

patente y no requiere, conforme a la evolución legislativa y la naturaleza de las cosas, ulterior demostración".

Por ello hay que tener en cuenta que el sistema legal de ordenación urbanística, está integrado por la concurrencia de la legislación básica estatal y la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

En este sentido García Enterría (3) mantiene que "lo característico del sistema radica en el concurso de los dos centros territoriales de poder para la regulación global de una misma materia, regulación global que ha de nutrirse, pues, con normas de las dos procedencias".

La jurisprudencia resalta igualmente el carácter concurrente que tiene la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma (S.T.C. de 28 de Enero, 8 de Julio, 30 de Noviembre, 23 de Diciembre de 1982, 28 de Abril de 1983, 20 de Julio 1984).

Este sistema jurídico concurrente, atribuye al Estado lo básico y a la Comunidad Autónoma el desarrollo de esta regulación básica.

Siguiendo a García Enterría, en la obra anteriormente citada, hay que decir que la concurrencia normativa

bifronte de la que hablamos, se ordena en el sentido de que la normación básica ha de establecer el marco de una política global sobre la materia de que se trate, ahora bien teniendo en cuenta el carácter coyuntural de esta política. Esta regulación básica estatal se expresa en una regulación general o nacional unitaria, que no hay que confundir con las leyes de bases, ya que como se ha puesto de relieve por la Doctrina del Tribunal Constitucional (28 Julio 1981 y 28 Enero 1982) esta normativa básica puede ser infralegal. Se ha preferido pues, un concepto de bases, que mira hacia el contenido, es decir, material y no formal. Ahora bien hay que tener en cuenta que esa regulación nacional no ha de ser completa, no ha de agotar toda la normativa mediante un uniformismo sin resquicios. Y por último es necesario que con las normas de las dos procedencias ha de constituirse "un mismo sistema normativo", un sistema global integrado sobre las pautas de las bases estatales.

En opinión de Martín Bassols (4) la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1.976, que es una ley preconstitucional, no derogada formalmente, y que de acuerdo con la disposición Derogatoria 3 habrá de ser interpretada de conformidad con la Constitución, como consecuencia de los sucesivos desarrollos legislativos de las Comunidades Autónomas se puede transformar

progresivamente en un texto de contenidos básicos, especialmente en materia de propiedad urbana de obligada referencia".

Ahora bien el problema consiste en determinar que es lo que constituye la legislación básica, no ya en los suelos urbanos y urbanizables, sino en los no urbanizables, a los que la ley del suelo no le dedica una detallada regulación, y sobre los que la legislación sectorial incide en mayor medida.

En efecto el hecho que la legislación urbanística básica le dedique una escasa regulación al suelo rural, puede propiciar que a través de las normas autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio (competencias que como hemos dicho han asumido en exclusividad las Comunidades Autónomas) se realice en grado sumo la ordenación del espacio rural. Sin embargo lo anterior nos puede llevar a conclusiones erróneas, si ignoramos la legislación sectorial del Estado, que tiene mayor incidencia en lo que se refiere al Suelo No Urbanizable, ya que como señala PEGAN GAVIN (5) "la elaboración de los documentos urbanísticos de planeamiento para su entera virtualidad, necesitan tener en cuenta los planes sectoriales de la Administración estatal, y en las diversas materias cuya competencia le ha reservado la

Constitución".

Y es que en la Constitución se le reserva al Estado, una serie de competencias, de las que podemos destacar las referentes a transportes, puertos y aeropuertos de interés general, recursos y aprovechamientos hidráulicos, comunicaciones, obras públicas de interés general y legislación básica sobre el medio ambiente. Lo que ha llevado a Perales Madueño (6) a destacar la paradoja que supone, el que las Comunidades Autónomas tengan las competencias para ordenar el territorio y regular el urbanismo, "pero, por otra, el Estado tiene competencia, igualmente, íntegra y exclusiva para regular materias que son aspectos sectoriales de la ordenación del territorio o, incluso, aspectos sustanciales del urbanismo como es el núcleo del derecho de propiedad, en tanto que legislación civil".

Por ello es conveniente que en las páginas que siguen analicemos la globalidad del sistema de ordenación del espacio rural, estudiando para ello la normativa sectorial del Estado en su carácter de básica, y las normas de desarrollo autonómico; ya que si ignoramos la producción normativa de alguno de los dos centros territoriales de poder (Estado y Comunidad Autónoma) tendríamos una visión parcial e incompleta, ya que entre ambas normativas no se

da una relación jerárquica sino de integración dentro de un sistema global.

2.- Análisis de la Legislación Estatal, Sectorial y de las Autonómicas.-

A.- Normativa Sectorial Estatal.-

Dentro de la legislación estatal y atendiendo a su contenido objetivo, podemos distinguir, entre otras las referentes a Espacios naturales, patrimonio histórico, puertos y Costas, Aguas Continentales, Protección de la fauna, los Montes, las vías pecuarias, el turismo, Publicidad Exterior, Minas, Vertidos de Aguas Residuales, Emisiones a la Atmósfera, Ruidos y vibraciones, Residuos sólidos e infraestructuras. Analicemos a continuación las características más salientes de las anteriores normas.

1.- ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.-

1.1. Ley 15/1.975 de 2 de Mayo, sobre espacios naturales protegidos.-

En opinión de González-Berenguer Urrutia (7) constituye una de las tres grandes normas de las que puede deducirse la interferencia que la cuestión del medio

ambiente tiene sobre la actividad urbanística.

Esta Ley nace con la finalidad de contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales.

Dentro de los distintos regímenes otorgados por la Ley, hemos de distinguir los siguientes conceptos:

- Reservas integrales de interés científico.-
Espacios naturales de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados como tales por Ley, evitando cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación ó desfiguración de lugares o comunidades biológicas.

Esas reservas podrán denominarse reservas botánicas, zoológicas o geológicas, de acuerdo con el criterio dominante que motive su declaración.

- Parques Nacionales.- Espacios naturales de relativa extensión que se declaran por Ley como tales por la existencia en las mismas de ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración,

explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas tenga un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza.

- Parajes Naturales de Interés Nacional.- Aquéllos espacios, simples lugares o elementos naturales particularizados, todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por Ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural.

- Parques Naturales.- Areas a las que el Estado, en razón de sus cualificados valores naturales, por sí o a iniciativa de Corporaciones, Entidades, Sociedades o particulares, declare por Decreto como tales, con el fin de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza.

La declaración de los espacios naturales protegidos llevará aneja la de utilidad pública a efectos de expropiación de los bienes y derechos afectados, pudiendo ejercitarse esta facultad sólo en el caso de que los propietarios u otros titulares de aquéllos bienes y

derechos no convengan con la Admón. otra forma de indemnización o compensación de los daños y perjuicios derivados de la reglamentación especial que sea de aplicación.

- 1.2. Real Decreto 2676/77 de 4 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Espacios Naturales protegidos.-

El reglamento aclara que el Estado estará representado por el Ministerio de Agricultura a través del ICONA en cuanto se refiera a sus competencias en la administración de los espacios naturales protegidos, correspondiendo a dicho Ministerio la tramitación de los expedientes de declaración de estos espacios, en los que se recabará con carácter preceptivo el informe de la Comisión Interministerial del medio ambiente, de las Corporaciones Locales, etc.

Por el ICONA se atenderá a la conservación y mejora de los espacios naturales protegidos que hayan sido promovidos por el Ministerio de Agricultura.

En los parques naturales promovidos y patrocinados por Corporaciones Locales, así como por Entidades, Sociedades o particulares corresponderá a éstos atender con sus propios

medios a la conservación y mejora de los mismos, por lo que en el expediente de declaración de estos parques deberán acreditar los promotores la disposición y asignación de fondos para atender a estas obligaciones.

Se establece un régimen de infracciones y sanciones, tipificando las infracciones cometidas en un espacio natural protegido, aunque para el procedimiento sancionador se habrá de estar a la legislación especificada violada, pues se puede aplicar la Ley de Caza, Ley del Suelo, de Peligrosidad y Rehabilitación Social y la de Incendios Forestales, Ley de Montes, Ley de Pesca Fluvial, etc.

Periódicamente se publicarán catálogos de los espacios naturales protegidos, en los que figurarán las circunstancias y características más señaladas de los mismos.

2.- PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

Entre la normativa que afecta de manera esencial al suelo no urbanizable y dentro de este epigrafe, nos cabe destacar la siguiente:

2.1. Ley 13/85 de 25 de Junio reguladora del Patrimonio Histórico Español y su Reglamento desarrollador de 10 de Enero de 1.986.

Respecto de los bienes inmuebles se establece que pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural.

Hemos de destacar el denominado "Sitio Histórico" definido como el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico; destacando asimismo la "zona Arqueológica" como lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales.

Establece la referida Ley que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada

por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en dicha Ley establecidas.

En cuanto a las zonas Arqueológicas, se distingue entre excavaciones arqueológicas, prospecciones arqueológicas y hallazgos casuales, declarando el carácter de bienes de dominio público de todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español, y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar, estableciendo que en ningún caso será de aplicación a tales objetos lo dispuesto en el art. 351 del Código Civil.

2.2. Convención Internacional para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 23 de Noviembre de 1972, aceptada por instrumento de 18 de Marzo de 1982.

Nos interesa resaltar especialmente de esta Convención, algunas definiciones de interés:

- Monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de

elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.

- Conjuntos.- Grupos de Construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dá un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.

- Lugares.- Obras del hombre u obras conjuntos del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

- Patrimonio natural.- Monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional. Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, y los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Con objeto de garantizar una protección y una

conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:

a). Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general.

b). Instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban.

c). Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural.

d). Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio, y

e). Facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo.

3.- PUERTOS Y COSTAS

En relación con esta normativa MARTINEZ ESCUDERO (8) señala que "Nuestro ordenamiento jurídico ha constituido, en lo que respecta a la regulación de la acción administrativa que recae sobre costas y playas, una buena demostración de cómo no debe ser un sistema normativo" y en este sentido, dentro de este epígrafe, en donde se ha producido una honda transformación con la nueva Ley de Costas, cuyo efectos aún no son conocidos, ya que no existen pronunciamientos jurisprudenciales, habría que destacar las siguientes:

- 3.1. Ley 10 de Marzo de 1980, nº 7/80 sobre Protección de las Costas marítimas españolas, cuyo objeto es la protección del dominio público marítimo definido en la Ley de Costas y de las servidumbres a que se refiere el art. 4 de la misma Ley.

Establece las responsabilidades administrativas y las infracciones sancionables que afecten al bien jurídico protegido por la misma, tales como vertidos, realización de obras, incumplimientos de las ordenanzas establecidas en los planes de ordenación general de playas, etc.

- 3.2. La Ley 28/69 de 26-4, sobre Normas reguladoras de las Costas marítimas. Que ha sido derogada recientemente, pero que es muy ilustrativa para ver de alguna manera el tratamiento que da al tema que nos ocupa, por ello interesa destacar de la exposición de motivos de dicha Ley, el siguiente párrafo:

"Para conciliar los intereses públicos antagónicos derivados de la varia y contradictoria legislación existente se ha atribuido la competencia a cada uno de los departamentos, según el aspecto predominante más caracterizado en relación con su esfera de atribuciones, pero con la intervención o el concurso de los representantes de otros intereses adicionales y respetables. De ahí la frecuencia en el empleo del sistema de informes, en algunos casos forzosamente vinculantes, estableciéndose, con objeto de evitar dilaciones, el plazo señalado en el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, para emitirlos, transcurrido el cual sin necesidad de reiterar la petición, se aplicará el silencio

positivo. Se procura dar eficiencia a la acción de los Organismos y Servicios del Estado que tiene que resultar primordial en la práctica, pero respetando la competencia propia de otras Corporaciones o Entidades como las locales".

Sin embargo no nos vamos a detener en otros aspectos de la misma, ya que esta Ley ha entrado en el pasado y por ello consideramos más interesante que le dediquemos mayor atención a la legislación vigente.

3.3. Ley de Puertos, 7-5-1980, cuyos capítulos I y II pueden considerarse derogados por la Ley de Costas vigente.

Se consideran Puertos a los efectos de dicha Ley los parajes de la Costa más o menos abrigadas, bien por la disposición natural del terreno, o bien por obras construidas al efecto, y en las cuales exista de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo, considerándose también con el carácter de puertos, las rías y desembocaduras de los ríos, hasta donde se hacen sensibles las mareas.

Los puertos se clasifican en puertos de interés general de primero y segundo orden, y puertos de interés local, o

sea provinciales y municipales. Los de interés general serán costeados por el Estado, con arreglo a las cantidades que para este servicio se consignen en los presupuestos generales, y a las que se incluyan en los suyos respectivos las Diputaciones y los Ayuntamientos, cuando estas Corporaciones quieran contribuir a las de dichos puertos, costeando estos últimos órganos los puertos de interés local (9).

Especial mención merece la Ley 27/68 de 20 de Junio de Junta de Puertos y Estatuto de Autonomía, que establece distintos regímenes de administración en base a las distintas situaciones económicas y financieras de los puertos, el volumen y variedad de su tráfico y la agilidad administrativa necesaria en cada caso, concediendo mayor autonomía a los puertos que hayan alcanzado un alto nivel de desarrollo económico y funcional. Así la Administración podrá llevarse a efecto en régimen de Organismo autónomo (Junta del Puerto) o de Estatuto de autonomía.

Los puertos en régimen de Organismos autónomos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, encomendándoseles expresamente en sistema de descentralización, la organización, gestión y administración del puerto respectivo; la planificación, proyecto, ejecución y conservación de sus obras e

instalaciones; la ordenación de la zona portuaria y sus futuras ampliaciones y enlace de los transportes marítimos y terrestres a través del propio Puerto. A dichos organismos autónomos, adscritos del MOPU, les será de aplicación la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

- 3.4. Orden 29-4-77 (MOPU) Instrucción para vertido al mar, desde tierra, de aguas residuales a través de emisarios submarinos.

Esta orden se refiere a todas las obras que afecten al objeto descrito cuya localización se produzca en las costas españolas, estableciendo los límites en los parámetros de calidad del agua del mar de forma que, sin sobrepasar la capacidad de recepción del medio ambiente marino, éste pueda ser destinado a determinados usos así como las condiciones técnicas mínimas para el proyecto, ejecución, explotación y conservación de emisarios submarinos para el vertido al mar desde tierra de aguas residuales respetando los límites de los parámetros de calidad fijados.

- 3.5. Ley 55/69 de 26 de Abril, reguladora de Puertos Deportivos y Real Decreto 26-9-80, aprobatorio de su Reglamento.

Conforme al artículo 1º de dicha Ley, "se registrarán por

la misma, los puertos especialmente contruidos o destinados para ser utilizados por embarcaciones deportivas y las zonas que con tal finalidad se construyan o habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimos".

"La construcción de puertos o zonas portuarias deportivas por el Estado requerirá su previa incorporación al Plan General de Puertos; pudiendo solicitar las Corporaciones Locales, Consejo Superior de Deportes, clubs náuticos, etc. la concesión de la construcción de explotación de este tipo de instalaciones."

No obstante, se habrá de estar al desarrollo autónómico de esta materia, ya que conforme al artículo de la Constitución, los puertos deportivos son competencia de la respectiva comunidad autónoma. Y en concreto, como hemos puesto de relieve anteriormente, en nuestra C.A. Andaluza se ha dictado recientemente una Ley de Puertos Deportivos.

- 3.6. Ordenes de 8 de Noviembre de 1.985 del M.O.P.U. sobre Normas Generales para autorización de ocupaciones provisionales de la zona marítimo-terrestre y playas que se otorguen al amparo del art. 30 del Reglamento para ejecución de la Ley Reguladora de las marítimas, así como Pliego de Condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial que se otorguen al amparo del art. 10 de la Ley reguladora de las marítimas.

La primera de ellas regula una autorización a título de precario de ocupación provisional de la zona marítimo-terrestre y de las playas que en ningún caso implica cesión del dominio público ni de las facultades dominicales del Estado. Dicha autorización no permitirá, en caso alguno, la construcción de obras de fábrica u otras obras fijas dentro de la zona de dominio público, siendo las instalaciones que se autorizan total y fácilmente desmontables; considerándose, a dichos efectos, instalaciones desmontables aquellas que sólo precisen obras puntuales de cimentación, que su estructura esté constituida por elementos de serie prefabricadas, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo sistemático de soldadura, que se monten y desmonten mediante procesos secuenciales y que su

levantamiento pueda realizarse sin necesidad de demolición.

El otorgamiento de la autorización no exime a su titular de la obtención de las licencias y otras autorizaciones legalmente procedentes, y, en particular, la de vertido al mar de aguas residuales o conexión, en su caso, a la red de saneamiento general.

3.7. Convención de Ginebra de 29-4-1958.-

Sobre mar territorial y zona contigua, según la cual la soberanía de un Estado se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial, extendiéndose la soberanía al espacio aéreo situado sobre el mar territorial así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

3.8. Convención de Ginebra de 29-4-1958 sobre Plataforma Continental.-

Desarrollándose bajo esta expresión: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, ó, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas

suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las Costas de islas, ejerciendo el Estado ribereño, derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su explotación y de la explotación de sus recursos naturales.

Estos derechos no afectan al régimen de las aguas suprayacentes como alta mar, ni al del espacio aéreo situado sobre dichas aguas.

El instrumento de Adhesión de España a las dos Convenciones de Ginebra citadas, fué depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el día 25 de Febrero de 1971; al igual que el instrumento de Adhesión de España a la Convención de Ginebra de 29- de Abril de 1958 sobre Normas referentes a la alta mar.

3.9. Ley 10/77 de 4 de Enero, de Mar territorial.-

El art. 1º de esta Ley establece que "la soberanía del Estado español se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial adyacente a sus Costas, delimitado de conformidad con lo preceptuado en esta Ley."

Dicha soberanía se ejerce, de conformidad con el derecho internacional, sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como al espacio aéreo suprayacente.

El límite exterior del mar territorial estará determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base, establecidas desde la Costa.

3.10. La Orden 11 de Mayo de 1982 reguladora de la actividad de repoblación marítima, tiene por objeto la repoblación en la plataforma continental y zona económica exclusiva, en el mar territorial y en las aguas interiores marítimas, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia puedan corresponder a las Comunidades Autónomas.

3.11. Ley 22/1.988 de Costas de 28 de Julio de 1.988.-

Ya hemos comentado esta ley en páginas anteriores, que ha venido a cubrir una mala regulación de una parte de nuestro Ordenamiento, y que era muy necesaria en nuestro país, donde el litoral tiene una gran importancia.

En opinión de Martín Mateo (10) esta ley asume con más energía el principio de dominio público para las riberas del mar, "si bien mantiene las privatizaciones obtenidas mediante sentencia firme"; para el mencionado autor, la principal innovación radica en "la ampliación, que ahora se califica como de protección y se extiende a cien metros. En un segundo perímetro de mil metros de profundidad, aunque se autoriza la edificación, deben funcionalizarse los usos al mejor aprovechamiento del litoral."

Sin embargo esta ley sectorial ha introducido cierta confusión en cuanto a la distribución de competencias entre las administraciones municipales y autonómicas y la Administración del Estado.

Y en este sentido Meilan Gil (11) señala que la Ley de Costas "incide de un modo claro y no siempre satisfactorio en el régimen jurídico del urbanismo", y que por otra parte esta ley "pretende realmente una alteración en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas de dudosa constitucionalidad".

A pesar de que la Ley de Costas es aparentemente respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, que reconoce en distintas ocasiones, lo cierto

es que la misma tiene un carácter neocentralista, como la define Meilan Gil (12), con respecto a la Administración del Estado, ya que como señala el anterior autor la Ley de Costas, "no se libera de la inercia de un Estado centralizado y hasta de una tradición vinculada a la convicción de la superioridad técnica de la Administración estatal y de sus cuerpos especiales".

En esta misma línea se expresa Perales Madueño (13).

En definitiva la problemática de la relación entre los ordenamientos sectoriales y la legislación autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, se manifiesta en este caso con gran intensidad y habrá que proceder con el mayor cuidado para evitar conflictos de competencias. En esta materia debería aprovecharse el Reglamento de la Ley de Costas, actualmente en elaboración, para precisar en mejor medida el ejercicio de las competencias por las distintas Administraciones.

4.- AGUAS CONTINENTALES .-

4.1. Ley de Aguas 29/85 de 2 de Agosto.-

El preámbulo de esta Ley comienza con unos bellos principios que no por su obviedad, dejan de ser

transcendentales.

"El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas, es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos." Así consideradas como recurso no cabe distinguir entre aguas superficiales y subterráneas incluyendo por consiguiente dicha Ley a las aguas subterráneas como dominio público, desapareciendo el derecho a apropiárselas a quien las alumbrase, conforme disponía la Ley de 1.879, así su artículo 1, dispone. "Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico."

Asimismo articula la Ley los instrumentos jurídicos que actualicen las instituciones necesarias; Sobre la base de la imprescindible planificación hidrológica, se da una nueva configuración a los organismos de cuenca, denominadas Confederaciones Hidrográficas, como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, adscrita a

efectos administrativos del M.O.P.U. y con plena autonomía funcional; se crea como órgano consultivo superior el Consejo Nacional de Aguas, en el que, junto con la Administración del Estado y las de las C.A.A.A., estarán representados los Organismos de cuenca, así como las organizaciones profesionales y económicas más representativas relacionadas con los distintos usos del agua.

Se regula la planificación hidrológica que se llevará a cabo mediante los planes Hidrológico Nacional, que serán públicas y vinculantes sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, elaborándose en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten; todo ello con los objetivos generales de "conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y nacionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales" (art. 38).

Para González Pérez (14) "La planificación Hidrológica constituye la norma de mayor relevancia dentro del Ordenamiento de las aguas, porque a partir de ella se configuran el resto de los demás ordenamientos, que regulan

las concesiones, autorizaciones, vertidos, obras y en general toda la actuación administrativa en materia de recursos, infraestructura y obras hidráulicas".

Se concede en dicha Ley especial atención a toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, y en particular al vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas.

La nueva legislación del agua incide de una manera importante en el suelo, conteniendo en su articulado una serie de referencias de tipo urbanístico, que pueden provocarse en la práctica una serie de conflictos que no están claramente resueltos.

En efecto como señala RICARDO DE VICENTE DOMINGO (15) "La coordinación entre los Planes Hidrológicos y las planificaciones que les afectan, entre las que se incluye la urbanística y del territorio lo es, en la fase de elaboración, quedando sin resolver el caso de conflicto irreductible así como los efectos de la aprobación de los otros planes".

4.2. Ley de Cultivos Marinos 23/84 de 25 de Junio.-

Esta Ley viene a cubrir una importante laguna de nuestro ordenamiento que ha venido siendo una de las causas que fueran el desarrollo de los cultivos marinos o maricultura.

Con el fin de establecer una nomenclatura unitaria la presente Ley define los principales conceptos de cultivos marinos, entre los que podemos destacar:

- "Cultivos marinos". La realización de las acciones y labores apropiadas para la reproducción o crecimiento de alguna o varias especies de fauna y flora marinas o asociadas a ellas.

- "Banco Cultivado". La zona marítimo-terrestre o los fondos de los espacios marítimos sometidos a recolección regulada y a cultivo extensivo en fondo de moluscos o especies vegetales que por tal actividad pierde su característica de yacimiento espontáneo.

- "Parque de cultivo": parcela de zona marítimo-terrestre de los fondos de los espacios marítimos o dedicada al cultivo intensivo en fondo de mariscos o especies vegetales o de otras especies sésiles o muy

ligadas al mismo.

- "Criadero": Estación de estimulación de fuerza, inducción a la puesta o cualquier otro sistema destinado a favorecer la reproducción y a obtener cualquier especie marina en sus primeros ciclos vitales, que se designará como cría.

- "Granja marina": Establecimiento basado primordialmente en tierra, en el que pueda coincidir el cultivo de varias especies de fauna y flora marina, por medio de zonas inundadas, piscinas, tanques o similares.

Establece el art. 3 de la Ley que "La instalación, explotación y funcionamiento de cualquier establecimiento de cultivos de fauna y flora marinas, y sus correspondientes tomas de agua y evacuaciones al mar, requerán la concesión o autorización, según corresponda en cada caso, del organismo competente en materia de Pesca, previos los informes que procedan, tanto en zonas de dominio público, como en terrenos de dominio privado."

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.-

Cuyo objeto es definir a efectos legales, lo que se entiende por aguas potables de consumo público y fijar, con carácter obligatorio, las normas técnico-sanitarias para la captación, tratamiento, distribución y control de la calidad de estas aguas.

Esta reglamentación hace una clasificación sanitaria de las aguas, definiendo el agua potable, el agua sanitariamente permisible y el agua no potable.

Se establecen las condiciones de suministro y distribución que deben cumplir las empresas concesionarias del abastecimiento de agua, así como las características y controles permanentes del agua para suministro a la población.

Los Ministerios de Industria y Energía de Obras Públicas y Urbanismo, de Economía y Comercio y de Sanidad y Consumo, en la esfera de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento de agua potable de

consumo público, sancionando las infracciones que se produzcan.

4.4.- Real Decreto 3029/79 de 7 de Diciembre de Planificación Hidrológica .-

Sometiendo a Planes Hidrológicos el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos en todo el territorio nacional.

4.5. Orden 14-4-80 del MOPU Sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales.-

Tiene la gran virtud de establecer que independientemente de las sanciones, el infractor debe presentar un programa de actuación conducente a evitar la contaminación, como reparación de los daños al dominio público causados.

4.6. Orden 27-6-83 del Ministerio del Interior.-

Que establece el Plan Especial de emergencia por sequía, sobre acciones coordinadas de protección civil.

5.- PROTECCION DE LA FAUNA

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.-

Con esta Ley se pretende garantizar la protección de la riqueza cinegética nacional, asegurando su conservación y su fomento, procurando conseguir que la presencia misma de la caza en los terrenos donde constituye renta apreciable y atendible no esté en pugna con las riquezas agrícolas, forestal y ganadera del país.

En cuanto a los terrenos se distingue en la Ley, entre terrenos cinegéticos de aprovechamiento común, donde el ejercicio de la caza podrá practicarse sin más limitaciones que las generales fijadas en la misma y terrenos sometidos a régimen especial, donde se incluyen los Parques Nacionales, Refugios de Caza, Reservas Nacionales de Caza, zonas de seguridad, cotas de caza, los cercados y los adscritos al Régimen de Caza controlada.

El Gobierno podrá establecer por Decreto, Refugios Nacionales de Caza cuando por razones biológicas, científicas o educativas sea preciso asegurar la conservación de determinadas especies de la fauna

cinagética. En aquéllas comarcas cuyas especiales características de orden fisiológico permitan la Constitución de núcleos de excepcionales posibilidades cinagéticas, podrán establecerse Reservas Nacionales de Caza. La Administración de los refugios de Caza queda al cuidado del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales y las Reservas Nacionales de Caza, que se deberán constituir por Ley, la protección, conservación y fomento de las especies corresponderá al Ministerio de Agricultura.

Se denominan terrenos sometidos a régimen de caza controlada a aquéllos que se constituyan únicamente sobre terrenos cinagéticos de aprovechamiento común, en los cuales la protección, conservación, fomento y aprovechamiento de su riqueza cinagética deban adaptarse a los planes que con este objeto apruebe el Ministerio de Agricultura.

Para la protección, fomento y ordenado aprovechamiento cinagético, se constituyen las cotas de caza, que podrán ser cotas privadas, cotas locales de caza, patrocinadas por Ayuntamientos y Entidades Locales Menores y Cotos Sociales de Caza (regulados por Ley 80/78 de 28 de Diciembre).

En la Ley se tipifican los Delitos y las Faltas de

Caza, así como las infracciones administrativas que se resolverán por el Ministerio de Agricultura a través del Servicio de Pesca Continental Caza y Parques Nacionales.

5.2. Ley 37/66 de 31 de Mayo sobre Reservas Nacionales de Caza.-

A las Reservas Nacionales las define como "zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza".

Conforme se manifiesta en la exposición de motivos de la Ley, con la creación de estas Reservas se inicia en España un importante programa de protección y conservación de su fauna más selecta, mediante el cual será posible asegurar la utilización nacional de estos recursos, contribuyendo así a promover la máxima satisfacción social, económica y recreativa que la naturaleza y los seres que la pueblan puedan proporcionar a una Comunidad.

5.3. Decreto 2612/74 de 9 de Agosto sobre Reservas Nacionales de Caza.-

Como ya se ha dicho con anterioridad las Reservas Nacionales de Caza son zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por Ley con la finalidad de promover, conservar, fomentar y proteger determinadas especies, sin que la aplicación de dicho régimen suponga limitación alguna para el ejercicio, dentro de las Reservas de cualesquiera actividades, actuales o futuras, distintas de las señaladas.

Las Reservas Nacionales dependerán administrativamente de la Jefatura Provincial del ICONA que por razones geográficas o administrativas se determine.

Anualmente se elaborará un Plan de Conservación y Fomento cinegético en el que se detallarán las obras y actividades que la dirección técnica proyecta llevar a cabo.

5.4. D. 2573/1973 de 5 de Octubre, sobre protección de varias especies animales salvajes.-

Este Decreto, prohíbe en todo el territorio nacional la caza, captura, tráfico, comercio y exportación de

determinadas especies, así como sus huevos o crías, según en cada caso corresponda, siendo sancionadas las infracciones a esta prohibición de acuerdo con el previsto en la Ley 1/70 de 4 de Abril (art. 43-j y 46, faltas e infracciones administrativas) y en su reglamento.

5.5. Real Decreto 2815/83 de 13 de Octubre sobre Reglamentación Técnico-Sanitaria de productos de caza.-

Esta Reglamentación tiene por objeto definir lo que se entiende por productos de la caza y fijar, con carácter obligatorio, las normas técnico-sanitarias para la recogida, el transporte, la manipulación, el almacenamiento, la comercialización, la inspección y en general, la ordenación jurídica de tales productos, sancionándose las infracciones a lo dispuesto en dicha reglamentación, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1945/83 de 22 de Junio por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria y demás disposiciones vigentes.

5.6. Real Decreto 1497/86 de 6 de Junio, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.-

Esta norma versa sobre Medidas de Coordinación para la

conservación de especies de fauna y sus hábitat y amplía la lista de especies protegidas (aves silvestres); dictado en ejercicio de la delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, entre los que se encuentra la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de Abril, sobre Conservación de aves en libertad, y sus modificaciones.

Se establecen normas de coordinación para la elaboración del Inventario Nacional de zonas de especial importancia para las especies que se encuentren en alguna de las categorías señaladas y se crea un Consejo Asesor para este y otros cometidos relacionados con la conservación de la vida silvestre y sus hábitat y en particular con el cumplimiento de los Convenios de Berna, Bonn, Ramsar y Washington.

6.- LOS MONTES Y LAS VIAS PECUARIAS.-

6.1. Ley de Montes, de 8 de Junio de 1957.-

Esta Ley, al tratar de la propiedad forestal incluida en el Catálogo que registra todos los montes de utilidad pública, establece que éstos sólo podrán ser enajenados por Ley o mediante expropiación forzosa y declarar la inembargabilidad, admitiéndose por excepción la

Constitución de garantías hipotecarias sobre los aprovechamientos.

Se prescribe la necesidad del proyecto de ordenación o de plan técnico adecuado para la explotación de los montes públicos y se confirma, por precepto de Ley, la indispensable intervención de la Administración en los disfrutes, básicamente en los de carácter forestal, de montes de dominio privado.

Conforme se recoge en la exposición de motivos de la Ley; el Capítulo único del título sexto se ocupa de las infracciones en los montes y de su sanción o castigo; a esta cuestión es a la que se ha prestado suma atención, de acuerdo con la experiencia recogida desde el año 1.884, en que se promulgó la disposición fundamental que ha venido rigiendo esencialmente, hasta nuestros días, en materia penal para montes públicos aplicada en las jurisdicciones administrativas o de los tribunales ordinarios, no siempre con completa claridad en la delimitación o competencia del ámbito jurisdiccional conocedor del caso, motivándose muchas veces interferencias o conflictos entre las esferas o autoridades llamadas a intervenir. Se ha contemplado también el resultado obtenido desde el año 1.918 por aplicación de lo legislado sobre imposición de responsabilidades por cortas ilegales en montes de

propiedad particular.

La añeja tradición de la Administración forestal en el conocimiento e intervención de los problemas de los montes incluidos los de carácter penal; la estrecha relación que en este aspecto existe en el concepto jurídico de multa y los técnicos de valoración de productos aprovechados y de daños y perjuicios ocasionados al monte, más la conveniencia de un proceso lo más rápido posible en la tramitación de los expedientes por infracciones en materia forestal, en aras de la necesaria ejemplaridad, aconsejan de consuno atribuir a la Administración la competencia para conocer y resolver aquéllos hechos punibles que atenten a la conservación de los montes, con quebranto de su integridad, reservando a la esfera de los Jueces y Tribunales ordinarios los delitos castigados en el Código Penal, que, por su significación y características, son propios y exclusivos de la jurisdicción de los mismos.

6.2. Decreto 22 de Febrero de 1.962, aprobatorio del Reglamento de Montes.-

Este Reglamento viene a ser el "Código Forestal" español, agrupando sus materias en cuatro libros, que tratan, respectivamente, de la Propiedad Forestal, de los Aprovechamientos e Industrias Forestales, de la Repoblación

y Conservación de los Montes y de las Infracciones y Sanciones.

De las determinaciones del Reglamento nos interesa resaltar el concepto legal de los Montes, establecido en el art. 4 del mismo que dispone: "Se entiende por monte o terreno forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo."

No obstante "no se reputarán montes, a efectos de la legislación forestal, los terrenos que, formando parte de una finca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertas apreciablemente con especies arbóreas y arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola, así como los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las maderas situadas en las provincias del litoral cantábrico.

Asimismo merece especial mención el catálogo de Montes que regulado en este reglamento, existía con anterioridad, definiéndose el mismo como registro público de carácter administrativo en el que se incluirán todos los montes que

hubieran sido declarados de utilidad pública, pertenecientes tanto al Estado como a las Entidades locales y demás Corporaciones o Entidades de derecho público.

6.3. Ley de Incendios Forestales, nº 81/68 de 5 de Diciembre.-

Tiene por objeto la prevención y extinción de los incendios forestales, la protección de los bienes y personas en ellas implicadas y la sanción de las infracciones que se cometan contra sus disposiciones y la adopción de medidas restauradoras de la riqueza forestal afectadas.

Se crea el Fondo de Compensación de Incendios Forestales que se integra en el Consorcio de Compensación de Seguros, mediante el cual se garantizan indemnizaciones pecuarias a los propietarios de los montes afectados, proporcionados al valor de las pérdidas causadas por el fuego, así como el pago de los gastos habidos en los trabajos de extinción e indemnizaciones por los accidentes ocasionados a las personas que hayan colaborado en dichos trabajos.

En cuanto a las infracciones a la Ley, establece el art. 30 de la misma que "sin perjuicio de la competencia de

la jurisdicción ordinaria para el conocimiento de los hechos que pudieran constituir delito o falta, las infracciones contra lo preceptuado en la misma serán denunciadas ante el Gobernador Civil de cada provincia por los agentes de la autoridad gubernativa."

6.4. Decreto 23 de Diciembre de 1972, nº 3769/72, Reglamento de Incendios Forestales.-

Este reglamento desarrolla la Ley antes comentada, especificando las competencias del Ministerio de Agricultura, Gobernadores Civiles, Composición y Organización del Fondo de Compensación de Incendios Forestales, etc, mereciendo especial referencia el régimen de infracciones y sanciones, por cuanto la Ley remitió a este reglamento la tipificación de las conductas concretas objeto de infracción administrativa sancionable mediante el correspondiente expediente incoado por los gobernadores civiles, tipificando el art. 136 las faltas leves, el art. 137 las faltas graves y el art. 138 las muy graves.

6.5. Ley 55/80 de 11 de Noviembre sobre Régimen de Montes vecinales en mano común.-

Se rigen por esta Ley los montes de naturaleza especial que, con independencia de su origen, pertenezcan a

agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y vengán aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos.

Los montes vecinales en mano común son bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetos a contribución alguna de base territorial y su titularidad dominical corresponde, sin asignación de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate.

La Administración, disfrute y disposición de los montes vecinales en mano común corresponden exclusivamente a la respectiva comunidad propietaria, que tendrá plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, incluido el ejercicio de cuantas acciones sean precisas para la defensa de sus específicos intereses.

Los Jurados de Montes Vecinales en mano común, ejercerán su competencia para conocer de las cuestiones que se promuevan sobre clasificación de las mismas.

Las Comunidades Autónomas, Gobernadores Civiles, Autoridades y Servicios Agrarios, los Alcaldes y las Corporaciones Locales, así como las personas e

instituciones que conozcan de cualquier acto que atente o ponga en peligro la conservación o la integridad de un monte vecinal en mano común, lo pondrán en conocimiento del Ministerio Fiscal y éste ejercerá las acciones civiles y penales que sean adecuadas para restablecer la situación jurídica correcta y perseguir los actos que la contradigan; dando cuenta asimismo a la Jefatura de los Servicios Provinciales del ICONA y éste ejercerá, respecto a dichos montes, las mismas facultades sancionadoras y correctivas previstas, con relación a los montes catalogadas en el título VI de la Ley de Montes de 8 de Junio de 1957.

- 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.

Esta normativa viene a potenciar la producción de masas arbóreas que pueden proporcionar al mercado productos maderables en cuantía considerable, adoptando medidas para promover el fomento de nuevas plantaciones.

- 6.7. Decreto 12 de Enero de 1973, nº 118/73, aprobatorio del Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.-

Esta Ley se promulga en virtud de la disposición adicional 4ª de la Ley 35/71 de 21 de Julio, creadora del

Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, que encarga al Gobierno la ordenación y sistematización en un único texto legal de las numerosas disposiciones que se relacionan en la referida disposición, relativas todas ellas a la reforma de las estructuras agrarias.

6.8. Ley 49/81 de 24 de Diciembre, sobre Estatuto de la explotación familiar, agraria y de las agriculturas jóvenes.-

Los objetivos básicos del Estatuto son la constitución de explotaciones agrarias viables, y mantener su integridad y continuidad como unidades empresariales, promoviendo su desarrollo y modernización para que consoliden o alcancen la viabilidad social y económica así como estimular la incorporación progresiva a la dirección de las explotaciones familiares agrarias, de los colaboradores que hayan de suceder profesionalmente en la titularidad de las mismas, y facilitar el acceso de los agricultores jóvenes a la propiedad de los medios de producción y a la sucesión de las explotaciones agrarias, mediante acuerdos de colaboración familiar y acceso a la propiedad.

Esta Ley establece determinadas peculiaridades de la sucesión hereditaria para la protección de la integridad de la explotación familiar agraria y un régimen de ayudas y

beneficios generales de este tipo de explotaciones.

Deroga expresamente los arts. 25-1; 32-1, 2, 3 y 4; 35-1, 2, 3, 7; 36 a 42 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

- 6.9. Real Decreto 3 de Julio de 1981, nº 1614/81 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de Promoción Pública de Viviendas de Protección Oficial en el medio rural, modificado parcialmente por Real Decreto 14 de Mayo de 1982 nº 1156/82 y complementado para la orden Ministerial de 8 de Junio de 1982.-

Esta normativa regula la promoción pública de viviendas en núcleos rurales cuya actividad económica preferente se desarrolle en el sector primario, pudiendo ubicarse las promociones en cualquier núcleo de población que defina la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, a través de la Subcomisión correspondiente.

Serán promotores de este tipo de viviendas los Patronatos Provinciales de Vivienda que celebrarán con el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda los convenios que regulan los arts. 43 y siguientes del Real Decreto 3148/78 de 10 de Noviembre.

Los proyectos de construcción no estarán sujetos a las normas de diseño y calidad de las viviendas de protección oficial, sino que deberán ajustarse a las normas técnicas que para las viviendas a que se refiere el Decreto se aprueben por el MOPU, las soluciones arquitectónicas que se aprueben por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda y que sean adecuadas a las características físicas del medio rural en que se edifique, a la economía de la construcción y a su tradición arquitectónica.

6.10. Ley 7 de Octubre de 1938, sobre Aprovechamiento de Hierbas, pastos y rastrojeras, desarrolladas reglamentariamente por decreto de 8 de Enero de 1954, a su vez derogado por el vigente Reglamento aprobado por Decreto de 6 de Junio de 1.969.-

Mediante esta reglamentación se ordena, estructura y mejoran las posibilidades ganaderas de los terrenos sometidos al régimen de aprovechamiento de sus pastos, hierbas y rastrojeras, respetando las normas consuetudinarias basadas en las características comarcales que serán recogidas en las Ordenanzas de Pastos del término municipal respectivo.

Se delimitarán polígonos de cultivos de fauna que

transcurrida la cosecha pueda entrar el ganado en las fincas para aprovechar los pastos y rastrojos, otorgándose adjudicaciones a los ganaderos por polígonos. Las Juntas Provinciales de Fomento o Pecuario determinarán anualmente con la debida antelación, los precios máximos y mínimos que durante el mismo habrán de regir para la hectárea de pastos en cada zona ganadera de su provincia, en consonancia con la calidad de aquellas.

6.11. Orden Ministerial de 17 de Septiembre de 1.984 sobre protección de especies amenazadas de la flora silvestre.-

Declara protegidas en todo el territorio nacional determinadas especies, otras las considera de interés nacional y otras especies las somete a propia autorización para su colecta o corta en determinadas zonas (Islas Baleares).

- 6.12. Real Decreto 15 de Octubre de 1982, nº 3091/82, sobre Protección de especies de plantas amenazadas de la flora silvestre, referido a las especies españolas incluidas en el Convenio de Berna sobre Conservación de la vida silvestre y de los hábitats naturales en Europa.-

La protección del Decreto supone la prohibición de arranque, recogida, corte y desraizamiento deliberado de dichas plantas o de parte de ellas, incluidas sus semillas así como su comercialización.

Se faculta al Ministerio de Agricultura para que a propuesta del ICONA pueda ampliar la relación de plantas protegidas con carácter nacional cuando las circunstancias así lo aconsejen por lo que el ICONA se cobrará las colaboraciones precisas de Universidades, Centros de Investigación, Asociaciones conservacionistas y expertos especialmente cualificados para preparar relaciones de plantas raras, en peligro de extinción, ó simplemente amenazadas, existentes en cada provincia y sobre las que deba recaer una especial protección.

6.13.- Ley 27 de Junio de 1.974, nº 22/74 sobre Normas Reguladoras de las Vías Pecuarias.

El artículo 1º de esta ley define las vías pecuarias como los bienes de dominio públicos destinados principalmente al tránsito de ganado, estableciendo al mismo tiempo que estas vías no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, ni podrá alegarse para su apropiación el tiempo que hayan sido ocupadas, ni legitimarse las usurpaciones de que hayan sido objeto.

La creación, clasificación, deslinde, amojonamiento y reivindicación de las vías pecuarias se acordarán por el Ministerio de Agricultura que lo llevará a cabo por medio del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.

-- El 24 de Julio de 1.975, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley comentada, se promulga el Decreto nº 2.135/75, estableciendo las disposiciones que se han de considerar derogadas en virtud de la misma.

7.- EL TURISMO Y LA PUBLICIDAD EXTERIOR.-

- 7.1. Ley de Centros y zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de Diciembre de 1.963. (Declarada subsistente en cuanto no se le oponga por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de Abril de 1.976).

El objeto de dicha Ley es la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de centros y zonas de interés turístico.

Junto a los Planes de Promoción turística de un Centro, se prevén los Planes de Ordenación Urbana, previendo la aprobación del mismo con la declaración de "Interés Turístico Nacional", lo que conlleva una serie de beneficios para la ejecución de los proyectos, obras y servicios, incluidos en los Planes del Centro.

- 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 Nacional.-

Merecen especial mención los arts. 11 a 17 del Reglamento que establecen las competencias nacionales, provinciales y locales de los distintos órganos de la Administración; así el art. 12, establece como competencias

del Ministerio de Información y Turismo, entre otras, la aprobación de los Planes de Promoción Turística de los Centros, elaboración de los Planes de Promoción Turística, la tramitación y resolución de los expedientes relativos a concesiones autorizaciones o licencias solicitadas para obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades, por motivos o para fines turísticos dentro de los respectivos centros o zonas; informar con carácter previo todas las solicitudes que reciban los órganos competentes de la Administración central o local, respecto de autorizaciones o licencias para obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades dentro de un Centro o Zona, por motivos o para fines no turísticos; etc.

Una vez aprobado un Plan de Promoción Turística del Centro, se le enviará un ejemplar duplicado del mismo, con copia de los antecedentes oportunos a la Corporación, Organismo o persona que lo haya elaborado para que proceda a la redacción del correspondiente Plan de Ordenación Urbana.

Cuando el Plan de Ordenación Urbana de un Centro hubiera sido redactado por los promotores del Plan de Promoción, lo elevarán, en ejemplar duplicado, a la Subsecretaría de Turismo, quien reteniendo uno de los ejemplares, enviará el otro al Ministerio de la Vivienda,

para su dictamen, a cuyo efecto podrá recabar los informes oportunos y la colaboración precisa de los órganos que correspondan, respecto de los siguientes departamentos:

a). Del Ministerio de Gobernación y especialmente de la Comisión Central de Saneamiento, en las materias de su competencia.

b). Del Ministerio de Gobernación y especialmente de la Comisión Central de Saneamiento en las materias de su competencia.

c). Del Ministerio de Agricultura y especialmente de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial en lo que afecte a la restauración, repoblación forestal y modificación del paisaje.

d). Del Ministerio de Educación Nacional y especialmente de su Dirección General de Bellas Artes, cuando en el área existan monumentos históricos, artísticos y arqueológicos.

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 1977.

- 7.4. Decreto 19 de Diciembre de 1.970, nº 3787/70, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos.

Este Decreto impone como servicios mínimos la existencia de agua potable, evacuación de aguas residuales, electricidad, accesos, aparcamientos y tratamiento y eliminación de basuras.

A tal fin, los proyectos de construcción o ampliación de los alojamientos turísticos deberán someterse a autorización de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas del Ministerio de Información y Turismo, independientemente de la licencia municipal.

- 7.5. Real Decreto 2545/82, de 27 de Agosto de Planificación del establecimiento de los Campamentos de turismo.-

A los efectos de este Decreto, se entenderá como Campamento de Turismo, el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para su ocupación temporal, con capacidad para más de diez personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vocaciones o turísticos y utilizando como residencia albergues móviles tales como tiendas de campaña, caravanas u otros elementos

similares fácilmente transportables, excluyéndose los campamentos juveniles, albergues, colonias de vacaciones escolares, etc.

En estos Campamentos sólo caben edificaciones que tengan por objeto satisfacer necesidades colectivas de los acampados, tales como botiquín de primeros auxilios, supermercados, duchas, lavabos, etc.

Se arbitra la fórmula de los planes sectoriales de campamentos de turismo como instrumentos de desarrollo de esta clase de oferta turística que aprobadas por la Administración turística con competencia en la materia, contienen previsión de dicha oferta, en función de la demanda y a la vista de las circunstancias del lugar de emplazamiento, al objeto de ordenar la creación de la misma.

La elaboración y formulación de los planes sectoriales así como su aprobación inicial, corresponde a las Corporaciones Locales y a los órganos de la Administración con competencia en materia de campamentos de turismo, pudiendo la iniciativa privada instar a la Administración para que elabore y formule los planes sectoriales; aprobándose definitivamente tras un periodo de información pública.

No obstante cuanto antecede, si la instalación de campamentos no estuviese prevista en el Planeamiento Municipal, o éste estuviese en contradicción con el Plan sectorial, será requisito necesario la modificación de aquel planeamiento, estudiándose en la modificación las medidas de protección tendentes a preservar los valores paisajísticos, agrícolas y forestales y en general, el medio físico del territorio incluido dentro de su ámbito de aplicación.

La Disposición Transitoria 1ª del Real Decreto comentado establece que en los municipios en los que no exista planeamiento urbanístico aprobado, podrán instalarse campamentos de turismo, siempre que, previamente, se redacte y apruebe un Plan Especial de Protección con objeto de preservar los valores naturales o urbanos, paisajísticos, agrícolas y forestales del territorio afectado por la instalación del Campamento de Turismo y de dotar a éste de los servicios urbanísticos que su instalación requiera.

7.6. Real Decreto 2877/82 de 15 de Octubre, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales.-

Se configuran como turísticos los bloques o conjuntos de apartamentos, y los conjuntos de villas, chalets, bungalows y similares que sean ofrecidas empresarialmente en alquiler, de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación, por motivos vacacionales o turísticos. Solo este tipo de alojamientos recibirá la denominación oficial de apartamentos turísticos y tendrán derecho a ser incluidos en las guías oficiales y a beneficiarse de las acciones de fomento promovidas por la Administración Turística del Estado.

No tendrán la consideración legal de apartamentos turísticos, sino de viviendas turísticas vacacionales las unidades aisladas de apartamentos, bungalows, villas y chalets y similares y en general, cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos.

7.7. Decreto 20 Abril 1967, nº 917/67, sobre Normas reguladoras de la publicidad exterior.-

Aparte de en esta norma, también en diversas normas sectoriales se recogen aspectos concretos sobre la publicidad exteriores, tales como la Ley de Carreteras, Ley del Patrimonio Histórico y Ley de Costas.

No se permite la fijación de carteles, colocación de soportes, ni en general, manifestación de actividad publicitaria sobre edificios calificados como monumentos histórico-artísticos, sobre los templos dedicados al culto, en los cementerios y sobre las estatuas de plazas, vías y parques públicos, en las áreas declaradas conjuntos histórico-artísticos, jardines artísticos o parajes pintorescos, en los Parques Nacionales y lugares declarados sitios, o monumentos naturales de interés nacional, en el mar litoral, ensenadas, radas, bahías y obras; en las curvas, cruces, cambios de rasante, confluencia de arterias y en general, tramos de carreteras, vías férreas, calles o plazas, calzadas y pavimentos, en que se pueda perjudicar o comprometer el tránsito rodado o la seguridad del viandante, etc.

8.- LAS MINAS.-

8.1. Ley 22/73 de 21 de Julio, Reguladora de Minas.-

Esta Ley comienza reafirmando la naturaleza jurídica de los yacimientos minerales de origen natural y demás recursos geológicos como bienes de dominio público, manteniendo la concesión administrativa como institución tradicional al principio básico del ordenamiento minero.

Los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se clasifican en las siguientes secciones:

A). Los de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquéllos cuyo aprovechamiento típico sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiadas para su utilización directa en obras que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado.

B). Incluye las aguas minerales, termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por la Ley.

C). Cuántos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores y sean objeto de

aprovechamiento conforme a la Ley.

D). La Ley 5 de Noviembre de 1.980, modificadora de la Ley de minas introduce esta nueva sección, excluyéndolo de la sección c), los carbones, los minerales radioactivos, recursos geotérmicos, rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección.

El Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional.

La Ley de Minas regula la concesión de permisos de explotación y de investigación, el régimen de las concesiones, etc.

En cuanto a las competencias, establece el art. 114 de la Ley la exclusiva del Ministerio de Industria, disponiendo el art. 115 de la misma que la intervención de los tribunales de la jurisdicción ordinaria en cuestiones de índole civil o penal atribuidas a su competencia no

interrumpirá la tramitación administrativa de los expedientes ni la continuidad de los trabajos, así como tampoco el ejercicio de las funciones gestoras o inspectoras de la Administración.

El ejercicio de las funciones de planificación urbanística de los entes locales pueden producir en la práctica algunos problemas, y por ello como señala Quintana López T. (16) " no han sido extraños a la práctica judicial conflictos suscitados porque un plan urbanístico hacía imposible continuar la explotación de un recurso mineral; en ellos, los Tribunales no han dudado en respaldar la competencia municipal para hacer cesar la explotación minera, porque las Corporaciones Municipales están sin duda facultadas para intervenir en la actividad de movimientos de tierras".

La Disposición adicional de la citada Ley 54/80, dispone que el Gobierno, en el plazo de un año, promulgará un Estatuto del Minero y elaborará un plan para la disnificación y mejcra del hábitat minero.

- 8.2. Real Decreto 2.857/78 de 25 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la minería.-

Establece el artículo primero del Reglamento que las actividades de exploración, investigación, aprovechamiento y beneficio de todos los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualquiera que sea su origen y estado físico, que existan en el territorio nacional, mar territorial, plataforma continental y fondos marinos sometidos a la Jurisdicción o soberanía nacional, con arreglo a las Leyes españolas y convenciones internacionales vigentes ratificadas por España, se regularán por la Ley de Minas y por el presente Reglamento.

- 8.3. Ley nº 6/77 de 4 de Enero, de Fomento de la Minería.-

Esta Ley tiene por objeto promover y desarrollar, dentro y fuera del territorio nacional, la exploración, investigación, explotación y beneficios mineros, con el fin de procurar el abastecimiento de materias primas minerales a la industria española.

Se establecen altos beneficios fiscales para las empresas mineras, estableciendo créditos y subvenciones especiales para las empresas mineras, declarándose, a

efectos de lo dispuesto en la Ley del III Plan de Desarrollo de alto interés nacional la creación de Empresas Nacionales para actuaciones derivadas de Acuerdos Internacionales.

8.4. Ley 45/84 de 17 de Diciembre, de Reordenación del sector petrolero.-

La necesidad de esta Ley viene marcada básicamente por la adhesión de España a la CEE, cuya normativa exige determinadas adaptaciones del Monopolio Español de Petróleos, configurando a CAMPSA como una sociedad estatal con patrimonio propio que ostentará los derechos del Estado sobre los concesionarios y contratos otorgados en el ámbito del Monopolio de Petróleos, completándose el proceso con el RDC 12-12085 de Adaptación del Monopolio de Petróleos, que aún manteniendo el Monopolio, como aglutinante de las competencias específicas que le correspondan al Estado en el proceso de industrialización y comercialización de productos petrolíferos. Se liberaliza la distribución y venta tanto al por mayor como al por menor de ciertos productos petrolíferos, posibilitando la distribución al por mayor, sin restricciones, de productos importados de la CEE, a partir del 1 de Enero de 1992.

8.5. El RD 645/88 de 24 de Junio, aprueba el nuevo Reglamento para el suministro y venta de gasolinas y gasóleos de automoción que deroga el anterior de 1.980.-

Destacando básicamente de este nuevo reglamento los siguientes extremos:

- Los operadores para la distribución al por mayor de productos petrolíferos importados de la CEE, así como las personas físicas o jurídicas que dispongan de un contrato de abastecimiento en exclusiva con algún operador, podrán establecer instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleos de automoción, independientes del monopolio de petróleos.

- Se diferencia entre Estación de Servicio, que cuenta con un mínimo de tres surtidores y la Unidad de Suministro que no cuenta con los elementos de la Estación de Servicio, prohibiéndose la instalación de ambas en locales subterráneos y debajo de edificaciones.

- Especial referencia merece el régimen de distancias, ya que a criterio de la Comisión Europea entorpecía la libre comercialización de productos originarios de la CEE, amenazando con acudir al Tribunal de Justicia de la

Comunidad en solicitud de la completa desaparición de cualquier régimen de distancias mínimas en aras de una red de distribución en condiciones no discriminatorias, por lo que tras una larga negociación con la Comisión se acordó reducir las distancias a la mitad, dictándose el RDL de 14-6-88 de Modificación del Régimen de distancias mínimas, que quedan así:

a) Zonas Urbanas: Municipios con más de 25.000 habitantes: 250 m.

b) Zona de influencia urbana: 1.500 m.

c) Zonas especiales:

- Tramas de frontera: 250 m.
- Autopistas de peaje: 2.500 m.

d) Las demás: 5.000 m.

8.6. Real Decreto 1167/1978, de 2 de Mayo, por el que se desarrolla el Título III, capítulo II, de la Ley anterior.-

- 8.7. Orden del Ministerio de Industria de 21 de Junio de 1.977, sobre subvenciones de capital y transporte previstas en la Ley de Fomento de la Minería.-

Viene a regular el procedimiento de obtención de dichas subvenciones, que se concederán teniendo en cuenta la urgencia y necesidad de la subvención solicitada, así como los objetivos de máximo aprovechamiento y disminución de las necesidades de importación de recursos minerales.

- 8.8. Decreto 2540/1960, de 22 de Diciembre, por el que se reglamenta las actuaciones de Policía Minero y Metalúrgico.-

- 8.9. Real Decreto 2.994/82 de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras.-

Establece el artículo primero de este Real Decreto que quienes realicen el aprovechamiento de recursos regulados por la Ley de Minas quedan obligados a realizar trabajos de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras, en los términos del mismo y dentro de los límites que permita la existencia de actividades extractivas, particularmente de aquéllas que por su interés para la economía nacional son clasificadas como prioritarias.

Procederá la restauración, siempre que se trate de aprovechamientos o explotaciones a cielo abierto, y en aquellos casos de minas de interior en los que las instalaciones o trabajos en el exterior, alteren sensiblemente el espacio natural, por lo que con carácter previo al otorgamiento de una autorización de aprovechamiento o de una concesión de explotación, el solicitante deberá presentar un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores.

8.10. R.D. 1116/84, sobre contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de Carbón a cielo abierto.-

9.- VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES, LAS EMISIONES A LA ATMOSFERA, RUIDOS, VIBRACIONES Y RESIDUOS SOLIDOS.-

También, entre las normas de este epígrafe, merece especial mención la Ley de Aguas, de 2 de Agosto de 1985, que en relación a la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales, establece como objetivos de dicha protección, "conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas; impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, capaces de contaminar las aguas residuales y

evitar cualquier otra actuación que pueda ser causa de su degradación.

Así en el art. 85 establece que se entiende por contaminación, a los efectos de dicha Ley, la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica. El concepto de degradación del dominio público hidráulico a efectos de la misma Ley, incluye las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio.

Establece el art. 92 de esta Ley que "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales requiere autorización administrativa.

- 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.-

Esta Ley nace en aplicación de diversos convenios internacionales en los que España es parte, (Convenio de Oslo 15-2-72 y Londres 29-12-72) en los que se prevé que cada parte contratante adoptará en su territorio las medidas adecuadas para prevenir y sancionar los actos que violen sus disposiciones.

- 9.2. Orden 29-4-77 del Ministerio de Obras Públicas por la que se dá la Instrucción para el vertido al mar, desde tierra, de las aguas residuales através de emisarios submarinos.-

Esta instrucción se lleva ante la creciente demanda de usos tanto urbanos como industriales, a que se ha sometido el litoral, lo que aconseja la reconsideración de las normas con objeto de lograr una mejor protección del medio ambiente litoral y de la salud de las personas que la frecuentan.

Se entiende por contaminación del mar, a los efectos de la citada instrucción, la introducción por el hombre en el mar, directa o indirectamente, de sustancias o energía que

produzcan efectos deletéreos, tales como daños a los recursos vivos, peligros para la salud humana, obstáculos para las actividades marinas incluida la pesca; deterioro cualitativo del agua del mar y reducción de las posibilidades de esparcimiento.

Así, se establecen límites en los parámetros de calidad del agua del mar de forma que puedan ser destinados a los usos propios y se establecen también las condiciones técnicas mínimas para el proyecto, ejecución, explotación y conservación de emisarios submarinos para el vertido al mar desde tierra de aguas residuales, respetando los límites de los parámetros de calidad fijados.

9.3. Orden 14-4-80 del MOPU. sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales.-

Establece que independientemente de las sanciones, el infractor debe presentar un programa de actuación conducente a evitar la contaminación, como reparación de los daños al dominio público causados.

- 9.4. Ley 38/72 de 22 de Diciembre sobre Protección del ambiente atmosférico, cuyo objetivo es prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualquiera que sean las causas que las produzcan.

Entendiendo por contaminación atmosférica la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes, de cualquier naturaleza, estableciendo las líneas generales de actuación de la Administración para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualquiera que sean las causas que la produzcan.

Las actuaciones de la Administración Central de carácter sectorial han venido tradicionalmente ignorando en la práctica, la competencia municipal, basándose en su mayor potencial. En opinión de Quintana López (17) es demostrativo de la anterior tendencia el artículo 3.5 de la Ley que comentamos, ya que "por imperativo de la defensa o del alto interés nacional, se habilita al Gobierno para acordar la localización de industrias, decisión vinculante para la Corporación Municipal, que deberán otorgar las licencias y autorizaciones correspondientes".

222-

9.5. Decreto 6-2-75 nº 873/75 del Ministro de
Planificación del Desarrollo, que desarrolla la Ley 22
de Diciembre de 1.972.-

El desarrollo se realiza tanto en aspectos
higiénico-sanitarios como en aspectos técnico-económicos.

Especial mención merece el art. 2 que, en cuanto a
competencias, establece:

"Los Ministerios, Corporaciones Locales y Organismos
Autónomos, independiente de las competencias que las Leyes
les otorgan, tendrán en cuanto a la defensa contra la
contaminación atmosférica las siguientes atribuciones:

A). Será competencia del Ministerio de la Gobernación
la vigilancia, evaluación y estudio de la evolución de la
contaminación atmosférica en los ambientes exteriores,
coordinando la labor de los Ayuntamientos que posean una
red propia de la vigilancia de la contaminación.

Los Gobernadores civiles, sin perjuicio de las
facultades que con carácter general les confiere el
Ordenamiento jurídico, tendrán las competencias que les
atribuye la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre (R. 2400 y N.
Dicc. 7074) y este Reglamento en cuanto a la declaración de

zonas de atmósfera contaminada y de situaciones de emergencia.

B). Compete a los Ministerios de Industria y Agricultura, según la actividad industrial de que se trate, la propuesta al Gobierno de fijación de los niveles máximos de emisión de contaminantes a la atmósfera para cada actividad industrial, la recomendación o, si procede, la imposición en cada caso particular de las técnicas más adecuadas para reducir las emisiones contaminantes al mínimo, posible compatible con los imperativos económicos, así como la vigilancia del cumplimiento de los niveles de emisión exigidos y su medición.

Para la aplicación de lo dispuesto anteriormente se estará a lo que regula el Decreto-Ley de 1 de mayo de 1952, (R. 776 y N. Dicc. 16533), y el Decreto 508/1973, de 15 de marzo (R. 535 y N. Dicc. 16592), sobre competencias de los Ministerios de Industria y Agricultura en materia de industrias agropecuarias y forestales.

C). Será competencia del Ministerio de Obras Públicas la adopción de las medidas necesarias para evitar la contaminación producida por las siguientes actividades:

a). Movimientos de tierras, obras y demoliciones como

consecuencia de las actividades de dicho Ministerio.

b). Manipulaciones de minerales y otras materias contaminantes en zonas portuarias.

c). Construcción y reparación de obras públicas consecuencia de las actividades de dicho Ministerio.

i). Explotación de canteras y extracción de áridos y arenas, así como su fabricación artificial, realizados por dicho Ministerio o con su autorización y destinadas a obras públicas.

D). Las Corporaciones Locales velarán por el cumplimiento dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales de las disposiciones legales sobre la materia, que regula este Reglamento, adaptando a las mismas las Ordenanzas municipales. Los Alcaldes independientemente de su facultad de otorgar las licencias de instalación o apertura, modificación o traslado de los establecimientos o actividades industriales, vigilarán el cumplimiento de las citadas Ordenanzas, y cuando dispongan de servicios adecuados, en las zonas declaradas, total o parcialmente, de atmósfera contaminada podrán realizar la vigilancia y medición de los niveles de emisión.

Además de las anteriores disposiciones que hemos comentado, existen numerosísimas disposiciones que se refieren a este tema (18).

10.- CARRETERAS Y DEFENSA NACIONAL.-

10.1.- Ley 25/1.988 de 29 de julio de Carreteras.

Entre la legislación de carreteras y el urbanismo ha existido siempre una interconexión y cuando se dicta una ley en cualquiera de los dos temas, es claro que el marco jurídico se altera. Labarga Tejada (19) estudia la incidencia en los usos del suelo, de la legislación de carreteras.

En la exposición de motivos de la actual y reciente Ley, se expresa que la misma " trata de regular los variados aspectos del servicio viario, mediante normas que responden tanto a las nuevas exigencias técnicas y a las actuales demandas de los usuarios como a la realidad de la organización territorial nacida de la Constitución", actualizando las definiciones de las carreteras y formulando una nueva clasificación y denominación de las mismas.

Se clasifican las carreteras en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales, siendo el de vías rápidas un nuevo concepto introducido por esta Ley, que las define como las carreteras de una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes.

La planificación se realiza a través de los planes de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales que deberán coordinarse entre sí en cuanto se refiera a sus mutuas incidencias, "para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados", según dispone el art.5 de dicha Ley.

En cuanto al uso y defensa de las Carreteras se establecen las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección.

Se definen como de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras estatales y sus elementos funcionales y una franja de terreno de ocho metros de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas, y de tres metros en el resto de las carreteras, a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación.

La zona de servidumbre de las carreteras estatales consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 25 metros en autopistas, autovías y vías rápidas y de ocho metros en el resto de las carreteras, no pudiendo realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización en cualquier caso, del MOPU, sin perjuicio de otras competencias concurrentes y de lo establecido en el art. 38 de la misma Ley.

- La zona de afección de la carretera consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitada interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de 50 metros de las carreteras de las Redes Nacionales y 30 metros en las restantes medidas desde las citadas aristas.

Tanto en las zonas de afección como de servidumbre hay limitaciones de uso, estableciéndose especialmente la línea de edificación, a ambos lados de las carreteras, desde la cual quedan prohibidas las obras de construcción

reconstrucción, o ampliación de cualquier tipo de edificación, a excepción de las que resultasen imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las existentes, situándose esta líneas en las carreteras que integran las Redes Nacionales a 25 metros de la arista exterior de la calzada y en el resto de las carreteras a 18 metros. No obstante, cuando en una carretera provincial o municipal las edificaciones sean continuas, o las características del lugar hagan imposible el respeto de las distancias, el organismo competente, previo informe del MOPU podrá reducir excepcionalmente dichas distancias, siempre que quede garantizada la ordenación de las márgenes de la carretera y el adecuado control de accesos.

En definitiva el régimen jurídico de las carreteras tiene unas peculiaridades tales, que han hecho plantearse a Morillo Velarde (20) "si existe un régimen único de la propiedad del suelo o si por el contrario puede hablarse de un régimen de la propiedad colindante a carreteras y autopistas".

Finalmente nos interesa transcribir, al objeto del presente trabajo el art. 38 de la Ley comentada que establece que :

1. Toda actuación en una red arterial se establecerá

previo acuerdo entre las distintas Administraciones públicas interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente.

2. A tal efecto, deberán utilizarse los procedimientos legalmente establecidos para asegurar la colaboración y coherencia de actuaciones en una red arterial en materia de inversión y de prestación de servicios.

3. A falta de acuerdo, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, podrá aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias en los tramos de una red arterial que formen o puedan formar parte de la red estatal de carreteras."

Este artículo supone en cierta medida una invasión de las competencias municipales, con un régimen más centralista que el anterior, ya que con la anterior Ley de Carreteras, en opinión de SOSA WAGNER y BOCANEGRA SIERRA (21) el Estado no podía "utilizando el instrumento de un Plan de Carreteras, ejercitar competencias urbanísticas, sencillamente porque ha sido desapoderado de ellas, especialmente en lo que concierne a los Planes Generales".

10.2.- Ley 8/75 de 12 de Marzo de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional.

Establece el art.1º de esta Ley que " Para salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional y la seguridad y eficacia de sus organizaciones e instalaciones, quedarán sujetos a las limitaciones previstas en la misma los derechos sobre bienes situados en aquellas zonas del territorio nacional que en ella se configuran, con arreglo a la siguiente clasificación:

- De interés para la Defensa Nacional.
- De seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar.
- De acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros".

A los efectos del régimen de distancias de la zona de seguridad, el Ministerio de Defensa comunicará a los Ayuntamientos la existencia y el perímetro de las zonas de seguridad, así como las limitaciones inherentes a las mismas, para su traslado a los propietarios afectados, debiendo hacer la misma notificación en forma directa a los titulares de las obras o servicios públicos existentes en

la zona.

En el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, aprobado por Decreto 689/78 de 10 de febrero se regula la especial tramitación de proyectos y autorizaciones.

B.- Convenios Internacionales

- 1.- Convenio de 2-2-71, ratificado por Instrumento de 18-3-82, "Humedales: de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas".-

El presente Convenio pretende preservar los humedales por las importantes funciones ecológicas que desempeñan en la regulación de los regímenes hidráulicos y como hábitat de una flora y una fauna características, especialmente de las aves acuáticas, impedir la merma, progresiva y la pérdida de dichas humedades, reconociendo que las aves acuáticas, en sus migraciones estacionales, pueden atravesar las fronteras y que, por consiguiente, deben considerarse como un recurso internacional.

Cada parte contratante designará los humedales apropiados de su territorio que hayan de incluirse en la lista de humedades de importancia internacional, fomentando la conservación de las humedades y de las aves acuáticas mediante el establecimiento de reservas naturales en humedades, estén incluidos o no en la lista tomando las medidas adecuadas para su salvaguardia, pudiendo celebrar

las partes consultas recíprocas respecto del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio.

2. Convenio 2-11-73 y Protocolo de 17-2-1973 sobre Prevención de la contaminación por buques, ratificadas por instrumentos de 22-6-84 y anuncio 26-11-85 del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre enmiendas al anexo del protocolo de 1.978.-

En dicho convenio las partes se comprometen a cumplir sus disposiciones y de aquéllos Anexos por lo que estén obligadas, a fin de prevenir la contaminación del medio marino provocada por la descarga de sustancias perjudiciales o de afluentes que contengan tales "sustancia perjudicial", cualquier sustancia cuya introducción en el mar pueda ocasionar riesgos para la salud humana, dañar la flora, la fauna y los recursos vivos del medio marino, menoscabar sus alicientes recreativos o entorpecer los usos legítimos de las aguas del mar y, en particular, toda sustancia sometida a control de conformidad con dicho convenio.

En dicho convenio se contienen dos anexos, "Reglas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granes", aunque se demora la entrada en

vigor de este segundo anexo por diversos problemas técnicos.

3. Protocolo 17-5-80, sobre Protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre. Ratificado por Instrumento de 21-5-84.-

4. Protocolo 19-11-76, al que se adhirió España por Instrumento 5-10-81, correspondiente al Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos. (BOE 4-2-82).-

5. Convenio 4-6-1979, sobre Prevención de la Contaminación marina de origen terrestre. Ratificado por Instrumento de 27-2-80. BOE 21-1-81.-

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.-

7. Declaración 5-4-79. Proyecto Europeo de Investigación relativo a los ecosistemas bénticos costeros. (BOE 14-8-81). (Aclaración: Benthos = profundidades).-

8. Convenio 18-4-1951. Constitución de la Organización Europea y Mediterránea para la protección de las plantas. (BOE 26-1-83).-

C.-Normativa Autonómica Urbanística.-

Casi todas las Comunidades Autónomas han dictado Leyes adecuando la Legislación Urbanística general a sus peculiaridades propias. Y en la mayoría de las Comunidades Autónomas, como señala Suñé Llinás (22) el medio rural ha merecido una singular atención.

Dentro de la normativa autonómica podemos establecer dos grandes grupos: Uno, constituido por un grupo de normas que sin introducir grandes modificaciones en el régimen urbanístico de la Ley del Suelo y disposiciones reglamentarias de desarrollo, acomodan las competencias establecidas en las mismas a la Organización competencial

nacida del desarrollo autonómico, acomodando dicha normativa a sus peculiaridades físicas. Podemos citar en este grupo la Ley 9/81 de Cataluña, Ley 4/84 y 9/85 de Madrid, y la Ley 3/87 de Asturias, entre otras.

Un segundo grupo de normas autonómicas introducen importantes reformas en la Ley del Suelo, así podemos citar:

-- Ley 9-1-84, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña.-

Esta ley introduce importantes diferencias respecto de la Ley del Suelo, en cuanto a plazos de tramitación de instrumentos de planeamiento, régimen de cesiones, e intervención en el uso del suelo y de la edificación.

Especial mención merece la ejecución de los planes de ordenación por sectores de urbanización prioritaria, justificada la actuación urbanizadora inmediata en la concurrencia de especiales circunstancias urbanísticas de localización y de contigüidad a los grandes sistemas urbanos de Cataluña, de presión urbanizadora o demográfica o de proximidad a explotaciones extractivas, industriales y otras análogas.

Se prevé en el art. 9 la posibilidad de suspensión de acuerdos municipales por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, aunque este precepto ha sido declarado anticonstitucional.

-- Ley 22-8-85, nº 11/85 de adaptación a Galicia de la Ley del Suelo.

Comienza el art. 1 de esta Ley, estableciendo que los planes generales y las normas subsidiarias municipales clasificarán el suelo con arreglo a los criterios legal y reglamentariamente establecido, teniendo en cuenta las peculiares características de los asentamientos de población en Galicia, su organización parroquial y estructura comarcal.

Dedica esta Ley todo el capítulo III a los núcleos rurales, disponiendo que en el marco de la estructura comarcal y en función de la organización parroquial, los planes generales y las normas subsidiarias municipales analizarán el modelo de asentamiento poblacional al objeto de su preservación o mejora, definiendo los elementos que lo constituyan, destacando, al menos, la división parroquial, el sistema de núcleos de población existentes y su relación con el medio natural o productivo, debiendo contener un estudio del medio rural al objeto de poder

establecer medidas tendentes a la conservación y mejora de sus valores y potencialidades intrínsecas.

Ambas Leyes, tanto la Catalana como la Gallega prevén un régimen especial para el aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable Programado, en cuanto a su cálculo y sistema de cesiones.

Finalmente, dentro del segundo bloque normativo que estamos comentando, debemos hacer referencia necesariamente a la Ley 6/87 sobre Sistema de Actuación Urbanística Diferenciada de Canarias y a la Ley 5/87 de 7 de Abril sobre Ordenación Urbanística del suelo rústico de Canarias, aportando esta última una nueva visión sobre el suelo no urbanizable en base a las peculiaridades del suelo en el archipiélago, confiriéndole al suelo rústico el mismo rango y nivel respecto de la Ordenación urbanística de la Ley del Suelo otorga al suelo urbano o urbanizable, vinculando al proceso urbanizador, no como suelo apto para urbanización, sino como suelo sujeto a los instrumentos de ordenación urbana.

Además de las que relacionamos existen una serie de normas que están incidiendo de manera importante en el espacio rural (23).

3.- La pluralidad de legislaciones básicas del Estado y sus consecuencias para el espacio rural.-

Esta dispersidad normativa que hemos estudiado y analizado, aunque sin ánimo exhaustivo, también origina una dispersidad competencial, que ha producido por sistema una descoordinación ante la intervención de las Administraciones con intereses y políticas contrapuestas.

Ya hemos dicho en páginas anteriores que el sistema urbanístico integral se compone de dos clases de normas, la legislación básica estatal y la de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Y si la complementariedad de estos dos subsistemas y su armonización produce como hemos visto algunos problemas, es mucho más compleja aún, la armonización entre la legislación básica que podríamos llamar común del Estado de carácter urbanística y la legislación básica de carácter sectorial que hemos analizado en las páginas anteriores.

Y ello es así porque esta diversidad competencial y normativa sectorial que debería, al haber implicado a unos organismos y al disponer de una multiplicidad de disposiciones legales encaminadas a la gestión y protección del ecosistema rural, conseguido unos resultados efectivos,

ha producido en la práctica una gran inoperancia. Hasta tal punto que mantenemos que los mecanismos de la legislación básica del Suelo son más eficaces en comparación con los de otras legislaciones sectoriales. En este sentido Paluzie Mir (24) al comparar los instrumentos de protección que ofrece la Ley del Suelo en comparación con la Ley de Espacios Naturales Protegidos, se decanta por la primera, por una serie de razones entre las que destacan la complicación procedimental y la no competencia de las Corporaciones Locales, que con su inmediatez puede actuar normalmente de modo más eficaz. Y por estas razones concluye afirmando que "todos los órganos, ya estatales o locales, y los particulares interesados en la efectiva protección de la naturaleza, deberían hacer debida aplicación de las posibilidades y previsiones de la Ley del Suelo, verdadero derecho común que, además establece un concepto más social de la propiedad, y posee suficientes medios instrumentales para llevar a cabo una verdadera política del suelo en tal sentido". Coincidimos plenamente con lo anterior y en nuestra opinión del examen de todo lo anterior debe deducirse, la necesidad de tener en cuenta que el sistema legal del espacio rural, está compuesto no sólo por la legislación básica estatal sino por la de desarrollo comunitaria. Y en segundo lugar que dentro de la legislación básica del Estado, la legislación urbanística de carácter más claramente municipalista debe jugar como

verdadero derecho común y general sobre el territorio.

II.- LOS INSTRUMENTOS FORMALES DE LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL.-

En otra época, el interés por el territorio habría radicado exclusivamente en su estudio desde el punto de vista jurídico y político, es decir el territorio como espacio a que se extiende la soberanía del Estado; Sin embargo en la actualidad el territorio especialmente preocupa desde otras perspectivas, fundamentalmente, desde la óptica socio-económica.

En definitiva se trata de ordenar el territorio, en el sentido de racionalizar al máximo el uso y la explotación del territorio. Urbanismo y ordenación del territorio no son términos coincidentes, ya que el de ordenación del territorio es más amplio y comprende al urbanismo.

Y ello es así porque una política de la Ordenación del territorio en opinión de Ortiz Diaz (25) debe comprender:

- Las grandes líneas de la ordenación del suelo, tanto urbano como rural.
- Las grandes comunicaciones (carreteras,

ferrocarriles, puertos de montaña, etc.).

- La política del agua.
- Los criterios de localización industrial.
- Repoblación forestal y ordenación agraria.
- Ubicación de los servicios y centros administrativos y comerciales.
- Ubicación de los grandes asentamientos turísticos.
- Emplazamiento de los centros de producción residencial para la mejor distribución de la población.
- Protección de lugares históricos y artísticos.

¿Pero como se llevan a efectos los objetivos de la Ordenación Territorial? En este sentido hay que referirse a la relación entre ordenación del territorio y planificación del territorio, ya que no es lo mismo una cosa que otra. En efecto la ordenación tiene carácter permanente, no está sometida a plazos, tiene un planteamiento general; en cambio la planificación del territorio es limitada en el tiempo y tiene unos objetivos concretos. El plan tiene un carácter más casuístico y supone la concreción y el desarrollo de la Ordenación del territorio.

Por ello la forma jurídica que debe adoptar la Ordenación del Territorio debe ser la de una Ley. Y en este sentido algunas Comunidades Autónomas están aprobando leyes de Ordenación Territorial. Así la Comunidad Autónoma de

Madrid ha dictado la Ley sobre Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid 10/1984, de 30 de Mayo, estableciendo en su Art. 3 cuales han de ser los objetivos generales de la ordenación territorial que coinciden sustancialmente con lo que hemos dicho anteriormente, y de los que conviene destacar por su relación con nuestro tema, el apartado C, que señala como objetivo el "establecer el sistema de relaciones entre los asentamientos de población y las zonas naturales, agrícolas, ganaderas y forestales, a fin de propiciar su mayor accesibilidad y complementariedad recíprocas, mejorar las condiciones de vida de la población y procurar el más eficaz funcionamiento del sistema productivo". Y el F' del mencionado artículo, que dice: "Señalar las áreas del territorio que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera o por su valor paisajístico o ecológico, hayan de ser objeto de protección, mediante la aprobación, en su caso, de programas de explotación y mejora.

Ahora bien, cuales son los instrumentos de ordenación del territorio y por tanto como hemos visto, cuales son en definitiva los instrumentos de ordenación del espacio rural.

Hay que distinguir, para el objeto de nuestro estudio las Comunidades Autónomas en las que exista una ley

de Ordenación del territorio, como la de Madrid, de aquellas aún que no tienen una norma legislativa, como por ejemplo la Comunidad Autónoma Andaluza.

1.- Comunidades Autónomas con legislación específica.

1.1.- Comunidad Autónoma de Madrid.-

Refiriéndonos a estas primeras, vamos a citar en primer lugar a la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que se ha dictado la Ley 10/84 de 30 de Noviembre de la Ordenación Territorial de dicha Comunidad. En esta Ley se configuran tres instrumentos: Las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas Coordinados de Actuación y los Planes de Ordenación del Medio Físico.

Las Directrices de Ordenación Territorial -cuyo ámbito se extiende a todo el territorio- tienen como funciones las de: a) Formular los criterios globales de asentamiento territorial de las actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados. b) Ser marco de referencia para la política urbanística de los Ayuntamientos y políticas sectoriales de la Administración. c) Proponer acciones territoriales de actuación conjunta

con otras Comunidades Autónomas.

Las Directrices tienen fuerza vinculante, excepto para el suelo clasificado como urbano o urbanizable programado por el planeamiento vigente, en cuyo caso sólo tiene carácter orientativo. Los Planes generales, Especiales y Normas Subsidiarias, consecuentemente tendrán que adaptarse a ellos.

La aprobación de las Directrices corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, previos los trámites de información pública, informe de los Ayuntamientos, Corporaciones, entidades y organismos de derecho público y aprobación por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid.

En cuanto a los Programas Coordinados de Actuación, pueden referirse a todo el territorio de Madrid, o bien sólo a ámbitos homogéneos y determinados del mismo.

Entre sus funciones, deben destacarse: a) Formular programas plurianuales, de carácter territorial o intersectorial. b) Determinar las Administraciones Públicas competentes para su ejecución.

Los programas constituyen referencias obligadas para

la actuación de las Administraciones y Organismos Públicos y, en especial, para la elaboración del Presupuesto anual de la Comunidad de Madrid y en lo referente a la celebración de Convenios de colaboración entre ellas y el Estado.

Aunque los Programas no pueden modificar los Planes Generales Especiales o Normas Subsidiarias, estos instrumentos de planeamiento deberán adaptarse a aquél.

Los programas deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, previos trámites análogos a los indicados para las Directrices.

Y por último en lo referente a los Planes de Ordenación del Medio Físico, se limitan al desarrollo de los Programas Coordinados, coincidiendo su ámbito territorial con el de éstos.

Sus funciones básicas son: a) Desarrollar las Directrices a nivel supramunicipal y en función de las características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajistas o ecológicas del territorio. b) Proteger los ámbitos delimitados por el Planeamiento como espacios naturales.

Los Planes vinculan al planeamiento municipal, modificándolos directamente en aquello que esté en contradicción. No obstante, los Planes no pueden contener determinaciones sobre el suelo urbano o urbanizable programado, por lo que clasificará el ámbito ordenado (sobre el que puede actuar) como suelo no urbanizable. Es de bastar que pueden incidir sobre el suelo urbanizable no programado al que desclasificará en suelo no urbanizable.

La aprobación de los Planes corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, previos los trámites señalados para las Directrices.

1.2.- Los instrumentos formales de la Comunidad Catalana.-

Por su parte en la Comunidad Catalana se ha dictado la Ley 12/85 de 13 de Junio sobre protección de Espacios naturales y tiene como objetivo además de la preservación y conservación de dichos espacios la de fomentar actividades que favorezcan el desarrollo y contenga la despoblación rural.

Para ello, la Ley prevé la elaboración de planes especiales para la protección del medio natural y del

paisaje, cuya tramitación puede originar la suspensión de la concesión de licencias. Los Ayuntamientos deben adecuar su planeamiento al correspondiente plan especial.

No se podrá construir en las fajas de protección que reglamentariamente se establezcan en las riberas de los lagos, embalses y zonas del litoral y, en relación con este último, aparece ya la franja de 100 metros y la exigencia de la accesibilidad a las playas por parte del público.

La Ley prevé asimismo la elaboración de un Plan de Espacios de interés Natural, que delimitará los espacios que se considere necesario proteger. Dicho plan tendrá la consideración de Plan Territorial sectorial y su vigencia será indefinida.

En cuanto a la ley catalana de ordenación del Territorio, establece como instrumentos: El Plan Territorial General, los Planes Territoriales Parciales y los P.T.Sectoriales. Los primeros definirán los objetivos de equilibrio de interés general para Cataluña y será el marco orientador de las acciones para crear las condiciones adecuadas espaciales que atraigan la actividad económica. Determinarán la operatividad de los Planes Territoriales parciales, que concretan el primero para una parte del territorio de Cataluña.

1.3.- Las Comunidades Autónomas Balear, Navarra y Asturiana .-

En la Comunidad Autónoma Balear por Ley 8/1987 de 1 de Abril de Ordenación Territorial, se crean para el desarrollo de la política territorial de la Comunidad Autónoma, los siguientes instrumentos de ordenación:

- a) Las directrices de ordenación territorial.
- b) Los planes territoriales parciales.
- c) Los planes directores sectoriales.
- d) Los planes de ordenación del medio natural.

Las directrices de ordenación territorial constituyen el instrumento para ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Contienen la definición de los criterios a que habrán de ajustarse las Administraciones actuantes en las islas baleares, en todo aquello que tenga incidencia territorial y en las materias que la Comunidad Autónoma tenga competencias asumidas.

Los planes territoriales parciales tienen más carácter comarcal, y en la línea de la ordenación positiva que tiene la legislación de la Comunidad Autónoma tendrán como objetivo esencial procurar el desarrollo

socioeconómico de las mismas, en cuanto sea compatible con la defensa del medio ambiente, tratando de conseguir un crecimiento equilibrado de nivel y calidad de vida de sus habitantes.

Los planes directores sectoriales se ocuparan de regular el planeamiento, proyección, ejecución y gestión de los sistemas generales de infraestructura, equipamientos, servicios y actividades para coordinar y ordenar la actuación de las distintas Administraciones.

Y por último los planes de Ordenación del medio natural que tienen una finalidad de protección y ordenación de los espacios de valores naturales e histórico-artísticos.

En el contenido de estos planes deberán incluirse el establecimiento de las relaciones y complementariedad entre las zonas destinadas a la defensa o explotación de los recursos naturales y los asentamientos de desarrollo urbano.

Igualmente la ley Foral de Navarra de Ordenación del Territorio establecen las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes y Proyectos de incidencia supramunicipal y los Planes de Ordenación del Medio Físico.

En cuanto a la ley Asturiana, establece un sistema de Ordenación Territorial, Programa de Actuación Territorial y Evaluaciones de Impacto.

1.4.- Las normas equiparadoras al régimen urbanístico de las Comunidades de Madrid y Galicia.-

Por último es de destacar la ley de Adaptación de la ley del suelo a Galicia de 1.985 y la Ley de 4 de Diciembre de 1985 de la C.A. de Madrid sobre normas especiales para las Actuaciones Urbanísticas Ilegales. En estas dos leyes se encara con realismo y en gran medida con acierto la problemática de los asentamientos poblacionales en el suelo rural.

En la primera, en su art. 19 se dice:

"1.- los terrenos de los núcleos urbanos y de los rurales tradicionales y de reciente formación se ordenarán directamente mediante las determinaciones del plan general o de las Normas Subsidiarias, o por medio de la redacción de un Plan Especial, que tendrá el carácter de Reforma Interior cuando los terrenos se hayan clasificado como

urbanos, y de Mejora del Medio si afectase a terrenos de núcleos rurales tradicionales clasificados como no urbanizables.

Cuando la ordenación pormenorizada se realice mediante un Plan Especial de Reforma Interior o de Mejora del Medio, el Plan General o las normas deberán fijar, por lo menos, los usos y actividades autorizados, así como sus características, intensidades, equipamientos, servicios mínimos y el sistema de comunicaciones.

El Plan o Norma deberá determinar para los núcleos rurales la dotación mínima destinada a parque público y zonas verdes.

2.- Los Planes o Normas determinarán las condiciones mínimas de urbanización exigibles para que los terrenos comprendidos en el suelo urbano tengan la consideración de solares, entre las que se comprenderán, como mínimo, los servicios que a este fin requiere el artículo 78 de la ley del Suelo.

3.- Los Planes o Normas señalarán los núcleos y fijarán los indicadores a partir de los cuales se requiere un tratamiento, mediante un Plan Especial de Reforma Interior o de mejora del Medio, para asegurar la creación

de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios en proporción adecuada a las necesidades colectivas y características de los servicios públicos, medio ambiente, resolución de problemas de circulación y otros análogos.

4.- Estos Planes Especiales contendrán un programa de actuación y un estudio económico-financiero que garantice los compromisos de ejecución de la Administración Pública y de los particulares.

5.- Una vez acordada la formación del plan Especial de Reforma Interior o de Mejora del Medio, no se autorizará la construcción de nuevas edificaciones hasta su aprobación definitiva.

6.- El Conselleiro de Ordenación del Territorio y Obras Públicas y la Comisión Provincial de urbanismo podrán acordar de oficio, en defecto de actuación municipal, la formación del correspondiente Plan Especial."

Como vemos estos Planes Especiales de mejora del Medio no sólo se ocupan de las situaciones ya consolidadas sino que ordenan y racionalizan su crecimiento futuro.

En cambio los contenidos en la segunda Ley se refieren a núcleos de población formados por una acción

ilegal y que conviene ordenar. En efecto en dicha Ley se establece el que la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda podrá previa audiencia del Ayuntamiento delimitar ámbitos de actuación en suelo no urbanizable en los que puedan autorizarse núcleos de población que se desarrollarán mediante planes de ordenación de núcleos de población.

La incidencia que estos dos Planes tienen en la facultad de edificar de los particulares titulares de suelo no urbanizable, las estudiaremos más adelante.

2.- COMUNIDADES AUTONOMAS SIN LEGISLACION
ESPECIFICA.-

En cuanto a las Comunidades Autónomas donde no existe legislación específica que se refiera a los espacios no urbanos, entendemos que habrá de acudir a la figura del Planeamiento especial. A esta solución es a la que se ha acudido en la Comunidad Autónoma andaluza con la elaboración de los Planes especiales del Medio físico.

En efecto en el art. 76.3 del Reglamento de Planeamiento se establece: "En ausencia del plan Director

Territorial de Coordinación o de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrán redactarse Planes especiales que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con las siguientes finalidades:

b) Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación.

Estos planes especiales previstos en la Ley del Suelo, están legitimados, para la protección del medio físico y rural, ya que la legislación urbanística es en puridad más bien una legislación de la ordenación del territorio, que como hemos dicho incluye entre sus objetivos la protección de la naturaleza. Por ello toda figura de planeamiento general que se refiera de alguna manera al suelo no urbanizable, debe contener normas que aborden la protección de los espacios naturales, de los planes Directores Territoriales de Coordinación hasta los Planes Generales de Ordenación. pero además con la legislación urbanística, se puede atender de manera específica la protección de la naturaleza, no sólo por la vía de los Planes especiales que desarrollen las previsiones generales de los Planes Directores

Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales e incluso Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley del Suelo, sino también como hemos dicho antes de los Planes especiales del art. 76.3 del Reglamento de Planeamiento, que se elaboran en ausencia o defecto de un Planeamiento que se refiera a este tema.

Ahora bien hay que tener en cuenta como señala el apartado 6 del art. 76, "En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los Planes generales Municipales ni a las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse".

Y en este sentido los Planes especiales no podrán asumir la ordenación integral del territorio que está reservada a los Planes Directores y a los Planes Generales, sin embargo si pueden imponer limitaciones de uso del suelo; limitaciones de uso que pueden incluso modificar en este sentido lo establecido en los Planes Directores Territoriales y Plan General de Ordenación. En este sentido el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de Diciembre de

1980 (26) afirma que "si la propia Ley del Suelo, como se ha visto, faculta, en el caso que no ocupa a los planes Especiales, en el ámbito que les es propio, para imponer limitaciones al uso del suelo, es claro que tales Planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales pueden haber establecido con anterioridad o incluso establezcan en el futuro. Justamente, la actividad urbanística alcanza a la intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación (art. 2, d) de la Ley) y la competencia urbanística a "limitar el uso del suelo y de las edificaciones" artículo 3,1 j) y a prohibir los usos que no se ajustaren a los planes (art. 3,4 e), lo que legitima la virtualidad "erga omnes et omnia" de las figuras de planeamiento que la Ley del Suelo prevé.

Ahora bien en definitiva, la figura de los Planes Especiales, si es la única que legalmente procede como hemos dicho, tiene un carácter restrictivo en el sentido de que el tratamiento que hace del suelo no urbanizable tiene carácter residual, de limitación de usos, no siendo la figura adecuada para una concepción positiva e integral del suelo no esencialmente urbano.

La utilización de la figura de los Planes especiales entendemos que debe tener un carácter provisional y de

protección de lo esencial de los espacios naturales. hasta que con carácter urgente se proceda a la promulgación de una legislación autonómica que propicie un tratamiento positivo del suelo no urbanizable.

En nuestra Comunidad Autónoma ante la insuficiencia del Plan Especial como instrumento de ordenación integral del territorio, se ha elaborado el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno, que va a tener una doble finalidad:

a) Una primera la tradicional de limitación, consistente en la prevención y llegado el caso corrección de cuantas acciones localizadas en su entorno pudieran repercutir negativamente en el interior del Parque.

b) Una segunda novedosa, de carácter positivo, consistente en la determinación de los usos a que debe destinarse el suelo del entorno en orden a la promoción de actividades económicas compatibles con la conservación de Doñana.

III.- LA PROGRAMACION URBANISTICA DE LOS SUELOS NO URBANIZABLE.-

A pesar que la Ley del Suelo establece formalmente el mismo nivel de importancia para los documentos del Plan General, en la práctica el Programa de Actuación y el Estudio Económico-Financiero no han sido considerados y asumidos de la misma manera.

En la Ley del Suelo de 1956 se contenían por primera vez estos Programas de Actuación, aunque con el nombre de Plan de Etapas, que se ha mantenido para los Planes Parciales. Pero lo cierto es que no tienen tradición urbanística y que se han mantenido disociadas y abordándose de manera inconexa las resoluciones urbanísticas y las referente a la financiación e inversión de las ejecuciones públicas. Lo que ha provocado considerables problemas de duplicación de esfuerzos e ineficacia de resultados.

Por ello la programación urbanística está tomando una importancia mayor como instrumento de coordinación territorial, ya que la programación urbanística como se dice en el documento elaborado por el MOPU referente a ésta (27), la misma encierra una condición doble:

a) La de "ordenación" en el tiempo -y no sólo en el espacio- de la inversión directa en la ciudad por parte de los organismos públicos con capacidad y responsabilidad de hacerlo.

Es decir, a partir de una estrategia de ejecución del Plan, establece la secuencia de acciones, proyectos y obras para alcanzar un planeamiento u ordenación de conjunto en el territorio.

b) Una contribución a la racionalización de la inversión pública tanto del Ayuntamiento como de otros organismos que, en la actual estructura de inversión pública en España, realizan la mayor cuantía de inversión en el territorio: Comunidades Autónomas y Administración Central del Estado.

Esta diferenciación parece necesaria al tener ambas condiciones orígenes distintos, al ser objeto de atención por organismos diferentes. La primera, por los órganos "urbanísticos"; la segunda, por los "hacendísticos". La programación urbanística como guía de actuación puede llegar a constituir, precisamente, el "puente o nexo" entre esas dos prácticas, tantas veces autónomas cuando no contrapuestas. Y es que como señala Rodríguez-Arana J.F.(28) es fácilmente comprensible "la inseparable unión

existente entre la Ordenación del Territorio y la Planificación económica".

El problema se plantea como consecuencia de la diversidad de competencias públicas sobre el territorio, ya que si a los Ayuntamientos les corresponden la competencia de la Ordenación Urbana, y a las Comunidades Autónomas le competen las de Ordenación del Territorio, al Estado le compete en régimen de exclusividad, competencias sectoriales para la provisión de determinadas infraestructuras y servicios. Este latente conflicto de competencias fue solucionado por la Ley del Suelo de 1.975, dentro de un marco centralista, con arreglo al principio de jerarquía en la adopción de las decisiones. Ahora bien esta solución no es válida en el esquema legal o vigente en la actualidad, que tiene un indudable carácter descentralizador.

En el esquema actual habrá que ir a relaciones interadministrativas de coordinación en la actuación sobre el territorio. Como se dice en el documento del MOPU que anteriormente citábamos, "Esa potencial función coordinadora justifica hoy la conveniencia de prestar atención a los Programas de Actuación, más allá de su condición de requisito documental legal de los Planes Generales".

Una vez que hemos señalado la importancia que van adquiriendo los Programas de Actuación como instrumento eficaz de una política coordinada sobre el territorio, corresponde preguntarnos si la programación urbanística debe comprender o no el suelo no urbanizable.

Indudablemente bajo el punto de vista positivo con que venimos abordando el suelo no urbanizable como elemento estructurante de la ordenación del territorio, sería absurdo que mantuviéramos que el suelo no urbanizable quedara fuera de una acción racional, efectiva y ordenada de las Administraciones Públicas, lo que sólo va ir sucediendo en la medida que adquiera mayor nivel de credibilidad la Programación Urbanística.

El art. 41 del Reglamento de Planeamiento por otra parte, al referirse al Programa de Actuación del Plan General dice que éste establecerá: "1.- Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito." Por tanto como vemos la Programación Urbanística no excluye a suelo alguno de los que forman parte del territorio.

Es claro que con la concepción negativa que para el suelo no urbanizable preconiza la legislación urbanística

estatal, parecería un contrasentido hablar de programación de ésta. Pero este contrasentido no es tal ya que aunque sólo nos acercáramos a este suelo con una idea de protección, ello puede exigir distintas actuaciones urbanísticas, de planeamiento, gestión e incluso de una real inversión de recursos, y con más motivo si nuestro planteamiento es de carácter positivo. En este sentido John H. Cumberland (29) dice: "El diseño de los programas para la gestión ambiental y el desarrollo de políticas eficaces requiere el establecimiento de prioridades y la selección de una combinación adecuada de programas y políticas anticontaminantes".

Pero además en el suelo no urbanizable existe una gran capacidad para incluir usos y funciones distintas de las urbanas, del tipo de equipamiento, turísticas y de grandes espacios libres que ofrecen un atractivo para la sociedad y que hay que potenciar ordenadamente.

Por todo ello es necesario programar adecuadamente este suelo para promocionar la potencialidad funcional que hemos citado anteriormente así como eliminar la expectativa urbana de estos terrenos a fin de evitar que ello influya en el abandono y degradación de los usos esencialmente rurales.

Hasta ahora nos hemos referido a los Programas de Actuación de los Planes Generales, pero lo mantenido hasta aquí lo haremos extensivos a los Planes Especiales que hemos analizado anteriormente, que deberán ser respetuosos en la mayor medida posible y estar coordinados con la programación de los Planes Generales Municipales, y lo que es más importante deben contener un estudio económico financiero en donde se establezca el auténtico compromiso inversor de la Comunidad Autónoma, y no por el contrario limitarse a establecer un conjunto de cargas y limitaciones gravitando exclusivamente sobre las insuficiencias económicas municipales.

En línea con lo que decimos en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Balear, si bien en su art. 28 se establece que los planes de ordenación del medio natural son vinculantes para los planes urbanísticos en aquéllos extremos, que por desbordar el interés estrictamente municipal, expresamente se señalan, y si la adaptación no se produjera dentro de dichos plazos, la Consejería de Obras Públicas podría subrogarse en las competencias municipales; Tiene como contrapartida esta supremacía sobre lo municipal que estas previsiones estarán respaldadas por una auténtica intervención inversora. Así en el art. 27 que señala el contenido mínimo de los planes de ordenación del medio natural, se exige la existencia del

Estudio económico-financiero, así como los organismos que
hayan de asumir las inversiones.

IV.- GESTION DEL SUELO NO URBANIZABLE.-

1.- Reflexiones generales.-

La gestión del suelo, para garantizar la ejecución del planeamiento y para garantizar las cesiones obligatorias y gratuitas, se produce a través de los tres sistemas de actuación, compensación, cooperación y expropiación.

Sin embargo la aplicación de los sistemas de actuación no viene prescrito en la legislación estatal para el Suelo No Urbanizable; para el que en definitiva no se establece ningún mecanismo de gestión.

¿Cómo puede conciliarse esta falta de previsión de la Ley estatal con el nuevo sentido positivo de ordenación que debe tener el suelo rural?. En efecto, si recordamos lo que hemos dicho en el capítulo Primero, en el suelo no urbanizable se pueden realizar una serie de funciones productivas (industrial, turismo) y de servicios, que van a comportar un auténtico aprovechamiento para el titular de la propiedad rural, que no tiene contrapartida alguna, y que va a requerir unas necesidades de infraestructura y equipamientos, a cuya solución tendrá que contribuir en

gran medida el particular, y ante la inexistencia de mecanismos de gestión en la Ley del suelo para este tipo de suelo y la inaplicabilidad de los de los otros suelos, es necesario que abordemos el estudio de los mecanismos de gestión del suelo no urbanizable.

En primer lugar es de señalar que en la legislación autonómica, si se van estableciendo mecanismos de gestión del suelo no urbanizable.

Así en primer lugar el art. 17.1 de la Ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, establece la facultad de utilizar los sistemas de actuación de la Ley de Régimen del Suelo de 1975. La aplicación de los sistemas de actuación y sus problemas de acomodación al suelo rural lo estudiaremos en el próximo capítulo.

También la Ley de Adaptación del Suelo de la Comunidad Gallega establece la facultad de repercutir el coste de la creación, ampliación o mejora de infraestructura, servicios y equipamientos sobre los beneficiarios de estos núcleos existentes en el mundo rural.

Como vemos la legislación autonómica debe ir

profundizando en la utilización de mecanismos de gestión del suelo rural, para el que nosotros preconizamos la utilización de la figura del Convenio urbanístico, que es lo más adecuado para hacer frente al nuevo tratamiento del suelo rural.

2.- La Gestión del Suelo No Urbanizable en el marco de la Administración Concertada.-

Una de las instituciones más utilizadas en la realidad de cada día en materia urbanística es la figura del concierto, a fin de llegar a soluciones reales y armonizadas en el crecimiento urbano.

Ahora bien, esto no hay que entenderlo como un fenómeno aislado, sino que lo que ocurre, en opinión de Tomás Ram Fernández Rodríguez (30) "Al urbanismo han llegado también los vientos del concierto que de un tiempo a esta parte han penetrado en el ámbito del D. Público".

En efecto aparte de las motivaciones concretas que expliquen el urbanismo pactado o concertado, éste no puede entenderse fuera del marco más amplio de lo que se ha llamado la Administración concertada.

La Administración concertada, no supone en absoluto hacer dejación por parte de la Administración de su soberanía, de sus competencias, sino de conseguir una mayor colaboración para sus decisiones, en palabras de Fernández Rodríguez (31) se trata de un sistema en el que la Admón., "sin abdicar de sus funciones ni renunciar a sus

potestades, pretende conseguir el concurso voluntario, la adhesión libremente prestada de los particulares a partir de la convicción de que sólo de este modo podrán alcanzarse los objetivos previamente fijados".

Mientras la Admón. ha tenido como objetivo la regulación del Orden Público, mientras la Admón. ha sido un nuevo gendarme, las técnicas unilaterales eran las más apropiadas, sin embargo cuando se ha producido el incremento de las funciones y de la intervención en la sociedad se hace imprescindible y necesario el concitar la colaboración de ésta, y para ello se necesita acudir cada vez más a fórmulas consorciadas y pactadas entre el sector público y el privado.

Como señala Romero Hernández, F. (32) hay una cierta tradición en los Concierdos Administración-Administrado. Si se considera que las Cortes Castellanas del S. XV no eran tanto un parlamento cuando una representación de los distintos estamentos sociales, resulta significativo que en todos los estados Hispano-Cristianos de la Edad Media la imposición de contribuciones extraordinarias o de nuevos Tributos, que no estuviesen reconocidos por los fueros o derechos del país, requería el consentimiento de esos estamentos. Este origen paccionado de esta especie de leyes fiscales especiales, no ha dejado de tener una cierta

presencia en diversas instituciones de la vida española de época más reciente (por ej. mutuo acuerdo en las expropiaciones, fases de sugerencias en los avances de planeamiento, etc.).

Lo que explica esta proliferación de figuras concertadas en opinión de Romero Hernández (33) es consecuencia de que "la Admón., cada vez encuentra más dificultades para continuar utilizando sin más, un derecho tan rígido e inflexible para concitar colaboraciones, y precisamente en estos tiempos, cuando la diversificación de sus actividades y la cada vez mayor participación de la población en las tareas de la Administración mediante formas vicariales o quasi-administrativas difuminan unas relaciones que antes eran bien definidas y tajantes entre la Administración y los ciudadanos".

La fórmula del Urbanismo concertado tiene su antecedente, en el procedimiento del derecho francés de las "zonas d'aménagement concerté" establecidas por un Decreto de 3 de Diciembre de 1968, que arranca de la Ley de orientación territorial, de 31 de Diciembre de 1967.

En estas zonas de desarrollo concertado la gestión se puede encomendar a la iniciativa privada, previo convenio al efecto.

El sistema tiene gran flexibilidad, y las decisiones esenciales sobre la ordenación concreta de la zona quedan remitidas básicamente a la negociación entre la Admón. y el promotor.

En nuestro país ha habido alguna normativa anterior a la Ley de 1975 que queriendo llevar a la práctica la fórmula de urbanismo paccionado, como el Decreto 2.432/72 de 12 de Agosto que en su preámbulo se refiere al urbanismo concertado y que en la realidad ha supuesto una dejación del control del desarrollo urbanístico en favor de la iniciativa privada.

La Ley del Suelo de 1975, posibilita la colaboración con el sector privado, que puede producirse incluso en la fase de elaboración del planeamiento, como ha estudiado Romero Hernández (34).

Ahora bien donde verdaderamente tiene sentido el urbanismo concertado es en la gestión y ejecución del planeamiento.

Hasta tal punto ello es así, que entendemos que el convenio en definitiva es la forma más adecuada para gestionar el suelo urbano y el no urbanizable, y el

urbanizable no programado, ya que para el suelo urbanizable programado es para el que realmente están pensados los sistemas de actuación de compensación, cooperación y expropiación.

Por ello hay algún autor (González-Berenguer) (35) que considera que dentro de los sistemas de actuación deben comprenderse -aún cuando no está institucionalizado- los llamados Convenios Urbanísticos, bastante al uso dadas las inherentes dificultades de la gestión urbanística, derivadas a veces de las insuficiencias del texto legal y de las facultades legales de la Admón. que careciendo de poderes para acelerar, puede disponer sin embargo de ellos para entorpecerla e incluso paralizarla, de la complejidad de algunos problemas antiguos y situaciones parcialmente consolidadas, y siempre, del clima de antitesis que acompaña las relaciones entre agentes que ocupan posturas contrarias: los representantes de la comunidad y los propietarios del Suelo. En muchos de estos casos, los Convenios Urbanísticos -que no son más que acuerdos pactados entre esos agentes actuantes y, a veces, entre Asociaciones de Vecinos y Comunidades muy implicadas- complementan las determinaciones legales. El art. 234 L.S. parece prestarle una cierta cobertura genérica. Cuando dice: "Tendrán carácter jurídico-administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como

consecuencia de los actos y convenios regulados en la presente Ley entre el Ministerio de la Vivienda o las Corporaciones Locales y los propietarios, individuales o asociados o empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar".

Este artículo propicia la utilización del concierto de la Admón. dentro del marco legal para hacer frente a la complejidad de los problemas derivados de la gestión del Suelo No Urbanizable.

NOTAS

- 1.- PEGAN GAVIN, IGNACIO. "Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del Territorio y urbanismo". R.D.U. Nº107. 1988. pag.81.
- 2.- BASSOLS COMA, MARTIN. "Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el Derecho de propiedad". R.D.U. Nº 110.
- 3.- GARCIA ENTERRIA, E. "Estudios sobre Autonomías Territoriales. Editorial Civitas. Madrid 1.985. Pág. 306.
- 4.- MARTIN BASSOLS COMA. Obra ut supra.
- 5.- PEGAN GAVIN. IGNACIO. Obra ut supra, pag.67
- 6.- PERALES MADUENO, FRANCISCO. "Legislación Urbanística y Legislación Sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas". Pag. 117. R.D.U. Nº 108. 1.988.
- 7.- GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. "El medio ambiente. Un

condicionante del planeamiento urbanístico, deficientemente regulado". R.D.U. Nº108. 1.988. Pag.40.

- 8.- LORENZO MARTINEZ ESCUDERO. "PLAYAS Y COSTAS. Su régimen jurídico administrativo" Segunda Edición Revisada. Madrid 1.985. Pág. 65
- 9.- Véase el Decreto 1.730/61 de 6 de Septiembre sobre Clasificación General de Puertos y la Ley 1/60 de 28 de Enero sobre el régimen financiero de los puertos.
- 10.- MARTIN MATEO R. Y VERA REBOLLO F. " Problemas de Ordenación Territorial y Urbanística en el Litoral Survalenciano: Consideraciones sobre Planeamiento, Conservación de Costas y Promoción de Turismo residencial". XIV Reunión de Estudios Regionales. Málaga-Torremolinos 16-18 Noviembre 1.988.
- 11.- MEILAN GIL, J.LUIS. " El Régimen Urbanístico de la Ley de Costas". Comunicación presentada a XIV Reunión de Estudios Regionales. Málaga 1.988.
- 12.- MEILAN GIL, J. LUIS. " Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas". R.D.U. Nº108. pag.26.

- 13.- PÉREZ LES MADUENO, FRANCISCO. " Legislación Urbanística y Legislación Sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas". R.D.U. Nº108, Pag.117 y s.s.
- 14.- GONZALEZ PEREZ, J.TOLEDO J. Y ARRIETA C. " Comentarios a la Ley de Aguas". Editorial Civitas. Madrid 1.987, pag.205.
- 15.- DE VICENTE DOMINGO, RICARDO. "Los Perímetros de protección de los acuíferos subterráneos con incidencia en la ordenación urbanística". R.D.U. Nº 108.
- 16.- QUINTANA LOPEZ, TOMAS. " Las actividades mineras y la ordenación del espacio". R.D.U. Nº106. Pag.70.
- 17.- QUINTANA LOPEZ, T. Obra ut supra, pag.69.
- 18.- Véase también la siguiente legislación sobre vertidos, emisiones a la atmósfera, ruidos y residuos:
- Decreto de 30 de Noviembre de 1.961, de la Presidencia del Gobierno, que aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (arts.16-17).
- Decreto de 30 de Noviembre de 1.961, sobre competencias

de la Delegación de Industria.

- Orden de 31 de Enero de 1.940 (B.O.E. de 3 de Febrero de 1.940). Que reglamenta las condiciones que deben reinar en los ambientes laborales.

- Orden de 22 de Diciembre de 1.959. (B.O.E. del 28 de Diciembre de 1.959). Regula los aspectos relacionados con la contaminación de tipo radiactivo ionizante y establece una clasificación de las áreas de población por zonas, según sea su situación con respecto a las fuentes de emisión.

- Orden de 5 de Enero de 1.961. Normas sobre instalación de Fábricas de Cemento.

- Decreto de 30 de Noviembre de 1.961, de la Presidencia del Gobierno, que aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, B.O.E. del 7 de diciembre de 1.961.

- Decreto de 26 de Enero de 1.963. Sobre instalación de industrias.

- Normas complementarias del reglamento anterior, según una Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de

Marzo de 1.963.

- Decreto de 5 de Junio de 1.963.

- Orden de 21 de Junio de 1.968 (B.O.E. del 3 de Julio de 1.968).., sobre la reglamentación y utilización de productos petrolíferos para calefacciones y otros usos no industriales.

- Decreto de 16 de Agosto de 1.968, (B.O.E. de 3 de Septiembre de 1.968) sobre el régimen de poblaciones con alto nivel de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruidos y vibraciones.

- Decreto de 7 de Noviembre de 1.968, medidas para evitar la contaminación atmosférica producida por partículas sólidas en suspensión en los gases vertidos por fábricas de cementos.

- Ley de Protección del ambiente Atmosférico, de 22 de Diciembre de 1.972.

- Decreto 3025/1974 de 9 de Agosto, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos de motor.

- Orden de 28 de Febrero de 1.975, para aplicación del Decreto 3025/1974 de 9 de Agosto.

- Decreto 195/1.975 de 20 de Marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico.

- Decreto 2204/1.975 de 23 de Agosto (B.O.E. del 19 de septiembre de 1.975), por el que se tipifican las características, calidades y condiciones de empleo de los combustibles y carburantes.

- Orden de 30 de Marzo de 1.976, (B.O.E. del 6 de Abril de 1.976), por el que regula la tramitación de la concesión de los beneficios a que se refiere el artículo 11 de la L.P.A.A. y de expedientes de pérdida de los mismos.

- Real decreto de 7 de Julio de 1.976, reglamenta el empleo de carburantes.

- Orden de 10 de Agosto de 1.976, (B.O.E. del 15 de Noviembre de 1.976), por el que se establecen normas técnicas para el análisis y valoración de los contaminantes de naturaleza química presentes en la atmósfera.

- Orden de 18 de Octubre de 1.976, sobre prevención y corrección de la contaminación industrial de la atmósfera (B.O.E. de 3 de Diciembre de 1.976).
- Orden 28 de Julio de 1.976. Sobre actividades cementeras.
- Orden 18 de Octubre de 1.976. Normas sobre prevención y corrección de la contaminación industrial de la atmósfera.

Que regula la instalación y funcionamiento de las actividades industriales dependientes del Ministerio de Industria incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera que se contiene en el anexo II del Decreto 833/75 de 6 de Febrero.

- Orden de 1 de Febrero de 1.977 sobre la Red Nacional de Vigilancia y Prevención de la contaminación atmosférica (B.O.E del 18 de Febrero de 1.977).
- Real decreto 1.470/1.977 de 3 de Mayo. Complementario al Decreto 2204/1.975 de 23 de Agosto, por el que se tipifica el empleo de carburantes.

- Decreto 2512/1978 de 14 de Octubre, por el que se fijan las normas para la aplicación del artículo de la Ley 38/1972 de Protección del Medio Ambiente Atmosférico (B.O.E. 258 de 28 de Diciembre).

- Convenio 10-12-76 ratificado por Instrumento 4-7-78 sobre Prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros hostiles.

- Real Decreto 1 Agosto 1985 sobre contaminación atmosférica por dióxido de azufre y partículas en suspensión: Normas de calidad ambiental.

- Real Decreto 11 Abril 1986 sobre Normas de calidad del ambiente: declaración por el Gobierno de zonas de atmósfera contaminada.

- R.D. Legislativo 28-6-86 sobre Evaluación de Impacto ambiental.

- Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Orden de 9 de Marzo de 1.971 (Art. 31).

- Decreto de 30 de Noviembre de 1.961, de la Presidencia del Gobierno, que aprueba el reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

- Ordenanzas Municipales sobre Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, Ministerio de la Gobernación el 29 de Marzo de 1.969.
- Orden de 19 de Junio de 1.963 por la que se complementa el Reglamento de 22 de Junio de 1.962, en materia de explosivos.
- Ley de Minas 22/1.973 de 21 de Julio, (B.O.E. núm. 175 de 24 julio de 1.973).
- Real Decreto 2857/1.978 de 25 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería y en el que se desarrolla la eliminación y recuperación de los residuos sólidos mineros.
- Decreto de 16 de Noviembre, de 1.900, sobre el reglamento de residuos de las fábricas.
- Real Decreto de 16 de Octubre de 1.906, sobre desescombramientos de ríos y arroyos con aprovechamientos minerales.
- Ley 42/1975 de 19 de Noviembre.

Sobre recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, nacida para dar cumplimiento a la disposición adicional única de la Ley de Minas que disponía la obligación del Gobierno de remitir a las Cortes un Proyecto de Ley por el que se regule el aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos para, entre otros objetivos, obtener la adecuada recuperación de los recursos minerales y proteger otros recursos geológicos.

- 19.- LABARGA TEJADA VICTOR F. "Incidencias de las carreteras y autopistas en los usos del suelo: Aspectos Jurídicos". R.D.I. Nº 59. 1.978.
- 20.- MORILLO VELARDE PEREZ, J. IGNACIO. "El concepto de limitación a la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad colindante a carreteras y autopistas". R.D.U. Nº 63. 1.979.
- 21.- SOSA WAGNER F. Y BOCANEGRA SIERRA R. " Dictamen Red Arterial y Planificación Urbana". R.D.U. Nº77. 1.972.
- 22.- SUNE LLINAS E. " Comunidades Autónomas y Urbanismo: Situación actual y perspectivas". R.D.U. Nº106. Pág.99.
- 23.- Relación de Legislación Autonómica más directamente relacionadas con la Ordenación del Espacio Rural:

Comunidad Autónoma Valencia.

- Decreto 61/1986, de 19 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establecen ayudas complementarias para la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano y mejora del medio rural. (BO Valencia 7.7.86). (B.L. Nº 37).

Comunidad Autónoma País Vasco.

- Decreto 349/1985, de 5 de noviembre, sobre ayudas económicas a la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el medio rural. (BO País Vasco 14.11.85) (B.L. Nº 29).

Comunidad Autónoma La Rioja.

- Orden 2/84, de 5 de julio, de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se regula la concesión de prestaciones económicas para la mejora de la vivienda rural. (BO La Rioja 2.8.84) (B.L. Nº 3).

Comunidad Autónoma Navarra.

- Ley Foral 6/87, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales, para protección y uso del territorio. (B.O. Navarra de 20 de abril. (B.L. nº 45).

Comunidad Autónoma de Murcia.

- Decreto 100/84, de 20 de septiembre sobre modificación de la Junta Rectora para la Mejora de la Vivienda Rural. (BO Murcia 3.10.84) (B.L. Nº 5).
- Decreto 58/1985, de 17 de Octubre, por el que se regula el otorgamiento de ayudas económicas para la mejora de la vivienda rural. (BO Murcia 30.10.85) (B.L. Nº 28).
- Ley 12/86, de 20 de diciembre, de medidas para la protección de la legalidad urbanística en la Región de Murcia. (B.O. Murcia 31.12.86) (B.L. Nº 41).

Comunidad Autónoma Madrid.

- Ley de 30 de mayo de 1984 de ordenación territorial de la

Comunidad de Madrid. (BO Madrid 10.8.84) (B.L. Nº 3)

- Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid. (BO. Madrid 20.12.85) (BL. Nº 31).

Comunidad Autónoma Galicia.

- Ley de 29 de diciembre de 1983, de Actuación Intensiva en las Parroquias Rurales. (BO. Galicia 15.1.85) (B.L. Nº 15).
- Orden de 9 de julio de 1985, por la que se convoca concurso extraordinario para la concesión de ayudas por los Patronatos Provinciales para la mejora de la vivienda rural, para equipamientos comunitarios. (BO. Galicia 18.7.85) (B.L. Nº 26).
- Orden de 18 de diciembre de 1985, sobre protección a la rehabilitación de viviendas en el medio rural. (BO. Galicia 8.1.86) (BL. Nº 31).

Comunidad Autónoma de Cataluña.

- Ley 3/84, de 9 de enero, de medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña. (BO Cataluña 18.1.84) (B.L. Nº 2).
- Decreto 308/82, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Protección de la Legalidad Urbanística. (BO. Cataluña 22.9.82) (B.L. Nº 8).
- Decreto 146/1984, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña. (BO. Cataluña 31.10.84) (B.L. Nº 11).
- Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales. (BO. Cataluña 28.6.85) (B.L. Nº 25).

Comunidad Autónoma Castilla-León.

- Decreto 65/1986, de 22 de mayo, sobre ayudas económicas a la vivienda en el medio rural. (BO. Castilla-León 4.6.86) (B.L. Nº 26).
- Orden de 13 de enero de 1987, por la que se establecen los

critérios y procedimientos de concesión de ayudas económicas con cargo al Fondo Regional para la mejora de la vivienda rural. (B.O. Castilla-La Mancha de 23 de enero). (B.L. Nº 41).

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

- Decreto 29/1985, de marzo sobre plan de ayudas para mejora de viviendas rural. (BO. Castilla-La Mancha 12.3.85) (B.L. Nº 18).

Comunidad Autónoma Cantabria.

- Decreto 43/84, de 26 de julio, por el que se aprueban las ayudas económicas para la financiación de la mejora de la vivienda rural. (BO Cantabria 6.8.84) (B.L. Nº 3).

Comunidad Autónoma Canarias.

- Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza. (B.O. Canarias 5.8.85) (B.L. Nº 27).

- Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias. (B.O. de Canarias de 17 de abril). (B.L. nº 44).
- Ley de 13 de marzo de 1.987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

Comunidad Autónoma Baleares.

- Decreto 20/87, de 26 de mayo, para la protección del Medio Ambiente contra la Contaminación por emisión de ruidos y vibraciones. (B.L. Nº 45).
- Ley 8/87, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. (B.O. Baleares de 23 de abril). (B.L. nº 45).
- Ley 6/1.988, de 25 de mayo por la que modifica el apartado 6 del artículo 228 de la Ley del Suelo.
- Ley 8/1.988, de 1 de julio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación.

Comunidad Autónoma Asturias.

- Decreto 81/1985, de 8 de agosto, sobre fomento de la construcción, mejora y reforma de la vivienda rural en Asturias. (B.O. Asturias 20.8.85).
- Ley 1/87, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial. (B.O. Asturias de 14 de abril). (B.L. nº 45).
- Ley 3/87, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística. (B.O. Asturias de 27 de abril). (B.L. nº 45).

Comunidad Autónoma Aragón.

- Orden de 21 de octubre de 1985, del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, por la que se modifica la Orden de 3 de mayo de 1985, por la que se regula provisionalmente la concesión de ayudas a la mejora de la vivienda rural. (BO Aragón 15.11.85) (B.L. Nº 29).

24.- LUIS PALUZIE MIR. "Los problemas del Medio Natural. Legislación sobre protección y ordenación de los espacios naturales". R.D.U. Nº 51. Pág. 540. 1977.

- 25.- ORTIZ DIAZ, JOSE. Apuntes de Clase. Facultad de Derecho de Sevilla.
- 26.- DICTAMEN CONSEJO DE ESTADO, de 17 de Diciembre de 1.980.
- 27.- M.O.P.U. " Los Programas de Actuación de los Planes Generales. Reflexiones sobre la programación urbanística. Recomendaciones para su utilización". Instituto del Territorio y Urbanismo 1.987.
- 28.- RODRIGUEZ-ARANA JAIME F. " La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: Los Planes Insulares Canarios de Ordenación". R.D.U. Nº109. Pág.89.
- 29.- JOHN H. CUMBERLAND. "Economía del Medio Ambiente". "Una evaluación comparativa de modelos ambientales alternativos con especial énfasis en las matrices de desecho". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1.974. Pág. 317.
- 30.- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON. "El Urbanismo concertado y la Ley del Suelo". I.E.A.L. Madrid 1.975. Pág. 15.
- 31.- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS R. Obra ut supra.

- 32.- ROMERO HERNANDEZ, FEDERICO. "Los Conciertos Urbanísticos Atípicos". R.D.U. Nº 95. 1.985.
- 33.- ROMERO HERNANDEZ, FEDERICO. Obra ut supra.
- 34.- ROMERO HERNANDEZ, F. Obra ut supra.
- 35.- GONZALEZ-BERENQUER. " La Actuación Urbanística Asistemática". R.D.U. Nº 65.

CAPITULO TERCERO

EL IUS AEDIFICANDI EN EL SUELO NO URBANIZABLE

INDICE DEL CAPITULO TERCERO

I.-	LA FACULTAD DE EDIFICAR Y EL DERECHO DE PROPIEDAD	303
II.-	MARCO LEGAL DEL DERECHO A EDIFICAR EN EL SUELO NO URBANIZABLE: ANTECEDENTES, DERECHO VIGENTE Y REGIMEN TRANSITORIO	311
	1.- La edificación en el suelo rústico en la Ley del Suelo de 1.956:	
	1.1.- Las erróneas interpretaciones otorgadoras de aprovechamiento urbanístico al suelo rústico	311
	1.1.1.- El reconocimiento del 0,2 m ³ /m ² ..	312
	1.1.2.- Los medios utilizados por la propia Admón. para la obtención de equipamientos	315
	1.1.3.- La doctrina del T.S. admitiendo la existencia de Planes Parciales sin el General previo	317
	1.1.4.- Aplicación sectorial de la legislación turística	319
	1.1.5.- La actuación urbanizadora de la Admón	322

1.2.- Régimen jurídico general del suelo rústico:	
1.2.1.- Concepto y clases	325
1.2.2.- Prescripciones generales y obligatorias	327
1.2.3.- Limitaciones urbanísticas	329
1.2.4.- Determinaciones de los Planes generales	330
1.2.5.- Uso transitorio contra Plan	331
2.- El tratamiento normativo del Suelo No Urbanizable en la Ley de Reforma de 1.975	332
2.1.- Carencia de Aprovechamiento y expectativas urbanísticas	334
2.2.- Clases de Suelo No Urbanizable	334
2.3.- El Planeamiento aplicable a los Suelos No Urbanizables	336
2.4.- Prohibiciones.....	339
2.4.1.- De parcelaciones	339
2.4.2.- De usos incompatibles	339
2.4.3.- De formación de núcleos de población	340
2.5.- Ubicación de Sistemas Generales	340
2.6.- Carácter reglado y discrecional de las autorizaciones	341
2.6.1.- Destinadas a explotaciones agrícolas	341

2.6.2.- Vinculadas a las obras públicas ..	342
2.6.3.- Instalaciones de utilidad pública o interés social	342
2.6.4.- Edificios destinados a vivienda familiar	342
3.- La Configuración del Suelo No Urbanizable en el Régimen Transitorio	345
 III.- LA EDIFICACION DE VIVIENDAS AISLADAS EN EL SUELO	
NO URBANIZABLE	354
1.- Ideas Generales	354
2.- Destino de vivienda familiar	356
3.- Tipología edificatoria aislada y no urbana	358
4.- La no formación de núcleo de población	361
5.- Singularidad del procedimiento de autoriza- ción	366
 IV.- LAS URBANIZACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE	
1.- Ideas Generales	373
2.- Las Urbanizaciones ilegales en el Suelo No Urbanizable	375
2.1.- La pervivencia conceptual de las Urba- nizaciones privadas como institución autónoma	375

2.2.- Concepto y Clases de Urbanizaciones	
ilegales	382
2.2.1.- Concepto	383
2.2.2.- Clases:	
2.2.2.1.- Parcelaciones rústicas	
exclusivas	385
2.2.2.2.- Parcelaciones ilegales	
tradicionales	386
2.2.2.3.- Parcelaciones residen-	
ciales de regadío	387
2.2.2.4.- Parcelaciones de tran-	
sición	388
2.3.- La influencia del marco socio-económico	
en la génesis y reacción ante las Urba-	
nizaciones ilegales	389
2.3.1.- La crisis económica y la trans-	
formación del mercado de segunda	
residencia	390
2.3.2.- Ampliación de la demanda a capas	
sociales más bajas	390
2.3.3.- El paro obrero y la autocons-	
trucción	391
2.3.4.- El carácter promotor de la pro-	
piedad	392