, para evitar la urbanización descontrolada, sino que es necesario que los Planes Generales aborden y desarrollen la problemática del mundo rural, incluso llegándose a regular los equipamientos mínimos que en el mismo deban de existir; en este sentido el art. 19, determina: "El Plan o Norma deberá determinar para los núcleos usuales la dotación mínima destinada a parque público y zonas verdes".

Sin embargo las posturas tradicionales en relación al suelo rural, de considerarlo como algo totalmente exento de ordenación siguen siendo numerosas, Rico Lenza (6) al comentar esta ley de la C. Autónoma de Galicia afirma que esta ley "desfigura la filosofía rural que impregna toda la L.S. como área exenta de núcleos de población, permite ordenar, incluso calificar, el suelo no urbanizable de estos núcleos en planes y normas sin ningún tipo de limitación".

No opina así Martín Blanco (7) para quien "los territorios objeto de las distintas clases de planes de Ordenación presuponen necesariamente la comprensión de todo el suelo urbano y rústico", aunque como el mismo señala, las medidas de actuación sean diferentes.

Afortunadamente la legislación autonómica, como ya tendremos ocasión de ir analizando, a pesar de algunos errores e imprevisiones, está abriendo una vía de análisis del mundo rural, con instrumentos urbanísticos ciertamente, pero respetando sustancialmente los valores intrínsecos que posee el suelo rural, denominado en la Ley del Suelo como suelo no urbanizable.

II.- EL ESTATUTO JURIDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE.-

Si como hemos dicho anteriormente el suelo no urbanizable carece de un aprovechamiento urbanístico similar al que la Ley del Suelo establece para el suelo urbano y el urbanizable, podríamos caer en el error de seguir en su estudio una sistemática exactamente igual, lo que nos llevaría a conclusiones unilaterales y parciales.

Por ello es necesario que en las páginas que siguen,

dediquemos un espacio a la reflexión sobre la incidencia que la función social de la propiedad tiene sobre la misma, y especialmente sobre la que sustenta el suelo rural, ya que como veremos, sobre la propiedad urbana y el ius aedificandi de la misma existe un tratamiento doctrinal bastante extenso, pero no ocurre lo mismo en lo referente al suelo agrario.

E igualmente será conveniente que distingamos en el estudio del suelo no urbanizable, su contenido positivo y negativo, así como el aprovechamiento de carácter urbanístico y agrario, ya que como señala Spantigati (8) "La disciplina es común, sobre todo entre propiedad urbana y propiedad rural" pero sin que olvidemos que hay importantes diferencias en su tratamiento, "centrados fundamentalmente en cuanto a los modos de goce y de uso".

1.- El contenido del derecho de propiedad en el suelo rural.-

El art. 32 de la Constitución española reconoce el derecho de propiedad, estableciendo en su apartado segundo que la función social de este derecho delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

Ahora bien el sometimiento a la función social del derecho de propiedad no significa su desaparición, aunque en la propiedad urbana, en opinión de Carrasco Perera (9) "La Ley del Suelo constituye hoy día el estatuto jurídico del ius aedificandi".

En efecto es causa común en la doctrina afirmar la importancia conformadora del planeamiento para la propiedad urbanística, hasta tal punto que se puede hablar prácticamente de una reducción del concepto de propiedad privada en el caso de la urbana, a una de sus facultades, el derecho a edificar, que llega en definitiva a asumir vida propia.

Lo que lleva a Sustaeta Elustiza (10) a afirmar "Si la facultad de edificar indica tan sólo la posibilidad de hacerlo o no, por el titular del derecho de propiedad del suelo, sin embargo, el ejercicio de tal posibilidad; o sea la aptitud para edificar la da el plan", y añade que si esta "utilización del suelo existe en función del mayor o menor volumen utilizable, indudablemente se deduce que el "ius aedificandi" se desconecta del suelo, adquiriendo, por así decirlo, existencia propia".

Sin embargo, si trasladamos sin más este

planteamiento a la propiedad rural, y nos encontramos con que la Ley del Suelo y el planeamiento han tratado este suelo desde una perspectiva negativa sin conferirle derecho alguno, habría que concluir que "de facto" la propiedad del suelo rural ha quedado vacía de contenido.

Pero esto no es así, ya que como señala Garrido Falla (11) "la propiedad no se convierte en función social, sigue siendo un derecho aunque delimitado por la función social", y además un derecho al que el art. 53 de la Constitución le reconoce un contenido esencial que en todo caso habrán de respetar, y al que la Jurisprudencia se ha referido recientemente, como en la Sentencia del T.C. de 8 de Abril de 1981, en la que se dice que el contenido esencial es "aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

Por todo ello cabe concluir la imposibilidad de aplicarle al suelo rural una concepción estrictamente urbanística, consistente, sobre todo en el derecho estatal,

en un conjunto de limitaciones más que en una serie de facultades, que en la práctica harían inviable el contenido mínimo y esencial del derecho de propiedad, lo que a todas luces como hemos visto es anticonstitucional.

Y esta última es la que determina que el contenido de la propiedad del suelo rural, tenga que tener en cuenta, no solo un conjunto de limitaciones del derecho a edificar en sentido análogo al de la propiedad urbana, que siendo importante no es exclusivo ni excluyente, sino que además tenemos que analizar la propia utilización edificatoria desde la perspectiva del uso rural, así como una serie de facultades positivas que afloran de este suelo rural, consecuencia no solo de su tradicional funcionalidad agraria, sino también de las nuevas y pujantes funciones, culturalmente distintas de las anteriores, y no por ello menos dignas de consideración desde el punto de vista de la ordenación integral del territorio.

Martín Bassols Coma (12) al comentar la sentencia de 20 de Marzo de 1987 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 8/1984, de 3 de Julio de Reforma Agraria de Andalucía, señala que en lo referente a la propiedad agraria, se contempla la regulación constitucional del derecho de propiedad "como un tríptico estructural, integrado por el reconocimiento del derecho (apartado 1), su subordinación a

la función social (apartado 2) y la garantía de su equivalente económico en caso de expropiación (apartado 3)".

En definitiva esto último no viene más que a reforzar la argumentación de lo que decimos, en el sentido que no puede entenderse la propiedad agraria como algo definido exclusivamente desde la planificación urbanística, que le ha venido dando un valor cero, sino que tiene per se una utilidad individual, y una función social, que exige incluso la intervención pública cuando ello no se lleve a efecto. Y por ello cuando Núñez Ruiz (13) afirma que "la concepción social de la propiedad se modela y define, o mejor dicho, se organiza a través del derecho de la planificación urbana", es parcialmente cierto, es decir sólo en lo referente al suelo urbano y al urbanizable, pero no en lo referente al suelo no urbanizable.

2.- Los Aprovechamientos o usos del suelo rural.-

Se pueden distinguir claramente en este tipo de suelo, dos grandes regímenes o perspectivas de utilización o de disfrute; Una primera perspectiva esencialmente rural y una segunda perspectiva urbanística o de aprovechamiento edificatorio, que como veremos en las páginas que siguen

tiene un carácter anormal en la legislación urbanística.

No obstante, esta dualidad de perspectivas que señalamos, la transformación que está produciéndose actualmente en la funcionalidad del espacio rural, que provoca un alejamiento de las funciones agrarias tradicionales en beneficio de otras funciones que analizaremos más adelante, pero en la que entre otras cabe destacar la del turismo rural, lleva consigo el que se produzcan unos aprovechamientos intermedios entre lo urbano y lo rural; ya que si por una parte esta nueva funcionalidad puede comportar una actividad residencial y edificatoria, ésta, está basada en la no transformación del espacio rural en urbano y por tanto en la pervivencia de su carácter no urbano.

Todo ello hace que sea necesario abordar la regulación del espacio rural de un modo no residual sino de carácter positivo, de manera clara y expresa, evitando la ambigüedad que deja siempre una puerta abierta a la especulación y a la destrucción de los auténticos valores rurales.

No obstante para una mejor comprensión de los aprovechamientos del espacio rural, lo vamos a analizar desde las dos perspectivas anteriormente enumeradas.

A.- Desde la perspectiva rural podemos señalar las siguientes:

12.- Derecho a la explotación agropecuaria de la tierra.

Desde la perspectiva agraria, éste es el derecho que podríamos considerar fundamental. Ya en la anterior ley del suelo de 1.956, en su art. 69 se establecía este aprovechamiento, de manera general y de forma implícita, cuando en su apartado 12, se decía: " Los terrenos cuyas características, según el plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilidades que implicaren transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la ordenación ". Incluso en un sentido más concreto en el apartado a) del párrafo 2º del mismo artículo, en que se exceptúa de la limitación metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie, a las "construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que respondan a planes o normas del Ministerio de Agricultura".

Esto era el resultado del régimen impuesto por los Planes Generales que, de esta forma, podían entrar también

a señalar un alcance puramente agrario, aunque en relación con los Planes o Normas del Ministerio de Agricultura.

Existe en la norma urbanística una remisión al derecho agrario, que va más allá de los límites urbanísticos, y que resalta la funcionalidad agraria del suelo rural.

Romero Saura (14) piensa que esta remisión tiene una intención coordinadora de la legislación urbanística con otros ordenamientos especiales, en la línea de lo que más adelante preconizamos como es el que la Ley del Suelo es un marco general de competencias concurrentes y de ordenamientos sectoriales en el Suelo No Urbanizable.

No obstante en opinión de Fernández-Boado y Luna Serrano (15) la necesidad de que los propietarios deberán llevar a cabo los aprovechamientos y explotaciones de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura es "de la mayor importancia para el dominio rústico, porque a través de ella se consagra la función prevalentemente social que corresponde a la propiedad de la tierra".

En la Ley del Suelo vigente desaparecen estas referencias de un modo tan expreso, pero ello no quiere

decir ni mucho menos que en el contenido de la propiedad rural haya desaparecido el derecho a la explotación agraria del suelo no urbanizable.

En efecto, de alguna manera el ordenamiento urbanístico actual no implica el que de alguna forma no puedan utilizarse alguno de los instrumentos de Planeamiento contemplados en la misma, para conseguir la conservación de determinadas especies o la conservación de explotaciones características de una zona; lo que sí requerirá obviamente es un respeto a la legislación y competencia específica en la materia agrícola.

El hecho que el ordenamiento urbanístico estatal actual mantenga un carácter restrictivo acerca del suelo no urbanizable, no impide como señala Ortega García (16) "que en algunos preceptos la protección frente a lo urbanístico, vaya seguida de previsiones sobre utilización de estos suelos con arreglo a su propia finalidad, de explotación efectiva.

En este sentido el art. 12.1 a) del Reglamento de Planeamiento al regular la memoria de los Planes Directores Territoriales de Coordinación se refiere al aprovechamiento del que sea naturalmente susceptible el territorio desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético,

minero y otros.

E igualmente el art. 36 a) del Reglamento de Planeamiento se ocupa del apoyo a las explotaciones rústicas, mediante la delimitación como suelo especialmente protegido de los terrenos que deban ser destinados a determinados cultivos o explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.

22.- El Ius aedificandi vinculado a la funcionalidad agraria.-

Este derecho es complementario del anterior y en cierto sentido, como hemos dicho anteriormente, viene a confirmarlo, ya que la construcción de edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas tienen un carácter instrumental, al servicio de la explotación de la tierra, además de que en la mayor parte de las ocasiones, el hacer inviable la facultad de edificar construcciones agrícolas, imposibilitaría en la práctica el derecho anterior de explotación de la tierra, que hemos considerado como formando parte del contenido esencial del derecho de

propiedad.

No obstante al igual que el ius aedificandi de la propiedad urbana, supone en definitiva a través de la planificación urbanística, la concreción de la función social de la propiedad, no existe normativa o planeamiento alguno que ordene y regule la construcción esencialmente agrícola, si no es por la vía de las prohibiciones o limitaciones.

En la práctica al socaire de una concepción demasiado decimonómica de la propiedad y ante la ausencia de una adecuada ordenación que fije y determine el ius aedificandi agrario, la edificación de construcciones agrarias se ha desarrollado en una tradicional anarquía que ha provocado efectos irreversibles en numerosas ocasiones para una ordenación integral del territorio.

32.- El Ius aedificandi de construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Esta facultad más que responder a un punto de vista agrario, responde a un punto de vista territorial, y no es algo exclusivo del suelo rural sino que se aplica al suelo no urbanizable, al igual

que el resto de los suelos.

Todas estas facultades sobre el suelo rústico constituyen en principio el uso normal del suelo rústico, y al ejercicio de las mismas tiene carácter reglado y podrá autorizarse por el Ayuntamiento directamente, sin necesidad de acudir al trámite del art. 43.3 de la Ley del Suelo.

Para Martín Crespo (17) en el caso de estas edificaciones que no requieren trámite previo para ser autorizado, las condiciones para el ejercicio del "ius aedificandi" ofrecen menos dudas y problemas.

No obstante en su opinión, que compartimos, "la vía de la fijación de criterios específicos" aparece como necesaria.

En efecto si no se ordenan y determinan las condiciones en que debe ser ejercido el ius aedificandi, se puede producir una autorización de usos de todo tipo, de manera anárquica y desordenada, cuando lo deseable es que se autoricen exclusivamente los usos adecuados y ordenados, que amparen las instalaciones que sean imprescindibles para la ejecución y mantenimiento de las obras públicas.

No obstante como señala Ortega García (18) hay

razones en favor de la innecesariedad de la licencia municipal, entre otras, el que si "el Consejo de Ministros decide la ejecución de obras contra Plan en suelo urbano o con afectación de un sistema general, es claro que puede decidir la ejecución de obras del suelo no urbanizable".

42.- El Ius aedificandi referido a construcciones o instalaciones de utilidad pública o interes social que hayan de emplazarse en el medio rural.- Este tipo de construcciones se autorizarán siguiendo la tramitación del procedimiento contenido en el art. 43.3. de la ley del Suelo, según el cual el Ayuntamiento solo tiene un papel informante en el expediente de autorización, lo que en cierta medida entendemos reñido con la autonomía municipal, y un poco incongruente e incluso discutible jurídicamente, si se contuviesen normas reguladoras de ello en el planeamiento municipal.

Por otra parte es de señalar que la aplicación de esta facultad ha dado origen a interpretaciones en algunos casos bastante peregrinas (19).

Sin embargo ello no es óbice para que este tipo de instalaciones que son claves en el sentido estructurante del suelo rústico, que son necesarias desde una óptica

positiva de desarrollo del mundo rural, deban ser previstas en los Planes que correspondan y ser autorizadas por los Ayuntamientos sin necesidad de acudir a trámites especiales.

En este supuesto, como hemos dicho, es necesario que quede acreditada la utilidad pública o el interés social. En el caso de que la utilidad pública o el interés social venga determinada por la legislación, la concesión del ius aedificandi es menos problemática. Sin embargo será mucho más adecuado que el Planeamiento municipal predetermine cuáles son las actividades que encajen en estos supuestos, y sobre todo deberá tenerse en cuenta y acreditarse claramente el que estas instalaciones deben realizarse necesariamente en el mundo rural.

B .- Desde la perspectiva urbanística, en un primer acercamiento al tema, sin perjuicio de un ulterior análisis, solo puede hablarse del derecho a construir edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar sin constituir núcleo de población. La Ley de 1956 reconocía legalmente y como límite mínimo la edificabilidad del 0,2 m³/m². Pero la Ley de Reforma de 1975, no establece un derecho prestablecido a la edificabilidad, por lo que puede

ser incluso mayor, sin necesidad de acudir al procedimiento del art. 46.3 de la Ley de 1956, que estaba previsto para estos fines por el art. 69 de la ley primitiva. Ahora bien, la construcción de edificaciones familiares queda vedada desde el momento de que exista el riesgo de la formación de un núcleo de población. Y para verificar la inexistencia de este riesgo ha de seguirse el mismo procedimiento, del art. 44.2 del R. de Gestión, en el que la valoración de la existencia del riesgo de formación de núcleos ha de atemperarse a lo que resulte de las normas del Plan General o de las Normas Subsidiarias, según los arts. 36. c) y 92 c) el Reglamento de Planeamiento.

En la apreciación de estas circunstancias se ha de actuar con la mayor flexibilidad para obtener una interpretación de la norma acorde con la finalidad para la que ha sido dictada. Porque no se puede desconocer las peculiaridades del mundo rural de nuestro país, principalmente en las regiones del norte, en las que la población justamente se caracteriza por estar diseminada en núcleos dispersos; y en estos casos pretender ir en contra de la naturaleza de las cosas, avalada por tradiciones seculares, está condenado de antemano al fracaso.

Creemos que también ha de aceptarse, que no siempre una petición aislada, carente de precedentes en el mismo

sector, debe dar lugar a la iniciación del procedimiento. Ya que si la petición hecha al Ayuntamiento no induce a éste a temer el riesgo de formación del núcleo, no parece que tenga por qué, elevar la petición a la Comisión de Urbanismo.

De todas maneras este epígrafe lo desarrollaremos con detenimiento, más adelante.

Lo que si conviene resaltar es que a efectos urbanísticos la aplicación de lo anterior, en la actual legislación urbanística corresponde a dos clases de suelos, a los suelos urbanizables no programado y a los suelos no urbanizables.

El suelo no urbanizable es el rústico, que seguirá siendo rústico sin posibilidad de convertirse en urbano, al menos hasta que el Plan no cambie esta clasificación. Y el régimen jurídico en principio será igual para el no urbanizable y el urbanizable no programado. Si bien, aunque los dos son rústicos, como dice González Pérez (20) hay una diferencia fundamental, "que mientras el urbanizable no programado está destinado a convertirse en urbano, en el momento oportuno, el no urbanizable seguirá siendo rústico".

En definitiva el carácter del suelo urbanizable no programado es vocacionalmente urbano, y solamente se le aplicará el régimen jurídico del suelo rural con carácter provisional; y aunque sea igual que el del suelo no urbanizable, a la hora de la aplicación no hay que olvidar su vocación urbana, y ello tendrá el carácter añadido que habrá que cuidar el no autorizar actuaciones que impidan o vayan en contra del futuro desarrollo urbano.

Sin embargo conviene destacar que tanto en el suelo no urbanizable como en el suelo urbanizable no programado, es posible la ubicación de sistemas generales de grandes equipamientos sociales, verdes y viarios de la ciudad. Ahora bien la diferencia de la ubicación en uno u otro suelo, está en que cuando se trata de suelo no urbanizable no cabe la compensación de aprovechamiento urbanístico en dicho suelo, sino que el mecanismo de obtención de dicho suelo es el de la expropiación y además le corresponden valores iniciales. No ocurre igual en el suelo urbanizable no programado, donde la obtención de dicho suelo, puede hacerse, además de por expropiación, por la compensación urbanística a que dé lugar la programación del suelo.

3.- Prohibiciones o limitaciones del Suelo.

El sistema urbanístico, que se basa en la distribución de cargas y beneficios de la propiedad urbanística, ante la falta de aprovechamiento del suelo rústico en la ley de 1.956, como del suelo no urbanizable en la de 1.975, ha estudiado siempre al suelo rural desde una óptica negativa, y en vez de establecer unas adecuadas prescripciones y directrices que potencien y preserven la función agraria de dicho suelo así como ordenen adecuadamente las otras funciones que también se prestan en él, se ha limitado a establecer una serie de prohibiciones que impidan que estos suelos se transformen en urbano, pero sin estudiar la potencialidad del suelo rural, sus distintas clases y la ordenación ad hoc que cada parte de dicho suelo necesita.

En definitiva lo único que importa al sistema urbanístico es evitar que el espacio rural, se transforme en suelo urbano, pero le es ajeno e indiferente, una configuración global del mismo.

Le basta por eso con establecer unas restricciones aisladas, que serán limitaciones naturales a su configuración, pero tan sólo desde la perspectiva

urbanística, y no desde una perspectiva más integral de la ordenación del territorio. En cierta medida el régimen jurídico del espacio rural al haberse elaborado desde una visión exclusivamente urbanística se ha reducido prácticamente a un régimen de limitaciones a su aprovechamiento urbanístico. Entre estas prohibiciones cabe destacar en el ámbito de la legislación estatal, las siguientes:

- Prohibición de que las edificaciones autorizables en el suelo no urbanizable, tengan las características de las zonas urbanas.

En el art. 36 c) 2º del R. Planeamiento, se dice que en todo caso, los Planes Generales deberán contener las normas a las que se han de sujetar las construcciones para adaptarse al ambiente rural y preservar los valores naturales.

Como vemos en la normativa estatal no existen medidas concretas tendentes a garantizar que las edificaciones adquieran la tipología urbana, sino que hay una remisión al planeamiento que en cada región geográfica fijará las limitaciones concretas.

No existe ni siquiera la limitación máxima de edificabilidad que contenía la legislación anterior, lo que en otra parte de este trabajo hemos valorado positivamente, ya que suponía eliminar un posible derecho mínimo a edificar.

Ahora bien este último parece tener como consecuencia la necesidad que el Planeamiento limite el volumen de edificación. Martín Crespo (21) afirma que "ha nacido, pues, una nueva obligación para el planeamiento, consistente en una cuidadosa regulación de los volúmenes edificables en suelo no urbanizables, regulación que habrá de hacerse en función de los distintos usos permitidos".

Sin embargo no estaría mal que los ordenamientos autonómicos en ausencia de planeamiento contuvieran algunas prescripciones que impidieran que las construcciones en el suelo rural alcanzaran el mismo nivel que las urbanas.

En este sentido el art. 7 de la Ley del Suelo rústico de la C. Autónoma de Canarias, establece: "1. Mientras no exista planeamiento municipal o especial o en su defecto, planeamiento supramunicipal o insular que expresamente establezca prescripción distinta y siempre que proceda conforme a lo dispuesto en el número 2 del art. 9,

la edificación deberá ajustarse a las siguientes reglas:

a) Tener el carácter de aislada.

b) No exceder de una planta con carácter general ni de dos en los núcleos urbanos de población consolidada o asentamientos rurales existentes medidos en cada punto del terreno que ocupe".

- Prohibición de efectuar fraccionamientos en contra de la legislación agraria.

La Ley de 1956 se refería al mantenimiento en las Normas del Plan General de las unidades mínimas de cultivo de la Ley de 15 de Julio de 1.954. En la ley de 1.975 se ha reemplazado la alusión de aquella ley por una remisión genérica a los fraccionamientos contrarios a lo dispuesto en la legislación agraria.

Y en el art. 96.1 se establece de forma rotunda que en el Suelo No Urbanizable, no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas. No obstante Ortega García (22)

señala que el respeto a la legislación agraria puede conducir a una interpretación totalmente absurda del art. 44 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1.973.

En efecto el epígrafe 2.b) de este artículo, permite la segregación cuando dentro del año siguiente se destina la porción segregada a cualquier género de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario; con lo que habría que concluir que la Ley del Suelo impone el respeto a la unidad mínima agraria, pero permite su fraccionamiento cuando se destina a una finalidad constructiva, excepción o privilegio que curiosamente viene permitida por la propia prohibición 4ª del art. 85.1.

No obstante en una adecuada interpretación la legislación agraria sólo juega en lo referente a la parcelación pero en el resto lo será de aplicación la legislación urbanística, y en este caso no sería de aplicación la excepción anterior.

En este sentido es muy acertado lo dispuesto en el art. 6 de la Ley del Suelo rústico de la C.A. Canarias que exige la previa licencia municipal para las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo rústico.

- Prohibición de constituir núcleos de población.-

Esta es la prohibición más clásica de las que afecta al suelo no urbanizable. Ahora bien, no existe un concepto genérico de núcleo de población. La aplicación de la facultad de edificar y la prohibición de crear núcleos de población rigen tanto para el suelo no urbanizable como para el urbanizable, mientras no se redacten los Planes Parciales.

Ello viene explicado porque los asentamientos residenciales de la población comportan una serie de necesidades de equipamientos e infraestructuras, que si se produce sin éstos, provoca unos efectos de marginalidad y de infravivienda para los administrados.

El concepto de núcleo de población, que abordamos en otro lugar deberá determinarse por el planeamiento.

Lo que si conviene destacar es que la legislación autonómica, y en concreto en la Ley de Adaptación a la Ley del Suelo en la C.A. de Galicia, en la Ley foral Navarra para Protección y uso del territorio, y en la Ley del Suelo

rústico de Canarias, reconocen y permiten asentamientos rurales poblacionales, a los que la ley canaria en su art. 8.e) define como los "integrados por aquéllas entidades de población con mayor o menor grado de dispersión, cuyo origen y desarrollo aparecen directamente vinculados a las actividades descritas en el apartado b) de este artículo (minera, agrícola, ganadera, forestal o hidrológica) y en las cuales, su grado de colmatación y características no justifica su clasificación y tratamiento como urbano".

Establecer la delimitación conceptual entre los núcleos de población y los asentamientos rurales será tarea propia de los planeamientos que deberán tener en cuenta las peculiaridades sociales y geográficas de las distintas zonas de nuestro país.

- Prohibición de dedicar el suelo de especial protección a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o lesionen el valor a proteger.

Como veremos más adelante la ley estatal recoge dos clases de suelo no urbanizable, el simple y el suelo no urbanizable protegido; distinción ésta que marca un distinto régimen jurídico.

En concreto en el art. 86.2 de la Ley del Suelo se establece que: "Los espacios que por sus características según el Plan General deban ser objeto de una especial protección a los efectos de esta Ley, no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger".

Esta es una limitación no obstante que no tiene un carácter exclusivamente negativo, ya que los objetivos que se pretenden con la misma es estimular la funcionalidad rural de los suelos con menos vocación urbana dentro de los no urbanizables, ya que está potenciando y limitando la explotación de estos suelos a su valor esencialmente rural.

Además de las limitaciones precedentes que establece la Ley estatal, el planeamiento puede y debe desarrollar en mayor sentido éstas.

Por otra parte la nueva legislación autonómica, ha establecido otra serie de limitaciones, entre las que podemos destacar entre otras las siguientes:

- Imposibilidad de considerar las instalaciones industriales en el medio rural como edificaciones de utilidad pública o interés social.-

La Ley del Suelo Rústico de la C.A. de Canarias establece en su art. 12,2, esta limitación, que impide que por la vía de las edificaciones de utilidad pública o interés social se abra toda una puerta falsa a la creación de polígonos industriales.

La necesidad de haber establecido esta limitación por la legislación autonómica, prueba de alguna manera a sensu contrario, que no es imposible, aunque con los matices que se quiera, la instalación de algún tipo de industria que reúna determinados requisitos, con arreglo a la vigente legislación estatal urbanística.

Ortega García (23) no opina igual, ya que para él "la implantación de complejos industriales, en general y la de instalaciones, como centrales nucleares o fábricas de elementos nucleares en particular, ha de ser rechazada, si su legitimación se pretende basar en el procedimiento que se aplica a las construcciones e instalaciones de utilidad pública o interés social.

- Prohibición de realizar construcciones, instalaciones o transformaciones de su naturaleza, uso y destino, cuando las mismas no estuviesen concreta y expresamente autorizadas por el planeamiento.-

El art. 9 de la Ley del Suelo Rústico de la C. Autónoma Canarias establece esta limitación de manera distinta que la legislación estatal, en un doble sentido. En primer lugar extiende esta limitación al conjunto de todo el suelo rústico, no solamente como ocurre con la legislación estatal al protegido; aunque establece numerosas excepciones en su apartado 2 (las vinculadas a explotaciones agrarias, forestales, acuícolas, a las obras públicas, etc.).

Y en segundo lugar, la otra variante con respecto a la legislación local es el valor habilitador y ordenador que se le da al planeamiento con respecto al suelo rústico, análogo en este sentido al resto de los suelos urbanísticos, es decir al suelo urbano y el urbanizable.

III.- FUNCIONALIDAD DEL SUELO NO URBANIZABLE.-

1.- Diversidad funcional en el espacio rural.-

Bajo la conceptualización jurídica y unitaria del suelo no urbanizable, se encuentran realidades territoriales de diverso carácter, y se llevan a cabo funciones y actividades de distintas clases.

En efecto, ya hemos señalado anteriormente que el espacio territorial supone en definitiva un empleo del tiempo en una serie de actividades y funciones, y que por tanto el espacio rural lo que lleva consigo es el empleo del tiempo en funciones rurales, que tienen un carácter específico diferenciado del espacio urbano, y que no hay que entenderlo como algo residual de lo urbano, sino como algo distinto y no por ello menos importante o significativo que las funciones netamente urbanas.

Así pues habrá que analizar de alguna manera las funciones que se producen en el suelo no urbanizable, para conseguir que la ordenación del mismo se haga de manera positiva, y no siguiendo el sentido de la definición de lo rural como lo no urbano.

Para evitar lo anterior será necesario que estudiemos a continuación las distintas actividades y funciones que tienen como marco el suelo no urbanizable, y posteriormente en el epígrafe siguiente abordaremos las clases de suelo que la legislación estatal y especialmente la autonómica reconoce dentro del espacio rural, a fin que veamos en qué sentido se produce una correlación o no entre la regulación legal de las realidades distintas que componen el suelo no urbanizable y las funciones y actividades que de facto se desarrollan en él.

Adentrándonos en el primer punto de los que considerábamos conveniente analizar, es decir el aspecto funcional, habría que señalar que tradicionalmente se han identificado las funciones rurales con las agrarias; sin embargo como señala Max Derruau (24) "Agrario no es sinónimo de rural. La Geografía rural es la geografía del campo. Ahora bien en el campo hay muchos habitantes que no viven directamente del trabajo de la tierra".

Si bien es cierto que las funciones agrarias son esenciales en el espacio rural, conviene señalar que no son las únicas y que incluso cuantitativamente pueden llegar a no ser las más importantes, aunque cualitativamente siempre ocupen el primer lugar.

En nuestra opinión, al objeto de su análisis podemos distinguir además de las funciones tradicionales y esenciales de carácter agrario, otras funciones productivas no agrarias entre las que incluiríamos las industriales y las de servicios, y por último las funciones de carácter residencial en el medio rural.

2.- Funciones tradicionales y esenciales de carácter agrario.-

A pesar de la decreciente importancia de la agricultura dentro del marco rural, cuando se piensa o se destacan los rasgos más característicos del mundo rural, siempre aparecen dotados de unos caracteres típicamente agrícolas.

Sin embargo conviene hacer notar que la agricultura como sistema de vida tradicional y esencial del espacio rural, va perdiendo cada vez más fuerza como tal, sobre todo además en su manera rudimentaria y tradicional.

Esta disfuncionalidad agraria de lo rural, se acentúa fundamentalmente en el espacio suburbano, es decir

en las áreas intermedias entre lo urbano y lo rural.

El espacio suburbano encajará más en el concepto legal de suelo urbanizable programado que en el de suelo no urbanizable. Y precisamente por encajar dentro del concepto al que transitoriamente se le aplica el régimen de suelo no urbanizable por tener una vocación urbana y unas expectativas del mismo carácter, es por lo que se marginan las funciones agrícolas que van a ser menos rentable a medio plazo.

Por otra parte a la hora de estudiar una adecuada ordenación de la actividad agraria, hay que tener en cuenta entre otras cosas, la importancia que el medio físico tiene en la función agrícola en contraposición a las otras funciones que se desarrollan dentro del medio rural.

Todo ello hace que si se quiere mantener la misma esencia de lo agrario dentro de lo rural, a la hora de su ordenación habrá que potenciar de un lado lo agrícola como actividad productiva o medio de vida, y de otro lado habrá que cuidar con especial atención el medio físico que sirve de soporte a dicha función.

Pero la conservación y potenciación de esta funcionalidad agraria de lo rural, no se hará efectiva

exclusivamente con medidas de tipo urbanístico de carácter negativo o prohibiciones de aprovechamiento urbanístico, que parecen pensadas exclusivamente para el espacio suburbano, a fin de que su vocación urbana no se consolide a destiempo y anárquicamente, sino que será necesario acudir a una Ordenación del Territorio que identifique el espacio rural desde una concepción positiva, que fomente su funcionalidad agraria, localizando en éste, los equipamientos de carácter estructurante que sirvan de apoyo de las zonas que sean más interesantes para la promoción de la agricultura.

En definitiva dentro del espacio destinado al suelo no urbanizable habrá que seguir dándole una atención preferente a la protección de las actividades agrarias, y no arbitrando exclusivamente medidas de carácter negativo, que en último término no impiden el hecho real de la extensión "de la mancha de aceite" de lo urbano, aunque ésta tenga carácter ilegal, sino que será necesario una ordenación territorial que frene el éxodo rural basándose en una creación de riqueza que genere más puestos de trabajo dedicados a la agricultura (L. Reforma Agraria Andaluza) o a la implantación de las industrias que por su compatibilidad y complementariedad con la actividad agraria incentiven el modo de vida agrícola en este medio, basándose en la localización de los equipamientos

suficientes para permitir una relación social estructurada y organizada.

3.- Otras funciones productivas de carácter no agrario.-

Si bien como hemos señalado en las páginas anteriores, la función agraria ha sido la tradicional dentro de las actividades a realizar en el espacio rural, existen otras funciones que igualmente se han realizado en este espacio, y que han servido en unos casos de complemento y refuerzo de las agrarias, y otras que en la actualidad se están dando con una pujanza de tal grado que están desplazando a las funciones agrarias.

Dentro de este apartado nos vamos a referir en el sentido anterior, a la industria, a las nuevas tecnologías y al turismo rural.

3.1.- La Industria en el mundo rural.-

En general siempre ha habido un desideratum de que se localicen en el espacio rural, el mayor número de industrias posibles, en el sentido de que las fabricas que

transformen los productos agrarios deben localizarse en el campo, a fin de crear empleos que sirvan de contrapeso al éxodo rural. Sin embargo la experiencia ha demostrado que no puede reclamarse para el campo, cualquier tipo de industria, sino solamente la que tenga posibilidades de pervivencia y requiera el mayor número posible de mano de obra.

Y además no puede entenderse que de manera indiscriminada cualquier espacio incluido dentro del suelo no urbanizable, es válido para la instalación de industrias, y en este sentido Jacques Jung(23) afirma "en materia de industrialización del campo, esas posibilidades solo son reales en la órbita de las ciudades". Y por ello es necesario que la industrialización no esté demasiado lejos de las ciudades de cierta importancia, por lo menos las Industrias de relativa importancia; ya que existen otro tipo de industrias, que es la que trabaja para el estrecho ámbito de los mercados locales, que no necesita intercambios importantes con otras industrias o que fabrican productos poco elaborados que no solo no tienen problemas de localización en el mundo rural sino que es de todo punto conveniente el que esten situadas precisamente en este espacio.

En definitiva una de las formas esenciales de

proteger la vida rural frente a la invasión urbana es la de fomentar alguna industrialización, ahora bien un tipo de industria que no vaya a suponer una agresión al medio ambiente, y teniendo en cuenta que en la vida actual la ciudad ejerce una mayor atracción sobre las empresas que el espacio rural.

En efecto como señala Manuel Castells (26).

"La ciudad ejerce, pues, una doble atracción sobre las empresas. Una atracción por abajo, sobre las empresas menos autónomas que tienen necesidad de una ligazón con el mercado urbano y el medio históricamente constituido. Una atracción por arriba, sobre las empresas de punta, a la vez por el carácter prestigioso de la ciudad tradicional y por la existencia en su seno de focos de innovación". Y es que como señala Racionero L. (27) "existe relación entre desarrollo económico y el sistema urbano", que en opinión de Lessard (28) hacen que la ciudad sea el lugar por excelencia de la industria, comercio, e innovación técnica.

Ahora bien la atracción de la ciudad no implica la forzosa localización en el seno de la misma, de la función industrial sino que lo importante en el mundo actual es estar bien comunicada con la misma.

3.2.- La implantación de las nuevas tecnologías en el espacio rural.-

Una de las tendencias más clara en estos últimos tiempos de la mayoría de los países consiste en fomentar el desarrollo de empresas de alta tecnología.

En este sentido los Parques Tecnológicos representan hoy en el mundo una nueva manera de entender el proceso de implantación industrial.

Hasta ahora dicho proceso había estado basado exclusivamente en el modelo "polígono industrial". En zonas periféricas y suburbanas se localizaban áreas dotadas de infraestructuras en la que se situaban una serie de industrias de actividades diversas provocando en la mayoría de los casos un grave deterioro de la calidad medio-ambiental, y con fuertes problemas de especulación de suelo dada su escasez y la alta demanda sobre todo de actividades de almacenamiento, que no generan valor añadido alguno a la economía del territorio que le sirve de entorno.

Sin embargo el modelo clásico de polígono

industrial, por sus indudables limitaciones no es apto para todo tipo de actividad, y en especial no es el válido para las industrias de vanguardia y alta tecnología de nuestro tiempo.

La implantación y localización de las nuevas tecnologías requieren dotar de una mayor calidad ambiental el espacio destinado a la función industrial, que no debe ser incompatible en absoluto con las exigencias de la moderna empresa. Por ello Molini y Castanyer (29) constatan "la necesidad de adecuar el crecimiento económico generado por las nuevas tecnologías al medio ambiente natural y construido".

Como consecuencia de ello, en Estados Unidos e Inglaterra, y posteriormente en el resto de países, se ha venido gestando un nuevo modelo de asentamiento industrial denominado "Parque Tecnológico", cuya concepción física pasa por una adecuada integración en el territorio, en un medio de alta calidad paisajística, un auténtico parque; con amplias zonas ajardinadas y arboladas, como las mejores urbanizaciones residenciales, en las que se insertan edificaciones con tipologías alejadas de la tradicional nave, y lo que es auténticamente novedoso, la buena arquitectura es un requisito sine qua non.

La generación de parques tecnológicos de los países occidentales, han puesto especial énfasis en servir de vínculo entre la ciencia y la técnica, entre la investigación pura que se desarrolla fundamentalmente en los recintos universitarios y su aplicación a la tecnología avanzada que tiene lugar en las empresas privadas dedicadas a ello.

Esta es la idea generatriz de los programas actuales de investigaciones + Desarrollo (I + D).

En el mundo de hoy, la técnica avanza a pasos agigantados necesitando un permanente reciclaje y puesta al día del último descubrimiento del campo científico. Sin embargo, los programas de investigación permanecen alejados del mundo empresarial, con contenidos de difícil aplicación inmediata y comercial.

Evitar esto y fomentar la formación de pequeñas sociedades compuestas por los propios profesionales, que han dado a luz la innovación tecnológica, es el objetivo principal de los I + D, siglas que representan la fase posterior a la Investigación, la de Investigación + Desarrollo de la propia Investigación.

Por regla general estos profesionales (técnicos y

científicos) carecen de base y formación empresarial. Al mismo tiempo necesitan un lugar físico en el que ejercer su actividad, un reducido espacio al principio, que en un período corto se quedará pequeño y precisará de ampliación. Sin olvidar que al no poder hacer frente a costes superiores a los operativos, hay que arbitrar fórmulas de alquiler o leasing para la financiación de estos espacios de trabajo, que van a servir de catalizador y "nido" de la Empresa recién nacida.

Cumplir este papel de apoyo continuo el nacimiento de Empresas, de las cuales con frecuencia en su estado de madurez se desgajan otras con nuevas ideas que necesitan una nueva instalación, en un fenómeno interminable de generación de empresas (llamado "spinoff"), que como se ha dado en lugares como Cambridge, es uno de los objetivos prioritarios de un Parque Tecnológico (30).

Con independencia, pues, del diseño que ha de prepararse para Empresas ya constituidas, es preciso dotar de edificaciones finalizadas, (incubadoras), con centralización de servicios para abaratar costes de implantación, para la localización inicial de las que surgen de las primeras etapas del I + D, que sirvan de catalizador a su nacimiento y crecimiento inicial, con amplios apoyos gerenciales y de obtención de Capital-Riesgo

para su financiación.

Así, un Parque Tecnológico no es sólo un lugar, que por sus amplias calidades, atraiga la localización y la inversión de Empresas de Alta Tecnología, sino que debe ser el motor para su generación, en una labor de la que va a derivarse mayores y mejores efectos de creación de empleo, de desarrollo para la zona, y de influencia económica en la región (31).

En ellos se cumplen importantes objetivos de ordenación territorial. Sus implantaciones son ejemplares para el resto de usos productivos, que en la Ciudad del siglo XXI, deberán recrear su medio natural como objetivo esencial de la demanda. También se consigue inversión de sectores muy desarrollados, aunque siempre encerrada en sí misma, colonizando y sin capacidad regenerativa económica.

Es importante, pues, acercarse al modelo que nace de la colaboración universitaria, de la investigación endógena.

En los países más desarrollados, donde han proliferado los parques tecnológicos, éstos son promovidos por la empresa privada o la propia Universidad; una Universidad con amplia capacidad económica y muy autónoma

(muy distinta, pues, a la española), y sobre todo muy imbricada en la sociedad y sus economías que ha visto el gran futuro de su implantación en el desarrollo tecnológico.

En nuestro país la Universidad anda todavía en un proceso de despegue en cuanto a investigación y medio se refiere. La empresa privada no se caracteriza habitualmente por la innovación en sus inversiones, o que hace que sea la Administración Pública quien tome decididamente la iniciativa, que por otro lado no es sino prolongación de la tradicional que ha correspondido siempre al Estado de creación de suelo industrial. Esta iniciativa de la Administración había correspondido hasta ahora a la Administración autonómica, por lo que es una novedad en la historia reciente del proceso de creación de Parques Tecnológicos, la intervención desde la Administración Municipal (32).

Ahora bien, ¿cuál debe ser el encuadre territorial de estos parques tecnológicos?. Para Escorsa y Carlos Guallarte (33), que siguen en este sentido a Marcun, al referirse a los elementos que debe reunir el entorno de un parque tecnológico, estos son los siguientes:

- Infraestructura de comunicaciones (por ejemplo,

proximidad de un gran aeropuerto y de una red de autopista).

- Acceso a los servicios de telecomunicaciones.
- Entorno socio-cultural y recreativo de calidad.
- Bajo coste de los terrenos.
- Ausencia de contaminación.
- Infraestructura satisfactoria en los campos de la vivienda, de la enseñanza y de la salud.

Estas características del entorno de un parque tecnológico se dan más en los espacios suburbanos que en los urbanos. Entendemos que es posible su ubicación en lo que en nuestra legislación se recoge dentro del suelo no urbanizable.

Y si bien estamos de acuerdo con lo manifestado por Ortega García (34) en lo referente a que no puede entenderse la instalación de complejos industriales clásicos formando parte de la rúbrica de las instalaciones de utilidad pública o interés social, ya que éstas lo único que pretenden es un suelo barato sin interés de repercutir favorablemente en el territorio, no lo estamos en lo referente a la instalación de los Parques Tecnológicos, que si pueden subsumirse en este tipo de instalaciones, y que si analizamos los caracteres del entorno en que deben instalarse este tipo de parques, estos se dan

mayoritariamente en el suelo rural, que esté bien comunicado con la ciudad.

Lo que es otra cuestión a debatir es si en la práctica mantener la calificación de suelo no urbanizable, no tiene cierta rigidez que hace más aconsejable cambiar formalmente la clasificación de este suelo, aunque siga teniendo de facto y materialmente el carácter de rural.

3.3.- El Turismo rural.

El espacio rural como hemos dicho anteriormente, encierra una variedad de realidades de diverso orden, que hace que además de la función agraria esté realizando otras funciones, las cuales incluso pueden dejar de ser en un futuro algo más que las complementarias de las agrícolas.

Entre estas funciones últimas, destaca con luz propia, el turismo rural, a cuyo fomento, como veremos, la Admón. le está dedicando una atención especial.

En efecto, el que dentro del espacio rural nos encontremos, parajes naturales de alto valor ecológico, bienes culturales de valor histórico artístico o incluso el atractivo mismo de los hábitos y vida rural, está haciendo

que se produzca una gran actividad de carácter turístico hacia esta parte del territorio.

En efecto las áreas de montañas en nuestro país constituyen uno de los espacios más singulares y llenos de bellezas paisajísticas y ecológicas, y ello las hace ser una de las principales ofertas de futuro de cara al aprovechamiento recreativo y turístico. Y por ello según Calatrava Requena (35) "uno de los elementos a retener, en el inventario de potenciales fuentes de renta, sea la oferta del uso, con fines recreativos y de esparcimiento, del espacio rural".

El turismo rural se está convirtiendo día a día en una función que va adquiriendo cada vez mayor importancia como elemento complementario y fomentador de la función agraria, y ello como consecuencia de una serie de causas.

En primer lugar, y además de los atractivos visuales y ecológicos que hemos señalado en lo que antecede, hay una importante motivación económica, y es que el turismo rural es mucho más barato y por tanto más asequible a un sector de la población que si bien sentía la necesidad de participar en la oferta turística, no tenía capacidad económica para ello.

Pero esto no debe llevarnos a pensar que las únicas personas demandantes de turismo rural sean los sectores más débiles, ya que el incremento de la oferta turística rural no sólo viene explicado por su menor coste económico, lo que nos llevaría a infravalorar esta oferta funcional del espacio rural, sino que en cierta medida algunos hablan de cierto agotamiento del modelo de turismo masivo del litoral, y que este turismo verde, ecológico y deportivo es una alternativa distinta y dirigida a todos los sectores económicos.

En opinión de Jitka Mlejnkova de Valenzuela (36), existen tres grupos de sectores de la población con comportamientos distintos acerca del turismo rural.

En primer lugar estarían los titulares de segunda vivienda, en los que el grupo más numeroso estaría formado por sectores económicamente más débiles y que por regla general han buscado esencialmente un menor coste económico.

En segundo lugar, se encuentra un colectivo de origen y raíces rurales que durante las vacaciones o fines de semana protagonizan una especie de retorno temporal a sus lugares de origen.

Y en tercer lugar se puede hablar de un tercer grupo

más heterogéneo y que va creciendo cada vez más, de personas que hacen turismo en zona rural con cierta asiduidad sin pertenecer ni al primer ni al segundo grupo anteriormente descrito.

Este incremento de personas usuarias del turismo rural está realzando en definitiva el papel que juega el turismo rural como productor de rentas en el espacio rural, y que requiere por tanto el que se tenga en cuenta esta positiva y nueva funcionalidad del espacio rural en una buena ordenación del suelo no urbanizable.

Ahora bien como señala André Faggion (37) "Le tourisme presente assez de facettes pour que son action puisse être présentée comme la langue d'Esopo: "La meilleure et la pire des choses" (El turismo presenta bastante facetas para que su acción pueda ser presentada como la lengua de Esopo: "La mejor y la peor de las cosas").

Y así el turismo rural que puede jugar un importante rol, como un indudable agente de desarrollo económico, social y cultural en el medio rural, provoca una serie de consecuencias negativas importantes en el territorio y en la vida rural, que nos lleva a pensar que hay que prevenir que esta función dentro del espacio rural no se convierta en el único cauce o resorte esencial para la economía del

lugar. Sin que esto último nos lleve a negar la conceptualización del turismo rural como uno de los elementos del desarrollo rural, importante y clave, dentro de la ordenación más general del territorio y dentro de éste, de la ordenación del espacio rural.

El turismo rural en principio, como decimos, tiene un claro valor positivo en cuanto significa un importante generador de rentas para el espacio rural de primer orden, rentas que son trasvasadas del territorio urbano al rural, ahora bien si este turismo rural no se produce de manera ordenada, dentro de una planificación del territorio, sino que por el contrario se produce de manera desequilibrada, anárquica y sin preocuparse por la escasa calidad de la oferta, las consecuencias pueden ser irreversibles y muy negativas para el espacio rural.

En opinión de Calatrava Requena (38) para evitar esto es necesario que se haga una planificación de las actividades turísticas en cada zona rural, "en concreto con dos objetivos básicos, a saber:

a).- Creación de rentas complementarias e infraestructuras terciarias de interés para la población rural.

b).- Mantener, en todo momento, el equilibrio entre

el sistema ecológico y socioeconómico de la zona.

En definitiva el que se logren los dos objetivos anteriores exigen que en la ordenación del Turismo rural deban tenerse presente una serie de cosas que impidan la pérdida de sus características esenciales.

En primer lugar habrá que cuidar que mantenga su carácter ecológico y natural, y para ello será necesario que se controle y limite la urbanización y que se mantenga el carácter disperso, e igualmente deberá, localizarse en los núcleos de población existente, con carácter preferente, las instalaciones turísticas.

Y en segundo lugar no deberá interrumpir o alterar las actividades tradicionales. La función turística en el medio rural no puede desplazar las funciones tradicionales agrarias, ya que si así ocurriera nos encontraríamos en definitiva ante un turismo masificador y en realidad, urbano. Más bien el turismo rural, que tiene que ser fundamentalmente activo y recreativo, lo que tiene que servir es de inductor y generador de infraestructuras terciarias permanentes que potencien las funciones agrarias.

4.- Los Servicios y Equipamientos en el espacio rural.-

Indudablemente las funciones incluidas en este apartado son muy variadas y poco definidas, y tienen un poco el carácter de "cajón de sastre" donde incluimos todas aquéllas que no pertenecen al sector de la Agricultura o de las otras actividades productivas. Debido a esta heterogeneidad del sector terciario es por lo que se establecen diversas clasificaciones de los conceptos que lo engloban.

Jacques Joung (39) distingue, con indudable acierto, entre el carácter de inductores y el de inducidos con respecto a la población que tienen los servicios y equipamientos que se localizan en el suelo rural.

Así ciertas actividades Terciarias son inducidas por la población, por ejemplo con carácter general se podría citar entre estas el comercio minorista, el cine, la enseñanza general básica, o bien se podría citar con carácter específico, los servicios que la función rural tradicional ha demandado como ciertos establecimientos comerciales, (almacen de productos agrarios, determinados profesionales (veterinarios) etc. Otras actividades terciarias en cambio, tienen un efecto inductor, pues incitan a la población a establecerse en su vecindad. Así

entre éstas, tenemos el segundo ciclo de la enseñanza media, comercios especializados, establecimientos sanitarios, etc.

Desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio, estos últimos son los claves a la hora de diseñar una adecuada planificación territorial que busque la potenciación de la funcionalidad del espacio rural que positivice y rentabilice la utilización del mismo.

Y desde esta perspectiva que rechaza el tratamiento residual del espacio rural y su consideración como elemento estructurante de la Ordenación del territorio, hay que distinguir en el caso de estos últimos el que se trate de servicios públicos o privados, ya que el tratamiento que la Administración le aplique será distinto, invirtiendo de manera selectiva en la creación de los públicos y fomentando la implantación de los privados.

La actividad de servicios es la que mayor crecimiento está teniendo y va a tener en el futuro, de ahí que sea clave la política que se siga en la creación y fomento de servicios colectivos de cara a la ordenación del espacio físico, y por tanto para la subsiguiente localización de la población.

La apuesta por la cualificación del suelo rural, necesita un reflejo en una política financiera que promueva la creación de las grandes infraestructuras públicas y que ayude a la instalación de los equipamientos privados.

Entre los equipamientos públicos que desempeñan un efecto altamente inductor, las grandes infraestructuras de comunicación y transporte, ocupan un lugar esencial.

En una buena política de ordenación del territorio, por tanto será necesario un esfuerzo inversor importante en los equipamientos públicos que como los anteriores tienen un papel estructurante y que servirán de avanzadilla para la implantación de los privados, que necesitarán de la obtención del beneficio para su creación, y que en algunos casos, como hemos dicho, necesitarán una acción de fomento por parte del sector público, con medidas protectoras de tipo económico.

5.- La función residencial en el medio rural.-

La función residencial es una de las que tradicionalmente ha sido visto con más desconfianza en el espacio rural y siempre ha sido tratada con carácter negativo y marginalista. Pero lo cierto es que la residencia y la voluntad de habitar en el mundo rural están

ahí latentes y no pueden ser frenadas indiscriminadamente por una legislación restrictiva.

Ya que lo que es una realidad incontestable, es que se está produciendo una expansión residencial en las zonas circundantes a las ciudades de carácter difuso y no concentrado, poniendo en revisión el valor exclusivo del núcleo urbano de la ciudad como centro de concentración de actividades y vivienda. En esta línea Valenzuela Rubio (40) al referirse a las zonas suburbanas, señala que su rasgo básico, sería el gran abanico de formas de uso de suelo, "desde las tradicionales a los servicios de todo tipo, pasando por las residenciales".

Este fenómeno de residencialización en el medio rural no puede ser rechazado sin más o lo que es peor, ignorarlo en la norma y en la ordenación, y tolerarlo o abstenerse de controlarlo en la realidad.

Hay que tener menos en cuenta a la hora de ordenar la función residencial, el carácter formal del suelo que su real y material valor potencial para admitir la función residencial, de una manera ordenada y respetuosa con el resto de las funciones.

Neus G. Inyesta y G. Oliver Suñer (41) huyen del

carácter formalista, cuando afirman:

"Si prescindimos del concepto excluyente y clasificador de las ideas urbanísticas al uso (Suelo Urbano), Urbanizable y no urbanizable y aceptamos la ambigüedad real de estos enciaves, el problema se reduce a determinar el grado de urbanización deseable y su papel dentro de las conexiones entre lo urbano y lo rural."

Efectivamente hay una serie de causas sociales, que al hombre de hoy le llevan a sentirse atraído para fijar su residencia en el mundo rural, entre ellas cabe destacar, no solo los problemas de ansiedad y masificación que tienen las grandes ciudades, sino entre otras circunstancias positivas, el mejoramiento de los transportes y de las comunicaciones en general.

Por ello hoy puede plantearse la posibilidad de que se invierta el tradicional éxodo rural a la ciudad, o por lo menos se produzca un freno al mismo, si se produce una adecuada política de ordenación del territorio.

El problema está en ver si esta función residencial se produce con carácter suburbial, si se produce como consecuencia de un inferior valor del suelo, o de una urbanización tercermundista, como ha ocurrido en numerosas

ocasiones, y acertadamente ha puesto de relieve S.D. Clarke (42) al señalar que no fue en definitiva lo que originó la dispersión de las zonas residenciales a través del medio rural, el deseo de escapar de la ciudad sino que "fue más bien el afán de mantener bajos los precios de la vivienda lo que forzó a los promotores y constructores a alejarse más y más hacia el campo. Poco tuvo que ver la preferencia de las gentes, en cuanto al lugar en que deseaban vivir, con el emplazamiento en que se edificaban las casas".

Así pues en una adecuada ordenación del territorio, habrá que tener en cuenta en lo referente a la función residencial en el medio rural, que no se produzcan las urbanizaciones ilegales, que estudiaremos con detenimiento más adelante, las distintas formas o clases en que se puede presentar la función residencial en el espacio rural.

Además de la función residencial de carácter turístico que hemos analizado anteriormente, habría que distinguir entre las personas que fijan su primera y única residencia en el espacio rural y las que fijan la segunda residencia en el medio rural.

Dentro de las primeras, habría que distinguir entre la población de carácter activo y carácter pasivo.

En la población de carácter activo es necesario distinguir entre las siguientes clases:

a).- Residencial agrario.- Las personas que realizan la función agraria tradicional tienen la necesidad de fijar su residencia en el medio en que prestan su función.

Esta residencialización es la que menos discusión plantea, y la que más cobertura legal ha tenido normalmente. Y ello es así porque indudablemente es la más coherente con el territorio en que se desarrolló, y ello explica el que numerosas disposiciones, como veremos más adelante, se hayan dedicado a potenciarla.

b) - Residencial dormitorio.- Para aquél segmento de la población activa que ejerce su actividad en el medio urbano; o bien de aquél sector que ejerce una actividad mixta, y ostentando una cualificación laboral de obreros-agricultores. La función residencial que abarca a este sector de la población, tiene un carácter relativamente novedoso y viene explicado por una serie de causas, entre las que pueden destacarse especialmente las siguientes:

- Buenas comunicaciones entre el espacio urbano y rural.

- Las dificultades evidentes para encontrar viviendas asequibles en las ciudades.

- La masificación, en forma muchas veces de guetto, que tienen las viviendas asequibles para este sector de la población.

- La tipología de vivienda unifamiliar, tan atrayente para la población y que cada vez es más difícil en las ciudades, sobre todo las de carácter aislado.

Por otra parte dentro de las personas que fijan su residencia dormitorio en el mundo rural, destaca Jacques Joung (43) la categoría particular formada por los obreros-campesinos que constituyen más bien una subcategoría de la primera, ya que en realidad se trata de agricultores a los que no le alcanza para vivir, solo con las rentas de su explotación, y que necesitan por ello realizar actividades agrarias por cuenta ajena de carácter complementaria.

En cuanto a la población pasiva que tiene su primera residencia en el espacio rural, es necesario señalar que hay cierta tendencia a fomentar la residencia de la tercera edad en el campo. Hay argumentos a favor y en contra, pero

lo que si es claro es que esta parte de la población, no debe convertirse en la monopolizadora de la residencia rural.

Ya que fomentar la tendencia a especializar el campo en el refugio permanente de la población laboralmente no activa, puede proporcionar más inconvenientes que ventajas.

c).- Residencia secundaria.- Actualmente hay un extraordinario aumento de la utilización del campo como segunda residencia, en la mayoría de los casos de manera anárquica e ilegal como veremos más adelante. Joung (44) señala una serie de factores positivos y otros negativos, de ésta utilización; entre los positivos destacamos:

- la reparación de casas preexistentes en muchos casos coadyuva a la salvaguarda del patrimonio inmobiliario rural.

- Tendencia a que la residencia secundaria se convierta en primaria.

- Mejor conocimiento de los valores urbanos y rurales entre si.

Entre los negativos se pueden señalar los siguientes:

- La aportación al comercio local es reducida, ya que la mayor parte de las compras se producen en la ciudad.

- Los residentes secundarios no pagan muchos impuestos y sin embargo suelen promover problemas en los equipamientos o infraestructuras.

- La reanimación del área rural es periódica y coyuntural.

En definitiva éste fenómeno globalmente es más positivo que negativo, siempre que no esté ordenado racionalmente, y siempre y esto es lo importante que no sirva para potenciar o al menos mantener las funciones agrarias y tradicionales, cuya desaparición supondría la negación de la esencia del espacio rural.

IV.- CLASES DE SUELOS NO URBANIZABLES.-

Hasta aquí hemos venido manteniendo lo inadecuado y lo nocivo que ha sido para la ordenación global del territorio, el régimen jurídico uniforme para toda la realidad territorial del espacio rural, además por supuesto de haber criticado reiteradamente la visión tan parcial y marginal con que el sistema urbanístico ha abordado su estudio.

Ello nos ha llevado a hacer en las páginas anteriores unas consideraciones esencialmente no jurídicas de la funcionalidad del suelo no urbanizable, aunque ello tenga como objeto extraer unas consecuencias jurídicas, en el sentido de preconizar de lege ferenda una regulación jurídica que diferencie las distintas clases de realidades que encierra el espacio rural y que ello tenga como consecuencia el establecer un distinto régimen jurídico de cada una de ellas.

Ahora lo que corresponde pues, es analizar en qué medida el ordenamiento jurídico vigente reconoce estas diversas realidades y si el establecimiento de estas

diferentes clases de suelo tiene algún reflejo en la regulación de los mismos. Para ello vamos a analizar en primer lugar la clasificación del suelo tanto en la legislación estatal como en la autonómica, así como la trascendencia jurídica que ello conlleva.

LA CLASIFICACION DE LA LEGISLACION ESTATAL:

1.- El Suelo No Urbanizable Simple y Protegido.-

La clasificación de suelo no urbanizable recogida en la actual Ley del Suelo estatal, no recoge toda la variedad funcional que hemos señalado anteriormente, sino que esta Ley sólo ha establecido dos tipos de suelo no urbanizable, el simple y el especialmente protegido.

En efecto el art. 80, b) de la Ley ha creado una subespecie de aquella categoría, que contiene algunos aspectos específicos que conviene destacar. Está formada por aquellos espacios que el Plan determine para otorgarle, una especial protección, a los efectos de la Ley del Suelo, en razón de su excepcional valor agrícola forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la

flora o el equilibrio ecológico de la Ley. En el art. 36, a del Reglamento de Planeamiento se establecen una serie de medidas a adoptar a fin de garantizar su conservación, mejora y protección. Estas medidas tienen un carácter más concreto que las establecidas para el suelo no urbanizable de carácter general.

Conviene destacar que se produce una habilitación al planeamiento para que establezca estas reglas que necesariamente habrán de respetarse y que pueden comportar la prohibición absoluta de construir.

Por otra parte como hemos visto, los intereses protegidos no se limitan a los tradicionales, de carácter paisajístico, ecológico o cultural, sino que también se refiere a económicos, como explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.

También conviene resaltar que las medidas de especial protección en la Ley del Suelo actual, surgen del Planeamiento pero también pueden nacer con eficacia inmediata de la Ley, aunque no esté reflejada en el Planeamiento. En este sentido el art. 73 de la Ley tiene el carácter de norma de aplicación directa y establece que: "las construcciones habrán de adaptarse en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto:

a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico, o tradicional, habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características historicos-artísticas, típicas o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia el mismo."

La aplicación de lo anterior tiene lugar, esté recogido en el Planeamiento o no, y exista o no Plan.

Así pues se produce la aplicación directa de la Ley, incluso aunque el planeamiento haya previsto y permitido lo contrario.

La Ley ha primado la defensa material de estos bienes, por encima de lo que formalmente disponga el planeamiento.

El problema será interpretar cuando nos encontramos ante un bien de estas características, ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado y si no se establecen jurisprudencialmente algunos criterios para determinar el concepto de suelos especialmente protegidos, podemos caer en la arbitrariedad en su interpretación por parte de la Admón.

2.- La Clasificación de la Ley sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.-

Si como hemos visto anteriormente la clasificación que establece la legislación estatal del suelo no urbanizable es insuficiente y poco definitoria no ocurre así con la mencionada Ley del Suelo rústico de la Comunidad de Canarias, que en su art. 8º establece las distintas categorías que el planeamiento municipal podrá establecer en este suelo. Sin embargo esta ley autonómica se queda en la clasificación, y no establece las peculiaridades y el distinto régimen jurídico que esta diferenciación comporta.

Por este motivo cuando en las páginas que siguen, estudiemos, las clases de suelo rústico de dicha ley, completaremos el estudio con lo establecido en la legislación del Estado. Veamos a continuación cuáles son las clases de suelo rústico que establece la Comunidad Autónoma Canaria:

a) Suelo rústico forestal.-

Es aquél que está ocupado por masa arbórea o sea susceptible de consolidar masas arbóreas existentes. También dentro de este apartado se incluye el suelo rústico de cumbre que precise por sus características fisiográficas y valor paisajístico, un tratamiento diferenciado con independencia de su posible aptitud forestal.

En este tipo de suelo el problema será establecer el concepto de masa arbórea, que es un concepto jurídicamente indeterminado y que conllevará cuando así se califique una total protección y la imposibilidad de cualquier uso edificatorio. Como señala García Enterría (45) "con la técnica del concepto jurídico indeterminado la Ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto". El hecho que

la Administración haga una aplicación inicial de los conceptos jurídicos indeterminados no puede llevarnos a confundirlo con la discrecionalidad.

Los conceptos jurídicos indeterminados se diferencian de la discrecionalidad, en que sólo admiten una solución justa y en la discrecionalidad se pueden dar varias soluciones justas.

El principal problema de los conceptos jurídicos indeterminados es la determinación de la solución justa. A tal efecto por la doctrina alemana se ha distinguido en la estructura de estos conceptos, una zona de certeza positiva y otra de certeza negativa, y de otra parte una zona de incertidumbre más o menos imprecisa.

En vista de la estructura de estos conceptos, en principio podría considerarse el juego de lo discrecional en la llamada "zona de la certidumbre" para determinar la solución justa. Pero profundizando en la cuestión debemos concluir que esta zona no ha de estar exenta de control jurisdiccional y que, en última instancia, será el juez quien en su enjuiciamiento final reconduzca la zona de incertidumbre a una de las dos zonas de certeza, la positiva o la negativa, para determinar la solución única.

En la práctica la mejor solución será establecer un catálogo de las masas arbóreas que deban ser protegidas por el Planeamiento, así como las prescripciones acerca de lo que exista certeza para la delimitación negativa y positiva, y las directrices para determinar la zona de incertidumbre.

La necesidad de proteger y fomentar la actividad forestal es algo que está fuera de dudas, en este sentido en la legislación estatal tenemos la Ley de 4 de Enero de 1.977, de fomento de la producción forestal.

En esta norma se establecen una serie de ayudas fiscales a la repoblación forestal, como consecuencia de las especiales características de la propiedad y producción forestal, que necesariamente tienen que mantener gran parte del capital de la empresa durante largo periodo de tiempo inmovilizado y con un gran riesgo de desaparición, por los incendios y las plagas forestales.

En el art. 2 de la anterior norma, se enumeran las obras y trabajos que son objeto de beneficios y que son los siguientes:

- 1.- Plantaciones, siembras o repoblaciones con especies forestales cuyo principal aprovechamiento sea la

madera.

2.- Desbroces, aclareos, abonados, laboreos del suelo, prevención y tratamiento de plagas y otros trabajos selvicolas en masas arboladas de cualquier clase que incidan en el incremento de la producción maderera.

3.- Construcción, conservación y mejora de vías de saca y servicio.

4.- Construcción, conservación y mejora de contrafuego y lucha contra incendios.

5.- Redacción de proyectos de ordenación y planes técnicos que tengan como objeto primordial el aumento de la producción de madera.

Esta Ley faculta al I.C.O.N.A. para ejecutar todo tipo de trabajos forestales en régimen de prestación de servicios, mediante acuerdos con los propietarios, titulares de los derechos de uso o disfrute de cualquier clase o concesionarios de los terrenos.

En los casos que este tipo de suelo rústico forestal, constituya también una reserva integral de interés científico, un parque nacional, un paraje natural

de interés nacional o un parque natural, le será de aplicación además de lo dispuesto en el Planeamiento municipal, el régimen previsto en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de Mayo de 1.975.

b) Suelo rústico potencialmente productivo.-

1). Ideas generales

Este es el integrado por el suelo que sea susceptible de ser aprovechado desde el punto de vista minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico.

Como hemos señalado anteriormente dentro del suelo rústico se producen una serie de actividades productivas a las que no cabe aplicarles exclusivamente un régimen de protección consistente en limitaciones de tipo urbanístico, sino que estas actividades productivas en una adecuada política de ordenación del territorio habrá que regularlas y potenciarlas, así como establecer el conjunto de equipamientos complementarios que conllevan.

También habrá que establecer las medidas de protección necesaria para impedir que algunas de estas actividades, en especial la minera, erosionen y deterioren

el medio natural con carácter irreversible.

2). La correlación actividad extractiva y medioambiental

En este sentido, el Real Decreto de 15 de Octubre de 1.982, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas, establece una serie de prescripciones, tendentes a rehabilitar y recuperar el espacio natural afectado por el desarrollo en él, de actividades mineras.

En esta norma se establece el carácter general de los trabajos de restauración en los aprovechamientos mineros; señalándose su procedencia en el caso de las explotaciones a cielo abierto, e incluso en aquellos casos de mina interior en los que las instalaciones o trabajos en el exterior alteren sensiblemente el espacio natural.

La protección del medio ambiente es algo que cada vez es más sentido por la colectividad, y esta norma en cierta medida responde a esta inquietud, hasta tal punto que se establece en las mismas que con carácter previo al otorgamiento de una autorización para un aprovechamiento minero habrá que presentar ante la Administración competente, un plan de restauración del espacio natural

afectado por los trabajos de extracción minera.

En el art. 3 se establece el contenido del mismo, del siguiente tenor: "El Plan de Restauración contendrá":

1) Información detallada sobre el lugar previsto para las labores mineras y su entorno, incluyendo como mínimo, las siguientes especificaciones:

a) Descripción del medio físico, con referencia a la geología, hidrología, hidrogeología, climatología, superficie vegetal, paisaje y demás elementos que permitan definir la configuración del medio.

b) Definición del medio socioeconómico, que incluya la relación de usos y aprovechamientos preexistentes, propiedades, obra de infraestructura, instalaciones y regimenes jurídico, especiales, en su caso, aplicables a la zona.

c) Descripción de las características del aprovechamiento minero previsto, así como de sus servicios e instalaciones.

d) Planes y documentación relativos a los aspectos contemplados en los párrafos anteriores.

2) Medidas previstas para la restauración del espacio natural afectado por el aprovechamiento o explotación, conteniendo, como mínimo, las siguientes especificaciones:

a) Acondicionamiento de la superficie del terreno, ya sea vegetal o de otro tipo.

b) Medidas para evitar la posible erosión.

c) Protección del paisaje.

d) Estudios del impacto ambiental de la explotación sobre los recursos naturales de la zona y medidas previstas para su protección.

e) Proyecto de almacenamiento de los residuos mineros que generen y sistemas previstos para paliar el deterioro ambiental por este concepto.

3) El Plan de Restauración contendrá asimismo el calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de restauración.

El titular de la explotación minera, tiene la

facultad de realizar por sus propios medios el plan de restauración, o de optar por que lo lleve a la práctica la Administración, aunque a costa del mismo.

La importancia que esta norma concede al plan de restauración es de tal calibre, que el incumplimiento de éste, conllevará no solo la aplicación de las sanciones previstas en la legislación de minas, sino que se puede llegar a acordar incluso la caducidad de la concesión minera.

Por otra parte en las explotaciones ya existentes, en lo no explotado a la fecha de entrada en vigor de la disposición que comentamos, se establece la facultad de la Administración para exigir un plan de restauración.

En esta legislación estatal no se contempla para nada esta competencia general sobre el territorio, que venimos reclamando para las Corporaciones Locales, sin embargo el hecho que se distinga esta clase de suelo dentro del suelo rústico por la legislación autonómica, debe propiciar una consideración especial de los suelos rústicos, con el arbitraje de las medidas oportunas y la competencia municipal para evitar el deterioro, la degradación y la irrecuperabilidad del medio rural. Ya que aplicarle a este tipo de actividades las previsiones del

art. 85 de la Ley del Suelo para su regulación es claramente insuficiente.

En efecto como señala Quintana López (46) "En aquéllos Municipios en que el Plan General Municipal de Ordenación, al delimitar el suelo no urbanizable, no hace otra cosa que someterlo a las limitaciones del art. 85, está dificultando enormemente la realización de actividades mineras en el término municipal sobre el que incide, pues éstas no son fácilmente incluíbles entre las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, ni en el resto de excepciones que contiene este precepto".

Por ello consideramos altamente positivo la diferenciación y el tratamiento singular de esta clase de suelo rústico destinado a actividades extractivas, lo que al no haberse producido en la legislación autonómica, deberá recogerse en el Planeamiento.

La Ley catalana de 24 de Diciembre de 1.981, establece normas adicionales de protección de los espacios naturales de especial interés, afectados por actividades extractivas.

En relación con el recurso de anticonstitucionalidad contra esta Ley, interpuesto por el Presidente del

Gobierno, el Tribunal Constitucional en S. de 4 de Noviembre de 1.982, ha tenido ocasión de pronunciarse en el sentido del necesario equilibrio que debe producirse entre las actividades extractivas y el respeto al medio ambiente, así como la competencia del legislador para regular este equilibrio. En este sentido deja claro que no es aceptable que exista "una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente".

"En cuanto a las técnicas apropiadas para llevar a cabo la protección del medio ambiente corresponde su elección al legislador, maxime cuando el mismo art. 45 del texto constitucional habla expresamente, de defender y restaurar el medio ambiente".

Así pues el futuro de las actividades extractivas en el espacio rural, requiere ir profundizando en técnicas de salvaguarda de la integridad del territorio, especialmente a nivel autonómico y local.

3). Potenciación de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

En cuanto a los aprovechamientos agrícolas,

ganaderos y forestales, son los que habitualmente y tradicionalmente han formado parte indisoluble de la funcionalidad del suelo rural, de ahí que fundamentalmente las medidas que haya que arbitrar son las de potenciación o al menos de conservación de dicha clase de suelo.

A este tenor responde la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma andaluza, de 3 de Julio de 1984, sobre la Reforma agraria en Andalucía.

En su artículo primero señala cuáles son los principios jurídicos inspiradores de esta Ley, y que son los siguientes: El cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social económicamente y la contribución a la solución de graves problemas sociales.

La Administración autonómica podrá objetivar el cumplimiento o no de la función social ya tenga ésta, naturaleza pública o privada, y a tal efecto según el art. 2 de esta norma podrá:

12.- Fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos.

22.- Establecer las medidas a adoptar para la

protección del suelo y la conservación de la naturaleza.

Cuando se incumplan los objetivos anteriores y por ende se incumpla la función de la propiedad, la Administración autonómica estará facultada para acordar la expropiación del dominio o del uso de la finca, imponer planes de mejora forzosa, y determinará la exacción del impuesto sobre tierras infrautilizadas.

Es de señalar que las tierras y derechos adquiridos por el IARA se destinarán primordialmente al asentamiento de agricultores. En la determinación de los beneficiarios de las explotaciones de esta Ley está claramente latente un afán de repotenciar y reforzar las funciones agrarias tradicionales del espacio rural.

4). El aprovechamiento de los recursos naturales hidrológicos.

Finalmente en lo referente al aprovechamiento hidrológico hay que señalar que a nivel estatal la ley de aguas de 2 de Agosto de 1.985, ha venido a sustituir a la antigua ley de aguas de 31 de Junio de 1.879.

La vigente ley de Aguas se inserta dentro del marco del nuevo derecho proveniente del desarrollo de la Constitución española, ya que en el art. 45 de la Constitución se señala que el medio ambiente comprende todos los recursos naturales, entre los que indudablemente se encuentra el agua.

En opinión de González Pérez (46) "La ley de aguas ha tratado de conjugar -y parece que efectivamente lo ha logrado de manera adecuada- la utilización de ese recurso natural con la necesidad de evitar la degradación del medio ambiente".

En efecto desde el propio preámbulo se puede destacar que esta idea está presente, señalándose que el agua es un recurso "que debe estar disponible no solo en la cantidad necesaria sino con la calidad prevista en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda".

Y ya en el articulado, la vigente Ley de Aguas en su art. 90 establece que "en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de una evaluación de sus

efectos". El Reglamento de la Ley de Aguas, ha prescrito además el Estudio del Impacto Ambiental para los programas, planes, anteproyectos y proyectos de obra o acciones de la propia Administración cuando pueda razonablemente presumirse riesgos para el medio ambiente, en caso de que efectivamente se realicen o ejecuten.

En conclusión se puede anotar en esta clase de suelo rural un reciente desarrollo legal para acomodar su explotación al respeto preconizado desde la Constitución para el medio natural, aunque con una escasa o nula participación municipal en el cuidado de estos ordenamiento sectoriales, lo que deberá ir corrigiéndose con la normativa autonómica que en el futuro se vaya dictando.

c) Suelo rústico de protección.

Está formado por aquél que tenga un valor natural, ecológico o paisajístico, y por aquél otro que afecte a monumentos o conjunto del Patrimonio Histórico-Artístico y su entorno.

Para evitar los problemas de indefensión e indeterminación se deberán establecer reservas por los planes municipales de estos espacios territoriales

afectados por la especial protección del tipo que se trate, hasta que se individualice y determine el bien concreto protegido por la citada Ley de Espacios Naturales de 1975 o por la del Patrimonio Histórico español de 25 de Junio de 1985.

En lo referente a la Ley del Patrimonio en su art. 14,2 señala los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio histórico español que pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como zonas arqueológicas, todos ellos como bienes de interés cultural.

En el art. 20 de la Ley del Patrimonio, se establece que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Zona arqueológica, como bienes de interés cultural determinará la obligatoriedad para el municipio de redactar un Plan especial del área afectada o bien otro instrumento de Planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas en dicha Ley.

Así pues con un buen enfoque, la Ley del Patrimonio huye de un criterio formalista en la exigencia de la figura del Planeamiento y le da más relevancia al contenido de fondo. Hasta la no redacción de dicho Plan especial, las

competencias municipales quedan muy limitadas, hasta tal punto que sólo desde la aprobación definitiva del Plan a que nos referíamos anteriormente, los Ayuntamientos interesados serán los competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen al planeamiento aprobado y siempre que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos ni jardines históricos ni estén comprendidos en su entorno.

Una interpretación restrictiva y con reminiscencias tuteladoras de los órganos autonómicos a los que la Ley del Patrimonio denomina como competentes sobre el entorno, en el sentido de extenderlo territorialmente mucho más de lo normal, puede en la práctica hacer inexistente la autonomía municipal, aunque tenga aprobado definitivamente el Plan especial, ya que si el entorno se convierte en "todo", la competencia autonómica será la única que exista.

Por otra parte aún cuando exista el Plan especial, el art. 22 de la Ley del Patrimonio establece que cualquier obra o remoción de terreno que se proyecte realizar en un sitio histórico o en una zona arqueológica declarados bien de interés cultural deberá ser autorizada por la Administración competente para la protección de dichos bienes, que podrá, antes de otorgar la autorización, ordenar la realización de prospecciones y en su caso

excavaciones arqueológicas.

Si bien cuando hemos comentado la Ley del Patrimonio hemos elogiado el reconocimiento que de alguna manera hace de la legislación urbanística como ordenamiento globalizador del territorio, no nos parece igual cuando solamente considera a los efectos de esta Ley a la Admón. autonómica y del Estado como administraciones competentes, marginando a la Admón. municipal a la que le atribuye un papel exclusivo de cooperación con las anteriores administraciones.

d) Suelo rústico de litoral y costero.-

a').- Ideas Generales.

Es muy oportuna la distinción que hace la Ley canaria en cuanto al suelo no urbanizable de litoral y costero, especialmente por la relevancia que el litoral tiene entre nosotros. Y ello es así como consecuencia de la situación geográfico española, que proporciona un extenso litoral con salida a tres mares y que tiene 3.144 Km. de litoral peninsular y 2.145 de litoral insular, y además de por su importancia económica, como consecuencia de las funciones turísticas y pesqueras que esencialmente tiene.

Por otra parte la complejidad legal, las contradicciones de interpretaciones de las normas que regulan el dominio marítimo así como las distintas competencias concurrentes exigen una reflexión sobre el tema.

b').- Antecedentes normativos en el tratamiento del litoral.-

La Ley de Costas española vigente desde el 26 de Abril de 1969 hasta el 28 Julio de 1988 en su artículo 1 determinaba la zona de dominio público marítimo del siguiente modo: "Son bienes del dominio Público, sin perjuicio a los derechos legalmente adquiridos: Las Playas, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías, formadas por arenales o pedregales de superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica".

Supuso una importante innovación de la Ley de Costa de 1.969, el mencionar expresamente las playas y dar por primera vez un concepto de ellas, porque aunque nuestro Código Civil en su art. 339 al enumerar los bienes de dominio Público, mencionaba las playas, no daba ninguna definición de ellas.

En su apartado 4 la anterior Ley de Costas incluía como objeto de dominio Público Marítimo "El Lecho y el Subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible una explotación de sus recursos naturales", lo que supone otra novedad, teniendo en cuenta que la Ley de Puertos no incluía estos bienes en el dominio Público.

Para esta norma, formaba parte también del dominio Público marítimo, los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales. Según el art. 5, apartado 1º de la Ley de C. de 1.969 los Puertos de interés general son bienes de dominio, pero no de uso público como dice el art. 4 de la Ley de Puertos sino de servicio público como establece el art. 339 del C.C.

Las islas formadas o que se formen en el mar territorial, en las rías o en las desembocaduras de los ríos (que no sean de propiedad privada) de cualquier forma sus playas y zonas marítimo-terrestres también eran de dominio público en la regulación de la anterior Ley de Costas.

Respecto a la titularidad de esta clase de bienes,

la Ley de Costas de 1.969 declaraba que son bienes de dominio Público, las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y el lecho y el subsuelo del mar territorial. Ahora bien, los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas o colindantes con éstas estarán sometidos a la servidumbre de salvamento de paseo y vigilancia litoral.

En cuanto al uso público de los bienes del Dominio Público marítimo en la mencionada norma, aparecía perfectamente definido en el art. 3 de la Ley que dice: "El uso público de los bienes a que se refiere el art. 1 se ajustará a lo dispuesto en la Ley y en los Reglamentos Administrativos".

Y sigue diciendo que en el mismo caso se encuentra el uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, que autoriza a todos a transitar por ellas, bañarse, tender redes, pasear, varenar, carenar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos y cualquiera otro uso análogos dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulan.

El Prof. Leguina en un trabajo titulado, "Propiedad privada y servidumbres de uso público en las riberas del

mar" (47), ya definía la tesis de que el uso de los bienes del demanio marítimo es inequívocamente público.

Según Leguina la Ley de Costas se había planteado una disyuntiva entre la titularidad demanial y el uso público de la zona marítimo-terrestre. El criterio tradicional demanial de considerar la ribera del mar como dominio público partía del criterio de la titularidad. Se entendía que sin dominio público no podía llegarse a un uso público. En cambio la Ley de Costas en interpretación de Leguina, prescinde del criterio de la titularidad para afirmar que en cualquier caso sea pública o privada, la zona marítimo-terrestre y las playas están sometidas a un uso público.

c').- El tratamiento del litoral en la vigente y reciente Ley de Costas.

Supone esta nueva legislación un importante y decisivo avance en la protección de los bienes del dominio público del litoral, así como un mayor control sobre los privados, y más aún si estos últimos además están clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable.

Veamos en primer lugar cual es la clasificación de bienes de litoral y costero que señala la Ley de Costas.

Vienen definidos en los arts. 3, 4 y 5. Así, según el art. 3 son bienes de dominio público marítimo-terrestre los siguientes:

"1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:
a). La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas".

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

b). Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y quijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas

naturales o artificiales.

2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica".

Por su parte el art. 4 señala que también pertenecen al dominio público marítimo-terrestre:

"1. Las acciones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.

2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.

3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.

4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.

5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18.

6. Los islotes en aguas interiores y mar territorial.

7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.

8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.

9.- Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.

10.- Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18.

11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica."

Y en el Artículo 5, se dice que:

"Son también de dominio público estatal las islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas, salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4".

Como señala su exposición de motivos, la reciente Ley de Costas ha venido a cubrir la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa que no llega a cubrir la realidad natural. Y va en contra también de la defensa a ultranza de la posesión privada que ha sido amparada incluso por el Registro de la propiedad, que ha posibilitado la adquisición privada del dominio público. Y a fin de imposibilitar la consolidación de la apropiación por los particulares de los terrenos de dominio público,

"se ha considerado conveniente eliminar la posibilidad de adquirir la propiedad de los terrenos ganados al mar o de cualquier otra porción del dominio público como consecuencia de la realización de obras".

Y ésto, creemos, que ha sido una buena medida de la Ley, ya que al amparo de ello, se han producido importantes operaciones de especulación inmobiliaria que han supuesto una considerable ocupación del dominio público.

Quedan fuera del ámbito de esta Ley no obstante, los puertos de interés general que aún formando parte del dominio marítimo-terrestre la titularidad estatal seguirán regulándose por sus normas específicas.

Tampoco se regulan los puertos de titularidad de las Comunidades autónomas, no obstante por la importancia dentro de los bienes del litoral y costero, le dedicaremos en este epígrafe una especial atención a los puertos deportivos en el marco de la reciente norma sobre puertos deportivos en la C. A. Andaluza.

Por otra parte conviene señalar que la clasificación como suelo no urbanizable de los terrenos que integran el litoral va a adquirir una gran relevancia, sobre todo al haber fructificado la regulación prevista en el Proyecto de

Ley de Costas, que ha pasado sin modificación alguna a la Ley de Costas.

En efecto en la disposición transitoria tercera, 1 de la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988, se señala:

"Las disposiciones contenidas en el Título II sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia será aplicables a los terrenos que a la entrada en vigor de la presente ley estén clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones".

Las servidumbres de protección, de tránsito, de acceso al mar, de arena, así como la consideración como zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre de una franja de un kilómetro de anchura, medida a partir del límite interior de la ribera del mar, le será de plena aplicación al suelo no urbanizable, ello como consecuencia clara de no haber respetado la legislación urbanística el contenido mínimo de la facultad de edificar del derecho de propiedad, en el suelo no urbanizable, ya que la aplicación de este régimen no dará lugar a indemnización alguna. No

ocurre así en el suelo urbanizable programado y suelo urbano, en el que sólo se afecta al planeamiento si no origina derecho a indemnización.

d').- Problemas urbanísticos específicos de los Puertos Deportivos con especial referencia a su ubicación en el Suelo No Urbanizable.-

Dentro de los bienes del litoral, los puertos deportivos, por la sustancial modificación de su régimen jurídico, requieren un especial análisis.

Hemos mantenido en distintas ocasiones, que la Ley de Suelo es un marco general de competencias compartidas y de ordenamiento sectoriales en la Ordenación del Territorio. Y ello es conveniente recordarlo aquí, ya que la competencia sobre los puertos deportivos, es uno de los casos clásicos de competencias concurrentes y compartidas en muchos casos entre la Admón. del Estado, de la Comunidad Autónoma y del Municipio, ya que los mismos forman parte del dominio marítimo. Pero además de esta confluencia de competencia hay una múltiple incidencia de ordenamientos sectoriales en el espacio geográfico en que se ubican los puertos deportivos, que han tenido incluso bajo nuestro de punto de vista como es el caso de la Ley de Costas de 1969,

una errónea pretensión de coordinación de competencias y ordenamientos.

En efecto como ya decía Ortiz Díaz refiriéndose a la anterior Ley de Costas (48) "Uno de los problemas que intenta resolver la Ley de Costas es coordinar el ejercicio de todo el mundo de competencias que inciden en el demanio marítimo, sobre todo en las playas y zona marítimo-terrestre". O como es el caso de la Ley de 26 de Abril de 1969 de Puertos Deportivos, que no tiene afán de articulación de competencias, porque sencillamente ignora las competencias municipales, y a tal efecto es bastante ilustrativo lo que dispone el art. 6 de la señalada norma, que dice: "la construcción de puertos o zonas portuarias deportivas por el Estado requerirá su previa incorporación al Plan General de Puertos, con los requisitos que reglamentariamente se establezcan". Es decir, no es necesario relación con el planeamiento municipal que para esta Ley no existe. Y en el caso de los restantes concesionarios ni siquiera hace falta su inclusión en el Plan General de Puertos.

Refiriéndonos en exclusividad al caso de las competencias de carácter urbanístico, entendemos que el reparto de competencias habrá de producirse entre la Comunidad Autónoma y el Municipio, ya que en nuestra

opinión la Admón. del Estado debería de limitarse a un papel de salvaguardia del dominio público y no debería entrar en cuestiones de tipo urbanístico, o de ordenación del territorio y del litoral que son competencias transferidas en exclusiva a las Comunidades Autónomas. En efecto como señala Perales Madueño (49) si bien "El Estado es el titular del dominio público de la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de zona económica y la plataforma continental, según la constitución no le otorga al Estado competencias materiales sobre aquéllos bienes, sino que el apartado 3 del anterior título Constitucional le confiere su administración, defensa y conservación". A las distintas Comunidades Autónomas que limitan con el mar se le han transferido las competencias exclusivas en materia de puertos deportivos, de acuerdo con el art. 148,1,6º de la Constitución; pero dichas concesiones para la construcción de puertos deportivos sobre bienes de dominio público estatal se otorgan con un informe previo y vinculante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que nada justifica que se extienda a materias distintas de las de administración, defensa y conservación, es decir que no debe referirse a los usos y las construcciones en el puerto deportivo. Se deberá referir a los efectos de las obras sobre la Costa, la plataforma costera y la dinámica litoral, y en su caso las medidas correctoras. Así pues en

los demás casos la competencia se ha transferido a la Comunidad Autónoma. Refiriéndonos en concreto a la C. Autónoma andaluza, hay que señalar que se le han transferido las funciones del Estado en materia de puertos por Real Decreto 25 de Agosto de 1983. En el ejercicio de estas competencias por la Comunidad Autónoma se ha elaborado una Ley de Puertos Deportivos de 2 de Noviembre de 1988 que en su art. 3 señala: "Los puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico deportivo y las instalaciones ligeras náutico-deportivas constituyen bienes de dominio público cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se destinan mediante adecuada explotación a la prestación de servicios públicos".

Y que en relación con lo que hemos señalado anteriormente acerca de la titularidad demanial del Estado en el litoral, puede provocar cierta contradicción.

Y refiriéndonos a la competencia municipal, ya desde hace bastante tiempo se superaron en nuestra jurisprudencia las teorías de que los bienes de dominio público marítimo no formaban parte del término municipal y que estaban por tanto exentos del control municipal, sobre todo a raíz de la Ley del Suelo de 1.956. La propia Ley de Costas de 1.969, en su art. 15 señala que "El otorgamiento de la

concesión no exime a su titular de las licencias, permisos y autorizaciones legalmente procedentes", sin embargo, la Ley de Puertos Deportivos de 1.969 margina prácticamente a los Ayuntamientos, contemplándolos nada más que como presuntos concesionarios. No obstante la necesidad de licencia municipal estaba consagrada desde antes incluso de estas dos Leyes.

Sin embargo lo más relevante es el nuevo giro producido en la legislación y jurisprudencia, sobre todo a raíz de la Constitución. El giro consiste en que toda la legislación sectorial que se va produciendo sobre el territorio va reconociendo en alguna medida el marco general de la legislación urbanística. En el tema que nos ocupa, el Reglamento de la Ley sobre Puertos Deportivos en su art. 10, dice que "la ubicación del puerto deportivo deberá respetar los intereses públicos, y específicamente los de la defensa nacional, y su ordenación general tendrá en cuenta en lo que pudiera afectarle, las prescripciones establecidas en las normas de planeamiento urbanístico, aplicable a la zona costera en que se ubique".

En esta línea de reconocimiento del marco general de la legislación urbanística, en otro orden de cosas hemos citado anteriormente la Ley del Patrimonio, que al afecto de la defensa de sus intereses, insta a la elaboración de

un Plan Especial o de otra norma de Planeamiento, (que podría ser el P.G.O.U.) siempre que igualmente se protejan los intereses sectoriales que la misma regula.

En cuanto a la nueva Ley de Costas asume igualmente el marco de la L. del Suelo para el Planeamiento, aunque el art. 118 establece alguna modificación del régimen de Planeamiento y el Régimen Disciplinario específico.

Y esta utilización del marco general del derecho urbanístico para el territorio ha traído como consecuencia, una línea jurisprudencial en la que destaca la importante sentencia del T.S. de 18 de Mayo de 1981 en la que se establece que la competencia municipal no afecta exclusivamente a la licencia licencia, sino al planeamiento y a la gestión urbanística. Esto queda ratificado por la sentencia del T. Constitucional de 3 de Julio de 1984.

De estas importantes sentencias, hay algo con lo que no estamos de acuerdo, que es lo referente a que el mar territorial no forme parte del término municipal, ya que el art. 37 de la Constitución no excluye par e alguna del Estado que esté fuera de un municipio; y por tanto no compartimos la opinión de Perales Madueño (50) y de la S. del Tribunal Supremo de 20 de Septiembre de 1.984, que afirman lo contrario y que tiene como conclusión el que la

competencia del Ayuntamiento no comienza en esta zona hasta que se produce la construcción del Puerto y existe el territorio del mismo; con lo cual está claro que el Puerto no necesitaría licencia municipal en opinión del anterior autor. Sino que coincidimos con Romero Hernández (51) en el sentido que la competencia urbanística no conculca la soberanía nacional, y es aplicable sobre todas las partes del territorio nacional, ya que todo el territorio del Estado forma parte de algún municipio.

Por otra parte en cuanto a las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma, y refiriéndonos a la Andaluza; en la Ley de Puertos Deportivos de la C.A. Andaluza, parece deducirse que en lo que se refiere a la planificación redactada y aprobada por la C. Autónoma se van a fijar las áreas donde se excluirían los puertos deportivos y se establecerían los niveles de protección y prescripción que deberán respetar (art. 5). Y por otra parte es el Ayuntamiento quien deberá fijar en su Planeamiento la posible localización de puertos deportivos, y la correspondiente ordenación de usos e infraestructuras. Sin perjuicio de la intervención de la C. Autónoma en el procedimiento aprobatorio.

Creemos ineludible, en nuestra tesis del marco urbanístico como estatuto general del territorio, la

previsión por el Planeamiento del P. Deportivo. Así pues si el Puerto Deportivo no está contemplado en el Plan Urbanístico, no podrá autorizarse. El art. 12 de la Ley de Puertos de Andalucía participa de esta idea, y señala:

1.- "Será requisito imprescindible para el otorgamiento de la concesión administrativa de construcción y explotación de un puerto deportivo, zona portuaria de uso náutico deportivo o instalación ligera, náutico-deportiva que éstas resulten adecuadas respecto de la legislación urbanística y compatibles con el planeamiento general vigente del término municipal en que se localice el proyecto para que se solicita la concesión.

2.- La resolución de la concesión quedará en suspenso, en su caso, en tanto no se haya terminado el procedimiento que garantice la adecuación y compatibilidad urbanística".

Ahora bien, además de las competencias en la ordenación del territorio y de las de intervención y aprobación en su caso del planeamiento urbanístico; las Comunidades Autónomas tienen la competencia para la concesión del Puerto. Y ello nos lleva a plantearnos hasta qué punto vincularía a la Comunidad Autónoma, la aprobación que diera en un Planeamiento que contuviera la reserva para

un Puerto, a la hora de otorgar la concesión para el mismo.

Lo cierto es que según la mencionada Ley de nuestra Comunidad (art. 15), el otorgamiento o denegación de la concesión se llevará a cabo de conformidad con criterios objetivos que se fijarán reglamentariamente. Por lo tanto una vez que se establezcan estos criterios, entendemos que la concesión no sería discrecional, sino que en todo caso estaríamos ante conceptos jurídicos indeterminados, y que siempre que se cumplieran éstos y el Puerto estuviera contemplado en el Planeamiento (en el que de alguna manera habría intervenido la C. Autónoma) habría que otorgar la concesión.

2.- La figura de Planeamiento y la calificación del Suelo en los Puertos Deportivos.-

Una vez que anteriormente hemos señalado la necesidad de que el Puerto Deportivo esté previsto por el Planeamiento, inicialmente o por modificación de éste, forzoso es que analicemos cual puede ser el instrumento planificador adecuado, lo que indudablemente estará en concordancia con el Suelo en que se vaya a instalar. Dentro del suelo rústico en sentido amplio, podemos encajar el

suelo no urbanizable y el urbanizable no programado. Analicemos en primer lugar la posibilidad de instalación en el Suelo No Urbanizable. PERALES MADUENO (52) dice que "ha de descartarse, en primer lugar, la clasificación del Suelo No Urbanizable puesto que, por naturaleza, origen y destino, el Suelo se urbaniza para convertirse en Puerto". Por nuestra parte en cambio estimamos que es posible dicha autorización siguiendo el trámite del art. 43.3 de la Ley del Suelo, la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o de interés social que hayan de emplazarse en el medio rural. Y que determinadas construcciones pueden autorizarse por tratarse de una obra pública, en definitiva las que vayan a darle servicio. Otro problema será el de la financiación, ya que las indudables limitaciones constructivas que lleva consigo el Suelo No Urbanizable, pueden hacerlo no rentable, sobre todo a la iniciativa privada, y desaconseje su construcción en la práctica.

En segundo lugar se plantea la posibilidad de su ubicación en el Suelo Urbanizable No Programado. En este tipo de suelo no tiene por qué haber problemas de financiación. Pero sí los puede haber de compatibilidad del procedimiento del concurso para formular el P.A.U. previsto en el art. 146 de la Ley del Suelo y el de otorgamiento de la concesión según la Ley de Puertos Deportivos. Para

Perales Madueño, no habría problemas si el PAU fuera de iniciativa municipal. Tomás Ramón Fernández (53) opinó no obstante que también es posible su ubicación en este suelo por la vía del art. 149,2 de la Ley del Suelo, que permite formular y ejecutar Programas de Actuación Urbanística sin previa convocatoria de concurso cuando se trate de la urbanización de terrenos destinados a instalaciones de actividades productivas relevantes o de especial importancia. También podría solucionar esta dualidad de problemas lo previsto en el art. 146,3 de la Ley del Suelo que dice: "En las bases se concretarán así mismo las demás obligaciones que deben asumir los adjudicatarios"; con lo cual se podría vincular la obtención de esta licitación, a la de reunir la cualidad de concesionario igualmente.

El encaje y ubicación de los Puertos Deportivos en el Suelo Urbano y Urbanizable programado no ofrece problema formal alguno, salvo que los estándares previstos en la legislación habrá que preverlo con criterios flexibles, en la línea de las posibilidades que en este sentido otorgan los arts. 50 y 51 del Reglamento de Planeamiento.

e) Asentamientos rurales.-

Es la población con mayor o menor grado de dispersión, cuyo origen y desarrollo aparecen directamente vinculados a las actividades de tipo minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico, y que sus características no reúnan el carácter de núcleo de población urbano.

Indudablemente si en una adecuada ordenación del territorio, se pretende potenciar o al menos conservar las funciones que anteriormente hemos estudiado para el suelo rural, es claro que habrá que posibilitar una función residencial dirigida a los titulares de las funciones agrícolas, mineras, etc. y que por ello dentro del suelo rústico habrá que diferenciar los espacios rurales dedicados a estos asentamientos que necesitarán un especial análisis y ordenación para evitar que se conviertan en asentamientos urbanos marginales y de segundo nivel.

f) Suelo rústico residual.-

Comprende el suelo rústico no incluido en ninguna de las categorías anteriores. Dentro de éste, está contemplado

el suelo rústico con expectativas de utilización urbanística.

Si como dicen García Enterría y Luciano Parejo (54) "El régimen legal del suelo no urbanizable implica, en síntesis, la reducción del contenido del derecho de propiedad al uso y disfrute del suelo conforme a su propia naturaleza, es decir a su aprovechamiento agrícola o simplemente rústico", habrá que dotar a esta clase de suelo rústico, carente de un valor positivo rural y que no se ha convertido en urbano porque el Plan no lo ha considerado oportuno de momento, pero que cuando pase algún tiempo se transformará en suelo urbano, de un régimen específico.

Dentro del suelo rústico que no tiene un valor positivo rural, y que está esperando para convertirse en urbano, a partir de la Ley del Suelo de 1.975, en realidad puede incluirse el suelo urbanizable no programado y el suelo no urbanizable.

La diferencia entre ambas clasificaciones está esencialmente en los mecanismos formales para convertirse en suelo urbano.

El Suelo urbanizable no programado, es aquél que el Plan General no ha incluido en su programa de actuación,

pero para el que admite el que pueda convertirse en urbanizado sin necesidad de revisar el Plan General, aunque establece que para que pueda ser urbanizado es necesaria la aprobación del correspondiente programa de actuación urbanística.

El Suelo No Urbanizable por el contrario, aunque corresponda a esta categoría de suelo residual, con una expectativa de urbanización, ésta no podrá producirse si no es en virtud de la revisión del Plan General.

Por lo demás el régimen jurídico que la legislación estatal establece, es el mismo para el suelo urbanizable no programado que para el suelo no urbanizable.

Nosotros en cambio pensamos, que esta diferenciación que introduce la C. Autónoma de Canarias en las clases de Suelo rústico, y que estimamos debe ir desarrollándose en otras Comunidades Autónomas, debe producir unos efectos de tipo jurídico y para ello el Ordenamiento jurídico debe diferenciar el régimen a aplicar a cada clase de suelo rústico, ya que en concreto en el caso de este suelo rústico potencialmente urbano, podría irse a un mecanismo de transformación que no implicara la revisión del Plan General, si en definitiva éste hubiera establecido esta diferenciación.

La transformación de un suelo rústico en urbano, en cuanto al tiempo en que debe producirse, es algo que el Plan puede preveer aunque no con rigurosidad extrema ya que en el transcurso de la ejecución del mismo puede variarse en cuanto a su ritmo y ello no debe conllevar una revisión del Plan, sino que éste debe ser lo suficientemente flexible para que su propia normativa contemple esto.

3.- La Clasificación del suelo rural en la Ley de Adaptación Gallega.-

a). Ideas Generales.-

En Agosto de 1985 se aprobó la Ley de Adaptación a la del Suelo de la Comunidad Gallega, con una especial consideración en su normativa del suelo rural.

Participa al igual que la ley canaria de un sentido positivo de ordenación del suelo rústico, y por ello en su art. 12.1 señala: "Los Planes Generales y las Normas Subsidiarias Municipales, además de las previsiones

exigidas por la Ley del Suelo y sus reglamentos, contendrán un estudio del medio rural, al objeto de poder establecer medidas tendentes a la conservación y mejora de sus valores y potencialidades intrínsecas".

Sin embargo esta norma no establece una clasificación objetiva, en razón de la funcionalidad del suelo, sino que más bien la clasificación del suelo rural, se hace en base al sujeto, en concreto al modelo de asentamiento poblacional de que se trate. En definitiva, en el fondo late en ella un sentido marginal del suelo rural, ya que no hace esfuerzo alguno en diferenciar las distintas realidades que el suelo rústico encierra.

En este sentido en dicha norma se señala que la figura de planeamiento de que se trate, analizará el modelo de Asentamiento poblacional al objeto de su preservación o mejora, definiendo los elementos que lo constituyan.

Se entenderá por sistema de núcleos de población el constituido por los núcleos urbanos y rurales existentes.

La Ley de Adaptación a la del Suelo, ofrece una concreción de lo que debe entenderse por núcleo rural, existente en el sentido de señalar que son aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y

surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado diferenciado e identificable, el Plan o las Normas las definan como tales.

Los parámetros o indicadores que deben tenerse en cuenta, son los del número y densidad de viviendas, distancia entre edificaciones así como su ubicación y la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogos.

b). Núcleos rurales tradicionales y de reciente formación.

La Ley que comentamos distingue dentro de los núcleos rurales, entre los que denomina tradicionales y de reciente formación, encomendándole al Plan la tarea de su definición.

El Plan igualmente determinará dentro de estos núcleos, qué suelo es el que debe ser urbano, urbanizable y no urbanizable. En los núcleos rurales tradicionales, el Plan contendrá aquéllos indicadores que señalen cuando se ha de modificar el planeamiento para transformar su

clasificación de suelo no urbanizable en la de suelo urbano, mediante la redacción de un Plan especial de Mejora del Medio.

Es una indudable e importante novedad, la posibilidad de cambiar la clasificación del suelo, sin necesidad de cambiar el Plan General, sino a través de un Plan especial del Medio rural, ahora bien hay que tener cuidado en este tema y por ello preconizamos el que pueda hacerse solamente con la clase de suelo rústico, que la Comunidad canaria clasificaba como residual, que tenía un carácter potencialmente urbanístico. Y siempre que se garanticen la obtención de los equipamientos e infraestructuras. A ello parece responder el art. 20 de la comentada norma, al establecer que: "La creación de los núcleos de nueva creación y de los terrenos de los núcleos tradicionales, o de reciente formación, que el Plan o Norma clasifique como suelo urbanizable programado o no programado o apto para urbanizar, así como su desarrollo y ejecución, se realizará por medio de los instrumentos de planeamiento y sistemas de actuación establecidos por la Ley para dichas clases y categorías de suelo".

c.- La pervivencia de la clasificación del suelo no urbanizable en los núcleos de población rurales.-

Por lo que hemos visto anteriormente la ley autonómica gallega, en la mayoría de los casos para solucionar el tema de los núcleos rurales sigue el fácil recurso de reclasificar suelo, bien de manera directa a través del Plan General o Norma Subsidiaria o bien a través de los planes especiales de Mejora del Medio rural.

Pero en algunos casos, los núcleos rurales tradicionales, los mantiene en terrenos clasificados como suelo no urbanizable, atribuyéndola al Planeamiento el establecimiento de los usos, así como la reglamentación de las características arquitectónicas de las edificaciones.

Y lo que es importante y novedoso en relación con el régimen estatal, es que las licencias se concederán directamente por el Ayuntamiento cuando se trate de edificaciones para vivienda familiar e instalaciones complementarias y se preserven los valores naturales del terreno, sin necesidad de que se justifique la imposibilidad de formación de núcleo de población.

Por otra parte el Plan deberá contener las

correspondientes determinaciones en orden a que se lleve a cabo una infraestructura mínima que contemple acceso rodado, abastecimiento de aguas, energía eléctrica y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

En definitiva la norma permite dar vida a una función residencial que está presente en el mundo rural, y que deberá regularse de manera prudente a fin de que no se convierta en un submundo urbano, marginal y de segundo nivel.

4.- La Clasificación del Suelo rural en la Ley Foral 6/1.987, de 10 de Abril, de Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del Territorio.-

Esta Ley en su artículo 12 establece dos objetivos, que consisten en lo siguiente:

- 1) Establecer la normativa para la protección del suelo no urbanizable.
- 2) Regular el desarrollo ordenado de los núcleos de población.

En apoyo de lo que hemos venido manteniendo, esta normativa reconoce una diversidad funcional en el suelo no urbanizable, regulando en el art. 4 estas actividades y usos, entre los que destacan el industrial y los equipamientos y servicios.

Igualmente en el art. 5 se establecen las clases de suelo siguiente:

- 1.- Espacio natural de interés:
 - a). Reserva integral
 - b). Reserva natural
 - c). Enclave natural
 - d). Area natural recreativa
- 2.- Suelo forestal
- 3.- Suelo de alta productividad agrícola o ganadera
- 4.- Suelo de mediana productividad agrícola o ganadera.
- 5.- Suelo genérico.
- 6.- Suelo de afecciones específicas.
 - a). Infraestructuras existentes.
 - b). Infraestructuras previstas.
 - c). Cursos fluviales, lagunas, embalses y zonas húmedas.
 - d). Entorno de núcleos de repoblación.
 - e). Entorno de bienes inmuebles de interés

cultural.

f). Cañadas.

g). Camino de Santiago y calzadas históricas.

En línea con lo que hemos venido manteniendo se establece un régimen para cada categoría de suelo no urbanizable, si bien limitado a los aspectos de protección, con lo que en el fondo late una concepción urbanística y no de ordenación territorial en el tratamiento de este suelo.

En lo referente al régimen disciplinario, la ley foral se remite a la Ley del Suelo y al Reglamento de Disciplina Urbanística.

Se reconocen núcleos rurales compactos o dispersos, aunque establece que el planeamiento de ámbito local y comarcal clasificará el suelo de estos núcleos de población como suelo urbano y urbanizable; si bien se podrán autorizar construcciones en los espacios intersticiales y en los espacios de borde.

Finalmente es de destacar que en su art. 10 parece reconocer un contenido esencial al derecho de propiedad rural, de carácter tradicional y agrícola, al establecer que las limitaciones de esta ley no darán lugar a indemnización salvo cuando dichas limitaciones resulten

incompatibles con la utilización tradicional y consolidada,
en cuyo caso si procederá indemnización.

NOTAS

- 1.- HENRI LEFEBVRE. "De lo Rural a lo Urbano". Ediciones Península. 3ª Edición 1975. Barcelona. Pág. 221.
- 2.- GONZALO BARRIENTO ALFAGEME. "Etiología e incidencia de la crisis demográfica en la España rural". Pág. 79. Coloquio Hispano Francés sobre Espacios Rurales. Madrid. Abril 1983. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.
- 3.- HENRI LEFEBVRE. Obra citada ut supra. Pág. 227.
- 4.- JOSEFINA GOMEZ MENDOZA. "Agricultura y expansión urbana". Alianza Editorial. Madrid 1.977. Pág. 350.
- 5.- JEAN REMY Y LILIANE VOYE. "La ciudad y la urbanización". Colección Nuevo Urbanismo. I.E.A.L. pág. 150.
- 6.- RICO LENZA, JUAN. "Comentarios a la Ley de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia". R.D.U. nº 102; 1.987, pág. 98.

- 7.- MARTIN BLANCO, JOSE. "El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo". Editorial Montecorvo S.A. Madrid 1.968. Pág. 104.
- 8.- FEDERICO SPANTIGATI. "Manual de Derecho Urbanístico". Editorial Montecorvo. Madrid 1.973, pág. 292.
- 9.- CARRASCO PERERA, ANGEL. "Ius Aedificandi y Accesión". Editorial Montecorvo. Madrid 1.986, pág. 408.
- 10.- SUSTAETA ELUSTIZA, ANGEL. "Propiedad y Urbanismo". Editorial Montecorvo, S.A. Madrid 1.978, pág. 210.
- 11.- GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. Editorial Tecnos. Madrid 1.987, pág. 210.
- 12.- BASSOLS COMA, MARTIN. "Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el Derecho de Propiedad". R.D.U. Nº 110. 1988, pág. 36.
- 13.- NUNEZ RUIZ, MIGUEL A. "Derecho Urbanístico Español". Editorial Montecorvo. 1967. Pág. 261.

- 14.- ROMERO SAURA, FERNANDO. "La Calificación Urbanística del Suelo". Editorial Montecorvo. Madrid 1.975, pág. 271.
- 15.- FERNANDEZ-BOADO, P. Y LUNA SERRANO, A. "Aspectos Agrarios de la Ley del Suelo", en Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo. Ed. Ministerio de la Vivienda. Secretaría General Técnica. Madrid 1.965, pág. 72.
- 16.- ORTEGA GARCIA, ANGEL. "Utilización urbanística del Suelo no urbanizable". R.D.U. nº 75.
- 17.- MARTIN-CRESPO DIAZ, JOSE. "Apuntes sobre los problemas de la edificación en suelo no urbanizable". R.D.U. nº 69; 1.980.
- 18.- ORTEGA GARCIA, ANGEL. "La legitimación de las obras públicas del Estado en el suelo no urbanizable". R.D.U. Nº 110, pág. 103. 1988.
- 19.- Un Ayuntamiento de la Costa del Sol, consideró de interés social, la instalación de una discoteca.
- 20.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "Comentarios a la Ley del Suelo". I. 4ª Edición Civitas. Madrid 1.981, pág.

687.

- 21.- MARTIN-CRESPO DIAZ, JOSE. Obra citada ut supra.
- 22.- ORTEGA GARCIA, ANGEL. "Utilización urbanística del Suelo no urbanizable".
- 23.- ORTEGA GARCIA, ANGEL. Obra ya citada ut supra.
- 24.- MAX DERRUAU. "Tratado de Geografía Humana". Editorial Vicens Vicens. 5ª Edición 1.971, pág. 208.
- 25.- JACQUES JUNG. "La Ordenación del Espacio rural". Colección Nuevo Urbanismo I.E.A.L. Madrid 1972, pág. 140.
- 26.- MANUEL CASTELLS. "Sociología del Espacio Industrial". Editorial Ayuso. Madrid 1.977, pág. 135.
- 27.- RACIONERO, L. "Sistemas de ciudades y Ordenación del Territorio". Alianza Editorial, Madrid 1.986. Pág. 74.
- 28.- LESSARD MARC-ANDRE. "Perspectivas en Ecología humana". Pág. 169.

- 29.- MOLINI, FERNANDO Y JORGE CASTANYER. "Planeamiento territorial. Administración pública y nuevas tecnologías". Estudios territoriales Nº 23. Pág. 18.
- 30.- SEGALL-QUINNCE-WICKSTEED. "CAMBRIGDE PHENOMENON". Pág. 32-33. CAMBRIGDE 1.985. Hall-Keepens House 42 Castell ST.
- 31.- Hay casos de Parques, como el de Stockland en Londres (junto al aeropuerto de Heatrow basados exclusivamente en la alta calidad de su asentamiento y en la renta de su situación, que atraen por sí mismos la ubicación de las Empresas haciéndolos sumamente rentables a sus promotores privados.
- 32.- Así está ocurriendo en el Parque Tecnológico de Andalucía, sito en Málaga, que se está gestando por el Ayuntamiento, EPSA (Empresa Pública del Suelo Andaluza) e IFA (Instituto Fomento Andaluz).
- 33.- ESCORSA Y CARLOS GUALLARTE. "Boletín de Estudios Económicos". Vol. XII. Nº 129. Diciembre 1.986.
- 34.- ORTEGA GARCIA, A. Obra citada anteriormente ut supra.

- 35.- CALATRAVA REQUENA, JAVIER. "Análisis de la Potencialidad del Turismo rural como elemento generador de rentas complementarias en zonas en depresión socioeconómicas: El caso de las Alpujarras granadinas". Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios rurales. 1.984. Tomo II, pág. 305.
- 36.- JITKA MLEJNKOVA DE VALENZUELA. "Turismo nacional de los espacios rurales en torno a Madrid. Una perspectiva sociológica", pág. 431 (Coloquio Hispano Francés, Tomo II).
- 37.- ANDRE FAGGION. "Le tourisme, agent de developpement economique, social et cultural". Pág. 123 (C. Hispano-Francés, Tomo II).
- 38.- CALATRAVA REQUENA. Obra ya citada, pág. 308.
- 39.- JACQUES JOUNG. Obra ya citada pág. 158.
- 40.- VALENZUELA RUBIO, M. "Urbanización y Crisis Rural en la Sierra de Madrid". I.E.A.L. Madrid 1977. Pág. 316.
- 41.- NEUS G. INYESTA Y G. OLIVER SUNER. "Cultura Rural,

Orden Territorial y el Plan de Mallorca". Ceumt nº 98; 1.987.

- 42.- S. D. CLARKE. "La Sociedad Suburbana". Colección Nuevo Urbanismo I.E.A.L. Madrid 1.975, pág. 82.
- 43.- JACQUES JOUNG. Obra ya citada 235 s.s.
- 44.- JACQUES JOUNG. Obra citada ut supra.
- 45.- GARCIA DE ENTERRIA E. Y RAMON FERNANDEZ T. "Curso de Derecho Administrativo I pág. 435. Cuarta Edición. Madrid 1.983.
- 46.- QUINTANA LOPEZ, TOMAS. "Las actividades mineras y la Ordenación del Espacio". R.D.U. nº 106, pág. 81.
- 46.- GONZALEZ PEREZ, JESUS, TOLEDO J, ARRIETA C. "Comentarios a la Ley de Aguas, pág. 618. Editorial Civitas.
- 47.- LEGUINA, JESUS. "Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar". R.A.P. nº 65. Madrid 1.971, pág. 59 y s.s.
- 48.- ORTIZ DIAZ, JOSE. "Derecho Administrativo en el

Litoral". Primer curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio Litoral. Torremolinos (Málaga) 1.973.

49.- PERALES MADUENO, FRANCISCO. "La Clasificación y Ordenación del Suelo de los Puertos Deportivos en los Planes Generales y Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal". R.D.U. nº 100; 1.986, pág. 188.

50.- PERALES MADUENO, FRANCISCO. Obra citada ut supra.

51.- ROMERO HERNANDEZ, FEDERICO. Conferencia sobre "Régimen Urbanístico de los puertos deportivos". V Jornadas D. Urbanístico de la Costa del Sol. Nerja 1.988.

52.- PERALES MADUENO. Obra citada ut supra pág. 195.

53.- TOMAS RAMON FERNANDEZ. II Symposium de Puertos Deportivos. "La incidencia de la Ley del Suelo en las Concesiones Administrativas de Puertos Deportivos". Benalmádena (Málaga) 1.983.

54.- GARCIA ENTERRIA, E. Y LUCIANO PAREJO, A. "Lecciones de Derecho Urbanístico". Pág. 450.

CAPITULO SEGUNDO

**LA ORDENACION SECTORIAL Y LOS INSTRUMENTOS FORMALES DE LA
LEGISLACION URBANISTICA EN LA ORDENACION DEL SUELO
NO URBANIZABLE.-**

I.- DIVERSIDAD NORMATIVA Y COMPETENCIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE	149
1.- Ideas generales: Legislación Básica y de Desarrollo	149
2.- Análisis de la Legislación Estatal, Sectorial y de las Autónomas	155
A.- Normativa Sectorial Estatal.....	155
1.- Espacios Naturales Protegidos	155
1.1.- Ley 15/1.975 de 2 de Mayo, sobre espacios naturales protegidos	155
1.2.- Real Decreto 2676/77 de 4 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Espacios Naturales protegidos	158
2.- Patrimonio Histórico-Artístico	159
2.1.- Ley 13/85 de 25 de Junio reguladora del Patrimonico Histórico Español y su Reglamento desarrollador de 10 de Enero de 1.986	160
2.2.- Convención Internacional para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 23 de Noviembre de 1.972, aceptada por instrumento de 18 de Marzo de 1.982	161
3.- Puertos y Costas	164

- 3.1.- Ley 10 de Marzo de 1980, nº 7/80 sobre
Protección de las Costas marítimas
españolas164
- 3.2.- La Ley 28/69 de 26-4, sobre Normas re-
guladoras de las Costas marítimas165
- 3.3.- Ley de Puertos, 7-5-1980166
- 3.4.- Orden 29-4-77 (MOPU) Instrucción para
vertido al mar, desde tierra, de aguas
residuales a través de emisarios sub-
marinos168
- 3.5.- Ley 55/69 de 26 de Abril, reguladora de
Puertos Deportivos y Real Decreto
26-9-80, aprobatorio de su Reglamento168
- 3.6.- Ordenes de 8 de Noviembre de 1.985 del
M.O.P.U. sobre Normas Generales170
- 3.7.- Convención de Ginebra de 29-4-1958171
- 3.8.- Convención de Ginebra de 29-4-1958 sobre
Plataforma Continental171
- 3.9.- Ley 10/77 de 4 de Enero, de Mar
territorial172
- 3.10.- Orden 11 de Mayo de 1982 reguladora de
la actividad de repoblación marítima173
- 3.11.- Ley 22/1.986 de Costas de 28 de Julio de
1.983173

4.- Aguas Continentales	175
4.1.- Ley de Aguas 29/85 de 2 de Agosto	175
4.2.- Ley de Cultivos Marinos 23/84 de 25 de Junio	179
4.3.- Real Decreto 1423/1982 de 18 de Junio. Sobre Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y Control de Calidad de las aguas potables de consumo público	181
4.4.- Real Decreto 3029/79 de 7 de Diciembre de Planificación Hidrológica	182
4.5.- Orden 14-4-80 del MOPU sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales	182
4.6.- Orden 27-6-83 del Ministerio del Interior ...	182
5.- Protección de la Fauna	133
5.1.- Ley 1/70 de 4 de Abril, sobre Normas Reguladoras de la Caza y su Reglamento aprobado por Decreto 506/71 de 25 de Marzo	183
5.2.- Ley 37/66 de 31 de Mayo sobre Reservas Nacionales de Caza	185
5.3.- Decreto 2612/74 de 9 de Agosto sobre Reservas Nacionales de Caza	186

5.4.-	D. 2573/1973 de 5 de Octubre, sobre protección de varias especies animales salvajes	186
5.5.-	Real Decreto 2815/83 de 13 de Octubre sobre Reglamentación Técnico-Sanitaria de productos de caza	187
5.6.-	Real Decreto 1497/86 de 6 de Junio, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	187
6.-	Los Montes y las Vías Pecuarias	188
6.1.-	Ley de Montes, de 8 de Junio de 1957	188
6.2.-	Decreto 22 de Febrero de 1.962, aprobatorio del Reglamento de Montes	190
6.3.-	Ley de Incendios Forestales, nº 81/68 de 5 de Diciembre	192
6.4.-	Decreto 23 de Diciembre de 1972, nº 3769/72, Reglamento de Incendios Forestales	193
6.5.-	Ley 55/80 de 11 de Noviembre sobre Régimen de Montes vecinales en mano común	193
6.6.-	Ley de Fomento de la Producción Forestal de 4 de Enero de 1.977 y su reglamento aprobado por Decreto 1979/78 de 2 de Mayo	195

- 6.7.- Decreto 12 de Enero de 1973, nº 118/73, aprobatorio del Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario195
- 6.8.- Ley 49/81 de 24 de Diciembre, sobre Estatuto de la explotación familiar, agraria y de las agriculturas jóvenes196
- 6.9.- Real Decreto de 3 de Julio de 1981, nº 1614/81 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo197
- 6.10.- Ley de Octubre de 1938, sobre Aprovechamiento de Hierbas, pastos y rastrojeras198
- 6.11.- Orden Ministerio de 17 de Septiembre de 1.984 sobre protección de especies amenazadas de la flora silvestre199
- 6.12.- Real Decreto 15 de Octubre de 1982, nº 3091/82, sobre Protección de especies de plantas amenazadas de la flora silvestre200
- 6.13.- Ley 27 de Junio de 1974, nº 22/74 sobre Normas Reguladoras de las Vías Pecuarias201
- 7.- El Turismo y la Publicidad Exterior202
- 7.1.- Ley de Centros y zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de Diciembre de 1.963202

- 7.2.- Decreto 23 de Diciembre de 1.964, nº 4297/64, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Centros y zonas de Interés Turístico Nacional202
- 7.3.- Normas sobre Territorios de Preferente Uso Turístico, contenidas en los Decretos 2482/1974 de 9 de Agosto y 1077/1977 de 28 de Marzo, y la Orden de 24 de Octubre de 1.977204
- 7.4.- Decreto 19 de Diciembre de 1970, nº 3787/70, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos205
- 7.5.- Real Decreto 2545/82, de 27 de Agosto de Planificación del establecimiento de los Campamentos de turismo205
- 7.6.- Real Decreto 2877/82 de 15 de Octubre, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales208
- 7.7.- Decreto 20 de Abril 1967, nº 917/67, sobre Normas reguladoras de la publicidad exterior209
- 8.- Las Minas210
- 8.1.- Ley 22/73 de 21 de Julio, Reguladora de Minas210

- 8.2.- Real Decreto 2.857/78 de 25 de Agosto,
por el que se aprueba el Reglamento
General para el Régimen de la minería213
- 8.3.- Ley nº 6/77 de 4 de Enero, de Fomento de
la Minería213
- 8.4.- Ley 45/84 de 17 de Diciembre, de
Reordenación del sector petrolero214
- 8.5.- RD 645/88 de 24 de Junio215
- 8.6.- Real Decreto 1167/1978, de 2 de Mayo216
- 8.7.- Orden del Ministerio de Industria de 21
de Junio de 1.977, sobre subvenciones de
capital y transporte217
- 8.8.- Decreto 2540/1960, de 22 de Diciembre,
por el que se reglamenta las actuaciones
de Policía Minero y Metalúrgico217
- 8.9.- Real Decreto 2.994/82 de 15 de Octubre,
sobre restauración del espacio natural
afectado por actividades mineras217
- 8.10.- R.D. 1116/84, sobre contenido mínimo de
los planes de explotación y restauración
en explotaciones de Carbón a cielo
abierto218
- 9.- Vertidos de aguas residuales, las emisiones a
la atmósfera, ruidos, vibraciones y residuos
sólidos218

9.1.- Ley 1 de Abril de 1.977, sobre aplicación de sanciones en casos de contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves	220
9.2.- Orden 29-4-77 del Ministerio de Obras Públicas	220
9.3.- Orden 14-4-80 del MOPU, sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales	221
9.4.- Ley 38/72 de 22 de Diciembre sobre Protección del ambiente atmosférico	222
9.5.- Decreto 6-2-75 nº 833/75 del Ministerio de Planificación del Desarrollo	223
10.- Carreteras y Defensa Nacional	226
10.1.- Ley 25/1988 de 29 de Julio de Carreteras	226
10.2.- Ley 8/75 de 12 de Marzo de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional	231
B.- Convenios Internacionales.....	233
1.- Convenio de 2-2-71, ratificado por Instrumento de 18-3-82, "Humedales: de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas	233
2.- Convenio 2-11-73 y Protocolo de 17-2-1978 sobre Prevención de la contaminación por buques	234

3.-	Protocolo 17-5-80, sobre Protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre	235
4.-	Protocolo 19-11-76, al que se adhirió España por Instrumento 5-10-81	235
5.-	Convenio 4-6-1979, sobre Prevención de la Contaminación marina de origen terrestre	235
6.-	Resolución 24-9-80 (BOE 6-5-81). Enmiendas a los Anexos del Convenio 29-12-72 sobre Prevención de la Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias	235
7.-	Declaración 5-4-79. Proyecto Europeo de Investigación relativo a los ecosistemas bénticos costeros	236
8.-	Convenio 18-4-1951. Constitución de la Organización Europea y Mediterránea para la protección de las plantas	236
C.-	Normativa Autonómica Urbanística.....	236
3.-	La pluralidad de legislaciones básicas del Estado sobre el territorio y su incidencia en la Ordenación rural	240
II.-	LOS INSTRUMENTOS FORMALES DE LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL	243
1.-	Comunidades Autónomas con legislación específica	246
1.1.-	Comunidad Autónoma de Madrid	246

1.2.-	Los instrumentos formales de la Comunidad Catalana	249
1.3.-	Las Comunidades Autónomas Balear, Navarra y Asturiana	251
1.4.-	Las normas equiparadoras al régimen urbanístico de las Comunidades de Madrid y Galicia	253
2.-	Comunidades Autónomas sin legislación específica	256
III.-	LA PROGRAMACION URBANISTICA DE LOS SUELOS NO URBANIZABLES	261
IV.-	GESTION DEL SUELO NO URBANIZABLE	268
1.-	Reflexiones Generales	268
2.-	La gestión del suelo no urbanizable en el marco de la Administración concertada	271

I.- DIVERSIDAD NORMATIVA Y COMPETENCIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE.-

1.- Ideas Generales: Legislación Básica y de Desarrollo.-

El carácter residual y marginal que ha tenido el tratamiento del suelo rural viene en gran medida reflejado en la diversidad de normas sectoriales y en la consideración que del mismo tienen las diversas administraciones que ejercitan las competencias sobre este suelo. Si bien como veremos, en teoría, la mayor parte de la normativa que vamos a analizar se puede aplicar al resto de los suelos, sus efectos suelen ser más importantes en el suelo no urbanizable por la carencia de aprovechamiento urbanístico.

Como normativa sectorial aplicable fundamentalmente al suelo no urbanizable, vamos a analizar, aunque sea destacando exclusivamente los aspectos que inciden en mayor medida en el suelo que estudiamos, en primer lugar la normativa sectorial estatal y en segundo lugar la autonómica, si bien sin ánimo exhaustivo.

Ahora bien como señala PEMAN GAVIN (1) "Las Comunidades

Autónomas que en ejercicio de sus competencias en esta materia quieran desarrollarla en todas sus posibilidades, deberán tener en cuenta esos criterios que emanan de la legislación estatal sobre el derecho de propiedad en materia de urbanismo y que por su condición de básicos, supondrán un verdadero límite a la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo a pesar de su carácter exclusivo".

En efecto la Constitución en el art. 148.1.3. señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias en lo referente a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Y por otra parte del análisis del art. 149.1 no se deduce que el Estado se haya reservado competencias en materia de urbanismo, aunque si le corresponde la legislación básica sobre las condiciones del ejercicio del derecho de propiedad.

Lo que ha tenido como consecuencia que en los Estatutos de Autonomía de las diecisiete C. Autónomas se han reservado a las mismas con carácter exclusivo las competencias en materia de Urbanismo.

Como señala MARTIN BASSOLS COMA (2) "Cualquiera que sea el alcance que se otorgue al término urbanismo, lo cierto es que su proyección sobre el derecho de propiedad es