

Protección y régimen jurídico del suelo no urbanizable en Navarra: La construcción de viviendas y su influencia en la ordenación del territorio

(Protection and legal regime of non buildable land in Navarre: the construction of houses and its influence in territorial planning)

Chueca Inchusta, Pilar
Ayuntamiento de Bera
Herriko Etxea Plaza, 1
31780 Bera/Vera de Bidasoa

BIBLID [1137-442X (2001), 8; 103-121]

La legislación urbanística navarra permite la construcción de viviendas unifamiliares en el suelo no urbanizable de la zona cantábrica. A pesar de los requisitos aparentemente restrictivos exigidos para ello en esta normativa, la práctica está demostrando que, por un lado, es más fácil y más económico construir en suelo no urbanizable que en suelo urbano y, por otro, que dichas construcciones se están ubicando individualmente, sin una planificación previa ni la suficiente ponderación de las características territoriales de las zonas a construir. Por ello y ante el aumento de la demanda de éste tipo de viviendas, debería replantearse la autorización de las mismas o, en todo caso, una regulación más estricta y control posterior desde una perspectiva medioambiental y de ordenación territorial.

Palabras Clave: Suelo no urbanizable. Navarra. Construcción. Vivienda. Ordenación del territorio.

Nafarroako hirigintza legeriak familia bakarreko etxebizitzak eraikitzen uzten du kantabriar aldean urbanizatu ezinezko lurretan. Arautegi horretan eskatzen diren betebeharrak –ituraz– murriztaileak gorabehera, praktikak erakusten ari den bezala, alde batetik, errazago eta merkeago da urbanizatu ezinezko lurretan eraikitzea ezen ez hiri-lurretan eta, bestetik, eraikuntza horiek banan-banan ezartzen ari dira, aldeaz aurreko planifikaziorik gabe eta eraiki litezkeen aldeetako ezaugarriei behar adinako arreta egin gabe. Horregatik eta mota horretako etxebizitzak eskaera gero eta handiagoa den bezala, halakoak eraikitzeko baimena berriro planteatu beharko litzateke edo, nolatan ere, erregulazio zorrotzagoa eta ondoko kontrola ezarri, ingurugiro eta lurralde antolaketaren ikuspegitik.

Giltz-Hitzak: Urbanizatu ezinezko lurra. Nafarroa. Eraikuntza. Etxebizitza Lurralde antolaketaketa.

La législation urbanistique de Navarre permet la construction de logements individuels sur le sol non aménageable de la zone cantabrique. Malgré les conditions apparemment restrictives exigées pour cela dans cette réglementation, la pratique démontre que, d'un côté, il est plus facile et plus économique de construire sur un sol non aménageable que sur un sol urbain et, d'un autre côté, que ces constructions se situent individuellement, sans planification préalable et sans la pondération suffisante des caractéristiques territoriales des zones à construire. Pour cela et face à l'augmentation de la demande de ce type de logement, on devrait réexaminer leur autorisation ou, en tout cas, respecter une réglementation plus stricte et un contrôle postérieur du point de vue environnemental et de l'aménagement du territoire.

Mots Clés: Sol non aménageable. Navarre. Construction. Logement. Aménagement du territoire.

1. INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se pretende analizar y debatir el régimen jurídico y, en consecuencia, la protección establecida para el suelo no urbanizable en Navarra, más en concreto, en la zona de la vertiente cantábrica.

Aunque el estudio se centra en la localidad de Bera las conclusiones, o por lo menos, los análisis y reflexiones que se van a tratar de reflejar en este ensayo pueden tener validez para cualquier municipio de la vertiente cantábrica de Navarra, zona en la que está permitida la construcción de viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable.

En primer lugar, se intentará explicar cuál es la relación entre la construcción de viviendas en suelo no urbanizable y la ordenación del territorio. Seguidamente, se pasará a detallar la normativa aplicable en Navarra al respecto, para luego, exponer las dificultades o lagunas que supone la aplicación de esta normativa en la realidad.

Finalmente, se indicarán unas propuestas que se estima deberían tenerse en cuenta en la regulación de la construcción de viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable, extraídas del análisis de la regulación de esta materia en alguna otra comunidad autónoma.

2. RELACIÓN ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La posibilidad de construcción de vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable tiene una gran transcendencia en la ordenación del territorio por diversos motivos (sociales, medioambientales, etc.) que seguidamente se detallarán.

Como dice Víctor Urrutia en su estudio "La ciudad y el territorio en la sociedad contemporánea. Malas copias: Los límites urbanos del american way of life" existe actualmente un fenómeno de difusión progresiva de la ciudad por su penetración en los espacios rurales.

En este proceso de difusión de la ciudad, destaca este autor el papel que juegan las funciones comerciales y la expansión residencial en torno a los ejes de transporte y el uso creciente del automóvil. Hay que tener en cuenta el vínculo existente entre la residencia, el transporte (donde se deben incluir las vías rápidas de comunicación y el coche) y el consumo.

Queda claro, según este autor, que la nueva tendencia a la implantación de la ciudad difusa con su penetración en el espacio rural supone un nuevo modelo urbano, rompiendo la hasta ahora ciudad compacta europea, su sistema de relaciones, etc.

Puede añadirse, también, que el vínculo de los tres elementos que él cita (residencia-transporte-consumo) es un factor más que va a permitir, sobre todo por la facilidad del transporte, la residencia en suelo rural y el traslado desde éste a la ciudad para la realización de la actividad laboral, educativa, de consumo etc. Lo cual va a incidir en la demanda de construcción de viviendas en suelo no urbanizable.

De este modo, podemos observar que en los últimos años se está produciendo un gran cambio en la preferencia acerca del tipo de residencia. Hay una gran demanda de la vivienda unifamiliar y/o adosados en zonas cercanas a las grandes ciudades, lo que trae como consecuencia por reunir buenas características medioambientales y de accesibilidad un aumento de la presión inmobiliaria de la zona rural, y dentro de ésta en el suelo no urbanizable, concretamente, en aquellas zonas donde es posible su construcción (zona norte de Navarra).

Habría que añadir, también, un nuevo factor: la implantación y desarrollo del llamado “teletrabajo”, el cual, indudablemente, facilitará la realización de la actividad laboral desde el propio domicilio sin tener que desplazarse al centro de trabajo, ni a la ciudad, favoreciendo con ello la posibilidad de residencia fuera de los núcleos urbanos.

Además de que estas circunstancias y factores expuestos hasta ahora, digamos, de índole social dejan patente que pueden favorecer la proliferación de la construcción de viviendas en suelo no urbanizable, hay que tener en cuenta otros problemas que este incremento de construcciones acarrea.

La construcción de viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable supone la introducción de grandes cambios en el medio natural como pueden ser, movimientos de tierras, excavaciones, etc. las cuales tendrán, evidentemente, una gran incidencia en la modificación del territorio, con distintas consecuencias en el medio abiótico: pérdida de suelo y erosión, cambio de climatología ..., e influencia en el medio biótico: presión del ser humano en el territorio al convertir en residencial un medio hasta entonces de desarrollo natural.

Esta conversión del medio natural en zona residencial, o dicho de otra manera, esta urbanización del medio natural genera, también, la exigencia de llevar los servicios, hasta ahora existentes en las zonas urbanas, al suelo rural, trayendo consigo, asimismo, una modificación en el entorno natural del suelo no urbanizable.

Por último, desde un punto de vista del medio abiótico, hay que reseñar que el territorio es un recurso que tiene una capacidad de acogida limitada, que se trata de un recurso no renovable al que debemos aplicar la teoría del desarrollo sostenible que, según se ha definido, debe suponer un “**desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades**”.

Una vez justificada la incidencia de la construcción de viviendas en suelo no urbanizable con la ordenación del territorio, se va a indicar la regulación de este tema aplicable en Navarra, que aunque sea de una manera exhaustiva, se considera necesaria para luego poder afrontar la explicación de las lagunas o dificultades que supone su aplicación en la práctica.

3. LEGISLACIÓN APLICABLE EN NAVARRA

3.1. Definición del suelo no urbanizable en la normativa aplicable

En la legislación estatal sobre el suelo no urbanizable, el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que tiene el carácter de legislación básica (según la Disposición Final de la ley) indica:

“Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

1ª Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2ª Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”.

De este artículo se desprende que este suelo no está destinado a su construcción ya que deberán ser calificados como suelo no urbanizable los terrenos que estén sometidos: 1º) a **algún régimen de especial protección incompatible con su transformación** en razón de diversos valores (los enumerados en el apartado primero del artículo); 2º) en función de **su importancia para la protección del dominio público**, o 3º) por que el **planeamiento general los ha incluido** teniendo en cuenta esos mismos valores enumerados en el apartado 1º o por su valor agrícola, forestal o ganadero ..., así como aquellos terrenos que considere **inadecuados para el desarrollo urbano**.

En la legislación propia de la Comunidad Foral de Navarra, nos encontramos con la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante LFOTU).

En el artículo 6 de esta Ley Foral 10/1994 establece tres clasificaciones del suelo: urbano, urbanizable o no urbanizable. Y en el artículo 9 define cual debe ser el suelo calificado como no urbanizable:

“Artículo 9. Suelo no urbanizable.

- 1. Constituirán el suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento determine en razón de su valor agrícola, forestal, ganadero, naturalístico, paisajístico, histórico, cultural, ecológico o para la defensa de la fauna, flora o equilibrio ecológico y, en general, por su características y vocación rústica.
Asimismo, se clasificarán como no urbanizables los terrenos, de entre los anteriores, necesitan de acciones de recuperación porque hayan sufrido incendios o devastaciones de otro tipo.*
- 2. En ningún caso podrán ser suelos urbanos o urbanizables los terrenos señalados en el punto 1, salvo que el planeamiento así los clasifique.*
- 3. También se clasificarán como no urbanizables aquellos terrenos que no sean incluidos en las otras clases de suelo.”*

Según vemos en el apartado 1 de este artículo establece una definición proteccionista en razón de su valor agrícola, forestal, etc. etc. y en razón de su necesidad de recuperación por incendios u otro tipo de devastaciones. En su apartado 2 permite al planeamiento clasificar los suelos no urbanizables en urbanos o urbanizables, y en su tercer apartado establece una cláusula residual clasificando como no urbanizables a los terrenos que no se incluyan en otras clases de suelo.

3.2. Régimen del suelo no urbanizable

Tras esta definición de lo que constituye el suelo no urbanizable, en el Capítulo III del Título I sobre Régimen urbanístico del suelo, esta Ley regula en sus artículos 22 a 44 el “Régimen del suelo no urbanizable”.

Haciendo una lectura rápida sobre el régimen del suelo no urbanizable se puede señalar los siguientes aspectos:

1. = Actividades y usos del suelo no urbanizable.

- **No constructivas:** acciones sobre el suelo o subsuelo que impliquen o no movimientos de tierra, aprovechamientos agropecuarios, vallados, aprovechamientos forestales, de ocio, actividades científicas y divulgativas.
- **Constructivas:** vivienda, construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, forestales, para la ejecución y entretenimiento de obras públicas, que deban emplazarse en el suelo no urbanizable (para dotaciones de servicios o industrias), infraestructuras e instalaciones para publicidad estática.

Prohíbe, en todo caso, las acciones u omisiones que impliquen incremento de la erosión y pérdida de la calidad de los suelos, destrucción de masas vegetales, destrucción o contaminación de las zonas húmedas o su entorno próximo, vertido, abandono o quema de objetos, residuos u otros desperdicios fuera de los lugares autorizados y el vertido de líquidos o sólidos que puedan degradar la naturaleza o acuíferos. (art. 25)

2. = Categorías de suelo no urbanizable.

Establece las siguientes:

1. Espacios naturales, que se rige por la legislación medioambiental.
2. Suelo forestal.
3. Suelo de alta productividad agrícola.
4. Suelo de mediana productividad agrícola.
5. Suelo genérico.
6. Suelo de afecciones específicas: infraestructuras existentes y previstas, aguas protegidas, entorno de núcleos de población, entorno de bienes inmuebles de interés cultural e itinerarios de interés (Camino de Santiago, Cañadas).

3. = Instrumentos para la incorporación y desafectación de terrenos a categorías.

La incorporación y desafectación de los suelos a las categorías establecidas debe hacerse: la de espacios naturales según la legislación específica y el resto a través del planeamiento, de un instrumento de ordenación territorial o, en su caso, por Decreto Foral, previa exposición al público.

4. = Limitaciones mínimas y básicas.

Las limitaciones establecidas para la protección del suelo no urbanizable reguladas en la Ley Foral 10/94 tienen el carácter de mínimas y básicas, pudiendo el planeamiento establecer condiciones de protección superiores para algunas de las categorías del suelo, pero, en ningún caso, se podrán establecer limitaciones inferiores.

5. = Régimen de protección del suelo no urbanizable.

En cuanto al régimen de protección establece una diferenciación entre usos y actividades. Serán **permitidas** aquellas actividades y usos que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección del suelo según la categoría del suelo, **prohibidas** las que sean incompatibles; y **autorizables**, las que puedan ser compatibles en determinadas condiciones. Solamente, estas últimas precisan autorización del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, sin perjuicio de otras licencias o autorizaciones administrativas que sean necesarias para las actividades o usos que se vayan a realizar.

En los artículos 30 a 41 regula un régimen de protección muy detallado, indicando para cada tipo de calificación del suelo las actividades y usos del mismo que son permitidas, autorizables o prohibidas, distinguiendo en cada caso las actividades constructivas y las no constructivas.

Por último, en su artículo 42 establece el procedimiento general de autorización de las actividades autorizables.

6. = Actividad autorizable en suelo no urbanizable genérico o media productividad agrícola: la vivienda unifamiliar.

Dentro de las actividades autorizables en el suelo no urbanizable genérico o de mediana productividad agrícola se encuentra la vivienda unifamiliar aislada destinada a residencia

habitual y permanente de su titular en las condiciones y zonas geográficas en las que tradicionalmente se de esta forma de vida, fundamentalmente en la vertiente cantábrica, y que se establecen reglamentariamente.

Así, por Decreto Foral 85/95 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/94 se establecen las condiciones y municipios en los que se pueden autorizar las viviendas unifamiliares.

En el artículo 9 de este Decreto Foral, posteriormente modificado, regula la vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable:

Se podrá autorizar la construcción de nuevas viviendas en suelo no urbanizable cuando se trate de vivienda unifamiliar aislada destinada a residencia habitual y permanente de su titular en las condiciones y zonas geográficas que se establecen en este artículo. Para ello se deberá justificar el cumplimiento de las siguientes determinaciones:

- a) La vivienda deberá estar situada en suelo no urbanizable genérico o de mediana productividad agrícola o ganadera de los municipios expresados de la vertiente cantábrica (incluye 25 municipios, en la modificación posterior se incluyeron otros dos municipios más).
- b) Estar previsto en el planeamiento municipal en concordancia con la Ley Foral 10/94.
- c) La vivienda será destinada a residencia habitual y permanente de su titular, para lo cual deberá acreditar mediante certificado municipal expedido al efecto, que ha residido en el municipio o en uno colindante durante los cinco últimos años, y acompañará declaración de que la vivienda se destinará a residencia habitual y permanente, presentando, junto con la demás documentación, aval bancario por importe de un millón de pesetas que garantice del cumplimiento de este deber legal durante los próximos cinco años.
- d) Deberá ser vivienda aislada de otras próximas, al menos, 200 metros.
- e) Superficie de la parcela vinculada a la edificación no inferior a 2.000 metros y deberá utilizarse, al menos, el 70 por 100 de ella a actividades o usos agropecuarios o forestales no constructivos.
- f) Destinar un 10 por 100 de la parcela a la plantación de arbolado, con plantaciones autóctonas o frutales.
- g) La edificación habrá de adaptarse básicamente a la tipología edificatoria de la zona.
- h) En ningún caso la edificación podrá situarse en crestas, cimas, miradores naturales, bordes de terrazas u otros lugares prominentes o singulares, ni en barrancos, lechos secos de ríos ni en los terrenos susceptibles de ser inundados o que puedan resultar insalubres o peligrosos.
- i) Los terrenos tendrán una pendiente natural inferior al 10 por 100, salvo que se justifique la incorporación de las medidas correctoras oportunas para impedir el deterioro o la erosión del terreno y el impacto paisajístico negativo.
- j) No podrán autorizarse a menos de 50 metros de bienes inmuebles de interés cultural o de edificios o elementos de interés histórico, cultural o ambiental, o a distancia inferior a 30 metros del Camino de Santiago u otros itinerarios de interés. El planeamiento podrá justificar distancias menores.

- k) No se alterarán las condiciones actuales de las cañadas ni cerrar parcelas con materiales de obra, quedando prohibido el uso de las cañadas como acceso rodado.
- l) No podrán autorizarse obras que implique talas de arbolado con impacto paisajístico o ecológico
- m) La edificación se situará a más de 200 metros de los lugares de captación de aguas potables para el abastecimiento de poblaciones.

Se puede considerar como vivienda unifamiliar aquellas edificaciones que engloben dos viviendas cuando entre sus titulares exista una relación de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad.

Como ya se ha comentado anteriormente, este artículo 9 fue modificado debido a la polémica que suscitó esta regulación en varios de los ayuntamientos afectados que llegaron a interponer recurso contencioso-administrativo contra el mismo. Tras varias reuniones con los responsables del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se aprobó el Decreto Foral 46/1996, de 22 de enero, por el que se modifica el artículo 9º del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En la exposición de motivos de este Decreto Foral se hace referencia a la polémica habida e indica, que *“..... fruto de las conversaciones con estos municipios, se considera conveniente establecer una nueva redacción que permita a los vecinos de estas localidades la promoción de su vivienda en el suelo no urbanizable en las debidas condiciones que aseguren la protección del medio natural.”*

Las modificaciones efectuadas son:

- a) Inclusión de dos nuevos municipios en la relación de los citados en el apartado 2 a) del artículo 9.
- b) Desaparece el requisito de que lo prevea el planeamiento municipal.
- c) La regulación del requisito de residencia habitual y permanente, también, se modifica. No exige la residencia en el municipio o en uno colindante durante los cinco últimos años y cambia la exigencia de la presentación del aval de un millón de pesetas que garantice del cumplimiento del deber legal de residencia habitual y permanente durante los cinco años siguientes.

Según la nueva regulación de este requisito con la solicitud el titular deberá acompañar declaración de que la vivienda se destina a ese fin, presentando, junto con la demás documentación, aval bancario de un millón de pesetas que garantice el cumplimiento de este deber legal de residencia durante los cinco primeros años. Exime de esta obligación a quienes sean vecinos del municipio o de los municipios próximos de Navarra.
- d) Desaparece la obligación de la distancia de, al menos, 200 metros a otras viviendas próximas.
- e) Disminuye la superficie mínima de la parcela vinculada a la edificación de 2.000 metros a 1.500 metros, y la utilización del 70 por 100 de la parcela a actividades o usos agropecuarios o forestales no constructivos al 66 por 100.
- f) Desaparece la prohibición de emplazar estas viviendas a menos de 50 metros de bienes inmuebles de interés cultural o de edificios o elementos de interés histórico,

cultural o ambiental, o a distancia inferior a 30 metros del Camino de Santiago y otros itinerarios de interés y la posibilidad del planeamiento de establecer otras distancias superiores.

A cambio, exige el informe favorable de la Dirección General de Cultura-Institución de Príncipe de Viana para autorizar el emplazamiento en los lugares antes indicados a distancia inferior a 30 metros.

Por último, añade un 4º párrafo, según el cual el planeamiento municipal de los municipios citados en la letra a) podrá prever condiciones diferentes a las establecidas en el Decreto Foral en cuanto a la parcela mínima, o en cuanto a edificación en pendiente, siempre que se garantice con ello una mayor protección del suelo no urbanizable.

3.3. Régimen urbanístico sobre el suelo no urbanizable en la normativa municipal: el ejemplo de Bera

En la Normativa Urbanística de las Normas Subsidiarias del municipio de Bera la regulación referente al suelo no urbanizable está contemplada en el capítulo VI de la misma.

En su artículo 1 define el suelo no urbanizable:

“Se considera suelo no urbanizable, a efectos de estas Normas, aquellas zonas del territorio de Bera que deben ser preservadas del proceso de desarrollo urbano, con medidas de protección y control tendentes a evitar su pérdida de valor, naturaleza y destino rural que actualmente lo caracteriza”.

Seguidamente en el artículo 2 establece las categorías del suelo no urbanizable: Suelo forestal que comprende bosque de frondosas; cursos fluviales, cauces y márgenes de ríos y regatas; alta productividad agrícola y ganadera, suelo agrícola de 1ª; suelo genérico que distingue suelo agrícola de 2ª y 3ª categoría, pastos, matorrales, repoblación de coníferas y núcleos rurales; infraestructuras existentes, sistema de comunicaciones y entorno de núcleo de población.

Regula la gestión del suelo no urbanizable (artículo 4) indicando que no se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca así como las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.

No obstante, indica, que podrán autorizarse, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población, así como el resto de las actividades constructivas reguladas por la Ley Foral 6/1987. (Todas las referencias que las Normas Subsidiarias hacen a la Ley Foral 6/1987 deben entenderse referidas a la ley actualmente vigente en Navarra, La Ley Foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

Al igual que las Normas Urbanísticas Regionales (Ley Foral 6/1987 de 10 de abril) vigentes en el momento de la aprobación de esta normativa local y en la actual Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se establece en cuanto al régimen de protección una diferenciación entre usos y actividades permitidas, autorizables y prohibidas.

En el artículo 5 define la parcelación urbanística:

Se considera parcelación urbanística en suelo no urbanizable la división de una finca simultánea o sucesivamente en dos o más lotes, con el fin de obtener parcelas aptas para edifi-

car según las presentes Normas, y, seguidamente, considera ilegal toda parcelación urbanística en suelo no urbanizable por ser una actividad limitada al suelo urbano o urbanizable.

En su artículo siguiente (artículo 6) regula la ampliación de los edificios destinados a vivienda familiar de carácter permanente existentes en el suelo no urbanizable, en el momento de aprobación de la normativa. De este modo, a nivel general, posibilita las obras de ampliación, mejora y reparación, siempre que el edificio no estuviera declarado fuera de ordenación.

En cuanto a la ampliación del edificio establece la forma en que se puede realizar:

- a) Como franja a lo largo de la fachada lateral, con un máximo de anchura de 4 metros.
- b) Como volumen añadido a la edificación de forma que la superficie máxima de ocupación en planta no sobrepase los 280 m².
- c) Como cubrición de las terrazas planas existentes, para dotarlas de cubierta inclinada a 1, 2, 3 ó 4 aguas.
- d) El edificio derruido y parcialmente reconstruido del paraje ARMALA, próximo a M-17, podrá ocupar un máximo de 150 m² por planta.
- e) Cuando se trate de un edificio destinado a hostelería se podrán cubrir y cerrar las terrazas existentes, independientemente de la superficie resultante.

Regula, asimismo, condiciones referentes a abastecimiento de agua, vertido y depuración de aguas residuales.

Como peculiaridades dentro de las categorías de suelo no urbanizables en la normativa municipal se pueden destacar las siguientes:

- En el **suelo no urbanizable forestal** comprende, además del bosque autóctono, otra categoría, el suelo de “Mendi Xulufraiak” (*daphne cneorum*), variedad de flores esponjadas que por su rareza y escasez estima el planeamiento que deben protegerse. En esta clase de suelo se prohíben todos los usos salvo el senderismo.
- Las categorías establecidas en la normativa local no se encuentran adecuadas a las modificaciones de las categorías de suelo no urbanizable introducidas con la Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Así, en la última modificación de las Normas Subsidiarias de 1995, el Gobierno de Navarra recordó al Ayuntamiento que las disposiciones legales del suelo no urbanizable tenían el carácter de mínimas y básicas y, al mismo tiempo, le indicó que procedería que éste abordase la revisión de las categorías en suelo no urbanizable y del régimen de protección aplicable a las mismas adecuándolas a las disposiciones de la citada Ley.

De este modo, por ejemplo, en el suelo de alta productividad agrícola, en determinadas condiciones, las ordenanzas locales prevén la posibilidad de construcción de vivienda unifamiliar o bifamiliar, lo cual se debe entender derogado por la nueva normativa establecida en la Ley Foral 10/94.

- **Suelo no urbanizable genérico** (según última modificación de 1995)

Establece tres tipos dentro de este suelo no urbanizable genérico:

- a) Zonas de población de coníferas.
- b) Núcleos rurales.

c) Resto.

d) Suelo no urbanizable de Industrias de la piedra natural (añadido en modificación puntual de Normas Subsidiarias en 1995).

a) En las zonas de población de coníferas permite las actividades y usos compatibles con la explotación forestal, se autoriza la sustitución por especies autóctonas y roturación para convertir en pastizal o explotación agrícola, y prohíbe el resto de usos.

b) Núcleos rurales:

Define el núcleo rural como *“la agrupación de edificaciones no susceptible de ser considerada urbana y formada por un mínimo de tres edificios situados de tal forma que puedan ser inscritos en un radio de 150 m.”*

Se encuentran delimitados en el plano correspondiente de suelo no urbanizable.

No se considera núcleo rural cuando más del 25% de la edificación tenga el carácter de segunda residencia.

Considera permitidos los usos residenciales ligados a la explotación agropecuaria y forestal, así como edificaciones complementarias a las anteriores y los talleres artesanales.

Como usos autorizados incluye la residencia permanente y temporal no ligadas a la explotación agropecuaria.

Prohibidos el resto de usos no considerados en los párrafos anteriores.

Para las edificaciones a realizar en esta categoría del suelo no urbanizable se propone la edificación grafiada en los planos, en cada núcleo rural.

c) Resto:

No merece la pena realizar una explicación exhaustiva de la normativa local, ya que como he comentado, por un lado, no está adecuada a la Ley Foral 10/94 y, por otro lado, es muy similar a dicha Ley.

Lo destacable es la posibilidad de autorizar las viviendas y la regulación de los requisitos que deberán cumplir las construcciones para ser autorizadas en esta categoría de suelo:

1. Parcela con frente a camino de rodadura con ancho no inferior a 25 m. y fondo no inferior a 25 m. en su parte más corta.
2. La superficie mínima de parcela para edificación destinada a vivienda unifamiliar o bifamiliar será de 3.000 m². Esta superficie mínima puede contabilizarse en más de una parcela, siendo una la principal con un mínimo de 1.800 m², en la que debería edificarse y el resto en otras parcelas de suelo genérico que perderían su capacidad edificatoria.
3. Seguidamente, establece una serie de requisitos en cuanto a edificios auxiliares, pendiente, emplazamiento de la edificación respecto al camino, cesión de un franja de 3 metros en todo el frente de la parcela para ampliación del camino, superficie de planta, etcétera.

Una vez detallada la legislación aplicable para la construcción de viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable se expondrán los problemas, lagunas o deficiencias que en la práctica se han encontrado al aplicar esta normativa.

4. EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA NORMATIVA SOBRE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE EN EL MUNICIPIO DE BERA

En primer lugar habría que señalar que desde al año 1991, debido a una modificación de la normativa urbanística por la que, entre otras cosas, se flexibilizó la regulación sobre la construcción de viviendas en suelo no urbanizable, la construcción en este tipo de suelo ha ido en aumento de forma considerable.

De las 63 viviendas construidas desde esa fecha hasta el año 1998, 30 corresponden al suelo urbano y 33 al suelo no urbanizable, debiendo destacar que de las 30 construidas en suelo urbano 15 han sido promovidas por una empresa constructora lo cual nos lleva a constatar que en suelo urbano han sido promovidas por propietarios individuales 15 viviendas frente a las 33 del suelo no urbanizable.

¿Cuáles pueden ser las razones de que se promuevan más viviendas unifamiliares (o bifamiliares) en suelo no urbanizable que en suelo urbano?

Pueden ser varias, pero entre ellas, una de las más importantes, es que en la actualidad es más fácil promover la construcción de una vivienda en suelo no urbanizable que en suelo urbano.

Examinadas las Normas Subsidiarias se observa que las parcelas susceptibles de construir o bien forman parte de unidades de actuación urbanística que pertenecen a muchos propietarios y/o tienen distintas exigencias urbanísticas para su desarrollo, por ejemplo, parte de la parcela está calificada como suelo urbano y el resto como suelo urbanizable. O bien, son parcelas de ejecución directa, las menos, pero, en estos casos, nos encontramos con el problema de que los propietarios no quiere vender ni tampoco construyen en ellas.

Por lo tanto, solamente queda la opción de construir en suelo no urbanizable.

En un principio, la modificación de 1991 se hizo con la idea, por parte del Ayuntamiento, de favorecer a los vecinos de la localidad la construcción de su vivienda en el mismo terreno perteneciente al caserío de origen o, bien, en terreno rústico de su propiedad sin verse obligado a tener que comprar otro terreno en suelo urbano teniendo en cuenta la tradición de vida en diseminado de esta localidad.

En las primeras licencias de obras que se concedieron en suelo no urbanizable se cumplía el objetivo del Ayuntamiento de facilitar la construcción en suelo no urbanizable para los casos expresados, pero, en los últimos años, y debido a la dificultad de conseguir terrenos en suelo urbano para construir y al aumento de la demanda de viviendas aisladas, se está constatando en el mercado inmobiliario un incremento de la demanda de parcelas que cumplan los requisitos establecidos por la normativa para construcción de viviendas en este tipo de suelo, con el consiguiente encarecimiento y ocupación edificatoria del suelo no urbanizable, que si bien, su destino es el agrícola o ganadero, ante la posibilidad de construcción adquiere unos precios desorbitantes para la actividad a la que originariamente están destinados.

Por otro lado, hay que señalar que la tramitación administrativa que corresponde a las parcelas susceptibles de edificar en suelo no urbanizable es mucho menor y mucho menos compleja que la que corresponde a las unidades urbanísticas del suelo urbano o polígonos del suelo urbanizable.

Así, para construir en suelo no urbanizable, partiendo de la base de que la parcela que interesa cumple los requisitos establecidos en el artículo 9 del Decreto Foral 85/1995, de 3

de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, (modificado por el Decreto Foral 46/1996, de 22 de enero), y en el artículo 13 de la normativa urbanística municipal, solo queda tramitar la autorización de acuerdo a lo establecido en el artículo 42 de la Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, autorización que debe estar resuelta en dos meses. Una vez conseguida esta autorización resta la obtención de la licencia de obras correspondiente, al igual que una vez alcanzado el derecho a edificar establecido para el suelo urbano.

Por el contrario, en las parcelas calificadas como suelo urbano, salvo las que ya constituyen solares independientes, deben someterse al procedimiento que para cada unidad urbanística establece la normativa vigente, que en el caso más sencillo, exige la tramitación, cuando menos, de una reparcelación voluntaria, además de, en otros casos, estudio de detalle, proyecto de urbanización etc. etc.

La simplicidad de la tramitación trae consigo, además de menor duración en el tiempo, menos coste económico.

A esto debería añadirse, que si bien en el suelo urbano como compensación al aprovechamiento urbanístico y a la edificabilidad que se le asigna al terreno, el propietario de éste tiene diversas cargas, a saber, cesiones para viales y dotaciones, obligación de urbanizar, cesión del aprovechamiento urbanístico, todo ello para devolver a la sociedad parte de las plusvalías que le genera la clasificación del suelo como urbano, en el suelo no urbanizable no existe ninguna carga para el propietario del terreno.

En la regulación de las Normas Subsidiarias de Bera la única cesión que debe hacer el propietario del terreno es la de una franja de 3 metros de fondo en todo el frente de la parcela (para poder ampliar el camino), no debe hacer ni urbanización, ni cesión de viales, puesto que se supone que ya existen, no hay que olvidar que la existencia de camino de rodadura es requisito para que la parcela pueda ser edificable. Tampoco debe ceder parte del aprovechamiento urbanístico como se le exige al propietario del suelo urbano o suelo urbanizable.

5. CRÍTICA A LA NORMATIVA SOBRE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE

Con esta crítica lo único que se pretende, como resultado de la experiencia en la tramitación de expedientes de viviendas en suelo no urbanizable, es poner de manifiesto las carencias, insuficiencias o dificultades que se han podido encontrar en esta regulación, para más tarde hacer una propuesta de las posibles soluciones a las mismas.

Para ello se analizará en primer lugar la normativa del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo y, en segundo lugar, la normativa concreta aplicable en el municipio de Bera.

1. Artículo 9 del Decreto Foral 85/98 por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, según modificación del Decreto Foral 46/1996, de 22 de enero

1.1. Para garantizar que estas viviendas se destinen a residencia habitual y permanente se exige la presentación de un aval de un millón de pesetas. Aval del que exime a quienes sean vecinos del municipio o de los municipios próximos de Navarra.

Si con la exigencia del aval se pretende que las personas que no sean vecinas del municipio o municipios próximos de Navarra tengan mayores dificultades a la hora de cons-

truir en suelo no urbanizable, hay que señalar que la presentación de aquél se puede eludir muy fácilmente, ya que los que no son vecinos del municipio o municipios próximos de Navarra pueden empadronarse antes del inicio del expediente de autorización y así poder justificar la residencia exigida.

Otro problema que tampoco está solucionado en la normativa actual es la transmisión de la propiedad una vez obtenida la autorización para construir en suelo no urbanizable. Puede ocurrir que haga la tramitación alguien que cumple los requisitos de vecindad requeridos para la autorización y, una vez conseguida ésta, se produzca una transmisión de la propiedad a persona que no es vecina del municipio o de otros próximos de Navarra, o incluso, que la vivienda construida no sea destinada a residencia habitual y permanente del comprador.

1.2. En el apartado c) de este artículo 9 exige que la superficie de la parcela vinculada a la edificación no sea inferior a 1.500 m².

Esta superficie es del todo insuficiente, ya que si cada 1.500 metros cuadrados se puede construir una vivienda se formarán inevitablemente núcleos de población en suelo no urbanizable.

En la regulación del municipio de Bera la superficie de parcela mínima que se exige para la construcción de vivienda unifamiliar es de 3.000 m² (ya se ha explicado antes que la normativa foral permite a las entidades locales establecer condiciones diferentes en cuanto a la parcela mínima siempre que con ello se garantice una mayor protección del suelo no urbanizable) y aunque en la normativa local considera que no existe posibilidad de que se forme núcleo de población, entre otros casos, cuando se vincule a cada edificación una superficie de terreno suficiente como para considerarla como edificación aislada según la categoría de suelo en la que se emplace, la realidad ha demostrado que construyendo en parcelas de 3.000 m², como superficie mínima, se están creando núcleos de población, cuando estas parcelas mínimas de 3.000 metros se encuentran próximas o lindantes entre ellas.

Otro problema ligado a la exigencia de una superficie mínima vinculada a la construcción es la posibilidad que otorga la legislación agraria de segregación o división de una finca rústica cuando la porción segregada se destine de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la construcción o edificación.

En este caso, una vez obtenida licencia de obras de construcción de la vivienda unifamiliar si se solicita la licencia de segregación debe concederse por estar así previsto en la legislación agraria (artículo 7b del Decreto Foral 205/1996 por el que se establecen las medidas mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad Foral). Concedida la cual es muy difícil de controlar que en el futuro no se solicite una nueva licencia de construcción de vivienda unifamiliar en la misma parcela de origen.

Esto posibilitará que, si se hacen sucesivas divisiones, se termine haciendo parcelaciones en suelo no urbanizable, circunstancia prohibida en este tipo de suelo por el artículo 20.2 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

1.3. En relación al resto de requisitos establecidos en el artículo 9 del citado reglamento que deben cumplir las parcelas debería solicitarse documentación técnica más concreta en la que quedara perfectamente reflejado el cumplimiento de todos ellos.

1.4. En cuanto al régimen de autorizaciones establecidas para las actividades en suelo no urbanizable, parece lógico que, al igual que se ha tenido en cuenta el tradicional "modus vivendi", (según expresión de la exposición de motivos de la Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio y Urbanismo) de la zona norte de Navarra para la autorización de viviendas en suelo no urbanizable, también se debería tener en cuenta este "modus vivendi" para distinguir entre las autorizaciones de nuevas actividades y las autorizaciones para pequeñas construcciones auxiliares de los caseríos o viviendas ya existentes, ampliaciones o reformas de las mismas.

De modo que teniendo en cuenta diversos supuestos, como pueden ser: edificios auxiliares de los caseríos, reforma interior de los mismos, ampliación de las viviendas en diversas condiciones, etc., estos tendrían que estar regulados en la normativa local y, así, ser los propios Ayuntamientos quienes concedan estas licencias directamente, sin la previa autorización de la Comunidad Foral, ya que dichas actuaciones y correspondientes licencias se situarían más dentro de la materia urbanística a controlar a través de la correspondiente licencia de obras que dentro de la ordenación del territorio competencia de las comunidades autónomas.

Así, además de facilitar la tramitación, se conseguiría un mayor control y una mayor disposición de los vecinos a la solicitud del permiso reglamentario. Ya que muchas veces, es más compleja la tramitación que se debe llevar a cabo para obtener todos los permisos establecidos que la propia obra a acometer.

2. Normativa urbanística de Bera

Pasando a la normativa local habría que señalar las siguientes consideraciones:

Esta normativa es más restrictiva en el sentido de que exige, por un lado, mayor superficie mínima a vincular a la construcción. Aunque, en realidad, al permitir que dicha superficie se pueda contabilizar en diferentes parcelas (siempre que la parcela donde se vaya a construir tenga un mínimo de 1.800 m²) tendríamos que en parcelas de 1.800 m² se podría construir.

Por otro lado, exige también que dichas parcelas tengan frente a camino de rodadura con ancho no inferior a 25 m. y fondo no inferior a 25 m. en su parte más corta, lo cual limita el número de parcelas susceptibles de edificación. Sin embargo, tiene la dificultad de concretar qué se entiende por camino de rodadura, dificultad que ha aumentado debido a la presión de la demanda de construcción en suelo no urbanizable, por lo que en una futura regulación sobre construcción de viviendas en suelo no urbanizable debería darse una definición más concreta de esta exigencia.

A todo lo expuesto en este punto, deben añadirse las consideraciones expresadas en el apartado 4 de este ensayo referido a la "experiencia de la aplicación práctica de la normativa sobre construcción de viviendas en suelo no urbanizable en el municipio en Bera" para así llegar a diversas conclusiones sobre la importancia de la regulación de la construcción de viviendas en suelo no urbanizable y su incidencia en la ordenación del territorio.

6. APORTACIONES O PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE

Antes se ha comentado que hoy en día es más fácil construir en suelo no urbanizable que en suelo urbano o urbanizable, lo cual es totalmente paradójico ya que el suelo urbano es, según la legislación urbanística, el que cuenta con los servicios necesarios para poder

edificar en él y el suelo urbanizable es el que se puede disfrutar y disponer conforme a la naturaleza rústica del mismo pero es susceptible de su transformación para convertirlo en suelo edificable.

Sin embargo, el suelo no urbanizable, bien de acuerdo al concepto actual, según la Ley 6/1998 de régimen del suelo y valoraciones, en cuanto suelo que debe ser calificado como tal expresamente, o en el concepto anterior como suelo residual, está claro que no es un suelo destinado a su edificación porque su destino siempre ha sido su uso o disfrute en cuanto suelo rústico, destinado a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos y otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, al decir del artículo 20.1 de la citada Ley 6/1998.

Razón por la cual la construcción en este tipo de suelo ha estado restringida siempre a lo largo de las distintas leyes urbanísticas.

No obstante, la actual regulación de la construcción de viviendas en suelo no urbanizable en Navarra, según se ha puesto de manifiesto en otro momento de este estudio, establece una tramitación más sencilla que para cualquier actuación en el suelo urbano, y mucho más que para las actuaciones en suelo urbanizable. Situación que favorece que las personas interesadas en construir una vivienda se dirijan a este tipo de suelo por ser menos complicado urbanísticamente y, quizás, de más fácil acceso económico.

Estas circunstancias son, entre otras, las que han puesto de relieve la importancia y necesidad de analizar este fenómeno llegando a la conclusión de que la regulación actual es demasiado general, es decir, no tiene en cuenta una ordenación territorial exhaustiva, atendiendo a las características de cada zona.

Si el legislador navarro ha entendido que, debido a la tradición de vivienda en suelo rústico existente en la zona norte de Navarra, se puede permitir la construcción de viviendas unifamiliares en este tipo de suelo, al regular esta posibilidad de construcción tendría que profundizar más en la misma y no quedarse, simplemente, en la exigencia de la autorización actualmente establecida.

Al margen de que la tradición de este "modus vivendi" podría estar justificado en su momento ya que los caseríos eran explotaciones agropecuarias que, en cuanto tales, se ubicaban en el medio en el que efectivamente desarrollaban la actividad. En la actualidad son muy pocos los que viven únicamente de dichas explotaciones agropecuarias, por lo que si realmente se van a establecer viviendas nuevas vinculadas a una explotación agropecuaria, la superficie necesaria para este tipo de explotación debería ser mayor a los 1.500 metros cuadrados exigidos actualmente (3.000 m² en el municipio de Bera).

Por otro lado, habrá que considerar si es del todo necesario para el desarrollo de las actividades agropecuarias la residencia en el mismo lugar de la explotación, habida cuenta de que en la actualidad es posible el acceso a, prácticamente, cualquier lugar debido al estado de los caminos y pistas rurales y a los vehículos existentes. Razones por las que se entiende que de autorizarse la construcción de viviendas en suelo no urbanizable, debería de ser al margen del modo tradicional de vida, hoy no justificable.

Si lo que se pretende es autorizar las construcciones en suelo no urbanizable debido al aumento de la demanda de construcción en este tipo de suelo, se deberá llevar a cabo en base a la aplicación de una política de ordenación del territorio, que debiera establecer, a través del planeamiento, una regulación que, efectivamente, sea consecuencia de un análisis exhaustivo del mismo.

Desde este punto de vista, hay que estar de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 2/1997, de 13 de junio, de modificación de la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del Suelo no urbanizable, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural, cuando señala que la limitación de la superficie de la parcela mínima establecida para autorizar la edificabilidad en una finca y, al mismo tiempo, prevenir la parcelación abusiva ha resultado deficiente, ya que al establecer una superficie mínima se ha conseguido una parcelación, similar a la urbana, solo que con una superficie estandarizada de 1 hectárea. (No olvidar que, según nuestra normativa actual, estaríamos en parcelaciones de 1.500 metros cuadrados como mínimo o 3.000 metros cuadrados en el caso del municipio de Bera).

Por ello, han estimado que *“Las limitaciones para la edificación de viviendas familiares en Suelo no Urbanizable deben ser establecidas selectivamente ponderando las características territoriales de cada área geográfica”*. E indican que el planeamiento, tanto el supramunicipal o el municipal, atendiendo a su valor jurídico de norma, es el instrumento adecuado para realizar la pertinente estimación técnica y para deducir de ella cuáles son las áreas susceptibles de albergar este uso de la vivienda aislada y cuáles deben ser las específicas condiciones con que ha de producirse, en cada lugar según sus características.

Efectivamente, si se trata de autorizar la construcción de viviendas en suelo no urbanizable habrá que hacer un análisis de en qué lugares puede ser inocua la construcción de estas viviendas, tanto a nivel medioambiental como de ordenación del territorio, o en qué condiciones se pueden autorizar en determinadas zonas. Todo ello, sobre la evaluación previa y rigurosa de la aptitud territorial de cada unidad geográfica.

Tendría que exigirse, como mínimo, una regulación detallada tal y como se establece para la construcción del suelo urbano que, hasta la consideración de la parcela como solar, debe cumplir con diversas determinaciones u obligaciones. En caso contrario, como ya se ha manifestado anteriormente, se están invirtiendo los términos en cuanto al uso constructivo del suelo urbano y del suelo no urbanizable.

Además, con el análisis pormenorizado de las parcelas se daría solución a otro problema que se da en la actualidad, cual es la indefinición de la parcela a la que se le deben aplicar los requisitos establecidos para su construcción o para la vinculación de la superficie mínima de la parcela a la construcción que se autoriza.

Sería necesario concretar en la normativa a qué parcela hay que referirse a la hora de la autorización, por que es muy habitual que la definición de la parcela escriturada o su inscripción registral no coincida con la parcela catastral, por variaciones producidas con motivo de construcción de caminos, agregaciones etc. que no se han tenido en cuenta en el título dominical, o incluso a veces por errores del catastro, tampoco coincide la parcela grafada en el plano catastral (obtenida mediante ortofoto) con la parcela física.

Esta Ley 2/1997 de la Comunidad Valenciana nos da la solución a otro de los problemas que se han planteado en la crítica a la regulación actual cuál es el de la distinción de las actividades constructivas a llevar a cabo si éstas son de nueva construcción o de ampliación de las construcciones ya existentes.

En este aspecto, se señalaba la compleja tramitación, en relación a la obra a ejecutar, que debe llevarse a cabo para cualquier actividad constructiva de pequeña envergadura o auxiliar a la vivienda ya existente, al tener que someterla a la misma tramitación que la construcción de una nueva vivienda, (ampliación de la construcción, reforma interior, pequeños edificios auxiliares como garajes, terrazas cubiertas, etc.).

En esta Ley 2/1997 plantea delegar en favor del propio municipio la competencia para otorgar las llamadas "autorizaciones previas". Delegación que no se produce indiscriminadamente o sin condiciones, sino que se establece en función de la existencia de un planeamiento apropiado.

De esta manera, en el planeamiento local se podrían establecer unas normas en las que se regularan estas actividades constructivas, digamos, de segundo orden, de forma que al estar ya reguladas, fuera el propio ente local quien a través de la licencia municipal, con su carácter reglado, pudiera autorizarlas sin necesidad de más trámite.

A la vista de la normativa valenciana, se podría tener en cuenta y, previa regulación en ese sentido, que sea competencia de los entes locales la autorización de esas actividades constructivas menores. Sobre todo, teniendo en cuenta el número de caseríos de esta zona de Navarra que, en algunos municipios, es mayor al número de viviendas en el núcleo urbano. Lo cual facilitaría mucho la tramitación de las licencias de obras y, con ello, se conseguiría una mayor disponibilidad de los interesados en la solicitud de los permisos pertinentes.

Otro aspecto que debe solucionarse en la normativa actual de Navarra, es la no exigencia legal de que la parcela quede afectada por la construcción de la vivienda.

Así, como ya se ha explicado, la parcela mínima para construir en suelo no urbanizable en Navarra es de 1.500 m², 3.000 m² según la normativa local del municipio de Bera, sin embargo, a pesar de que se exige una declaración del interesado en el sentido de que los 3.000 m² de la parcela queden vinculados a la edificación, esta vinculación no queda lo suficientemente clara desde el punto de vista jurídico, en cuanto limitación o carga de la propiedad, para el caso, por ejemplo, de una transmisión patrimonial.

Además, teniendo en cuenta que, según la legislación agraria, se permite la segregación de parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, si se trata de la construcción de edificios destinados a fines industriales o a otros de carácter no agrario (viviendas unifamiliares, por ejemplo), como ya se ha apuntado anteriormente, nos encontramos con la dificultad de controlar posibles divisiones posteriores que formen parcelas susceptibles de nueva construcción.

Para evitar este problema, y refiriéndonos nuevamente a la legislación valenciana, parece acertada la regulación establecida en el artículo 10.5 último párrafo de la Ley 2/1997 según el cual señala que *"En todo caso, la finca deberá quedar afectada con inscripción registral de la vinculación de la total superficie real a la construcción, que exprese las concretas limitaciones a su divisibilidad y edificabilidad impuestas por la autorización previa de la vivienda"*.

Por ello, debería exigirse que en el momento de la declaración de obra nueva de la edificación en documento público se hiciera constar en el mismo la superficie de la parcela que queda afectada a la nueva edificación, de forma que si se segregara de la parcela matriz la superficie mínima para construir quedara constancia en ésta del agotamiento de la edificabilidad que a dicha parcela matriz le correspondía, del mismo modo que ocurre con las parcelas en suelo urbano.

Igualmente, la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares establece, de forma general, en su artículo 16 que la autorización de las actividades que se contemplan en dicha ley conllevará la vinculación legal a dicha actividad de la superficie total de la parcela en que se efectúe, la cual no podrá ser objeto de ningún acto de segregación o división mientras subsista la actividad autorizada.

Otro problema que he señalado referente a la legislación actual es la carencia de cargas, cesiones, etcétera del propietario del suelo no urbanizable por la construcción en este tipo de suelo. Así, en el suelo urbano se deben ceder terrenos para viales, espacios libres, zonas verdes y dotacionales públicas, para ejecución de los sistemas generales del planeamiento, el 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico, costear, y, en su caso, ejecutar la urbanización entre otros. Igualmente, el propietario de suelo urbanizable tiene diversos deberes de cesión y urbanización.

Sin embargo, el propietario del suelo no urbanizable, partiendo de que este suelo no está pensado para ser construido, no tiene establecido ningún tipo de deberes de cesión de terreno o aprovechamiento urbanístico ni de urbanización.

Pues bien, si tenemos en cuenta la posibilidad de construir en suelo no urbanizable habrá que considerar, también, el establecimiento de diversos deberes al propietario de suelo no urbanizable cuando construyan en él, por lo menos, por cuestiones de igualdad y justicia con los propietarios que construyen en suelo urbano y suelo urbanizable.

Además, hay que tener en cuenta que en el artículo 1 de la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, indica que el objeto de la ley es definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional y regula, en su artículo 3 la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, en el mismo sentido que el artículo 43 de la Constitución Española.

De lo que habrá que deducir que las plusvalías que se generan en suelo no urbanizable por la construcción de viviendas en él mismo deben revertir, también, a la comunidad.

En este aspecto, resulta muy interesante la regulación de la legislación balear al respecto.

Así, en la exposición de motivos adelanta que *“a fin de igualar, en cierta forma, su régimen de cargas (el del suelo no urbanizable) a las que son propias de las actividades desarrolladas en otras clases de suelo, la Ley determina que las actividades distintas a las consustanciales al suelo rústico conllevan la atribución de un aprovechamiento atípico parte del cual pertenece a la Administración municipal y debe ser adquirido por los interesados a fin de hacer participar a la comunidad de las plusvalías que su atribución genera”*.

En consecuencia con ello, el artículo 17 de la legislación balear establece un aprovechamiento atípico correspondiente a la parcela que se otorga en el momento de la concesión de la licencia municipal, del cual sólo el 90% se atribuye a la parcela por lo que el interesado debe adquirir a la administración municipal el 10% restante.

Adquisición del aprovechamiento urbanístico al que habría que añadir, además, las cesiones que debieran establecerse para mejora de los accesos rodados y urbanización de los mismos al autorizar la construcción de viviendas en las parcelas de suelo no urbanizable.

En definitiva, la regulación actual peca de ambigua y poco concreta, permite la construcción en suelo no urbanizable con más facilidad que en el suelo urbano, tanto en su aspecto procedimental como de deberes y cargas exigibles a los propietarios de los distintos suelos.

Aunque no se debería olvidar que en el artículo 20.1 (legislación básica) de la Ley 6/98 sobre régimen del suelo y valoraciones no se encuentra recogida la construcción de viviendas en suelo no urbanizable, si se pretende permitir la construcción en este tipo de suelo

debería hacerse tras un análisis previo de la aptitud del territorio y mediante la ponderación selectiva de las características territoriales de cada zona. De este modo la normativa que regule este uso del suelo debería contar con la mayor concreción posible, tanto a nivel medio ambiental y de ordenación del territorio como de garantía y seguridad jurídica en su desarrollo y ejecución.

7. BIBLIOGRAFÍA Y OTROS MATERIALES DEL CURSO CONSULTADOS

- AGOUES MENDIZABAL, Carmen. La planificación territorial en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca.
- AUTORES VARIOS. Régimen del Suelo y Valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid 1998
- ALLENDE LANDA, José. Desarrollo sostenible. De lo global a lo local. Separata Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales Vol. III. Tercera Época. Nº 104, verano 1995.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. La ordenación del territorio en la legislación estatal.
- EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, Xabier. Hipótesis de "entendimiento" territorial: Sus elementos formales. Revista Estudios Territoriales, 18.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. La ordenación del territorio en la legislación de Navarra. Editorial Civitas- HAEE / IVAP
- GÓMEZ ORDOÑEZ, José Luis. El Significado de la construcción de los servicios.
- LOPERENA, Carmelo. Encuadre geográfico de la Comunidad Autónoma de Navarra
- LOPERENA, Carmelo. Oportunidades de desarrollo sostenible en el Pirineo Navarro.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Ponencia presentada al I Congreso nacional de Derecho Ambiental.
- URRUTIA ABAIGAR, Víctor. "La ciudad y el territorio en la sociedad contemporánea. "Malas copias: los límites urbanos del *American way of life*"