

COMUNICACION

III CONGRESO DE ECONOMIA REGIONAL DE CASTILLA Y LEON

" EL URBANISMO EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE
SALAMANCA "

Por: MARCELINO CORCHO BRADAGO

Técnico de Admon. General y Economista

PEDRO MARTINEZ RUIZ

Arquitecto Técnico - Jefe de Negociado de Urbanismo

(Funcionarios de la Excma. Diputación Provincial de Salamanca)

EL URBANISMO EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA

INTRODUCCION

El desarrollo humano, social y económico exige, entre otros requisitos, que el entorno en que se desenvuelve la vida humana sea lo más armonioso posible entre la convivencia de las gentes y los medios de producción de bienes y servicios.

El urbanismo es un instrumento de primer orden para lograr que el medio físico sea respetado, a la vez que se posibilita el crecimiento ordenado de los municipios y la ubicación adecuada de las edificaciones e instalaciones productivas.

La legislación del suelo manifiesta cuales son las condiciones a las que habrá que someterse la utilización del territorio; pudiendo abarcar al conjunto de la Nación, la Región, la Provincia y el Municipio; debiendo observar, en todo caso, y según su ámbito, las principales peculiaridades del mismo, pues habrá de ser observada con toda escrupulosidad, lo que se conseguirá, en mayor grado, a medida que sea más realista.

La estructura territorial de la provincia de Salamanca dispone de gran número de municipios con población inferior a 2.000 habitantes. Esta circunstancia conlleva problemas específicos en cuanto al planeamiento urbanístico.

En primer lugar no se dispone de medios técnicos y humanos para la tramitación, gestión y actualización de los instrumentos urbanísticos y ,lo que es más grave, no se ha asumido la conciencia sobre la necesidad del planeamiento urbanístico hasta fechas recientes.

Así nos encontramos con un desarrollo urbano en general de tipo orgánico, distribuyendo los viales y corredores de acceso según las parcelaciones existentes, de carácter rústico o procedentes de particiones de herencia.

La creencia del uso indiscriminado del derecho de propiedad y el proceso urbano existente se presentan como barreras difícilmente salvables para generar instrumentos técnicos de planeamiento que sean viables.

Iniciado el proceso urbanístico se plantea problemas de diverso tipo: rechazo social, enfrentamientos personales, dificultades de tramitación, financiación y gestión, etc...

De la problemática de la provincia de Salamanca será el objeto de nuestra comunicación, cómo pueden ser, entre otros aspectos: el marco jurídico, la dotación de infraestructuras públicas, el desarrollo urbanístico, el empleo de planeamiento, y la situación urbanística de la provincia de Salamanca: como, asimismo, la exposición de conclusiones y propuestas que sobre el particular estimamos oportunas.

1.- REFERENCIA SOCIAL Y ECONOMICA DEL TERRITORIO

Como descripción somera de la estructura social y económica de la provincia de Salamanca, y para poner en situación al oyente, hablaremos de la población rural y sus actividades productivas.

1.1.- CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA.

Del análisis del Padrón Municipal de Habitantes de 1986, realizado por D. G. RAMIREZ ESTEVEZ, en su libro titulado " LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION DE CASTILLA Y LEON", podemos obtener algunas indicaciones que sintetizan la situación poblacional de la Provincia de Salamanca, por ejemplo:

- Salamanca cuenta con 362 municipios de los que 351 son de menos de 2.000 habitantes.(96.96%), y entre los cuales 259 son municipios de menos de 500 habitantes.

- De la población total de la Provincia (366.668 hb.) 138.555 se ubican en municipios de menos de 2.000 hb. (37.78%).

- De la estructura poblacional, por edades, la provincia de Salamanca, al igual que el resto de la Comunidad Autónoma, salvo Valladolid, sitúa la edad media de su población por encima de la media nacional. En cuanto al sector rural, municipios de menos de 2.000 hb., el envejecimiento es aún mucho más acusado.

Aún con esta escasa información podemos deducir que la población residente en los pequeños núcleos tiene un desarrollo invertido tendiente a la concentración de población en núcleos de expansión y el despoblamiento no muy lejano, en el tiempo, de los pequeñas agrupaciones.

1.2.- CARACTERISTICAS ECONOMICAS.

También a nivel muy general:

- A pesar de la variedad del paisaje y de terrenos de toda la provincia, se puede generalizar que la actividad económica básica de la población rural de Salamanca se centra en la agricultura y la ganadería extensivas.

En cuanto a la agricultura, los terrenos más productivos de la provincia han venido sufriendo una explotación sistemática que les está llevando a un empobrecimiento acelerado del suelo, agravándose con la escasez de aguas de superficie y encareciendo los cultivos con sistemas de sondeo profundo.

En relación a la ganadería, los sistemas tradicionales de crianza de carácter extensivo y la carencia de suelos ricos para pasto, hace que aún existiendo una importante industria chacinera, las economías domésticas ganaderas sufran un estancamiento en el crecimiento económico.

- Por otra parte, en relación a la inversión pública, se aprecia un precario nivel de dotación de infraestructuras, debido fundamentalmente al escaso presupuesto de las corporaciones locales afectadas y al crecimiento negativo de sus poblaciones.

- Por último cabe indicar que las tendencias de las inversiones privadas de pequeñas o medianas industrias, se decanta hacia la ubicación de sus instalaciones en núcleos industrializados. Es más, algunos industriales nativos de las zonas afectadas y con deseos de reinvertir en sus núcleos de origen se encuentran con importantes trabas para instalar factorías en nuestros pequeños municipios, como son la falta de accesos rápidos desde los mercados de sus productos, deficiencias de suministro de recursos hidráulicos y energéticos, impedimentos urbanísticos, etc...

En síntesis, entendemos que la situación económica de la población de los pequeños municipios de Salamanca se encuentra en un proceso de empobrecimiento sistemático. Esto produce, como ya se observó en generaciones anteriores, el traslado de la población joven rural a núcleos urbanos importantes en búsqueda de nuevos recursos, y por tanto el despoblamiento de los pueblos pequeños.

2.- SITUACION URBANISTICA

2.1.- PLANEAMIENTO URBANO EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

Parece evidente que todos los propósitos y fines del planeamiento urbanístico, que con tan buenas intenciones expone en su prólogo la Ley del Suelo, tienen el objeto de prever el desarrollo urbano, ahora bien, después de entender muy esquemáticamente la situación de la población de los pequeños

municipios de Salamanca, nos preguntamos qué desarrollo urbano se puede prever en estos núcleos, cuando la población joven busca otros emplazamientos.

Es obvio que la Ley es para todos, y en nuestros pequeños núcleos también puede hacer del entorno un sitio más habitable.

En este sentido, en relación con el planeamiento urbano en los pequeños municipios de la provincia de Salamanca, en la actualidad prácticamente todos los municipios tienen un documento técnico de Delimitación de Suelo Urbano. Este documento, el Criterio Gráfico de Delimitación de Suelo Urbano, se realizó por la Diputación Provincial de Salamanca en base a las Normas Subsidiarias Provinciales, con cartografía de vuelo de 1986 y un criterio técnico para suelo urbano basado en el art. 81 de la Ley del Suelo.

Así pues nos encontramos con un documento legal y técnico de Delimitación de Suelo Urbano, es un mínimo documento, pero

al menos posibilita el control y seguimiento del desarrollo urbano municipal.

La tramitación de estos Criterios vino acompañada de una serie de charlas divulgativas sobre la disciplina urbanística en los municipios afectados. Estas charlas sirvieron para la toma de contacto de los responsables municipales con la legislación urbanística y a su vez para plantear la motivación urbanística en las pequeñas corporaciones locales, deduciéndose la necesidad de adecuar estos Criterios a propuestas propias locales e iniciando así la tramitación de Delimitaciones de Suelo Urbano propias o Normas Subsidiarias Municipales.

Por otra parte, en las fechas de redacción de los criterios de delimitación, la Diputación Provincial puso en marcha un servicio de Asistencia Técnica para los pequeños municipios, basada en las Oficinas Comarcales (PEÑARANDA DE BRACAMONTE, BEJAR, VITIGUDINO Y CIUDAD RODRIGO). Este servicio disponía de un Arquitecto Técnico como asesor a los municipios que carecieran de recursos para contratar a un técnico propio, posibilitando el asesoramiento municipal en gestión urbanística coordinada con el Departamento Provincial de Urbanismo, encargado del planeamiento.

Es entonces cuando muchos Ayuntamientos inician el proceso de disciplina urbanística: exigencia de licencia en obras de nueva planta, exigencia de proyectos de ejecución de obras, ruinas urbanísticas, gestión de suelo urbano municipal, orientación en obras de urbanización, etc... Y, efectivamente, también es entonces cuando muchos Ayuntamientos se encuentran con problemas sociales y legales que antes no se habían planteado.

2.2.- PROBLEMATICA URBANISTICA EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

Bien, se dispuso de un documento técnico y legal para el control municipal y gestión urbana. Este texto se apoya en las ordenanzas provinciales y por tanto venía a contener la documentación de una Delimitación de Suelo Urbano con ordenanzas propias.

Los primeros problemas que surgen en la puesta en marcha de la disciplina urbanística son los de la concienciación de los responsables municipales para la aplicación de la norma en cuanto a la clasificación legal de Suelo Urbano de los terrenos.

Esto se ha venido superando por la cualificación de las personas con cargos políticos y por aplicación de la ley desde los propios secretarios municipales, auténtico motor de la gestión municipal en la mayoría de los casos.

Ha sido evidente, con el transcurso del tiempo, que en el momento en que se inicia la disciplina urbanística surgen importantes problemas vecinales en las pequeñas poblaciones. En la mayoría de los casos ha sido el desconocimiento de la población, en general, sobre la legislación y la creencia de que el derecho de propiedad es total, la causa del enfrentamiento que la norma produce entre los vecinos y los responsables políticos locales, obligando a estos a ralentizar el proceso de aplicación de la ley en sus variados apartados.

Así, todavía hoy, en muchos municipios las obras de reforma, aún siendo obras mayores, no requieren proyecto técnico para el trámite de licencia.

Esta situación social se ve agravada por las relaciones personales que existen entre los ediles y los convecinos en los núcleos reducidos, (vecindad, parentesco, rencillas, etc...), aparte de los antecedentes políticos y administrativos anteriores que no exigían ningún requisito para el otorgamiento de licencias.

La problemática social expuesta se ha venido solventando de diversos modos, algunos Ayuntamientos han optado por la inaplicación de la legislación, otros, la mayoría, orientó su gestión urbanística suavizando la aplicación de la norma y asesorándose por los técnicos comarcales en la toma de decisiones, de modo que la responsabilidad legal que les correspondía, y también de cara a los vecinos interesados en los expedientes, no les comprometiera personalmente. Así se inician los informes técnicos previos de licencias (art. 4 R.D.U.) que hasta entonces no se requerían.

Por otra parte, y dado el escaso presupuesto de los pequeños núcleos urbanos, el problema de gestión urbana se acentúa por la carencia de medios técnicos y humanos para la información, seguimiento y control urbanístico. En Salamanca, esta deficiencia se ha intentado subsanar, como ya se ha dicho, mediante la Asistencia Técnica desde las Oficinas Comarcales de la Diputación Provincial, subvencionadas parcialmente por la Junta de Castilla y León, si bien este servicio aún requiere un importante apoyo político para su desarrollo, abriendo camino así mismo a las mancomunidades de gestión y asesoramiento técnico municipal.

Iniciados los trabajos de asesoramiento técnico provincial a los pequeños municipios, el tipo de problemática detectada

presenta otras connotaciones propias de su gestión, destacándose las siguientes:

A.- **DIVULGACION DE LA LEGISLACION:** de la situación heredada se comprobó que los ediles, e incluso algunos se criterios municipales, carecían de la información necesaria para hacer cumplir las exigencias legales en cuanto a planeamiento y disciplina urbanística.

B.- **MARCO JURIDICO:** las competencias municipales en relación a la disciplina urbanística quedan perfectamente definidas en la legislación de Régimen Local y en la Legislación Urbanística, por lo que la actividad provincial debió limitarse a la tramitación de una Norma Subsidiaria y Complementaria Municipal de Ambito Provincial, e intentar su divulgación y aplicación en cada municipio, en coordinación con la Comisión Provincial de Urbanismo.

De esta forma la tramitación de las autorizaciones de uso en Suelo No Urbanizable quedaba regulada directamente desde la Norma Provincial en aplicación de los Criterios de la Comisión Provincial de Urbanismo, si bien las regulaciones de Suelo Urbano se gestionaban directamente desde los Ayuntamientos.

Así pues el camino a seguir pasaba por la divulgación de la Norma Provincial, procediéndose por el Departamento Provincial de Urbanismo a la exposición de charlas, reuniones y jornadas de divulgación entre los responsables municipales y los secretarios, así como a la puesta a su

disposición de los servicios técnicos provinciales de las Oficinas Comarcales.

C.- **APLICACION DE LA NORMA:** en la gestión municipal se detectó que los criterios provinciales no se adecuaban totalmente a las tendencias locales y por tanto se crea la necesidad de que los propios Ayuntamientos decidan definir sus perímetros urbanos y las regulaciones específicas en suelo urbano, motivando así la conciencia propia de la legislación urbanística.

D.- **TRAMITACION DE EXPEDIENTES:** no referimos aquí a los problemas de trámite legal surgidos en aplicación de las normas urbanísticas a las obras propuestas.

Por un lado en cuanto al tipo de crecimiento urbano por ensanche, deduciendo la ampliación del núcleo urbano por la consolidación de su perímetro o la existencia de servicios. Este criterio de ampliación, regulado por la Ley del Suelo, presenta un problema de definición de viales de acceso, que en general se adecuan a los existentes y por tanto siempre en dimensiones domésticas muy reducidas, exigiendo la cesión parcial de terrenos por parte de los afectados en equilibrio de cargas. Los problemas vecinales surgidos pueden imaginarse, solamente solventados mediante la suavización de los incrementos del ancho de vial y la necesidad de la legalidad de las obras propuestas.

Por otro lado surge la necesidad de requerir Proyectos Técnicos de Ejecución en Obras Mayores, lo que supone el incremento de coste de gestión de la obra por

el pago del proyecto y su dirección. Nuevamente surgen graves problemas vecinales que se intentan resolver en razón de la información a los responsables públicos de las responsabilidades, valga la redundancia, que pueden contraer las licencias ilegales, y en la necesidad que los propios promotores tienen de legalizar la obra.

E.- DETERIORO DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO Y NATURAL. De la asidua asistencia técnica a los pequeños municipios por parte de las Oficinas Comarcales, y hablando exclusivamente de mi experiencia personal durante cinco años, podemos afirmar que de los problemas urbanísticos que se observan en el medio rural, el más grave es el del abandono de los patrimonios arquitectónicos públicos y privados. La razón de su gravedad no es más que el propio interés histórico y arquitectónico que este patrimonio posee. En los pequeños municipios se pueden apreciar obras de un pasado más próspero que el presente, con un interés histórico muy importante que hoy aún se nos escapa a técnicos e incluso a los propios responsables locales.

F.- COLABORACION ENTRE ORGANISMOS. Con ocasión de la Aprobación de la Norma Subsidiaria Provincial de Salamanca se publicó íntegramente el texto normativo en el Boletín Oficial de la Provincia, remitiéndose expresamente a todos los colectivos facultativos que intervienen en el proceso constrictivo, e iniciándose así una estrecha relación de consulta y colaboración entre los órganos visadores de estos colectivos y la Diputación Provincial de Salamanca, como órgano colaborador de la gestión municipal. Esta relación ha venido corrigiendo poco a poco el desconocimiento que algunos facultativos poseían de la

norma y detectando deficiencias subsanables en la aplicación de la propia norma.

3.- PROPUESTA DE SOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA URBANÍSTICA EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

A la vista de los cinco años de aplicación de las Normas Subsidiarias Provinciales de Salamanca así como de la puesta en marcha del Servicio de Asistencia Técnica por las Oficinas Comarcales, podemos apuntar algunas propuestas tendientes a suavizar el impacto social de la legislación urbanística en los pequeños municipios y potenciar el desarrollo urbano en esos núcleos.

En primer lugar es imprescindible que los Ayuntamientos dispongan de un servicio técnico cercano a su gestión y conocedor tanto de las intenciones de inversión pública como de la gestión diaria de los expedientes de obras municipales. Este servicio debe ser similar al desarrollado por la Diputación Provincial en el sentido de no tener una vinculación directa con la población, pero, asimismo, deberá disponer de los medios técnicos necesarios para el efectivo desarrollo de sus labores y la rentabilidad de las prestaciones dadas.

En esta línea se considera posible la mancomunidad de los servicios técnicos por agrupación de varios municipios, al objeto de hacer posible su financiación por recursos propios y subvenciones de instituciones superiores.

Por otra parte parece obvio que puesto que el desarrollo poblacional es, en general, regresivo, es imprescindible reorientar las actividades productivas del medio rural, posibilitando no ya el equilibrio demográfico sino incluso su crecimiento.

En las fechas que corren hablar de un crecimiento económico positivo en el medio rural, no ya de Salamanca, sino de toda Castilla y León, es algo utópico. Sin embargo sí parece acertado decir que el estancamiento económico general previsto para los próximos años será coyuntural y no irreversible. Por tanto creemos que mirando no para un periodo inmediato sino en previsión de una situación más estable, las administraciones públicas tienen la tarea de promocionar nuevas actividades económicas en el sector rural castellano-leonés, que a nuestro parecer deben basarse en la conservación del patrimonio histórico-artístico y natural de ese mismo medio, potenciando las infraestructuras turísticas y de comunicación, así como desarrollando la herramienta urbanística que permita la generación de suelos urbanos promocionables desde la iniciativa privada, en la línea de la segunda residencia y el alojamiento turístico.