

## Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y la desprotección del suelo rural en la provincia de Cáceres

V. Jiménez Barrado<sup>1</sup>, A.-J. Campesino Fernández<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Arte y Ciencias del Territorio, Universidad de Extremadura. Avda. Universidad S/N, 10071 Cáceres.  
victorjb@unex.es, acampesi@unex.es

**RESUMEN:** Tras trece años y medio de vigencia del marco urbanístico autonómico, la persistencia de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano compromete la protección y aprovechamiento del Suelo No Urbanizable. El presente estudio analiza, para la provincia de Cáceres, la incapacidad de esta figura de planeamiento para ordenar de forma integral los municipios en los que está vigente, y cómo la creación de Redes de Espacios Naturales Protegidos ha venido a suplir, con mayor o menor fortuna, la gestión del suelo rural. Para ello, se muestra el desactualizado estado del planeamiento urbanístico y territorial, poniendo de manifiesto que el modelo propuesto en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, no se adapta al territorio que gobierna. Gracias al uso de los Sistemas de Información Geográfica se han cartografiado cada uno de los 89 documentos vigentes, determinando así, que el espacio carente de regulación se corresponde con 5.984 Km<sup>2</sup> en toda la provincia. Un área en el que están presentes más de 70 zonas protegidas, pero también una ingente superficie desprovista de instrumentos de gestión. Esta situación, enquistada por la inacción de la Administración regional, repercute negativamente sobre los pequeños municipios regresivos, protagonistas de esta investigación.

**Palabras-clave:** Gestión del suelo rural, planeamiento en pequeños municipios, protección ambiental, Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.

### 1. INTRODUCCIÓN

El plan urbanístico es la herramienta básica que ordena y estructura un término municipal en su conjunto. Por extensión, su inserción dentro de la escala de planificación, así como el carácter integral que lo define, lo convierten en pieza clave para la ordenación territorial. Este documento cumple su función en la medida que respeta dos premisas: adaptación al marco legislativo vigente y actualización periódica.

La complejidad legislativa dificulta el trabajo de la Administración, encargada de planificar, gestionar y velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas. Desde la primera Ley Estatal del Suelo, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) se constituye en el instrumento de planificación urbanística por excelencia, con capacidad para clasificar el suelo como urbano, de reserva urbana o rústico. En la misma línea, aunque de forma simplificada, se sitúan las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (NNSS), para aquellos municipios de menor rango.

Desde la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aparece un nuevo actor: Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). Estos documentos, erróneamente considerados instrumentos de planificación general urbanística, fueron concebidos para colmar la clasificación básica del suelo en todo el territorio nacional.

Los PDSU, que nacieron con vocación transitoria, se han enquistado en el panorama urbanístico español, convirtiendo la solución en problema. Incumplen las dos condiciones expuestas anteriormente, por cuanto no se contemplan en la legislación urbanística autonómica vigente, y su actualización, aunque posible, no es eficaz.

Tradicionalmente, los sucesivos marcos legislativos estatales consideraron el suelo rústico como residual. Este concepto se ve reflejado en los PDSU, que dividen el suelo entre aquel que acoge núcleos de población, y aquel que no. Este reduccionismo, palpable en la sencillez del propio documento, ha limitado la capacidad de prever y organizar crecimientos urbanísticos y ha dejado el suelo rústico huérfano de la protección necesaria.

La creciente concienciación ambiental deja sentir su impronta sobre la acción política en el territorio. La profusión de Redes de Espacios Naturales Protegidos y leyes sectoriales ha incrementado la protección del espacio no urbanizado. De hecho, desde el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, se aprecia una nueva consideración del ahora denominado suelo rural. Su clasificación se basa en los valores que acoge y no por descarte respecto del suelo urbanizado.

Por su parte, Extremadura cuenta con serias deficiencias para equilibrar su desarrollo socioeconómico y la preservación del medio natural. Su marco legislativo, creado en pleno furor constructivo y “malcopiado” de las regiones con más dinámica urbanística, dificulta la actualización de sus figuras de planeamiento. Aproximadamente, 9 de cada 10 municipios extremeños no están adaptados a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX). De éstos, una tercera parte se regulan a través de los PDSU o carecen de cualquier figura de planeamiento. Es decir, el Suelo No Urbanizable (SNU) de estos términos municipales no cuenta con la categorización necesaria, acorde con sus valores, en muchos de ellos refrendados por figuras de protección ambiental. La situación en la provincia de Cáceres se agrava aún más, porque casi un 40,0% de los municipios tiene vigente un PDSU, muy por encima de la media nacional (15,88 %).

## 2. ESTADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LA PROVINCIA DE CÁCERES

La provincia de Cáceres, segunda más grande de España (19.868 Km<sup>2</sup>) tras la de Badajoz, es una vasta extensión territorial, compuesta por 223 municipios. De ellos, 193 no superan los 2.000 habitantes y únicamente dos (Cáceres y Plasencia) rebasan el umbral de los 20.000 habitantes. Su red urbana es muy débil, apoyada en cabeceras comarcales de escasa entidad, aunque bien conectada a través de la red de autovías estatales y autonómicas. Su población total apenas supera los cuatrocientos mil habitantes, de lo que resulta una densidad de población muy baja (20,57 hab/Km<sup>2</sup>).

Ante esta estructura, la gestión urbanística se antoja complicada. La LSOTEX reconoce los Planes Generales Municipales (PGM) como única figura de planeamiento urbanístico general. El café para todos (planes generales para todos los municipios con independencia de su tamaño), no sólo es imposible, sino demostración de que se legisla de oído, sin conocimiento del territorio (Campesino, 2014). Estos instrumentos, herederos de los PGOU y regulados en las Leyes Estatales del Suelo, se presentan como auténticos mastodontes en relación con los diminutos ayuntamientos cacereños.

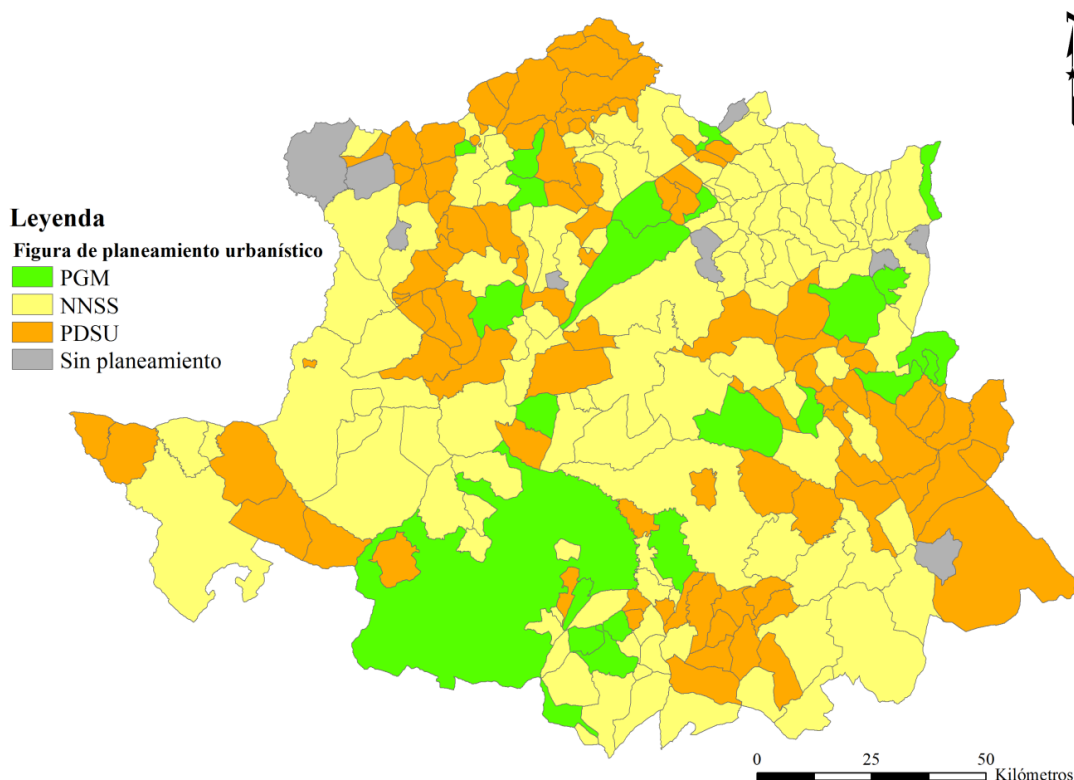
Los PGM pretenden realizar una exhaustiva labor de ordenación del término municipal, que requeriría de un minucioso trabajo previo de investigación, imposible de abordar por parte de los equipos redactores. Además de superar las exigencias técnicas y legales, los documentos deben afrontar un largo proceso de aprobación (5,08 años de media provincial desde la aprobación inicial a la publicación de la aprobación definitiva) con interferencias políticas incluidas. El resultado es que, transcurridos trece años y medio desde la entrada en vigor del marco legal, sólo 23 municipios cacereños han conseguido aprobar su PGM.

El lento proceso de renovación de los instrumentos de planeamiento no ha seguido una lógica territorial. Las Directrices de Ordenación Territorial, documento básico para el desarrollo planificado y conjunto de la región, no han sido redactadas. Sin las bases territoriales, las figuras urbanísticas aprobadas (supeditadas a la planificación territorial) se presentan como una suerte de documentos inconexos, al igual que el resto de instrumentos de ordenación territorial (Planes Territoriales y Proyectos de Interés Regional).

Si observamos la Figura 1, podemos comprobar que los PGM aparecen como islas en un mar de municipios con instrumentos pre-LSOTEX. Los PGM adyacentes no tienen continuidad en la clasificación y categorización del suelo, como si los límites administrativos determinaran no sólo la jurisdicción municipal, sino también las diferentes características y valores del territorio. El criterio socioeconómico tampoco ha sido utilizado a la hora de priorizar la renovación de los instrumentos, ya que en la muestra encontramos municipios con apenas un centenar de habitantes hasta la capital provincial, con importantes ausencias como algunas de las principales cabeceras comarcales y núcleos con mayor dinamismo económico. De hecho, sólo 5 de las 23 localidades han aumentado su población durante el periodo autonómico: Navalmoral de la Mata (+34,1%), Cáceres (+33,4%), Plasencia (+27,1%), El Gordo (+12,2%) y Madrigal de la Vera (+3,9%).

Fuera de la LSOTEX se encuentra el resto de municipios, es decir, 200 núcleos que aglutinan el 58,5% de la población y el 83,4% del territorio. Esto denota que la Ley del Suelo de Extremadura se ha aplicado poco y mal, la cual además ha sufrido ya 3 modificaciones, todas ellas encaminadas a flexibilizar (eufemismo recurrente) el uso del SNU. A la espera de una solución, que pasa irremediamente por una revisión completa de la Ley para ajustarla a la Comunidad Autónoma que regula, y no a otras, estos municipios han gestionado sus términos municipales a través de instrumentos de planeamiento contemplados

en la legislación estatal previa a la transferencia de competencias urbanísticas a las regiones en 1983.



**Figura 1.** Estado del planeamiento urbanístico en la provincia de Cáceres. Elaboración propia.

Los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS) y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) son las figuras responsables de la ordenación y de la gestión urbanística de los municipios en Extremadura. En la provincia cacereña sólo encontramos hoy las dos últimas, sin embargo, cabe realizar una distinción entre ambas. En primer lugar, las NNSS constituyen un verdadero instrumento de planificación general urbanística, puesto que su finalidad es la clasificación y categorización del suelo, así como la protección del SNU. El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico (R.P), les otorga el mismo rango jerárquico que a los PGOU, mientras que a los PDSU los sitúa en una escala inferior. A pesar de ello, el mismo reglamento otorga a estos últimos la capacidad para ordenar urbanísticamente el municipio a través de la delimitación del suelo urbano (Art. 3 y 7). Estos últimos, no pueden considerarse verdaderos planes, sino simples proyectos y su aplicación debe considerarse transitoria hasta disponer de un verdadero instrumento de planeamiento general.

Las NNSS siguen vigentes en el 45,74% de los municipios cacereños, siendo la figura más prolífica del panorama urbanístico provincial y regional. Su carácter simplificado respecto a los PGOU, propició que buena parte de las corporaciones locales optaran por esta figura. Este interés se vio renovado en el caso de Extremadura por la entrada en vigor de la LSOTEX, que establecía como única figura los PGM. La disposición adicional cuarta de la mencionada Ley dejó la puerta abierta para una segunda generación de NNSS, que serían aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo marco legal<sup>1</sup>. Por su alcance y contenido, este instrumento de planeamiento general se adapta perfectamente a las características de las localidades cacereñas. La triple clasificación del suelo que ofrece, garantiza el desarrollo urbanístico ordenado, mientras que la categorización del SNU salvaguarda los valores patrimoniales existentes. Sin embargo, la renovación de estos instrumentos es ya imposible, por lo que su aptitud para ordenar el término

<sup>1</sup> Desde la entrada en vigor de la LSOTEX (23/01/2002), en la provincia de Cáceres se han aprobado definitivamente más NNSS (36) que PGM (23).

municipal irá menguando a medida que el tiempo discorra (actualmente, las NNSS tienen un periodo medio de vigencia para la provincia de 15,3 años).

En un intento de reparar el error, el Gobierno de Extremadura modificó la LSOTEX (Ley 9/2010, 18 octubre), para añadir una disposición adicional que contemplara la planificación urbanística en pequeños municipios, estableciendo un régimen simplificado para municipios con menos de 2.000 habitantes, que ha sido extendido a municipios menores de 5.000 habitantes por un nuevo parche (Ley 10/2015, de 8 de abril). La medida, de éxito rotundo (sólo un municipio ha aprobado definitivamente su PGM simplificado, sobre los 191 potenciales), no soluciona completamente los principales problemas de los mini-municipios. Estos documentos, que sí resuelven la necesidad de estos pueblos de crear nuevos sectores de Suelo Urbanizable, no se ocupan ni preocupan de la gestión efectiva del SNU, por lo que dejan sin resolver uno de los principales problemas en los pequeños municipios extremeños: la ordenación del espacio inmediato al Suelo Urbano y Urbanizable.

Los PDSU, vigentes todavía en 89 localidades cacereñas, surgieron como alternativa a la “nada”, aportando más bien poco. En un principio, estas figuras se plantearon como el paso inicial en la andadura hacia unas NNSS o un PGOU, dependiendo esto último del rango de cada municipio. De hecho, el 76,7% de los municipios cacereños han tenido o tienen un PDSU vigente. El coste de contratación era tan bajo y la necesidad tan grande que fueron adjudicados por lotes a mediados de los años 80 del siglo pasado. De ellos, un 38,6% evolucionó hasta unas NNSS y sólo el 9,4% alcanzó el rango de PGM.

### 2.1. Los PDSU en la provincia de Cáceres.

Los PDSU constituyen la figura más simple de planeamiento para la ordenación urbanística del municipio, ya que limitan la clasificación del suelo en urbano y no urbanizable, y para la regulación, en su caso, del uso del suelo y de la edificación del suelo urbano, mediante ordenanzas. Estos instrumentos fijan los parámetros del suelo urbano con una cierta holgura para no dificultar el potencial crecimiento, ya que no pueden hacer previsión alguna de desarrollo futuro, ni reforma urbana. Según Fernández (2011), se trata de “una simple operación de deslinde formal del suelo que materialmente deba tener la condición de urbano según la Ley, carente, por lo tanto, de todo contenido sustantivo, de todo carácter normativo o de ordenación”. En la provincia de Cáceres estos instrumentos gestionan el 30,18% del territorio, por lo que la insuficiente ordenación del SNU, compromete su protección a la vez que impide su aprovechamiento.

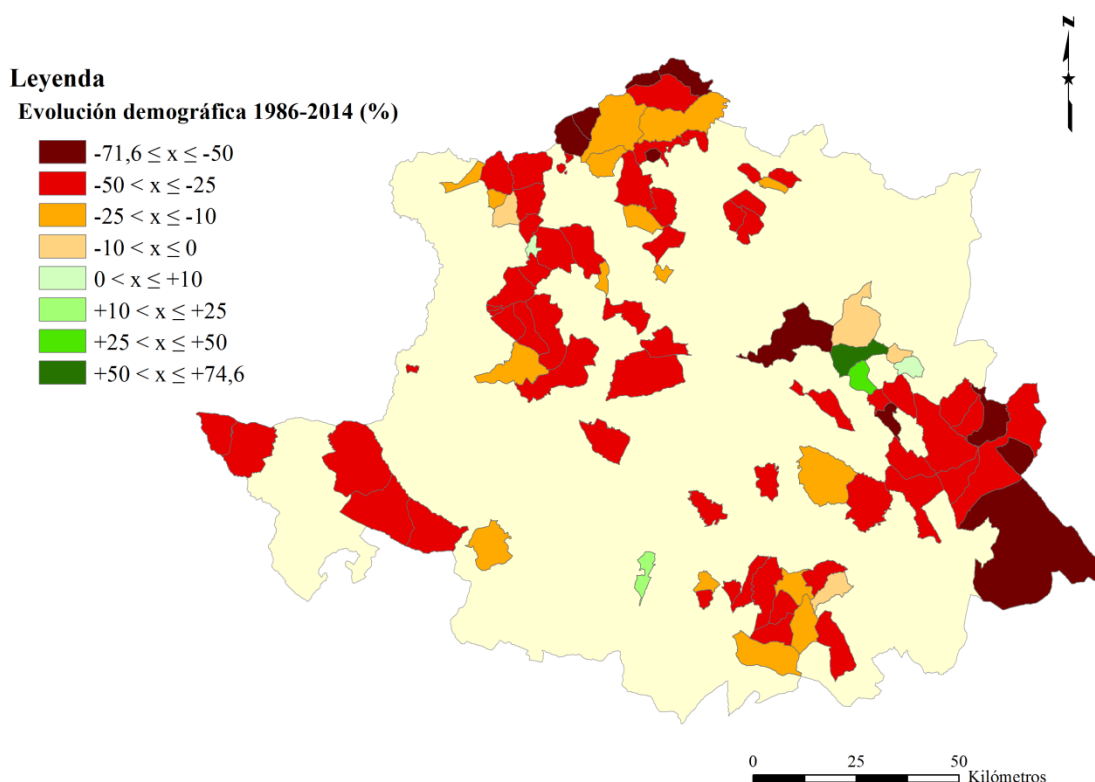
No llegan a alcanzar la categoría de planes, sino de simples proyectos, porque están pensados para municipios pequeños con nula o muy sencilla actividad inmobiliaria, estancados demográficamente y sin presuntas presiones significativas sobre el SNU. Por lo tanto, son los municipios menores de 2.000 habitantes, que en 1986 suponían el 78,9% del total en la provincia de Cáceres<sup>2</sup>, los que mayoritariamente optan por esta figura. De hecho, hoy en día, ningún núcleo con un PDSU vigente supera esta cifra, a pesar de que eran varios los que rebasaban este umbral (Alía, Aliseda, Gata, Nuñomoral y Pinofranqueado). La nula capacidad de estos instrumentos para clasificar Suelo Urbanizable ahonda aún más la crisis de los municipios regresivos, que ven cómo el planeamiento limita su escasa capacidad de desarrollo.

La involución demográfica es tónica general en estos 89 municipios (Figura 2). De media, estos núcleos han reducido su población un tercio desde 1986 hasta la actualidad. Sólo escapan de la regresión demográfica Saucedilla (+74,64%), Almaraz (+25,51%), Torreorgaz (+18,09%), Valdehúncar (+4,76%), Huélagá (+0,46%) y Millanes (+0,00%). El peso demográfico de este grupo de municipios sobre el total provincial se ha reducido en más de 4 puntos porcentuales, quedando en la actualidad en un 11,96%.

El modelo de poblamiento (superficie municipal, tamaño demográfico, escasa superficie ocupada por edificación y actividad económica) debería condicionar la figura de planeamiento a utilizar en cada municipio, a tenor de sus necesidades y de su capacidad de gestión. A la escala de los problemas debe ajustarse la escala de las soluciones. Tal y como expuso Enguita (1983), este fue el criterio seguido en La Rioja dentro de su etapa preautonómica, donde se definieron unos parámetros demográficos que servirían de guía para ajustar el planeamiento urbanístico a la capacidad real de cada municipio. En la dirección contraria encontramos un modelo como el de la provincia de Cáceres, donde la carencia de planeamiento o lo inadecuado del mismo en relación a los problemas produce impactos negativos en el medio rural, en el paisaje y en el ambiente, favoreciendo la presencia de usos y arquitecturas descontextualizadas.

---

<sup>2</sup> Se ha considerado el año 1986, porque alrededor del 45,0% de los PDSU vigentes fueron aprobados definitivamente en esa fecha. El porcentaje asciende hasta casi el 80,0%, si consideramos el periodo 1985-1987.



**Figura 2.** Evolución demográfica (1986-2014) en los municipios cacereños con PDSU. Elaboración propia.

Estas problemáticas se debatieron ya en el I Coloquio Nacional de Ordenación del Territorio, celebrado en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid en 1978, proponiendo que para enfrentar el problema del planeamiento en los pequeños municipios rurales se utilizase la comarca, como ámbito de planeamiento supramunicipal, siguiendo el ejemplo de Francia, Italia y Alemania Federal. Un proceso al que al menos Extremadura no se ha sumado. Ni el de comarcalización (todavía carentes de una división territorial funcional), ni el de planificación territorial (muy exigua en la actualidad).

Dado que los PDSU resultaban manifiestamente deficientes en el papel de instrumento urbanístico por su falta de atención al régimen del SNU, se arbitraron las Normas Subsidiarias Municipales, en sustitución de los Planes Generales de Ordenación Urbana, que podían ser redactadas de tres formas diferentes:

- Normas Subsidiarias Municipales de ámbito provincial o comarcal (Art. 90 R.P.) complementadas a nivel municipal con PDSU.
- Normas Subsidiarias Municipales, que clasifican el suelo en Urbano y No Urbanizable, y por consiguiente no contienen Suelo Urbanizable (Art. 91 a R.P.).
- Normas Subsidiarias Municipales, que clasifican el suelo en Urbano, Urbanizable y No Urbanizable (Art. 91 b del R.P.).

En la actualidad, esta posibilidad intermedia está descartada por lo que la única vía posible, que no factible económicamente para los pequeños municipios, es la elaboración de un PGM.

## 2.2. Limitaciones de los PDSU en la gestión del SNU.

La eficacia del PDSU como Plan de ordenación, no reconocida en la Ley de RSOU de 1975 (Art. 81.2), es definitivamente introducida por el Reglamento de Planeamiento de 1978 en el Título III (Art. 101 a 103), dónde se define su contenido material, así como el documental. El R.P., en su Art. 102, contempla las modalidades de PDSU en función de sus determinaciones:

- Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano con ordenanzas de edificaciones. Además de la estricta diferenciación entre Suelo Urbano y Suelo No Urbanizable, contienen unas ordenanzas de edificación que regulan las condiciones de volumen, uso e higiénico-sanitarias

y las alineaciones del sistema viario existente, pudiendo completar las insuficiencias de dicho sistema. En este caso, dichas alineaciones podrán completarse con el oportuno Estudio de Detalle. Por otra parte, las ordenanzas no podrán superar las 3 alturas (baja + dos) que establecen los artículos 74 de la LRSOU y 99 del R.P. o la media ponderada de las alturas existentes en el tramo de una manzana.

- b) Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano sin ordenanzas. Contienen únicamente la delimitación del suelo urbano, quedando el resto del término municipal como suelo no urbanizable. En este caso, las únicas condiciones para la edificación son las normas de aplicación directa que regulan los artículos 72, 73 y 74 de la LRSOU y 7 98 y 99 del R.P.

En los PDSU, la previsión de suelo urbano se hace con una cierta holgura para absorber el mínimo crecimiento que pueda darse, considerando suelo urbano aquel que esté:

- a) Urbanizado y consolidado por la edificación, es decir, el casco urbano sin discusión sobre su carácter con los servicios básicos de urbanización (abastecimiento de agua, acceso rodado, evacuación de residuales, conexión de energía eléctrica), que establece el Art. 78.
- b) Urbanizado, pero no edificado (Arts. 78 y 81), pero que cuenta con los servicios básicos de urbanización.
- c) Consolidado por la edificación en un 50,0%, pero no urbanizado, careciendo de los servicios básicos de urbanización.

El tamaño de los núcleos es muy dispar en función de la tipología edificatoria, el número de habitantes y el criterio del equipo redactor, siempre mucho más preocupado (por la cuenta que le tiene) de cumplir las expectativas del gobierno municipal que de mantener una coherencia socioeconómica y territorial entre la situación pretérita y las proyecciones reales estudiadas. Este último problema es crónico en el urbanismo español por el bloqueo sistemático de planeamiento general de escrupulosa calidad técnica y ajuste legal, pero sin el necesario amparo de los políticos locales. La horquilla en la provincia de Cáceres resultó excesivamente amplia, ya que si ponemos en relación la población municipal de 1986 con la superficie delimitada como suelo urbano encontramos valores que van desde 7,64 hab/Ha. hasta los 292,13 hab/Ha. Estas notables diferencias, inexplicables desde la óptica del dinamismo demográfico (prácticamente todos los municipios son regresivos), sólo podrían ser justificables desde la perspectiva de un cambio de modelo económico. Especialmente en las zonas de montaña, dónde la agroindustria y el turismo podrían constituir el primer demandante de suelo.

A pesar de ello, la superficie que representa el Suelo Urbano sobre el término municipal es muy escasa, ya que rara vez supera el 1,0%. De hecho, sólo un 0,3% de los 6.002,23 km<sup>2</sup> que ocupan estos 89 términos municipales está clasificado como Suelo Urbano. Esto quiere decir que la práctica totalidad de estos términos municipales, que recordemos, significan casi un tercio de la provincia de Cáceres, es SNU. Por lo tanto, este suelo está regulado por una figura de planeamiento inoperante que no los gestiona. Además, las corporaciones locales, de escasa entidad, adolecen de equipos suficientemente adecuados, por tamaño y preparación, para acometer tal gestión. Esta incapacidad, lleva a replantearnos el modelo competencial vigente, en el que la gestión y disciplina urbanística dependen de Ayuntamientos de reducido tamaño, que en ocasiones deben enfrentarse a la ordenación de términos municipales de gran tamaño y calidad paisajística. Mantener estas competencias transferidas a administraciones de este rango puede limitar su propia capacidad de crecimiento, al no poder auto-gestionar proyectos de tal envergadura que sobrepasen sus capacidades, ni controlar aquellos crecimientos que no se adecúen a la norma.

La tendencia demográfica negativa, así como un dinamismo económico inexistente, no impiden desarrollos edificatorios desordenados e irregulares, que colonizan el SNU en contraposición con el destino natural del suelo. El corsé para el SU se traduce en absoluta libertad e impunidad en la proliferación de usos deslocalizados y discontinuos. La funcionalidad de estos instrumentos resulta, a día de hoy, claramente insuficiente, especialmente si nos referimos a la gestión del SNU.

En el Art. 85 de la LRSOU y en el 44 del Reglamento de Gestión se contiene que en SNU (como regla general aplicable a todos los municipios) no se puede edificar nada. El Art. 86.1 de la LRSOU señala que los terrenos que se clasifiquen como SNU estarán sujetos a las limitaciones que se establecen en el Art. 85, sobre construcciones permitidas en esta clase de suelo.

Únicamente y con carácter excepcional se pueden edificar: construcciones que estén vinculadas al desarrollo agrícola, ganadero y forestal de ese terreno, y construcciones vinculadas y servicios de las obras públicas, legitimándose bajo licencia concedida por el Ayuntamiento. Junto a ellas, hay otras dos

excepciones extraordinarias al principio de “inedificabilidad” del SNU: construcciones de interés público o social que tengan necesariamente que emplazarse en medio rural (sanatorios antituberculosos), y la vivienda familiar. Para estos dos supuestos, (sobre todo para la construcción de una vivienda familiar en lugares donde no exista la posibilidad de formación de núcleo de población) hay que cumplir los requisitos del Art. 43.3 con remisión del expediente a la Comisión Provincial de Urbanismo para Aprobación Inicial, Información Pública con plazo mínimo de 15 días, Aprobación Definitiva y devolución al Ayuntamiento para que conceda la licencia conforme a plan.

En cualquier caso, en el SNU, cualquier tipo de obra siempre ha de tener licencia, conforme a los Arts. 178 de la LRSOU y Art. 1º del Reglamento de Disciplina Urbanística.

En cualquier caso, la estrecha relación entre gobernantes y gobernados, llevada a su máxima expresión en los mini-municipios cacereños, tiene un peso relevante en las decisiones tomadas en torno al campo del planeamiento, gestión y disciplina urbanística, con agravios comparativos insultantes.

### **3. DESPROTECCIÓN DEL SNU EN LOS MUNICIPIOS CON PDSU.**

La planificación urbanística de los términos municipales a través de los PDSU ha provocado el desamparo del SNU y un deficiente aprovechamiento del mismo. La legislación sectorial, en especial la ambiental, ha venido a suplir parcialmente los defectos en la gestión del suelo preservado de urbanización y edificación. En el caso de Extremadura, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, así como la Directiva 92/43/CEE, que supuso el inicio de la Red Natura 2000, han clarificado y delimitado el valor de nuestro suelo rústico. La reciente aprobación del Plan Director de la Red Natura 2000 (Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura), ha supuesto un vuelco a la situación problemática que venía arrastrando la región, con un alto porcentaje de superficie protegida sin instrumentos de gestión.

La delimitación de espacios con excepcional valor ecológico supuso la primera piedra en la ordenación del SNU en aquellos municipios con PDSU. Hasta la aparición de estos Espacios Naturales Protegidos (ENP), esta clase de suelo tenía un tratamiento homogéneo. Sin embargo, la asunción obligada de esta división del territorio en el planeamiento urbanístico, deberá ser complementada con una categorización más pormenorizada dentro de un PGM. De permanecer vigente la figura del PDSU, los activos patrimoniales que no hayan quedado reflejados por su menor importancia no podrán ser protegidos.

La prevalencia de la legislación ambiental sobre la urbanística ha establecido una categorización sobreenvenida del SNU en estos 89 municipios<sup>3</sup>. Una división que nos permitirá definir los usos permitidos siempre y cuando se desarrollen los instrumentos de gestión adecuados. Según la legislación autonómica, la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) es obligatoria para Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas de Interés Regional y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad (Art.49); y resulta opcional para las Zonas de la Red Natura 2000 (Art.56 Ter).

Sólo en los 89 municipios estudiados, encontramos 73 Espacios Naturales Protegidos, de los cuales 18 pertenecen a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura (RENPEX) y el resto, a la Red Ecológica Europea Natura 2000 (24 ZEPA y 31 LIC). En este ámbito de estudio, el 36,0% del territorio se encuentra protegido por alguna figura de las incluidas en las redes europeas, nacionales y autonómicas.

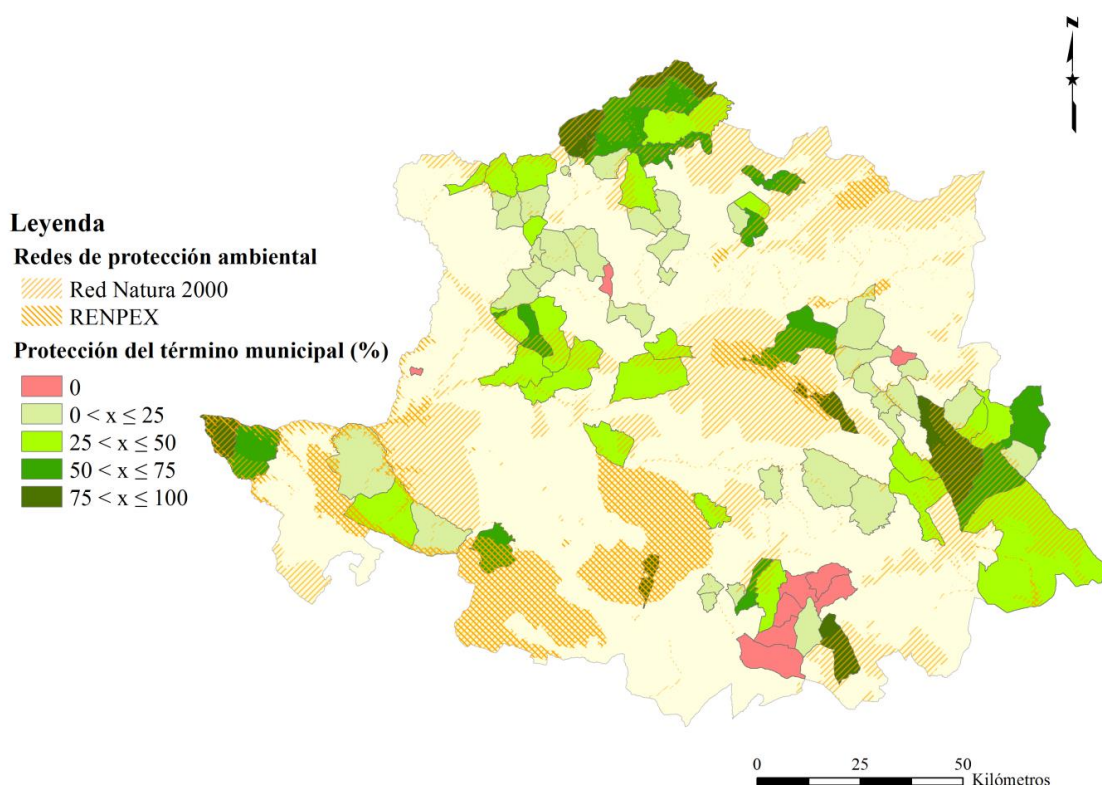
A nivel municipal encontramos notables diferencias. En la Figura 3, observamos un grado de protección muy irregular en función de cada término municipal en el que cabe destacar aquellos municipios con muy baja y muy alta protección, por lo que ello significa para el aprovechamiento del SNU.

Solamente ocho localidades carecen de cualquier figura de protección ambiental (Tabla 1), por lo que los 331,39 Km<sup>2</sup> que componen el SNU de estos términos municipales están totalmente desamparados. Su situación es semejante a la del Suelo No Urbanizable Común (SNUC) desde el punto de vista de la permisividad de usos, aunque el territorio en realidad es heterogéneo.

---

<sup>3</sup> La inclusión de un espacio dentro de la Red Natura 2000 lleva implícita la consideración de su elevado valor ecológico. A pesar de ello, el apartado 3.1.b del artículo 11 LSOTEX, reconoce que “la mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable” puesto que existen núcleos urbanos insertos en la Red. Esta redacción ha propiciado diferentes interpretaciones, y ha sido utilizada, sin demasiado éxito, por la Administración para justificar el desarrollo de complejos turísticos en los ENP, que recientemente fueron declarados ilegales y condenados a la demolición por el Tribunal Supremo (STS 190/2014).





**Figura 3.** Grado de protección ambiental en los municipios cacereños con PDSU. Elaboración propia.

La inexistencia de planeamiento general urbanístico que categorice el suelo, y la ausencia de ENP que realicen esta labor de forma supletoria, provoca la indefinición de las aptitudes del territorio. La división del SNU entre aquellas zonas de menor valor patrimonial (SNUC) y las de mayor valor (SNUP) resulta fundamental para optimizar económicamente el territorio. Conscientes de la doble naturaleza del SNU, los artículos 23 y 24 de la LSOTEX establecen la capacidad de acogida de cada categoría, a la cual se adjunta un distinto régimen y tratamiento, definidos en el Capítulo V (Disciplina territorial y urbanística) y VI (Infracciones y sanciones urbanísticas) de la misma Ley.

En el extremo contrario se sitúan siete localidades cuyo SNU está protegido en al menos un 95,0%. La zonificación establecida por los instrumentos de gestión en los espacios incluidos en RENPEX y Red Natura 2000, ha hecho compatible la protección ambiental con el desarrollo económico y social. Esta fuerte, cuando no sobredimensionada, protección del término municipal condiciona la implantación de algunas actividades, lo que provoca una concepción social negativa de la salvaguarda del medio natural. Para evitar esto, la delimitación debe acompañarse de instrumentos de gestión que gradúen los valores que contiene cada espacio. En los municipios estudiados de la provincia de Cáceres, de los 11 espacios incluidos en la RENPEX, sólo los Corredores Ecológicos y de Biodiversidad del Río Tiétar y del Río Guadalupejo, así como el Monumento Natural de la Cueva del Castañar, siguen sin aprobar sus PORN y PRUG, a pesar de la obligatoriedad de completar este proceso para todos los espacios de la red.

El Decreto 110/2015, de 19 de mayo, regulador de la Red Ecológica Natura 2000 en Extremadura ha puesto fin a la delimitación sin gestión, lo que ha mejorado ostensiblemente la protección efectiva del SNU y su aprovechamiento. El Plan Director de toda la Red que surge de él, contiene los Planes de Gestión, encargados, entre otras cuestiones, de zonificar el territorio en:

- a) Zona de Interés Prioritario (ZIP): territorio que incluye áreas críticas para la conservación de los elementos clave de mayor interés en la gestión del espacio.
- b) Zona de Alto Interés (ZAD): territorio que incluye otras zonas de importancia para la conservación de los elementos clave de mayor interés, así como áreas críticas y zonas de importancia para la conservación del resto de elementos clave.



c) Zona de Interés (ZI): territorio que, si bien contribuye a la conservación de las especies Natura 2000 y de los hábitats de interés comunitario, no incluye zonas de especial importancia para la conservación de los elementos clave.

d) Zona de Uso General (ZUG): territorio que no presenta valores naturales significativos en cuanto a los hábitats de interés comunitario y de las especies Natura 2000.

El Gobierno de Extremadura ha primado la imagen de “región verde” en favor del desarrollo turístico, de ahí que seamos una de las regiones con mayor superficie protegida. Sin embargo, la fuerte presencia de Espacios Naturales Protegidos en algunos términos municipales ha mermado la capacidad de estos municipios rurales en declive para diversificar su economía y afrontar el despegue turístico complementario.

**Tabla 1.** Municipios cacereños con PDSU vigente.

Abertura	Casas de Don Gómez	Marchagaz	Santa Ana
Acebo	Casas de Millán	Membrío	Santa Cruz de la Sierra*
Acehúche	Casas de Miravete**	Mesas de Ibor	Santa Cruz de Paniagua
Aceituna	Casatejada	Millanes*	Santa Marta de Magasca
Alcollarín	Casillas de Coria	Mirabel	Santiago del Campo
Aldea del Obispo	Castañar de Ibor	Morcillo	Santibáñez el Bajo
Aldeacentenera	Cedillo**	Navalvillar de Ibor**	Saucedilla
Aldehuela del Jerte	Conquista de la Sierra*	Nuñomoral	Segura de Toro
Alía	Descargamaría	Peraleda de San Román	Toril
Aliseda	Escorial*	Perales del Puerto	Torrecilla de los Ángeles
Almaraz	Gargantilla	Pescueza	Torrecillas de la Tiesa
Benquerencia	Garvín	Pesga, La	Torreorgaz**
Botija	Gata	Piedras Albas*	Valdecañas de Tajo
Cabañas del Castillo	Granja, La	Pinofranqueado	Valdehúncar
Cabezabellosa	Guijo de Coria	Portaje	Valdelacasa de Tajo
Cachorrilla	Herguijuela*	Portezuelo	Valdeobispo
Cadalso	Herrera de Alcántara	Puerto de Santa Cruz*	Villamesías*
Calzadilla	Herreruela	Riolobos	Villar de Plasencia
Caminomorisco	Hoyos	Robledillo de Gata**	Villar del Pedroso
Campillo de Deleitosa	Huélaga	Robledollano	Villasbuenas de Gata
Carrascalejo	Ibahernando	Ruanes	
Casar de Palomero	Jarilla	Salorino	
Casares de las Hurdes**	Ladrillar**	San Martín de Trevejo	
* Municipios sin protección ambiental.			
** Municipios con más del 95% de su superficie protegida ambientalmente.			

#### 4. CONCLUSIONES

Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano se han convertido en documentos anacrónicos e inútiles desde el punto de vista urbanístico y territorial. Su pervivencia en el contexto urbanístico no está justificada ni siquiera en pequeños municipios, cuyas proyecciones demográficas nos invitan a ponerles fecha de caducidad y extinción. Estas figuras, enfocadas hacia diminutos núcleos rurales, adolecen de una completa desregulación del Suelo No Urbanizable. Esto quiere decir que más del 99,0% del espacio que deben gestionar queda fuera de sus competencias y aptitudes.

La presencia en número y superficie a ordenar por estos instrumentos es muy significativa todavía en la provincia de Cáceres. Por desgracia, el marco legislativo no facilita un progresivo abandono de los PDSU. De hecho, el establecimiento de los PGM, como única figura de planeamiento urbanístico, ha resultado ser un error. Legislar para una región sin adecuarse a su realidad provoca disfunciones, que en el caso que nos

atañe, se reflejan en un estado del planeamiento urbanístico y territorial excesivamente desfasado. Estos documentos, con un periodo medio de vigencia de casi 30 años y con unos planteamientos de partida muy simplistas, dejaron de tener sentido desde la concienciación social sobre el valor intrínseco del territorio.

La Administración regional debe redactar una nueva Ley (más de territorio que de suelo) que permita una correspondencia entre el cuerpo de figuras de planeamiento y las necesidades de cada municipio, toda vez que sus intentos de conseguirlo a través de modificaciones puntuales no han servido de nada. De este modo, es aconsejable volver al modelo anterior, que implementaba los Planes Generales en los municipios más grandes y dinámicos, mientras que garantizaba la gestión integra del término municipal a través de Normas Subsidiarias (como planes generales de escala menor) en municipios intermedios de escala semiurbana.

Por otro lado, la creación de redes de protección ambiental ha tomado ventaja respecto a la planificación urbanística. Esta delimitación garantiza al menos la protección de las zonas más vulnerables. Sin embargo, aquellos espacios semejantes al Suelo No Urbanizable Común quedan desamparados.

En resumen, las Administraciones local y autonómica tienen que ser conscientes de que el suelo es simultáneamente contenedor de valores patrimoniales heredados y soporte de actividades. Para armonizar este doble carácter, hay que delimitarlo de forma razonada, sin obviar la gestión, y con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible. Este camino no pasa, evidentemente, por mantener los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano en los pequeños municipios de la provincia de Cáceres.

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación está financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU). Referencia FPU13/00990.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Campesino, A.-J. (2014): "Centros y periferias urbanas: ordenación y desgobierno". En Lois, R.C., Miramontes, Á. (eds) Reflexiones sobre las ciudades y el sistema urbano en tiempos de crisis. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela-Grupo de Geografía Urbana (AGE), 91-117.
- Cantó, M.T. (2007): La vivienda familiar en el Suelo No Urbanizable. Madrid, Iustel.
- Enguita, A. (1983): "Instrumentos de ordenación urbanística general para pequeños municipios. Criterios para su selección". En Porto Rey, E. et al. (eds) Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios. Madrid, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 15-31.
- Ezquiaga, J. M<sup>a</sup>. (1994): "El planeamiento municipal". En Moya, L. (ed) La práctica del planeamiento urbanístico. Madrid, Editorial Síntesis, 69-137.
- Ezquiaga, J. M<sup>a</sup>. (2011): "El planeamiento municipal". En Moya, L. (ed) La práctica del urbanismo. Madrid, Editorial Síntesis, 237-286.
- Fernández, A. (2005): "La Red de Espacios Naturales Protegidos y la Red Natura 2000 en Extremadura". En: López, J.M. (eds) Conservación de la Naturaleza en Extremadura. Comunicaciones en Jornadas y Congresos 2002-2004. Mérida, Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, 11-22.
- Fernández, T.R. (2011): Manual de Derecho Urbanístico. Madrid, El consultor de los Ayuntamientos.
- Jiménez, A. (2000): "Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria)". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 180, 263-285.
- Nasarre, F. (1983): "Los problemas de ordenación urbanística en pequeños municipios y su enfoque y tratamiento, a través de los proyectos de delimitación de suelo urbano y de las ordenanzas de aplicación". En Porto Rey, E. et al. (eds) Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios. Madrid, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 85-89.
- Porto, E. et al. (1983): Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios. Madrid, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998): Ordenación y planificación territorial. Madrid, Editorial Síntesis.
- Santamera, J.A. (1996): Planeamiento urbano. Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.