

JORNADAS “AGRICULTURA Y URBANISMO: POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL”

1. Algunas reflexiones sobre las relaciones entre Derecho público, urbanismo, ordenación del territorio y desarrollo rural

Juli Ponce Solé
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

En la doctrina jurídica y en el ordenamiento jurídico español es posible detectar una tradicional ausencia de consideración sobre el *desarrollo rural*, entendido, en una primera aproximación, como una nueva política pública basada en las ideas de la multifuncionalidad de la agricultura, de la necesidad de nuevos apoyos al agricultor por sus funciones extraproductivas (como la conservación del medio ambiente y del paisaje rural y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales en el marco de un desarrollo territorial equilibrado) y de la apuesta por el desarrollo económico rural endógeno y menos dependiente de lo urbano.

Esta ausencia de sensibilidad jurídica por el desarrollo rural está cambiando rápidamente, de la mano de la proyección del concepto de desarrollo sostenible en el ámbito de la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en el medio rural.¹ Si acudimos a una perspectiva europea comparada, en el caso francés, la Ley 2005-157, de 23 de febrero de 2005 (*relative au développement des territoires ruraux*) supone un nuevo y extenso texto legal referido al desarrollo rural. En España, se anuncia

la próxima elaboración de una futura Ley estatal de desarrollo rural.

Con la finalidad de contribuir a la reflexión sobre el desarrollo rural desde el Derecho público, tuvieron lugar los días 5 y 6 de octubre de 2005 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona las jornadas “Agricultura y urbanismo: por un desarrollo sostenible del medio rural”, coorganizadas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña, la Universidad de Barcelona y el Institut de Dret Públic, bajo la coordinación de los profesores Domènec Sibina y Juli Ponce y en el marco del Proyecto de Investigación (I+D), dirigido por este último, del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología para el periodo 2004-2006, que lleva por título “Derecho urbanístico y exclusión social: la lucha jurídica contra los guetos urbanos” (ref. BJU2003-09694-C02-02). Los trabajos de los profesores Martín Bassols, Margarita Camós y Domènec Sibina recogidos en este número del QDL son fruto de las mencionadas jorna-

1. Sobre el concepto de desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico, puede consultarse, por ejemplo, MENÉNDEZ REIXACH, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: Estado de la cuestión y algunas propuestas”, RDUyMA, 200, marzo de 2003, y PAREJA, M., PONCE, J., GARCÍA, L., *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sosteni-*

ble, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004. Respecto al estudio del desarrollo rural desde el Derecho específicamente, es interesante el trabajo de BUSTILLO BOLADO, R. O. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005.

das, en las que constituyeron la aportación jurídica a las mismas.²

Del conjunto de trabajos aquí contenidos se desprende, como muy acertadamente subraya el artículo del profesor Bassols, un enfrentamiento histórico entre la agricultura y el urbanismo por el control del territorio, lo que ha dado lugar a una separación entre las políticas públicas en ambos sectores y, consecuentemente, a una separación también entre el Derecho agrario y el Derecho urbanístico, dominado este último por la prevalente preocupación de mantener separados a los terrenos edificados de los no edificados, sin ulteriores consideraciones sobre la situación socioeconómica en los terrenos declarados como no edificables. Sin embargo, esta visión binaria y simple es preciso que sea revisada, como consecuencia de profundos cambios económicos y sociales.

Por un lado, es preciso tener muy presentes las transformaciones experimentadas por la Política Agrícola Común (PAC), como consecuencia de las corrientes globalizadoras y liberalizadoras y de la ampliación de la Unión Europea. El trabajo de la profesora Margarita Camós expone de modo completo y claro dichas transformaciones. Por otro lado, en el marco precisamente de dichas transformaciones, es preciso tener muy en cuenta el impulso europeo al desarrollo rural, expuesto en el trabajo de la profesora Teresa Vadrí. En este sentido, la plasmación jurídica de la política comunitaria de desarrollo rural se ha efectuado en el Reglamento 1257/1999/CE y, ahora, en el Reglamento 1698/2005/CE, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). La previsión en este último de la elaboración

de las directrices estratégicas a escala comunitaria, de los planes estratégicos nacionales y de los programas de desarrollo rural, en el ámbito de los estados miembros, supone la conexión de la actividad de fomento europea con la ordenación del territorio y plantea la cuestión de conocer cuál sea la articulación futura entre el nivel estatal y el autonómico cuando se proceda a la aprobación de las mencionadas figuras.

Estas transformaciones en el nivel supraestatal, asociadas a cambios económicos y sociales, no dejan de tener su impacto en el ordenamiento jurídico español, en conexión con la idea ya aludida de desarrollo sostenible y con los principios de cohesión económica, social y territorial. Respecto a este último, es preciso entenderlo como una expresión de la solidaridad a nivel geográfico, propugnando un cierto equilibrio entre diversas partes de un territorio. El mismo se encuentra recogido explícitamente en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículos I-3, I-14, III-220 o III-234), de modo implícito en nuestra propia Constitución (artículo 40, por ejemplo) e incluso ya a nivel legislativo, tanto en el ámbito urbanístico y de la vivienda como en el propio del desarrollo rural, conectándolo con la planificación territorial y urbanística. En el primero, es destacable la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, cuyo artículo 4 se refiere a un desarrollo equilibrado, o el Decreto legislativo catalán 1/2005, en cuyos artículos 56.1, letra e), y 85.3, letra a), se mencionan la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible, en referencia a los planes directores urbanísticos de ámbito supramunicipal, y la cohesión territorial, en cuanto aspecto de interés supralocal, respectivamente.³ En

2. El programa de las jornadas fue el siguiente:

Miércoles 5 de octubre de 2005

10 h. *Presentación de las jornadas.*

Dr. Tomàs Font i Llovet, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

Sr. Jordi William Carnés, director general de Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña.

10.30 h. *"Panorama sobre ordenación del territorio y desarrollo rural"*

Dr. Martín Bassols Coma, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.

12 h. *"Las políticas de desarrollo rural en el ámbito de la Política Agraria Comunitaria"*

Sra. Margarita Camós, profesora titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

12.45 h. *"Directrices, planes y programas de desarrollo rural"*

Dra. Teresa Vadrí, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

17 h. *Coloquio:*

"Las políticas de desarrollo rural"

Sra. Margarida Franch, subdirectora general de Ayudas para el Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña.

"Los planes territoriales parciales en marcha"

Ferran Miralles, Programa de Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña.

"Medio ambiente y planificación territorial"

Sr. Rufí Cerdán, asesor en Políticas Transversales de Medio Ambiente y Sostenibilidad del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña.

Jueves 6 de octubre de 2005

10 h. *"La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas"*

Sr. Domènec Sibina, profesor titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

11.45 h. *"La legislación en Navarra sobre desarrollo rural y regulación del suelo no urbanizable"*

Sr. Francisco Javier Eneriz, director del Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra del Instituto Navarro de Administración Pública, ex director general de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Navarra.

Sr. Miguel Horta, director-gerente de la Sociedad Pública Riegos de Navarra, SA, del Gobierno de Navarra.

16 h. *"La legislación y las políticas públicas de desarrollo rural en Andalucía"*

Sr. Francisco J. Alba, jefe del Servicio de Programas de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

17.30 h. *Clausura.*

3. Al respecto, puede consultarse, PONCE SOLÉ, Juli (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006 (en prensa), con un análisis jurídico y económico de la cohesión territorial (y social) teniendo en cuenta la situación en España, Francia, Reino Unido, Italia y Estados Unidos.

cuanto al ámbito específico del desarrollo rural, la más moderna legislación autonómica se refiere ya a la conexión entre cohesión territorial, planificación y desarrollo rural, como por ejemplo puede comprobarse en la Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra.

De la mano de estos principios, diversa legislación española está avanzando en la tecnificación del desarrollo rural, mediante la planificación de actuaciones e inversiones públicas, el diseño de técnicas específicas para la modernización y mejora de las explotaciones agrarias (como por ejemplo, el diseño de patrimonios integrados por bienes y derechos de titularidad autonómica con la finalidad de cederlos a agricultores para mejorar las estructuras productivas agrarias: los llamados “banco de tierras”, “fondos de tierras” o “patrimonios agrarios” por la legislación autonómica) o el desarrollo de técnicas urbanísticas que permitan tanto la diversificación económica del medio rural como la protección del mismo.

En conexión con estas técnicas urbanísticas, el papel del suelo no urbanizable es capital. La función de contención o de limitación de la dinámica urbana del suelo no urbanizable constituye su esencia y razón de ser, desde una aproximación histórica tradicional a esta clase de suelo, que podríamos denominar “negativa”: el suelo no urbanizable ha sido, para la legislación urbanística tradicional, simplemente el suelo donde se prohíbe la construcción, con los debidos matices en los que ahora no es preciso detenerse. El trabajo del profesor Sibina analiza este enfoque y propone nuevos desarrollos asociados a la idea del papel que la regulación del suelo urbanizable (“en positivo”) pueda tener a favor del desarrollo rural, enfoque que comienza a ser explorado por la más moderna legislación urbanística autonómica, en colaboración con el papel de la planificación territorial como mecanismo de “ajuste fino” posibilitador de aquellos usos y aprovechamientos económicos diferentes de los agrarios, que permiten la diversificación económica y no comprometen la protección del medio rural.

En definitiva, los estudios aquí contenidos plantean nuevas reflexiones en un ámbito ciertamente necesitado de las mismas, que necesitará afrontar en los próximos tiempos transformaciones importantes, en las que el Derecho público deberá cumplir, como siempre, sus funciones constitucionales de garantía de la existencia de una buena administración, acompañando las políticas públicas que se desplieguen en el ámbito del desarrollo rural, y de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y ciudadanas. ■