

Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España*

Luis Miguez Macho

Il lavoro analizza il modo in cui gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica possono aiutare ad affrontare il problema dello spopolamento nelle zone rurali della Spagna. In tale ottica, si sostiene che l'obiettivo dell'equilibrio demografico territoriale dovrebbe essere pienamente integrato nella politica di pianificazione territoriale e che anche la pianificazione urbana dovrebbe essere orientata nella stessa direzione, adattando il suo regime giuridico alle particolarità dell'ambiente rurale.

1. Introducción

En España se utiliza oficialmente la expresión “reto demográfico” para hacer referencia a los problemas relacionados con la evolución de la demografía y la distribución territorial de la población. Se trata de una cuestión que ha sido incorporada a las políticas públicas muy recientemente, a pesar de que el problema demográfico, en su doble dimensión de inversión de la pirámide poblacional y de despoblación de determinadas zonas del territorio nacional, se lleva manifestando desde hace varias décadas. Puede afirmarse que ha sido la última crisis económica la que ha despertado el interés público en este tema, al provocar saldos migratorios negativos durante algunos años, lo que condujo a una disminución de la población total del país entre 2012 y 2016¹, poniendo de relieve con toda crudeza la realidad del declive demográfico que se está viviendo.

* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

(1) Los datos oficiales pueden consultarse en la página *web* del Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/>.

El último Gobierno del Partido Popular, presidido por Mariano Rajoy Brey, llevó a la Conferencia de Presidentes, en su reunión de 17 de enero de 2017, la creación de un Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Inmediatamente después, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, creó el referido Comisionado como órgano con el rango de subsecretaría en el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, aunque con dependencia funcional de este último y del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Con el primer Gobierno socialista presidido por Pedro Sánchez Pérez-Castejón, el Comisionado pasó a quedar adscrito únicamente al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y en el segundo Gobierno del Presidente Sánchez la expresión “reto demográfico” se ha incorporado a la denominación del Ministerio para la Transición Ecológica (“Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”) y el Comisionado se ha transformado en una secretaría general de éste, de la que depende la Dirección General de Políticas contra la Despoblación.

Volviendo al Real Decreto 40/2017, su artículo 1 encomendaba al Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico «la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante». Por consiguiente, esta disposición comprendía dentro de la expresión “reto demográfico” tres fenómenos, el envejecimiento poblacional o inversión de la pirámide poblacional, la despoblación y los efectos de la llamada “población flotante” derivada del turismo estacional. Así se ha desarrollado en las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaboradas por el Comisionado y aprobadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de marzo de 2019².

La relación que pueda existir entre los efectos del turismo estacional y el envejecimiento y la despoblación es ciertamente difícil de apreciar, lo que dota de una cierta falta de coherencia a esta concepción del “reto demográfico”. Pero tampoco cabe identificar la lucha contra la inver-

(2) https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf. Última consulta el 26 de marzo de 2020.

sión de la pirámide poblacional con la lucha contra la despoblación del medio rural, porque resultaría perfectamente posible emprender políticas de impulso demográfico que no tuviesen en cuenta el objetivo del equilibrio demográfico territorial. De hecho, si se consiguiesen aplicar con éxito políticas de impulso demográfico y se mantuviese la actual tendencia de asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras, el problema de la despoblación del medio rural y del interior se podría agravar ulteriormente.

Para hacer frente a esta situación desde el punto de vista jurídico, hay diversos instrumentos que se pueden tomar en consideración. Este trabajo se va a centrar en los de ordenación territorial y urbanística. Así, lo primero que se estudiará es el papel que le corresponde desempeñar a la ordenación del territorio en la consecución del objetivo del equilibrio demográfico territorial. Para ello se recordará el sentido y finalidad de esta política como función pública global que planifica los diferentes usos del territorio y que no se puede reducir simplemente a una especie de urbanismo supramunicipal. En esta línea, los instrumentos de ordenación del territorio tienen que integrar entre sus objetivos el equilibrio demográfico territorial, identificando las áreas despobladas o en riesgo de despoblación, definiendo los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar, y planificando las infraestructuras y los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población en ellas.

En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, se tratarán cuatro aspectos de su aplicación a la lucha contra la despoblación del medio rural, siguiendo las previsiones del artículo 33 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural: la planificación urbanística en el medio rural, la corrección del urbanismo disperso, la rehabilitación edificatoria en el medio rural y las particularidades del acceso a la vivienda en esas zonas.

2. Ordenación del territorio y equilibrio demográfico territorial

2.1. La necesidad de integrar en la ordenación del territorio el objetivo del equilibrio demográfico territorial

La ordenación del territorio se concibe en la actualidad como una función pública global dirigida a planificar los usos del territorio y coordi-

nar las actuaciones con incidencia territorial de las diferentes Administraciones públicas, con el fin de conseguir un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado³. En España su origen se halla en la legislación urbanística, en concreto en el Plan nacional de urbanismo que preveía la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana y en los Planes directores territoriales de coordinación que añadió la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la anterior, luego recogidos en los artículos 8 y 9 del texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, instrumentos todos ellos que no llegaron a ponerse en práctica por el cambio del modelo de organización territorial del Estado que supuso la Constitución de 1978, aprobada inmediatamente después.

La Constitución enuncia en su artículo 148.1.3^a la ordenación del territorio, junto con el urbanismo y la vivienda, como una de las materias sobre la que todas las comunidades autónomas podían asumir competencias desde el primer momento y, en consecuencia, así ocurrió en los distintos estatutos de autonomía. En la actualidad, una parte de las comunidades autónomas cuentan con leyes dedicadas específicamente a la ordenación del territorio, mientras que otras siguen la línea de la antigua legislación estatal del suelo y mantienen ligada aquélla a la regulación del urbanismo. En cualquier caso, y con independencia de la opción elegida por el legislador autonómico, la ordenación del territorio no se puede concebir como una simple planificación urbanística a escala supramunicipal, tal como se desprende de la definición de la misma expuesta más arriba⁴.

(3) Véase, en particular, la Carta europea de la ordenación del territorio aprobada en la 6^a Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio del Consejo de Europa (CEMAT) (Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983); el texto oficial en inglés puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/adopted-texts> (existe también versión oficial en francés). Última consulta el 26 de marzo de 2020. Para una definición de la ordenación del territorio desde el punto de vista de la Geografía, véase *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*, Madrid, Cátedra, 2013, pp. 252-253.

(4) Sobre las difíciles relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo en el ordenamiento jurídico español, debidas, especialmente, a la utilización por las comunidades autónomas de los instrumentos de ordenación del territorio para romper el planeamiento urbanístico municipal en supuestos en que se invoca un interés superior de carácter supramunicipal o regional, véanse A. MENÉNDEZ REXACH, *Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional*, y, más en general, M.

Una revisión de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio pone de manifiesto que ésta no recoge entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial⁵. Teniendo en cuenta las dimensiones que ha alcanzado el problema de la despoblación del medio rural en algunas comunidades autónomas, esta mención hoy resulta imprescindible. La ordenación del territorio debería integrar expresamente el equilibrio demográfico territorial como uno de sus objetivos principales, ya que es la función pública global que puede articular de forma conjunta las políticas y actuaciones públicas orientadas a luchar contra la despoblación y a dinamizar el medio rural, en el marco del respeto a los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural que se recogen en la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. Así se daría un importante paso para la corrección de la falta de efectividad que han demostrado las políticas públicas desarrolladas en la actual etapa democrática y autonómica a la hora de mantener el equilibrio demográfico territorial en buena parte del país.

2.2. Función de los instrumentos de ordenación del territorio en relación con el equilibrio demográfico territorial

La legislación autonómica prevé un instrumento general de ordenación del territorio, que se denomina, según los casos, directrices de ordenación del territorio, estrategia territorial o plan de ordenación del territorio. Para abordar debidamente el problema de la despoblación del medio rural, estos instrumentos generales deberían contener al menos tres

VAQUER CABALLERÍA, *La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy*, en J. GIREU FONT, M. BASSOLS COMA, A. MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El derecho de la ciudad y del territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, INAP, 2016, pp. 367 ss. y 399 ss., respectivamente.

(5) La única ley autonómica que contiene una mención expresa a la cuestión es la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, la cual, al definir las determinaciones mínimas de las directrices de ordenación del territorio, incluye los «criterios de actuación en áreas desfavorecidas por declive económico o demográfico, por situaciones de incomunicación u otras desventajas objetivas, o por existencia de riesgos naturales o tecnológicos» (artículo 10.1.g). Sin embargo, en las directrices esenciales de ordenación del territorio de esa comunidad autónoma, aprobadas por la Ley 3/2008, de 17 de junio, sólo hay un punto, el 5.5, dedicado al «fomento del arraigo en el medio rural», con algunas previsiones sobre el fomento del mantenimiento y mejora de la actividad agraria.

tipos de determinaciones básicas: las dirigidas a identificar las áreas del territorio que se deban considerar despobladas o en riesgo grave de despoblación; las relativas a la concreción de los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar; y la planificación de las infraestructuras y servicios necesarios para facilitar en ellas la implantación de actividades productivas y la fijación de población.

La primera cuestión exigiría un diagnóstico riguroso del fenómeno de la despoblación del medio rural, con el análisis de sus causas y de las zonas más afectadas, así como la selección de aquellas en las que la actuación pública debería ser prioritaria, bien por la gravedad de la situación, bien por la concurrencia de factores que podrían propiciar el éxito de la recuperación del equilibrio demográfico. Para ello, no bastaría con aplicar la clasificación que divide las zonas rurales en zonas a revitalizar, zonas intermedias y zonas periurbanas, contenida en el artículo 10.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, sino que habría que llevar a cabo un estudio más preciso de las primeras. En particular, las actuaciones que conlleven el empleo de fondos públicos tendrían que concentrarse donde existan motivos sociales de urgencia que lo justifiquen o perspectivas razonables de éxito.

El segundo tipo de determinaciones incluirían los criterios para identificar las zonas agrarias productivas en estado de abandono o de cultivo deficiente, así como de los usos del suelo complementarios del agropecuario y forestal que serían compatibles en esas zonas con los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural⁶. Estas determinaciones sentarían las bases sobre las que tendrían que operar los instrumentos de ordenación agraria y, en especial, aquellos dirigidos a combatir el abandono de la tierra agraria productiva, así como otros planes o programas dirigidos al fomento de la actividad económica en las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

Las determinaciones relativas a las principales infraestructuras y servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fi-

(6) Para una defensa de la diversificación económica en el medio rural como vía para la dinamización del mismo, con el análisis de los obstáculos que esa diversificación puede encontrar en la normativa urbanística, véase R.O. BUSTILLO BOLADO, E.M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Madrid, Iustel, 2005, p. 114 ss.

jación de población en las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación se tendrían que referir, por una parte, a las infraestructuras y servicios de transportes y telecomunicaciones y, por otra parte, a los servicios sociales básicos. Los primeros abarcan las vías de comunicación y los servicios de transporte público de viajeros por carretera adaptados a las particularidades de estas zonas (por ejemplo, el transporte a la demanda⁷), así como, en el ámbito de las telecomunicaciones, el acceso a la internet de alta velocidad, sin el cual se dificulta considerablemente la implantación de actividades productivas en el medio rural y su realización por los residentes a través de fórmulas como el teletrabajo⁸. En cuanto a los servicios sociales, habría que prestar especial atención a la educación infantil en la etapa de cero a tres años, dado que uno de los objetivos que se buscan es combatir la inversión de la pirámide poblacional, y a los servicios sanitarios y de asistencia social a los mayores, ya que el envejecimiento es particularmente acusado en las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación⁹.

Las infraestructuras y servicios de la sociedad digital son en la actualidad esenciales para favorecer tanto la implantación de actividades productivas como la fijación de población y la prestación de servicios adaptados a las necesidades de ésta, en la línea de lo que dispone el artículo 26 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. En es-

(7) Sobre la experiencia de la aplicación de esta modalidad de transporte público en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, véase J.M. DELGADO URRECHO, L.C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, *El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León*, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 2016, p. 195 ss.

(8) Sobre el teletrabajo como instrumento para paliar la despoblación del medio rural, véase J.J. GONZÁLEZ LÓPEZ, *La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, p. 343 ss.

(9) Sobre la influencia de estos servicios en la fijación de población en el medio rural, véase J. ESCRIBANO PIZARRO, *El valor de los servicios educativos y sanitarios en los procesos de atracción y mantenimiento de población en medio rural*, *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 13, 2012, p. 11 ss., así como P. REQUES VELASCO, *Acciones de política territorial: la localización de servicios y equipamientos públicos en espacios rurales en proceso de despoblación*, en S. ESCOLANO, J. DE LA RIVA eds.), *Despoblación y ordenación del territorio*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2003, p. 142 ss.

te sentido, convendría incorporar a los instrumentos de ordenación del territorio la noción de “territorios inteligentes”, que constituye la extensión al medio rural del concepto ya consagrado de “ciudades inteligentes” o “smart cities”¹⁰.

2.3. Instrumentos de ordenación del territorio para el equilibrio demográfico territorial

Las determinaciones de los instrumentos generales de ordenación del territorio deberían desarrollarse mediante instrumentos específicos para el equilibrio demográfico territorial. Con esto no se está diciendo que haya que diseñar necesariamente nuevos tipos de instrumentos de ordenación del territorio, puesto que cabría recurrir a los ya previstos en la legislación vigente.

El artículo 12.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural dispone que «con objeto de contribuir a la ordenación del medio rural, las Comunidades Autónomas adoptarán Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural». Estas directrices, según establece el apartado 2 del artículo, «orientarán y, en su caso, condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del Programa [de Desarrollo Rural Sostenible], favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades». Por consiguiente, podrían ser un instrumento adecuado para concretar también las determinaciones relativas al equilibrio demográfico territorial que se recojan en los instrumentos generales de ordenación del territorio.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como ya se ha dicho, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio corresponde a las comunidades autónomas, por lo que es dudoso que el Estado, invocando el título competencial relativo a las bases y coordinación

(10) Véase M.T. CANTÓ LÓPEZ (dir.), *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2019. Así se refleja también en el Plan nacional de territorios inteligentes (2017-2020), publicado el 29 de diciembre de 2017 por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y dotado con 170 millones de euros, que tiene un apartado específicamente dedicado a los territorios rurales inteligentes (pp. 57 ss.). El Plan puede descargarse en <https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Paginas/plan-nacional-territorios-inteligentes.aspx>. Última consulta el 26 de marzo de 2020.

de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13^a de la Constitución), pueda imponer a aquéllas la adopción de lo que indudablemente es un instrumento de ordenación del territorio. De hecho, hay comunidades autónomas, como Galicia, que ya han declarado que la función de las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural la asumen las propias directrices de ordenación del territorio. También servirían para este fin los instrumentos de ordenación del territorio que tengan como objeto específico la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial de las distintas administraciones públicas. En el caso que nos ocupa, esa coordinación debería alcanzar a todas las administraciones implicadas en la lucha contra la despoblación y en la dinamización rural, bien en todo el territorio autonómico, bien en las zonas que se señalasen en los instrumentos generales de ordenación como de intervención prioritaria. Igualmente, los instrumentos de ordenación del medio natural, siempre que no se limiten a la protección de los recursos naturales, podrían resultar aptos para ordenar zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

Por último, para mejorar la coordinación de la actuación pública en la lucha contra la despoblación del medio rural sería muy conveniente la integración en la legislación de ordenación del territorio de los planes de desarrollo rural previstos en la legislación en la materia¹¹. La Ley para el desarrollo sostenible del medio rural diseña en su artículo 13 los planes por zona rural, que deberán ser aprobados por las comunidades autónomas y que parecen especialmente aptos para recoger las actuaciones que las administraciones competentes pretendan abordar para la lucha contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas. Este tipo de planes se podrían combinar con otros que prevea la legislación autonómica en materia de ordenación agraria y dinamización del medio rural, y consagrarse legislativamente como ver-

(11) Ejemplos de este tipo de planes adoptados por las comunidades autónoma ante de la aprobación de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural pueden encontrarse en R.O. BUSTILLO BOLADO, E.M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN en *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, cit., p. 99 ss. En la misma obra, p. 146 ss., se estudia la manera en que en el ordenamiento jurídico francés se ha llevado a cabo esa articulación del urbanismo y la ordenación del territorio con los instrumentos de planificación del desarrollo rural.

daderos instrumentos de ordenación territorial, con la atribución, entre otras funciones, de la concreción de las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial.

3. Ordenación urbanística y dinamización rural

3.1. La planificación urbanística en el medio rural

El desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio ha modificado sensiblemente el panorama de la planificación urbanística en el medio rural. El sistema de Derecho urbanístico español que implantó la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana se asienta en el plan general de ordenación municipal como uno de sus pilares fundamentales. A partir de su significado técnico original como proyecto de transformación urbanística de determinadas áreas, esa ley lo dotó de su sentido actual de ordenación urbanística integral de un término municipal, que incluye la clasificación de todo el suelo en las clases previstas legalmente, estableciendo así el régimen jurídico aplicable a la propiedad del mismo, el modelo territorial con la planificación del crecimiento urbano y las previsiones necesarias para la ejecución de aquellas de sus determinaciones que implican actuaciones de transformación urbanística¹². Es también conocido el fracaso parcial de este modelo de planificación urbanística ya desde un primer momento, por la dificultad para conseguir que todos los municipios se doten de su plan general de ordenación urbanística, lo que se ha suplido a través de otros instrumentos de planeamiento de carácter general, como las tradicionales normas complementarias y subsidiarias de planeamiento. Sin embargo, puede decirse que la crisis definitiva del modelo de planificación urbanística integral basado en el plan general de ordenación municipal se ha producido en estos últimos años por dos factores: la creciente complejidad del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, debido a la necesidad de integrar en él el procedimiento de evaluación ambiental estratégica proveniente de la normativa ambiental de la Unión Europea, y el control judicial

(12) Véase T.R. FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 25ª edición, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2017, p. 46 ss., y, más en extenso, S. MUÑOZ MACHADO, M. LÓPEZ BENTZ, *El planeamiento urbanístico*, 2ª edición, Madrid, Iustel, 2009, p. 31 ss.

cada vez más incisivo de los planes, que plantea graves problemas por la calificación de normas reglamentarias que aquéllos reciben en nuestro Ordenamiento jurídico, lo que implica que las irregularidades formales o procedimentales constituyen siempre vicios de nulidad de pleno derecho y arrastran la anulación del entero instrumento de ordenación urbanística, sin posibilidad de graduación del alcance de la nulidad ni de sanación o convalidación de ningún tipo¹³. Por consiguiente, tras una laboriosa y costosa elaboración y tramitación del instrumento de planeamiento, que inevitablemente habrá durado varios años cuando se trate de planes generales, todo ese esfuerzo se puede acabar volviendo vano por defectos como la omisión de la solicitud de cualquiera de los múltiples informes que una extensa y dispersa legislación sectorial impone recabar de manera preceptiva¹⁴.

En este contexto de crisis del modelo de plan general de ordenación municipal de carácter integral, el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio ofrece soluciones a la ordenación urbanística del medio rural que resultan especialmente adecuadas para contribuir a la lucha contra la despoblación y a la dinamización de aquél. Con independencia de la existencia o no de planes generales de ordenación municipal, los instrumentos de ordenación del territorio establecen la vocación de las distintas zonas de aquél y, en consecuencia, los usos del suelo admisibles en el medio rural, y lo hacen con mayor flexibilidad que los instrumentos de ordenación urbanística. Asimismo, por su carácter supramunicipal, esa planificación no se sujeta los límites que suponen los términos municipales, lo que permite dar un tratamiento

(13) La doctrina científica está prestando en los últimos años una creciente atención a la anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus efectos; véase el estudio de A.M. GONZÁLEZ SANFEL, *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*, en F. LÓPEZ RAMÓN, F. VILLAR ROJAS (COORDS.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 663-674, y las demás aportaciones recogidas en la misma obra, así como G. SORIA MARTÍNEZ, M. BASSOLS COMA (COORDS.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2017.

(14) Para una exposición detallada de la crisis actual del sistema tradicional de planeamiento urbanístico, véanse las reflexiones de F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *La nueva Ley del Suelo de Galicia en el marco del sistema urbanístico español*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, 308, 2016, p. 29 ss.

conjunto a las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación de ámbitos territoriales más amplios.

De esta manera, se hace posible avanzar hacia un modelo de planificación urbanística que no obligue a integrar en un mismo instrumento de ordenación general las zonas urbanas y las zonas rurales, ni que se aplique por igual a los municipios predominantemente urbanos y a aquellos predominantemente rurales¹⁵. Los primeros pasos en esa dirección se han dado ya en la Comunidad Autónoma de Galicia a través de la reciente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo, que prevé un nuevo instrumento de planeamiento urbanístico para los municipios de menos de 5.000 habitantes que no se doten del tradicional plan general de ordenación municipal, el plan básico municipal (artículos 63 y siguientes). Este tipo de planes son aprobados por la Administración autonómica en desarrollo del Plan básico autonómico, sucesor de las antiguas normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, que en el ordenamiento urbanístico gallego tenían alcance provincial¹⁶.

3.2. *La corrección del urbanismo disperso*

Para que la ordenación urbanística del medio rural contribuya de manera efectiva a la lucha contra la despoblación, uno de sus objetivos debería ser la corrección del fenómeno del urbanismo disperso, tal como apunta el artículo 33.d) de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, y no sólo en las “zonas rurales periurbanas” a las que el precepto alude de modo particular. Como ya se ha dicho, la fijación de población en el medio rural exige ineludiblemente la garantía de la prestación de servicios en esas zonas, pero el coste de implantar y erogar servicios públicos (y privados) se incrementa con la dispersión de la población.

(15) Así lo defiende F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, *Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural*, cit., p. 295 ss.

(16) Sobre estos nuevos instrumentos de planeamiento, véase L. MIGUEZ MACHO, *Clases de planes y sus procedimientos de tramitación y aprobación*, en F.J. SANZ LARRUGA, A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (dirs.), *Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 337 ss. y 340 ss.

La línea tradicionalmente seguida por la legislación urbanística española en relación con la edificación residencial en el suelo no urbanizable o rústico no contribuía a desincentivar el urbanismo disperso. El legislador se preocupaba de dificultar el surgimiento de asentamientos de población al margen de las previsiones de planeamiento urbanístico, pero, en cambio, no impedía la edificación aislada en el medio rural. Aun en la actualidad, el tenor literal del tercer párrafo del artículo 13.1 del texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, es lo suficientemente amplio e inconcreto para que esa posibilidad no haya quedado cerrada de manera general («con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural»)¹⁷. La reacción más enérgica frente a esta situación se produjo en Galicia a través de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural, ya derogada, pero continuada en este punto por la vigente Ley del suelo de Galicia. Esta comunidad autónoma reúne casi la mitad de los núcleos de población de toda España, pese a que tanto su extensión como su población no llegan al seis por ciento del total nacional. A esta dispersión poblacional de carácter tradicional, caracterizada por la distribución de la población en el medio rural en pequeños núcleos, se le ha unido desde los años setenta del siglo XX el nuevo fenómeno de la proliferación de edificaciones residenciales al margen de los núcleos tradicionales o alterando el carácter de éstos, sobre todo en las zonas costeras, periurbanas y a lo largo de las grandes vías de comunicación, con la aparición espontánea de

(17) No obstante, J.M. ALEGRE ÁVILA, A. SÁNCHEZ LAMELAS, *Urbanismo y ordenación del territorio: una dicotomía en la sala de espera. Y a modo de apostilla, sendas pinceladas sobre la ruina y la rehabilitación*, en F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, vol. II, Cizur Menor (NAVARRA), Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, p. 621 advierten que la compatibilidad entre el aprovechamiento urbanístico del suelo rústico o no urbanizable y el artículo 13.1, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana «hasta el momento no ha sido adecuadamente cuestionada [...] antes bien se da por supuesta sin reparar debidamente [...] en los estrictos términos del precepto antecitado».

asentamientos de población sin las infraestructuras y servicios urbanos básicos, la deformación de los tradicionales y el aumento del número de viviendas aisladas; por el contrario, en las zonas rurales de interior los núcleos tradicionales han sufrido el mismo proceso de abandono que en otras partes de España.

Frente a ese estado de cosas, el legislador autonómico gallego adoptó dos decisiones de gran alcance para combatir el urbanismo disperso y anárquico en el medio rural: prohibir la edificación residencial de nueva planta en el suelo rústico, salvo las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, e introducir una nueva clase de suelo no contemplado por la legislación urbanística estatal, el suelo de núcleo rural, para tener en cuenta las peculiaridades urbanísticas de los núcleos rurales tradicionales (ni las infraestructuras y servicios exigibles para la edificación ni las tipologías edificatorias pueden ser los mismos que en el medio urbano) y fomentar el asentamiento de la población en ellos¹⁸. Así se puso freno a la proliferación de edificaciones residenciales aisladas en el medio rural, pero al mismo tiempo se facilitó la rehabilitación de las edificaciones de carácter tradicional ya existentes y la revitalización de los núcleos rurales, y esto último no sólo mediante la citada rehabilitación, sino también permitiendo en dichos núcleos las edificaciones de nueva planta de tipologías adecuadas a su carácter rural.

La legislación estatal del suelo ha tomado nota sólo parcialmente de estos cambios. El artículo 12.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ya derogada, dispuso en su párrafo segundo que «al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural», lo que constituyó un tímido reconocimiento de que el fenómeno urbanizador adquiere en los núcleos rurales tradicionales caracteres diferentes a los que presenta en las zonas urbanas. El texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación

(18) Para una síntesis de la evolución de la legislación urbanística gallega en este punto, véanse J.L. MEILÁN GIL, *Introducción al nuevo marco jurídico del urbanismo de Galicia*, y M.J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, *Suelo de núcleo rural*, en F.J. SANZ LARRUGA, A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (dirs.), *Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 48 ss. y 207 ss., respectivamente.

urbana actualmente vigente reitera esa previsión en tres de sus preceptos, los artículos 7.3, 8.5 y 21.4.

Aunque no cabe duda de que ese reconocimiento de las peculiaridades urbanísticas de los núcleos rurales tradicionales es positivo para combatir su abandono y, por consiguiente, la despoblación del medio rural, se echa de menos una referencia expresa a la necesidad de que la ordenación territorial y urbanística dificulte el urbanismo disperso en aquél. No se puede olvidar que la pretensión del legislador autonómico gallego de potenciar los núcleos rurales mediante la introducción de una clase de suelo adaptada a sus particularidades va unida a la prohibición general de la edificación residencial de nueva planta fuera de esos núcleos, es decir, en el suelo rústico o no urbanizable, justamente porque lo que se pretende es que la población que desee asentarse en el medio rural lo haga o rehabilitando edificaciones ya existentes o construyendo en los núcleos tradicionales, sin incrementar la dispersión con edificaciones de nueva planta aisladas.

3.3. La rehabilitación edificatoria en el medio rural

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, facilitar la rehabilitación de las edificaciones tradicionales es uno de los instrumentos más importantes en el plano urbanístico para combatir la despoblación del medio rural. Así lo entiende la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, que menciona en la letra c) de su artículo 33, entre las medidas orientadas a perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, «fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural». Sin embargo, el texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana no contempla las especificidades de la rehabilitación edificatoria en el medio rural y, de hecho, su propio título se refiere exclusivamente a la “rehabilitación urbana”.

Sí lo hace, en cambio, el legislador autonómico. Particularmente relevantes a este respecto son las legislaciones urbanísticas asturiana y gallega, que flexibilizan las condiciones edificatorias en el medio rural pa-

ra facilitar la rehabilitación de las edificaciones tradicionales, en aspectos tales como el volumen edificable o la parcela mínima. Así se aprecia en el artículo 138 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, referido a las condiciones de la edificación en los núcleos rurales, y en el artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia de 2016, relativo a las edificaciones de carácter tradicional tanto en suelo de núcleo rural como en suelo rústico¹⁹.

Por su parte, la reciente Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, a pesar de mantener en su título el adjetivo “urbanas”, incluye un capítulo dedicado específicamente a los núcleos rurales en estado de abandono (el capítulo V de su título II). Dentro del mismo se regula la posibilidad de que los ayuntamientos declaren como núcleo rural en estado de abandono aquellos en que todas o la mayor parte de las edificaciones residenciales están desocupadas y en estado de ruina, con el fin de facilitar las actuaciones integrales de rehabilitación (artículo 62). Las edificaciones residenciales de estos núcleos se inscribirán en un registro de carácter público que podrán crear los ayuntamientos (si bien los propietarios tienen la posibilidad de solicitar en cualquier momento la baja en la inscripción) y en el que también cabe habilitar una sección para la incorporación de inmuebles en estado de abandono no situados en dichos núcleos, si lo solicitan sus propietarios (artículo 63). La finalidad de este registro es servir como base para la convocatoria pública de procedimientos para la venta o alquiler de los inmuebles residenciales incluidos en él, en los cuales el ayuntamiento actuará como intermediario entre los propietarios y los interesados en la adquisición o el arrendamiento (artículo 64).

(19) Este último precepto recoge un concepto de edificaciones tradicionales un tanto discutible, pues considera como tales, a los efectos de lo previsto en el artículo, «aquellas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana», sin exigir que su tipología edificatoria se ajuste a las tradiciones de la zona en que están enclavadas, que es, en cambio, el criterio que la propia Ley del suelo de Galicia adopta en su artículo 23.3.a) para la delimitación de los núcleos rurales tradicionales. Sobre esta cuestión, véase J. RAPOSO ARCEO, *Suelo rústico en la nueva normativa del suelo de Galicia: un nuevo enfoque regulatorio*, en F.J. SANZ LARRUGA, A. FERNÁNDEZ CARBALLAL (dirs.), *Derecho urbanístico de Galicia*, cit., p. 271 ss.

La Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia también prevé en su artículo 121 medidas de apoyo a la recuperación de aldeas en el medio rural y de los núcleos rurales en estado de abandono. En ellas se incluye, en primer lugar, el impulso por la administración autonómica de programas de incentivos y promoción turística, ocupacional o con destino a vivienda libre o protegida, entre otros, para la recuperación de aldeas en el medio rural y de núcleos rurales en estado de abandono. En segundo lugar, se contempla la aprobación de programas propios de ayudas o la garantía del acceso preferente a los programas existentes financiados con fondos propios de la comunidad autónoma para fomentar la recuperación de esas aldeas y núcleos por los propietarios, los ayuntamientos o entidades públicas o privadas. Todas estas actuaciones tendrán también acceso prioritario a los fondos estatales y europeos en el marco de los respectivos programas, siempre que en ellos no se establezcan otras prioridades.

Estas normas apuntan, por tanto, a dos tipos de líneas de acción en materia de rehabilitación edificatoria en el medio rural: la consistente en facilitar la rehabilitación de las edificaciones individuales flexibilizando las condiciones edificatorias, pero respetando en todo caso la exigencia de que las tipologías edificatorias sean las propias del medio rural; y la que afronta la rehabilitación conjunta de los núcleos rurales abandonados sobre una base de voluntariedad para los propietarios y con la aportación de las correspondientes ayudas públicas. Esta última línea, en la medida en que también prevé la intermediación de la administración para que puedan acceder a la propiedad o el arrendamiento de las edificaciones las personas interesadas en establecerse en el medio rural, conecta directamente con la siguiente cuestión que se va a abordar en este trabajo, las particularidades del acceso a la vivienda en el medio rural.

Queda por señalar que el vigente Plan estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, asume estas líneas de acción emprendidas por el legislador autonómico, al destinar fondos estatales para la rehabilitación de viviendas unifamiliares tanto en el medio urbano como en el medio rural (Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas) y para la regeneración y renovación no sólo urbana,

sino también rural (Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural), lo que permite a las administraciones competentes delimitar en los núcleos rurales áreas de regeneración y renovación para el reconocimiento de las ayudas que nos ocupan. De esta forma, al menos en el ámbito de la actividad de fomento, el Estado ha superado ya la limitación del concepto de rehabilitación al medio urbano.

3.4. El acceso a la vivienda en el medio rural

El acceso a la vivienda en el medio rural presenta indudables particularidades con respecto al medio urbano. Las soluciones que ofrece la legislación urbanística y de vivienda están orientadas con carácter general a este último, como lo demuestra el texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana (continuador en este punto de la Ley de suelo de 2007), cuyo artículo 20.1.b) prevé que la ordenación territorial y urbanística deberá «destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa», reserva que, en principio, «comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización».

En el medio rural, por su propia naturaleza, estas previsiones resultan difícilmente aplicables. El propio texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, cuando en su disposición transitoria primera dicta las reglas para garantizar la inmediata efectividad de la reserva de suelo destinado a vivienda protegida en defecto de previsión de la legislación autonómica, exige de dicha reserva a «los municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los

que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas». Por consiguiente, los municipios de escaso dinamismo urbanístico, como son los de carácter rural que presentan problemas de despoblación, quedan al margen de los preceptos de la legislación urbanística que tratan de garantizar del acceso a la vivienda por la vía de reservar para vivienda protegida un porcentaje mínimo de edificabilidad residencial en el suelo urbanizable y en el urbano sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

El artículo 33.b) de la Ley para el desarrollo sostenible de medio rural ya había previsto que, con el fin de facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, será preciso adaptar los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio, concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Sin embargo, ha habido que esperar a que el reto demográfico se haya convertido en objeto de las políticas públicas para que, a través del ya citado Plan estatal de vivienda 2018-2021, esas previsiones se hayan empezado a hacer efectivas. Así, el Plan contiene un Programa de ayuda a los jóvenes cuyo objeto es «facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a los jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas al inquilino, o facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio de pequeño tamaño, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición» (artículo 55.1 del Real Decreto 106/2018), así como incrementar las ayudas de otros programas cuando los beneficiarios sean mayores de edad y menores de treinta y cinco años y las actuaciones se realicen en municipios de menos de 5.000 habitantes (artículo 55.3).

El Real Decreto 106/2018 considera en su artículo 55.2 «municipio de pequeño tamaño» al que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes, entendiéndose que la mayoría de estos municipios se encuentran integrados en el medio rural. Se aprecia en consecuencia una sustancial coincidencia con el concepto de «municipio rural de pequeño tamaño», que se define en el artículo 3.c) de la Ley para el desarrollo rural sostenible como el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural, con lo que este programa de ayudas al acceso o a la mejora de la vivienda di-

rigido a los jóvenes combate simultáneamente la despoblación del medio rural y el envejecimiento de la población.

Con carácter más general, parece que, en este ámbito, la acción pública en el marco de la lucha contra la despoblación debería centrarse en facilitar el acceso a viviendas ya existentes por parte de quienes deseen habitarlas como residencia habitual y, en su caso, rehabilitarlas, combinando las medidas de intermediación administrativa entre propietarios e interesados con las ayudas al acceso a la propiedad o al alquiler y a la rehabilitación. Cabrían también otras soluciones, como la adquisición por las administraciones competentes de viviendas para rehabilitar en el medio rural y su oferta pública en condiciones sociales, pero ello exigiría un desembolso mayor de fondos sin que esté garantizado de antemano que su eficacia fuese a ser mayor.

4. Conclusiones

Un problema de la gravedad y entidad que ha adquirido la despoblación del medio rural no parece que se puede abordar eficazmente mediante medidas descoordinadas entre sí por encuadrarse en políticas públicas distintas, responsabilidad de departamentos o incluso de administraciones públicas también diferentes. Es necesario que exista una planificación conjunta y un tronco vertebrador de tales medidas, y la política pública que puede ofrecerlo es sin duda la de ordenación del territorio. En nuestro sistema constitucional, esa política es competencia de las comunidades autónomas, lo que no impide que el Estado pueda establecer unos criterios básicos que tengan de ser respetados por la ordenación territorial que aquéllas establezcan, utilizando competencias transversales tales como las relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1^a de la Constitución) y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13^a), y otras competencias de carácter más sectorial, como las relativas a las infraestructuras y obras públicas de interés general (artículo 149.1.20^a, 21^a y 24^a) o a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23^a).

Este trabajo ha mostrado la existencia de una cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de desarrollo del medio rural que aconsejaría la integración de ambas perspectivas. Para ello, por una parte, tanto la legislación como los instrumentos de ordenación del territorio deberían incluir entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial y, por tanto, la lucha contra la despoblación y la dinamización del medio rural; por otra parte, los instrumentos de desarrollo rural tendrían que vincularse explícitamente a la ordenación del territorio y encuadrarse en las directrices generales y objetivos de ésta.

También la ordenación urbanística debería contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural. El Derecho urbanístico español ha llegado a un grado de evolución en el que el modelo de planificación integral de términos municipales enteros ha entrado en crisis por diversos factores, al mismo tiempo que el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio permite ordenar urbanísticamente el medio rural con independencia de la existencia o no de plan general de ordenación municipal. Éste podría transformarse así en un instrumento que ordene exclusivamente los núcleos urbanos y su eventual crecimiento, con lo que la ordenación urbanística del medio rural quedaría encomendada a los instrumentos de ordenación del territorio. Ello haría posible dar un tratamiento particularizado a las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación, que tendría que partir de la corrección del urbanismo disperso, ya que dificulta y encarece la prestación de los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población, y en el fomento de la rehabilitación edificatoria, factor clave para favorecer la recuperación de población en el medio rural evitando la proliferación indiscriminada de edificaciones aisladas.

Asimismo, el acceso a la vivienda en el medio rural necesita de soluciones adaptadas a las particularidades de éste. Como alternativa a los porcentajes de reserva de edificabilidad residencial para vivienda sometida a algún régimen de protección pública, que resultan de difícil aplicación fuera del ámbito urbano, las políticas públicas de vivienda en el medio rural tendrían que centrarse en la intermediación entre propietarios e interesados en la adquisición o alquiler de viviendas para hacer de ellas su residencia habitual, así como en las ayudas destinadas a ese fin y a la rehabilitación.