

De la Base de Datos Territorial a la Normativa de Usos del Suelo: la asignación de Usos y Limitaciones al Espacio no Urbano en un Contexto de Desarrollo Sostenible

Luis Hernández Calvento

Purificación Ruiz Flaño

Emma Pérez-Chacón Espino

Sección de Geografía. D.A.C.T.- U.L.P.G.C.

C/ Pérez del Toro, 1 (35003) Las Palmas de Gran Canaria

Tlf. 928.451.728

Fax. 928.451.701

E-mail: lcalvento@sinf.ulpgc.es

Resumen

Desde un enfoque que contemple el desarrollo sostenible, la asignación de usos al suelo debería plantearse como un ejercicio que permita conciliar las necesidades sociales con la vocación intrínseca de cada territorio. Este ejercicio, viciado en muchos espacios por la especulación del suelo, no siempre ha conseguido resolver la ordenación de los "suelos no urbanizables", pues con frecuencia muchos planes de ordenación los incorporan simplemente como "el vacío" que queda una vez clasificados los suelos urbanos. En este contexto, se presenta una propuesta metodológica orientada a sustentar en criterios científicos y técnicos la asignación de usos al suelo no urbanizable, entendido como objeto de proyecto y no como mero soporte de las actividades urbanas. El esquema metodológico utilizado parte de la caracterización integrada del municipio a partir de la definición de unidades ambientales a E 1:10.000, cuyos elementos caracterizadores conforman una base de datos territorial. Atendiendo a las categorías establecidas desde la Normativa vigente en el ámbito territorial, en materia de suelo no urbanizable, se asignan los usos conforme a los valores territoriales, de acuerdo a los requerimientos legales. Por último, se realiza la normativa específica para cada una de las clases asignadas. Como resultado de esta metodología se obtiene un espacio donde quedan articulados los usos del suelo conforme a su valor intrínseco y conforme a los requerimientos legales de usos del suelo.

1. Introducción y planteamiento del problema

La Ordenación del Territorio se plantea, al menos en teoría, como una estrategia que permite asignar los usos más adecuados a la potencialidad del territorio. Nacida de la mano del Urbanismo, su propósito original era la regulación de los espacios urbanos, por lo que aquellos sectores del territorio que no gozaban de esta consideración solían caer en el olvido, limitando en ellos su ordenación a la mera protección pasiva de los mismos. Su marginalidad derivaba de su consideración como el “sector pobre”, el que no era capaz de generar riqueza al nivel que lo hacían las categorías relacionadas con la edificación, o como futura área de expansión urbana. A pesar de que aún hoy la Ordenación Territorial sostiene algunos principios de esta primera aspiración, con el tiempo ha ido enriqueciéndose y ampliando sus objetivos hacia los espacios no urbanos, tanto los de carácter rural como los naturales.

Sin duda, la rápida expansión que, desde los años 80, ha tenido el concepto de Desarrollo Sostenible, y la filosofía que de él se deriva han marcado de manera directa el devenir de estas cuestiones. Muchos han sido los discursos que, desde esa fecha, se han vertido en la línea de una ordenación equilibrada, que dé pie a un desarrollo moderado, permitiendo la salvaguarda de las características propias del espacio no urbano. De igual manera, han sido múltiples los ejemplos en los últimos tiempos en los que se presenta la protección de estos valores, aunque en la mayoría de los casos se reducen al establecimiento de áreas que, bajo la normativa que se deriva de alguna figura de protección, limitan usos y actuaciones, con el objetivo de proteger valores ecológicos, naturales, paisajísticos o culturales.

Pero una vez más, esta protección poca veces es desarrollada con plenitud, quedando los objetivos de la protección en amplios documentos de planificación que posiblemente nunca serán puestos en práctica. Pocos son los casos, pues, en los que el suelo no urbanizable tiene un tratamiento al mismo nivel que los urbanos y urbanizables y es considerado como objeto de proyecto y no como mero soporte, real o potencial, de las actividades urbanas (Albanese y D’Angelo, 1992).

En aquellos territorios donde el suelo es un recurso escaso en todas sus formas, estos hechos pueden representar un grave problema, más aún si estos lugares cuentan con la importante presión urbanística que se deriva del desarrollo turístico. La Comunidad Autónoma de Canarias resuelve este conflicto en 1987, con la promulgación de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico, a través de la cual da un tratamiento diferenciado a esta clase de suelo, y establece una serie de categorías legales a las que da un marco normativo de desarrollo. Con esto, se aleja de aquellos Suelos No Urbanizables que, ya desde su propia definición, se configuran como suelos residuales de la que parece ser la única actividad realmente importante, la urbanística. Esta Ley tiene continuidad en la actual Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, que ha pretendido impulsar más aún si cabe el Suelo Rústico, dándole la importancia que se espera de una figura que clasifica la mayor superficie de los territorios insulares.

Es en este contexto donde se desarrolla el trabajo que ahora se presenta y que deriva de un encargo realizado por el Excmo. Ayuntamiento de Arucas (Gran Canaria) a un equipo del Área de Geografía Física de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, al amparo del Convenio nº 01037 suscrito entre la Fundación Universitaria de Las Palmas y este Ayuntamiento. El objeto de este encargo era el de realizar el documento de Contenido Ambiental, requerido en el marco autonómico para cualquier instrumento de planeamiento, así como el desarrollo y normativa del Suelo Rústico en dicho plan. Para tal fin se desarrolla una metodología, objeto del presente artículo, que permite adscribir cada parcela del territorio a alguna de las categorías previstas por la Legislación, atendiendo a sus valores intrínsecos de potencialidad y a sus limitaciones. Una vez caracterizado el suelo rústico y determinada su normativa, se procede a la valoración de las consecuencias ambientales de los nuevos

crecimientos propuestos por la corporación municipal y a la emisión del correspondiente diagnóstico. Finalmente, la asignación definitiva de usos al suelo, en la medida en que responde a criterios de "oportunidad política" y, consecuentemente, se desgaja de criterios científicos y técnicos, no es analizada en profundidad en este artículo pues, obviamente, constituye el objeto de otro tipo de reflexiones.

2. Área de estudio

El estudio se ha llevado a cabo en el término municipal de Arucas, ubicado en la vertiente septentrional de Gran Canaria. Ocupa una superficie total de 33 Km², que se extienden desde el nivel del mar hasta los 600 m. El relieve se caracteriza por la presencia de superficies llanas o de suave pendiente (vegas e interfluvios alomados), que alternan con otras de mayor desnivel, conformadas por conos volcánicos, acantilados, laderas escarpadas y barrancos encajados.

Desde el punto de vista climático, el rasgo más destacado es la continua exposición a los vientos alisios. No obstante, la altitud y el relieve imponen contrastes climáticos a nivel municipal. En el sector de costa la temperatura media anual se sitúa en torno a los 19.6°, mientras que en los sectores más elevados ésta desciende a 18.8°. Por lo que respecta a la pluviometría, el gradiente altitudinal se ha cifrado en 74 mm de ascenso por cada 100 m. La vegetación natural, aunque intensamente transformada por la intervención humana, se escalona siguiendo esta mismas pautas, desde las comunidades halófilas y xerofíticas de la costa hasta los relictos de manifestaciones termófilas y de monteverde que aparecen en los sectores altitudinales superiores.

En lo que a los usos del suelo se refiere, tal vez el rasgo actual más destacado sea la intensa presión urbana que se está experimentando sobre un territorio tradicionalmente agrícola y donde, hasta los años 70 del siglo XX, se desarrollaban cultivos de exportación en el área de costa y policultivos de subsistencia en las medianías.

3. Metodología

Desde el punto de vista conceptual, los criterios metodológicos utilizados se enmarcan en una concepción geosistémica del funcionamiento del paisaje (Sochava, 1972; Bertrand, 1981; Rougerie y Beroutchachvili, 1991; Bolòs *et al.*, 1992; Zonneveld, 1995; Martínez de Pisón, 1998;) y, en coherencia con ello, en la consideración de la planificación territorial desde una perspectiva integrada, donde el medio natural deja de ser el mero soporte del desarrollo urbano. Este último aspecto enlaza también con las metodologías aportadas desde la denominada "planificación física con base ecológica" (Gómez Orea, 1978; Ramos, 1979; Cendrero *et al.*, 1980; MOPT, 1992; Gómez Orea, 1994; Sánchez *et al.*, 1995) y desde los métodos de evaluación del patrimonio natural (Mallarach, 1999).

Por todo ello, el diseño metodológico utilizado (figura 1) para buscar el uso más adecuado a la potencialidad del espacio considerado parte necesariamente de un profundo conocimiento de los elementos, cualidades y procesos que en él se desarrollan. El inventario ambiental es, por tanto, la herramienta clave que estructura y condiciona todo el desarrollo posterior. Para su realización, se parte de la división del municipio en unidades homogéneas, de acuerdo con la escala de trabajo, de

manera que constituyan un sistema de referencia territorial que simplifique todos los tratamientos posteriores (Nieto y Obarti, 1992; Flórez-Estrada *et al.*, 1994; Pérez-Chacón, 1995).

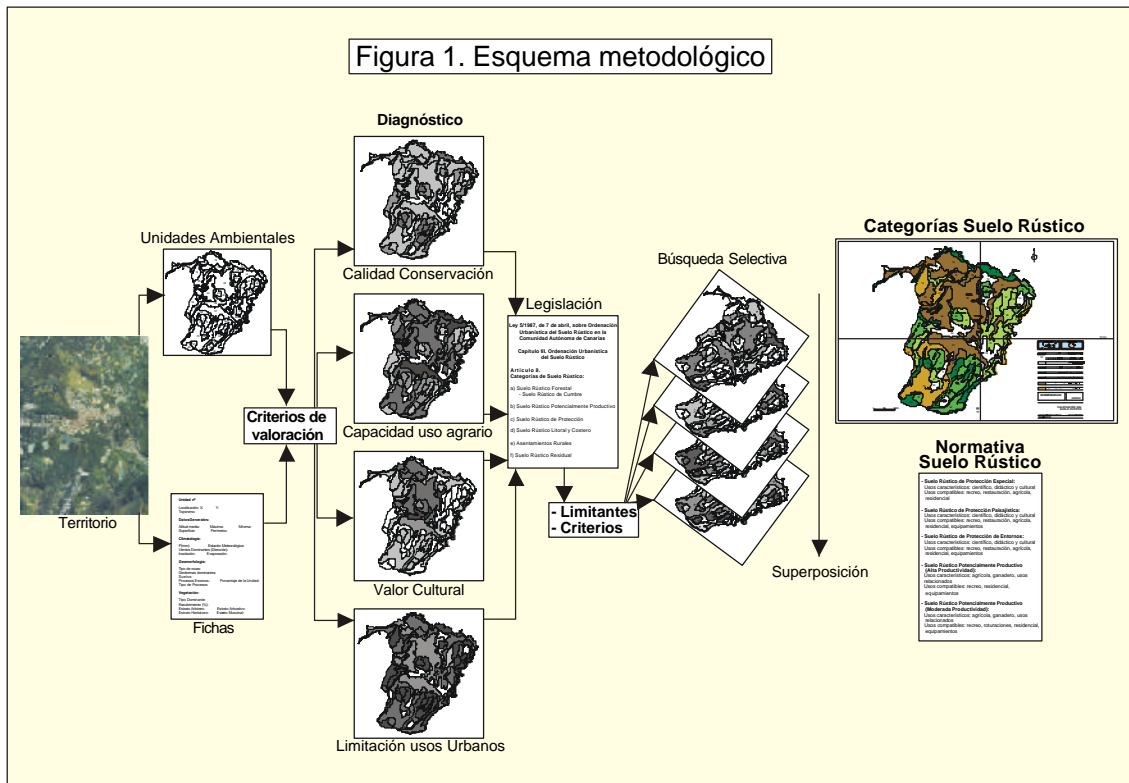


Figura 1. Esquema metodológico.

El inventario permite el establecimiento de unos valores agregados que expresan la potencialidad y las limitaciones de cada una de las unidades. Estos valores (o diagnosis de potencialidad) se recogen en sendos mapas y conforman una base de datos territorial sobre la que se sustenta la asignación de usos al suelo rústico. Los valores agregados considerados en este trabajo son los siguientes:

- ✓ **Calidad para la conservación:** expresa el interés de cada unidad de cara a su protección, obteniéndose su valor final como resultado de la integración de los valores parciales establecidos para los siguientes componentes del medio: vegetación, fauna, geología-geomorfología, calidad visual y calidad ambiental del suelo. El algoritmo sigue las pautas metodológicas desarrolladas por Sánchez *et al.* (1995) y permite establecer cinco categorías de calidad para la conservación (muy baja, baja, media, alta y muy alta).
- ✓ **Capacidad de uso agrario:** pone de manifiesto el grado de vocación agrícola de cada territorio en relación con las características y limitaciones de su suelo. Para su elaboración también se ha seguido la metodología de Sánchez *et al.* (1995), que permite establecer las siguientes clases de capacidad de uso: nula, muy baja, baja, media y alta.
- ✓ **Valor cultural.** Su caracterización se realiza a través del catálogo de Patrimonio Histórico-Artístico, de la carta arqueológica, y del inventario de las manifestaciones etnográficas existentes en el

municipio, relacionadas especialmente con la cultura del agua. Conforme a los valores presentes en cada unidad, se establecen las siguientes categorías: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

- ✓ Limitaciones para acoger usos urbanos: muestra las áreas donde la acogida de usos urbanos tiene menos repercusiones sobre la calidad y la capacidad del medio y, en consecuencia, se basan en los valores agregados obtenidos en el diagnóstico de potencialidad. Así pues, los criterios que se utilizan para elaborar este documento son los siguientes (Hernández *et al.*, 1999): capacidad de uso agrario, calidad para la conservación, interés faunístico, calidad visual del paisaje, riesgo erosivo y grado de pendiente. Como resultado de la combinación de estos criterios, se establecen los siguientes niveles de restricción al uso urbano: nivel bajo (no existen factores limitantes significativos a la escala de la unidad); nivel medio (existe un factor limitante); nivel alto (presenta dos factores limitantes); nivel muy alto (existen tres factores o más factores limitantes y/o presencia de riesgo erosivo y/o pendientes superiores al 30%).

La consideración conjunta de estos valores al nivel de cada unidad permitirá definir las categorías marco de suelo rústico. Éstas están fijadas por la Legislación autonómica¹, que define seis categorías: Suelo Rústico Forestal, Suelo Rústico Potencialmente Productivo, Suelo Rústico de Protección, Suelo Rústico de Litoral y Costero, Asentamiento Rurales y Suelo Rústico Residual. De todas ellas, las seleccionadas en nuestro caso fueron Suelo Rústico Potencialmente Productivo y Suelo Rústico de Protección. Su elección se basa en un ejercicio de búsqueda de información en la base de datos territorial, a partir de la conversión de la definición legal de cada categoría en factores clave de búsqueda. En este sentido, la Legislación establece que el “*Suelo Rústico de Protección [es el] formado por aquél que tenga un valor natural, ecológico o paisajístico y aquel otro que afecte a monumentos o conjunto del Patrimonio Histórico-Artístico y su entorno, o de protección de acuíferos*” (Ley 5/1987, Gobierno de Canarias, 1995). Por su parte, el “*Suelo Rústico Potencialmente Productivo [está] integrado por el que sea susceptible de ser aprovechado desde el punto de vista minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico*” (Ley 5/1987, Gobierno de Canarias, 1995). Partiendo de estas definiciones, se incluyeron en la categoría de Suelo Rústico de Protección todas aquellas unidades cuyos valores naturales, paisajísticos, culturales y sociales exigieran su protección, limitando o restringiendo los usos que sobre ellos se desarrollasen. Por su parte, la asignación de unidades a la categoría de Suelo Rústico Potencialmente Productivo se realizó mediante la búsqueda selectiva de información considerando los parámetros relativos a su uso agrícola, ganadero o forestal.

Dada la heterogeneidad que presentaban las unidades asignadas a cada una de las categorías mencionadas, se procedió a la realización de un nuevo ejercicio de selección, con el fin de establecer diferencias en cuanto a su objeto de calificación. En este sentido, además de los valores de diagnóstico anteriormente mencionados, fueron introducidos en la búsqueda selectiva otros parámetros, tales como la calidad visual del paisaje, el grado de deterioro ambiental, la existencia de espacios naturales protegidos por alguna figura legal, la topografía y la proximidad a áreas urbanas. De esta nueva búsqueda selectiva deriva la calificación final, en la que se establecen cinco categorías, dos de ellas relativas al Suelo Rústico Potencialmente Productivo, y las otras tres en relación al Suelo Rústico de Protección.

Así, el Suelo Rústico de Protección, queda dividido en:

- ✓ Suelo Rústico de Protección Especial, donde quedan comprendidas aquellas unidades cuya calidad para la conservación es muy alta o alta, así como aquellas áreas protegidas por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias o por el Decreto 7/1995, de 27 de enero, por el que se aprueba el Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria. Las unidades así calificadas poseen elementos naturales de relevancia, tales como valores geomorfológicos, especies vegetales endémicas o áreas de regeneración natural de la vegetación.

¹ Las categorías vigentes durante la elaboración del trabajo estaban definidas por la Ley 5/1987. En la actualidad, éstas han sido reclasificadas por la Ley 9/1999, aunque mantienen una estructura semejante a la aquí presentada.

- ✓ Suelo Rústico de Protección Natural, que reúne aquellas unidades con media y baja calidad para la conservación, así como aquellas que, teniendo una calidad alta, se encuentran degradadas o erosionadas. También se incluyen en esta categoría las unidades con presencia de elementos significativos de importancia ambiental, cultural o social.
- ✓ Suelo Rústico de Protección de Entornos, donde quedan englobadas las unidades que, presentando una calidad para la conservación media y baja, son proclives al desencadenamiento de procesos de erosión. Igualmente se engloban aquellas otras que suponen el mantenimiento de la calidad visual del territorio o constituyen zonas de conexión con las áreas urbanas o industriales.

Por lo que respecta al Suelo Rústico Potencialmente Productivo, queda configurado por las siguientes categorías:

- ✓ Suelo Rústico Potencialmente Productivo de Alta Productividad, que engloba las unidades con alta capacidad de uso agrario, así como aquellas otras con capacidad de uso media sobre superficies de suaves pendientes, lo que hace factible un uso intensivo de los suelos.
- ✓ Suelo Rústico Potencialmente Productivo de Moderada Productividad, al que quedan asignadas las unidades con capacidad de uso agrario media y baja, y aquellas otras de alta capacidad pero con importantes pendientes o valor paisajístico, lo que impide su uso intensivo.

De esta forma, se completa una secuencia metodológica que comienza con el inventario territorial, continúa con el establecimiento de las potencialidades y limitaciones del espacio y, derivado de lo anterior, finaliza con la asignación de los usos más apropiados al Suelo Rústico del municipio y la elaboración de la normativa de uso para cada una de las categorías de este suelo.

Posteriormente, sobre esta propuesta de ordenación habrá que incorporar los nuevos crecimientos establecidos por la corporación municipal, y evaluar sus consecuencias ambientales cuestión que, desde el punto de vista metodológico, ya ha sido abordada en otros trabajos (Florez-Estrada *et al.* 1994).

4. Resultados

De acuerdo con el desarrollo metodológico expuesto, las unidades ambientales en que ha quedado dividido el término municipal de Arucas son 88. Para cada una de ellas se han calculado los siguientes valores de diagnóstico: calidad para la conservación, capacidad de uso agrario, valor del patrimonio cultural y limitaciones para acoger usos urbanos.

Por lo que respecta a la calidad para la conservación (tabla 1), destaca el escaso número de unidades con valores muy altos, altos o incluso medios. Tan sólo el 26% del espacio municipal se incluye en estas categorías, frente al 59% que representa la categoría de baja calidad para la conservación.

Calidad para la conservación	Nº de unidades	Sup (km ²)	%Sup. municipal
Muy alta	1	0.1	0.3
Alta	17	4.68	14.18
Media	13	4.01	12.15
Baja	41	19.47	59
Muy baja	16	4.73	14.33

Tabla 1. Valores de calidad para la conservación

Estos datos contrastan con los ofrecidos a nivel insular por Sánchez *et al.* (1995), quienes definieron que un 67% del territorio de la isla quedaba incluido en las tres categorías superiores. Por ello, puede afirmarse que los valores a conservar en Arucas son relativamente limitados, lo que les confiere un mayor valor añadido por cuanto su preservación en el contexto municipal debería ser una tarea prioritaria.

Todo lo contrario sucede cuando se abordan los datos de capacidad de uso agrario (tabla 2). En este sentido, casi el 54% del espacio considerado posee alta o media capacidad de uso, frente al 38%, donde la capacidad de uso es baja o muy baja. Las áreas de capacidad de uso nulo se restringen a los sectores urbanos. En general, las unidades que poseen los mayores valores se corresponden con topografías llanas, tales como llanuras aluviales, o bien con plataformas lávicas e interfluvios donde se ha producido el aporte de suelos alóctonos. Si consideramos que sólo el 23% de la isla posee capacidades de uso altas y medias (Sánchez *et al.*, 1995), puede deducirse la privilegiada situación que ocupa este municipio, pues no sólo posee una importante superficie de suelos de buena capacidad de uso, sino que además concentra buena parte de los recursos a nivel insular, por lo que éstos han de ser también un valor a proteger.

Capacidad de uso agrario	Nº de unidades	Sup (km ²)	%Sup. municipal
Alta	6	3.94	11.9
Media	22	13.81	41.8
Baja	16	4.91	14.9
Muy baja	31	7.52	22.8
Nula	13	2.83	8.6

Tabla 2. Valores de capacidad de uso agrario

El patrimonio cultural es el tercer valor de diagnóstico (tabla 3). En este caso, el 25% de la superficie municipal entra dentro de las categorías de muy alto y alto valor del patrimonio cultural, coincidiendo en general con áreas urbanas donde resaltan los valores arquitectónicos o aquellas otras donde existen yacimientos arqueológicos constatados. No obstante, es necesario poner de manifiesto que la localización de estos valores es más puntual que en los casos anteriores, aunque hayan sido adscritos a una unidad completa, por lo que su consideración en el proceso de planificación debe realizarse con las oportunas precauciones.

Valor del patrimonio cultural	Nº de unidades	Sup (km ²)	%Sup. municipal
Muy alto	2	1.04	3.15
Alto	9	7.2	21.8
Medio	6	2.9	8.5
Bajo	36	12.61	38.2
Muy bajo	35	9.27	28.1

Tabla 3. Valores del patrimonio cultural

Las limitaciones para acoger usos urbanos (tabla 4) derivan en buena medida de los valores agregados anteriores. Mediante este parámetro se expresa la mayor o menor capacidad de acogida de usos urbanos de cada unidad en función de los criterios que han sido expuestos en la metodología. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que casi el 37% de la superficie considerada presenta un muy alto nivel de restricción para este uso, coincidiendo con áreas de valores naturales o paisajísticos de gran importancia (lomos, barrancos encajados, conos volcánicos, etc.). El 22% posee un alto nivel de restricción, derivado en buena medida de su coincidencia con las mejores tierras agrícolas del municipio. En el 29.4% el grado de restricción es medio, pues se corresponde con áreas de pendientes moderadas donde tradicionalmente se han desarrollado tareas agrícolas. Finalmente, las restricciones son bajas en el 12% del territorio.

Nivel de restricción	Nº de unidades	Sup (km ²)	%Sup. municipal
Muy alto	43	12.15	36.8
Alto	8	7.21	21.9
Medio	20	9.71	29.4
Bajo	17	3.92	11.9

Tabla 4. Valores de limitaciones para acoger usos urbanos.

Una vez calculados estos valores, se realiza el proceso de búsqueda selectiva que permitirá asignar a cada unidad la categoría de suelo rústico más adaptada a sus potencialidades y limitaciones (figura 2). Este proceso incluye 73 de las 88 unidades, pues las 15 restantes coinciden con áreas urbanas o industriales que no tienen cabida en los presupuestos anteriormente mencionados.

Atendiendo a las dos grandes categorías, el 46% del territorio puede ser clasificado como Suelo Rústico Potencialmente Productivo y casi un 44% dentro del Suelo Rústico Protegido. Realizando un análisis desglosado de cada una de ellas comprobamos los siguientes aspectos:

El Suelo Rústico de Protección Especial supone el 12.3% del territorio municipal, valor que se encuentra en consonancia con los resultados obtenidos en calidad para la conservación, donde se destacaba la degradación de buena parte de los valores naturales del municipio como consecuencia de la presión antrópica a que había sido sometido. Configuran esta categoría unidades ubicadas en el área de costa, donde las plataformas de abrasión marina y los acantilados son formas dominantes, barrancos encajados que conservan vegetación natural de alto valor, y áreas de interés para la avifauna asociadas a la presencia de recursos hídricos (balsas).

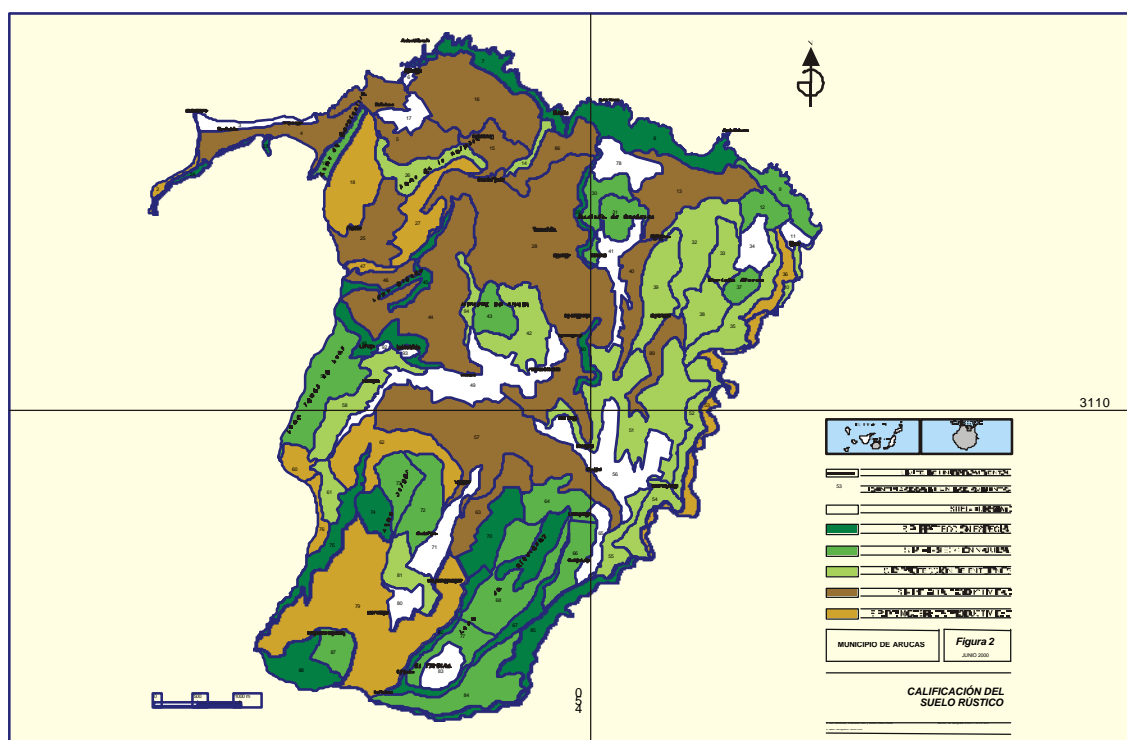


Figura 2. Calificación del Suelo Rústico

Categoría de Suelo Rústico	Nº de unidades	Sup (km ²)	%Sup. municipal
S.R. Protección Especial	16	4.07	12.3
S.R. Protección Natural	16	4.75	14.4
S.R. Protección de Entornos	17	5.62	17
S.R.P.P. (Alta Productividad)	14	10.78	32.7
S.R.P.P. (Moderada Productividad)	10	4.51	13.6

Tabla 5. Valores de las diferentes categorías de Suelo Rústico.

El Suelo Rústico de Protección Natural representa el 14.4% del municipio. Desde un punto de vista geomorfológico coincide con conos volcánicos, así como con laderas e interfluvios alomados de la mitad meridional del municipio que constituyen el área de recuperación potencial del monteverde.

El Suelo Rústico de Protección de Entornos supone el 17% de la superficie total. Geográficamente es más abundante en la mitad septentrional del municipio, donde la mayor presión antrópica ha originado la degradación de elementos naturales que podían ser considerados como hitos dentro del municipio. Esto ocurre con el propio volcán de la montaña de Arucas o interfluvios bastante degradados por procesos de erosión.

El Suelo Rústico Potencialmente Productivo de Alta Productividad es la categoría que engloba la mayor superficie (32.7%). Recordemos en este sentido que los resultados de la capacidad de uso agrario confirmaban la elevada potencialidad de uso de buena parte de los suelos municipales, destacando por su extensión los correspondientes a las denominadas Vega alta y baja de Arucas.

El Suelo Rústico Potencialmente Productivo de Moderada Productividad representa el 13.6% del espacio y se asocia a interfluvios alomados y laderas de escasa pendiente del área meridional, donde tradicionalmente se ha desarrollado el denominado policultivo de medianías. Estas áreas se vinculan en la actualidad a la agricultura a tiempo parcial.

Finalmente, de las características de cada una de estas categorías deriva la normativa de uso aplicable a cada caso, tal como queda expuesta en la siguiente tabla resumen.

Categoría de Suelo Rústico	Usos Característicos	Usos compatibles	Usos prohibidos
S.R. Protección Especial	Científico Didáctico Cultural	Recreo-ocio sin infraestructura Restauración de ecosistemas Agrícola existente Residencial existente	Todos los demás
S.R. Protección Natural	Científico Didáctico Cultural	Recreo-ocio Restauración de ecosistemas Agrícola existente Residencial existente Equipamientos e infraestructuras previo Plan Especial	Todos los demás
S.R. Protección de Entornos	Científico Didáctico Cultural	Recreo-ocio Restauración de ecosistemas Agrícola existente Residencial existente Equipamientos e infraestructuras previo Plan Especial	Todos los demás
S.R.P.P. de Alta Productividad	Agrícola Ganadero Otros usos relacionados	Recreo-ocio Residencial condicionado Equipamientos e infraestructuras previo Plan Especial	Todos los demás
S.R.P.P. de Moderada Productividad	Agrícola Ganadero Otros usos relacionados	Recreo-ocio Roturaciones restringidas Residencial condicionado Equipamientos e infraestructuras previo Plan Especial	Todos los demás

Tabla 6. Resumen de la normativa de uso del Suelo Rústico.

5. Discusión y conclusiones

En el ámbito del planeamiento municipal, el suelo no urbanizable ha jugado tradicionalmente un papel subsidiario y dependiente de las implantaciones urbanas. Si bien en las últimas décadas esta tendencia parecía corregirse, siendo buena prueba de ello la legislación en materia de suelo elaborada desde las diferentes comunidades autónomas, y se comenzaba a entender su importante contribución en el Desarrollo Sostenible de un territorio, las últimas modificaciones de la Ley del Suelo (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones) hacen temer una seria involución. En su exposición de motivos esta Ley señala: *“la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”*. Por si ello no fuese suficiente, las últimas medidas liberalizadoras en materia de vivienda y suelo, adoptadas por el Gobierno en junio de este año, eliminan la “discrecionalidad” que la Ley del Suelo otorgaba a los ayuntamientos para calificar suelo como no urbanizable, y les obliga a justificar “objetivamente” su declaración en cada caso.

Todo ello indica que estamos asistiendo a una inversión de los planteamientos: ya no hay que justificar por qué se urbaniza un territorio; por el contrario, lo que se exige desde la legislación vigente es demostrar y probar las causas que impiden, fundamentalmente a la iniciativa privada, edificar en un área dada. Si ello es de por sí grave, sus consecuencias se amplifican en ámbitos insulares reducidos como el canario, donde estos planteamientos desdibujan el enorme esfuerzo legislativo y metodológico realizado en esta materia.

En este trabajo se ha mostrado la metodología desarrollada para el tratamiento del Suelo Rústico en un Plan General de Ordenación Urbana. Con ella se consiguió un doble objetivo. Por un lado, mediante el mapa de limitaciones de uso se discriminó el territorio en función de su mayor o menor aptitud para acoger suelos urbanos, de manera que el planificador dispusiera de una herramienta de decisión para la ubicación de estos suelos. Por otro, se determinaron las categorías de suelo rústico que más se adaptaban al espacio abordado, así como los usos más adecuados a cada categoría. Los valores de diagnóstico (calidad para la conservación, capacidad de uso agrario y valor cultural) se muestran como factores clave a lo largo del proceso seguido, pues son los que permiten valorar las potencialidades y limitaciones del espacio a las que debe someterse todo ejercicio planificador.

Por tanto, se consigue aportar un procedimiento técnico mediante el cual se asegura un tratamiento integrado del territorio y de los distintos tipos de suelo. Sin embargo, los esfuerzos por desarrollar estas herramientas pocas veces se ven compensados con su plasmación en la realidad. Lo cierto es que la Ordenación del Territorio se ve sometida con demasiada frecuencia a criterios económicos y políticos más que a los técnicos. Los futuros crecimientos urbanos se establecen en muchas ocasiones mediante convenios urbanísticos en los que se dejan de lado los valores o limitaciones del territorio. En este sentido, la figura 3 nos muestra cómo algunos de los nuevos crecimientos del municipio analizado se instalan sobre lugares con niveles de restricción importantes de cara al uso urbano.

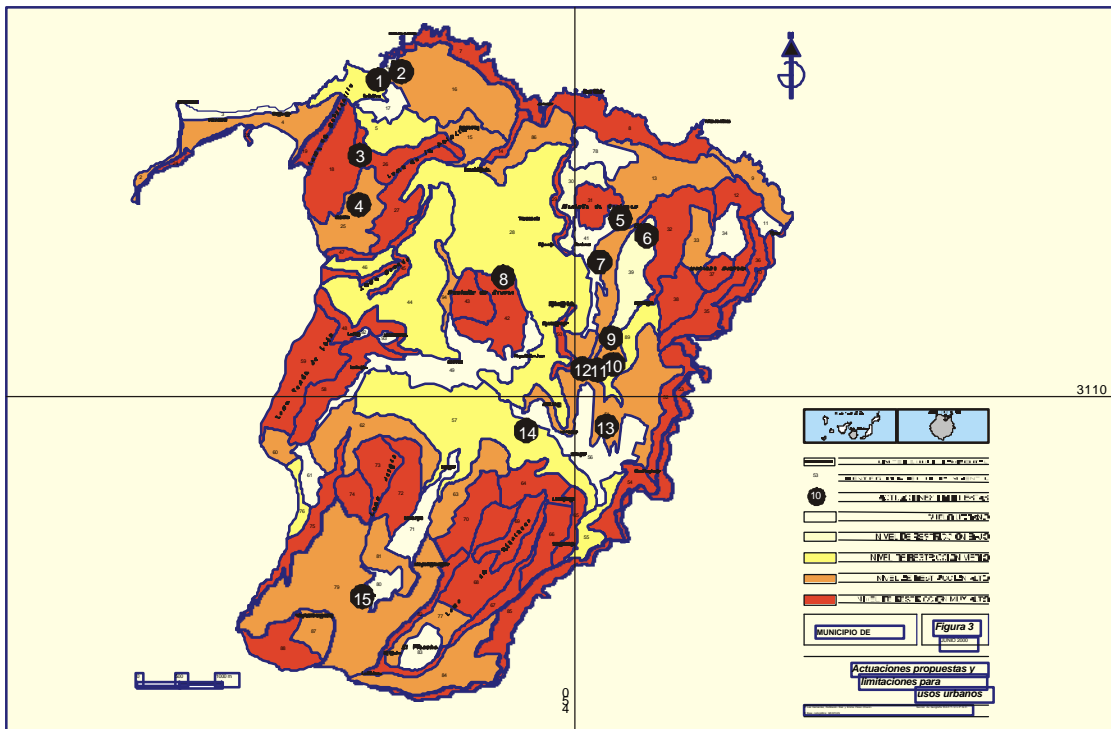


Figura 3. Actuciones propuestas y limitaciones para acoger usos urbanos

La consecuencia más inmediata de este proceso, la especulación del territorio, acaba viciando todo el ejercicio planificador y echa por tierra cualquier herramienta técnica. El suelo rústico, olvidado hasta hace unos años en el proceso, acaba centrando todas las atenciones, pero no por sus valores sino porque es el único que en un corto espacio de tiempo permitirá obtener el mayor beneficio económico. En la actualidad, el suelo rústico es capaz de generar riqueza en el momento en que adquiere el valor de “urbanizable no formal”. De esta forma, lejos de potenciar los valores intrínsecos de cada sector del territorio, este suelo puede acabar adquiriendo el calificativo de “residual de la actividad urbana”.

En definitiva, y puesto que *“corren malos tiempos para el suelo rústico”*, la investigación y desarrollo de metodologías que permitan su valoración apoyada en criterios científicos y técnicos es quizás hoy más necesaria que nunca.

6. Referencias bibliográficas

- Albanese, G.; D'Angelo, M.E. (1992): *L'urbanistica tra territorio e ambiente*, Gangemi editore, Roma, 230 p.
- Bertrand, G. (1981): Construire la géographie physique, *Géodoc*. nº 23, 48 p.
- Bolós, M.; Bovet, M.T.; Estruch, X.; Pena, R.; Ribas, J. y Soler, J. (1992): *Manual de Ciencia del Paisaje*, Ed. Masson, París, 272 p.
- Cendrero, A.; Nieto, M.; Robles, F.; Sánchez, J. et col. (1986): *Mapa geocientífico de la Provincia de Valencia*. Valencia, Diputación Provincial de Valencia, 4 Tomos.
- Flórez-Estrada, I.; Pérez-Chacón, E.; Alonso, I.; González, F.; Martel, F.; Romero, L.; Suárez, M.; Torres, C.G. (1994): Aproximación metodológica a la prognosis del paisaje: la evaluación de impacto ambiental de un plan general municipal. *Monografies de l' EQUIP*, nº4: 35-45.
- Gobierno de Canarias (1995): *Legislación canaria del suelo y el medio ambiente*. S/C de Tenerife, Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias, 296 p.
- Gobierno de Canarias (1999): *Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria, Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, 207 p.
- Gómez Orea, D. (1978): *El medio físico y la planificación*. Madrid, Cuadernos del CIFCA, nº 10.
- Gómez Orea, D. (1994): *Ordenación del territorio: una aproximación desde el Medio Físico*. Madrid, ITGE-Editorial Agrícola Española, S.A., 238 p.
- Hernández, L.; Ruiz, P.; Naranjo, A.; Camino, J.; Romero, L. y Pérez-Chacón, E. (1999): Aplicaciones de las unidades de paisaje en los diagnósticos de limitaciones para acoger usos urbanos. *Monografies de l' EQUIP*, nº7: 91-104.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*. Jefatura del Estado, BOE nº 89, de 14 de abril de 1998.
- Mallarach, J.M. (1999): *Críteris i mètodes d'avaluació del patrimoni natural*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Documents dels Quaderns de medi ambient, nº2, 106 p.
- Martínez de Pisón, E. (1998): El concepto de paisaje como instrumento de conocimiento ambiental, *Paisaje y Medio Ambiente*: 9-28.
- M.O.P.T. (1992): *Guía para la elaboración de estudios del medio físico*. Madrid, Secretaría General Técnica y Centro de Publicaciones del M.O.P.T., 809 p.
- Nieto Salvatierra, M.; Obarti Seguera et al. (1992): *La Evaluación del Impacto Ambiental en el planeamiento Urbanístico*. Valencia, Generalitat Valenciana, Colección "Territori", 185 p.
- Pérez-Chacón, E. (1995): Ciencia del paisaje y planes de ordenación territorial. *Ponencias II Congreso de Ciencia del Paisaje*, Barcelona, Universitat de Barcelona y Fundació "la Caixa", pp. 31-58.
- Ramos, A. (1979): *Planificación física y Ecología. Modelos y Métodos. Estudios integrados. La técnica de superposición de transparentes*. Madrid, EMESA.

Rougerie, G. y Beroutchachvili, N. (1991): *Géosystèmes et paysages. Bilan et méthodes*. Paris, Armand Colin, 302 p.

Sánchez, J.; Ríos, C.; Pérez-Chacón, E. y Suárez, C. (1995): *Cartografía del potencial del medio natural de Gran Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular de Gran Canaria, Universidad de Valencia y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 165 p. más anexo cartográfico.

Sochava, V.B. (1972): The study of Geosystems: the current stage in Complex Physical Geography, *International Geography*: 298-301.

Zonneveld, I.S. (1995): *Land Ecology*. Amsterdam, SPB Academic Publishing, 199 p.

