

# La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO

Dr. Arquitecto, urbanista

**RESUMEN:** Se desarrolla un análisis muy pesimista de cómo el acelerado deterioro del espacio rústico no solo es una cuestión de indisciplina costumbrista y debilidad política, sino que está estructural e históricamente determinado como un proceso difuso, extenso e irreversible, basado en actitudes profundamente arraigadas de un ciego lavarse las manos ('poncianismo'), tanto por incredulidad 'tomasiánica' como por bastardos intereses 'judasianos'. Se analiza la parcela mínima de cultivo en toda España como muestra de la visión localista hacia el fraccionamiento irreductible en el límite del espacio rural, las tendencias jurisprudenciales compasivas ante las construcciones ilegales, así como las políticas urbanísticas actuales. La eventual adopción consciente de decisiones políticas para detener, corregir o paliar estos procesos de degradación tropiezan con la enorme dificultad sociopolítica de que habrían de adoptarse desde un nivel de gobierno y ámbito de comprensión sistémica mucho más global y elevado del en que, sin embargo, ahora están localizadas las competencias para controlar las múltiples microdecisiones que impulsan y conforman su destrucción paulatina. Sólo cuando el proceso haya alcanzado dimensiones mucho más graves e irreversibles, cercanas al grado de consunción o saturación en el borde de la irrecuperabilidad ecológica, se supone que el cuerpo político será capaz de apreciar el fin y de reaccionar tomasianamente, pero ya sería demasiado tarde.

**Descriptor:** Local-Global. Medio rural. Ciudad dispersa. Desurbanización. Urbanizaciones ilegales. Suelo rústico.

## I. ESCALAS GLOBALES Y LOCALES DE LOS FENÓMENOS EN EL ESPACIO

Se pretende plantear un ensayo de aproximación explicativa del proceso imparable de destrucción global del frágil espacio rural en España por aplicación acumulativa y generalizada de decisiones basadas sólo en 'lógicas locales', formulando las hipótesis de que:

- (1) Las *escalas analíticas* desde las que han de ser percibidos y, por ende, mejor gobernados o controlados los efectos globales acumulativos de decisiones locales, esparcidas aleatoriamente sobre un espacio limitado, han de ser *inversamente proporcionales* al ámbito de acción o *impacto* ecológico de dichas decisiones caóticas de nivel local (a mayor escala o mayor tamaño con el que se contemplan los fenómenos, se percibe

\* Este trabajo procede básicamente de la ponencia "Utilización urbanística patológica del suelo rústico: una referencia a la legislación autonómica", presentada en las III Jornadas de Disciplina Urbanística sobre "Urbanismo y Protección del Medio", organizadas por la Dirección General de Urbanismo del Gobierno de Aragón, celebradas en Zaragoza, del 24 al 26 de mayo de 2000 (cuyas Actas finalmente no se han

publicado), si bien en algunas partes ha sido muy reelaborado. Debo agradecer como es debido los comentarios críticos que me han formulado tres *referees* anónimos a la primera versión de este trabajo (nov. 2001), gracias a los cuales lo he depurado y abreviado para esta segunda versión.

Recibido: 19/11/01; revisado: 1/04/02  
Emilio: garcibelli@mfom.es

- un menor ámbito de interrelaciones y viceversa);
- (2) La eficacia de las medidas disciplinarias protectoras del entorno y de las reglas correctoras de las lógicas locales caóticas es también inversamente proporcional a:
- (i) la demagogia política en la aplicación de las formas democráticas en sociedades previamente alienadas por el consumo de masas (a más demagogia menor eficacia disciplinar).
  - (ii) la dilación en el tiempo de la percepción colectiva de los efectos acumulativos de dichas acciones locales aleatorias (a mayor alejamiento de los efectos menor eficacia correctora);
  - (iii) la abundancia relativa del bien que determina la percepción económica del valor de escasez relativa del espacio rural considerado como recurso no renovable (a menor abundancia mayor valor social).

Estas observaciones e hipótesis explicativas, muy genéricas, sobre la percepción sociocultural y económica y sobre la capacidad de reacción del gobierno político de la comunidad ante la destrucción de su propio medio, en este trabajo se aplican a la “cuestión rural”. Se van a proyectar sobre el entramado jurídico que habilita las segregaciones rústicas de la propiedad en unidades mínimas de cultivo de la legislación agraria —puerta de entrada para su destrucción paulatina y sistemática—, así como sobre la legislación urbanística estatal y autonómica, sobre la competencia municipal en el control de la legalidad de las construcciones, además de la jurisprudencia permisiva vertida sobre los modos de ejercer dicho control. Todas estas proyecciones de un comportamiento cultural y político intrínsecamente viciado por la lógica local inmediata de la visión de gran escala y escasa perspectiva hacen que la percepción global y la voluntad de reacción política de nuestra sociedad para impedir el deterioro del espacio rural proyecte una sombra con perfiles esencial y ontológicamente muy pesimistas ante lo que heredarán las próximas generaciones.

Estamos, pues, ante un proceso que, por ser primariamente de carácter socio-político, se moviliza con mecanismos de acción-reacción de muy corto o medio plazo, donde las decisiones políticas para resolver un problema puntual son adoptadas y probadas en el escaso lapso de días, meses, una legislatura, a lo sumo. Pero que también, por la propia naturaleza irreversible de los fenómenos de agresiones y destrucción del medio rural en nuestras sociedades económicamente desarrolladas —pero de subdesarrollada perspicacia frente a la Naturaleza—, esas decisiones nos sitúan ante procesos globales acumulativos cuyos efectos sólo se pueden prever tendencialmente, si acaso predecir su evolución, para el medio o muy largo plazo, como son todos los procesos ecológicos siempre de ciclo lento y largo.

La contradicción temporal profunda entre el momento de adoptar o no medidas políticas correctoras y el momento de percibir o no sus efectos reales hace que estemos jugando con estos fenómenos irreversibles tratándolos con un descrédito y una incredulidad como si quienes los predicen o predicen fueran charlatanes, adivinos, visionarios futurólogos, salvadores, aguafiestas o, incluso, iluminados ‘salvapatrias’ —contra los que ya estamos vacunados— y que parece que hayamos de despreciarlos porque nos quieren ‘salvar a la fuerza’ y contra nuestra voluntad. Algunos políticos acomodaticios, cuando actúan como meros instrumentistas de las opiniones públicas, dejan que a este lado crezca un vacío de credibilidad entre las masas inertes y en el lado del ‘más allá’ los científicos ecólogos que ‘predicen’ (del lat. | *prædikere* |) el futuro y los ecologistas activos que ‘predican’ (lat. | *prædikare* |) su destrucción. Es como en el cuento del “bolón”...

§2. El gran tema de las escalas de la representación y conocimiento del espacio ha ocupado un buen volumen de estudios de los geógrafos (*cf.* GUTIÉRREZ PUEBLA, 2001), con reflejos en los métodos del conocimiento científico en torno al reduccionismo analítico (*regressus essentialis*) versus el holismo sintético (*progressus* hacia las totalidades), pasando por la teoría de sistemas y sus niveles de resolución subsistemáticos, la complejidad creciente versus simplicidad decreciente, etc. Desde nuestra perspectiva geográfica nos basta reconocer que cuanto

*menor* sea la escala desde la que se perciba un problema espacial<sup>1</sup>, es decir, cuanto más nos alejemos de los intereses privados que gobiernan las decisiones aisladas de los individuos en el espacio geográfico, *mayor* y mejor será la percepción global de las interacciones y los fenómenos que éstos generan, alterando y transformando, a veces irreversiblemente, ese territorio. Así como para el gobierno o administración de la comunidad que ocupa dicho territorio, desde esta escala globalista se percibirán los problemas e implementarán mejor las acciones estratégicas necesarias a emprender en defensa del interés general a medio y largo plazo.

Mas, ese proceso de elevación y distanciamiento con suficiente perspectiva sobre el objeto o elemento a gobernar sólo es válido mientras no se pierda la capacidad de resolución o discernimiento de los fenómenos a observar. Es decir, podrá elevarse la perspectiva sólo hasta un cierto nivel u *horizonte crítico* de alejamiento en el que, al situarse alejado y por encima del objeto, se dejan de percibir las interacciones entre los elementos, subsistemas e interrelaciones locales que gobiernan dicho nivel; y éstas, a partir de dicho horizonte crítico, quedan ya mejor integradas y explicadas en las unidades significantes del rango/nivel inmediatamente superior: desde el organismo 'hombre-individuo', al grupo familiar-tribal-social, de éste a la nación, de ésta a las federaciones o uniones de naciones, etc. La visión de la Tierra desde la estación Mir no permite percibir directamente las interacciones sociales de los hombres, ni de sus regiones ni de sus países, siendo los continentes, los océanos y la evolución de las nubes, a lo sumo, las unidades significantes de referencia y de máximo poder de resolución que son percibibles desde ese tan elevado nivel de globalidad.

Exactamente esta constatación evidente es lo que exige y justifica las diversas escalas de

análisis de los campos o regiones disciplinares de las respectivas ciencias que investigan la realidad y que se van acoplando unas dentro de otras, como las *matrioshkas* rusas, transcurriendo (sólo referido a rangos espaciales) por los niveles crecientes donde la arquitectura (casa), el urbanismo (ciudad), la geografía (región), la ecología (ambiente) y la coranomía (globalidad) han ido teniendo el rango adecuado de su campo disciplinar, incluso su época propia de aparición de la disciplina misma (ver GARCÍA-BELLIDO, 1994).

§3. Para mejor poder encauzar o corregir los fenómenos o elementos que operan en el nivel local **n** (dentro del rango o campo disciplinar llamémosle **N**), para una óptima percepción global y suficientemente neutral de sus interacciones y conflictos, así como para lograr la mayor capacidad de emitir soluciones, dirimir conflictos o consensuar reglas y normas del gobierno de dicho conjunto de elementos de nivel local, es intrínsecamente propio de la teoría de sistemas que el órgano decisor ha de situarse y gobernar desde el nivel **n+1**, sea orgánico, político o virtual. Igualmente desde los sucesivos niveles **n+2**, **n+3**, ... **n+i** se obtiene una mejor percepción global de las interacciones que ocurren en el ámbito inferior **(n+i)-1**.

Hasta que la escala de su contemplación sea tan reducida en el 'horizonte crítico' de dicho rango disciplinar **N** que los elementos **n** pierden ya su relevancia explicativa como tales, por quedar subsumidos o integrados en el nivel o rango **O** de elementos tipo **o**, desde el cual y con la nueva unidad **o** vuelven a regenerarse gradientes de escalas decrecientes de percepción de sus relaciones local-globales **o+1**, **o+i**, etc., desde el que ya se percibe otra categoría de fenómenos, en los cuales cada unidad elemental **o** ha quedado integrada por conjuntos agregados de elementos **n**. Es trascendente para la consistencia y progresión del conocimiento

<sup>1</sup> En la cuestión de las escalas todo depende del término de comparación utilizado para aquello que adjetivemos como 'mayor' o 'menor' que la cosa de referencia. La relación adjetiva es más sencilla y nemotécnica si hacemos que 'escala' signifique lo mismo que 'tamaño' (*escala = tamaño*) con el que vemos la proyección de los objetos, casas o ciudades representados; es decir: mayor tamaño, mayor escala, más cerca, más bajo, más grande (hasta escala 1/1, con denominador unidad o a tamaño

real o *grandeur nature*); y menor tamaño, menor escala, menos cerca, menos bajo (o más alto) y menos grande (o más pequeño). Los objetos, como es obvio, se ven más pequeños cuanto más elevada o distante sea su visión de ellos, cuanto mayor sea la altura o nivel contemplativos, siendo, por ende, "menor su escala o tamaño" de proyección y "menor el poder de resolución"; y viceversa (una escala 1/1.000 es 10 veces *menor* que una de 1/100 y ésta es 10 veces *mayor* que aquélla).

científico en 'vertical' que los vértices o puntos de coronación de un rango constituyan los elementos unidad del rango inmediato superior (ver FIGS. 1 y 2).

Ello es porque sólo desde ciertas escalas pertinentes a cada fenómeno o problema (dentro del rango u horizonte donde éste se puede expresar sin que llegue a esfumarse la identidad de los elementos que lo conforman) es posible obtener una percepción global de los resultados, de las interacciones entre los elementos o fenómenos que ocurren aparentemente inconexos en dicho rango o campo analítico-disciplinar. Dentro de cada rango (disciplina), cuanto menor es la escala o más elevado el nivel de visión del tipo de fenómenos y procesos propios de ese rango, mayor es la pérdida de potencia de resolución, esfumándose la capacidad de examinar las causas últimas que motivan dichos procesos, ya que observamos sólo sus efectos 'macro' (en la escala de la evolución zoológica la biología molecular pierde ya su capacidad de resolución para pasar a la genética de poblaciones, la sociobiología y la ecología).

Tal es como se han ido discriminando los sucesivos rangos internos de los propios campos disciplinares (por ejemplo, la física atómica, nuclear o de partículas es un reducto dentro de la física general de los cuerpos; la físico-química dentro de la química general; la bioquímica, biología

molecular o genética dentro de la biología; las neurociencias o la psicología o la sociobiología dentro de las ciencias sociales y humanas; la termodinámica o la biofísica dentro de la ecología; la geología, la geofísica, etc. etc., hasta la astrofísica y la cosmología... donde se estudian conjuntamente los incommensurables de lo más pequeño con lo más inmenso que, en el origen, estaba compuesto sólo por lo más ínfimo. Pero esa circularidad de la ciencia es otro problema.

No basta con recluir la explicación en un fácil y estéril comodín del tipo "ese proceso es porque 'de alguna manera' o 'internamente' o 'por causas o mecanismos internos' se generan tales efectos". Debe aumentarse la escala de visión, es decir, ha de descenderse en el nivel analítico de los elementos y fenómenos que nutren dicho campo disciplinar para poder explicarlo de modo consistente (la química se hizo física en cuanto se entendió la estructura atómica de los elementos y las moléculas, como la física newtoniana y relativista pudieron complementarse con la física cuántica cuando se desciende a la ínfima escala de las partículas subatómicas). Al menos, habrá que intentarlo, aunque las disciplinas llamadas sociales o humanas, inmersas en las políticas de la acción histórica, sean muy reacias a dejarse someter a análisis de racionalidad.

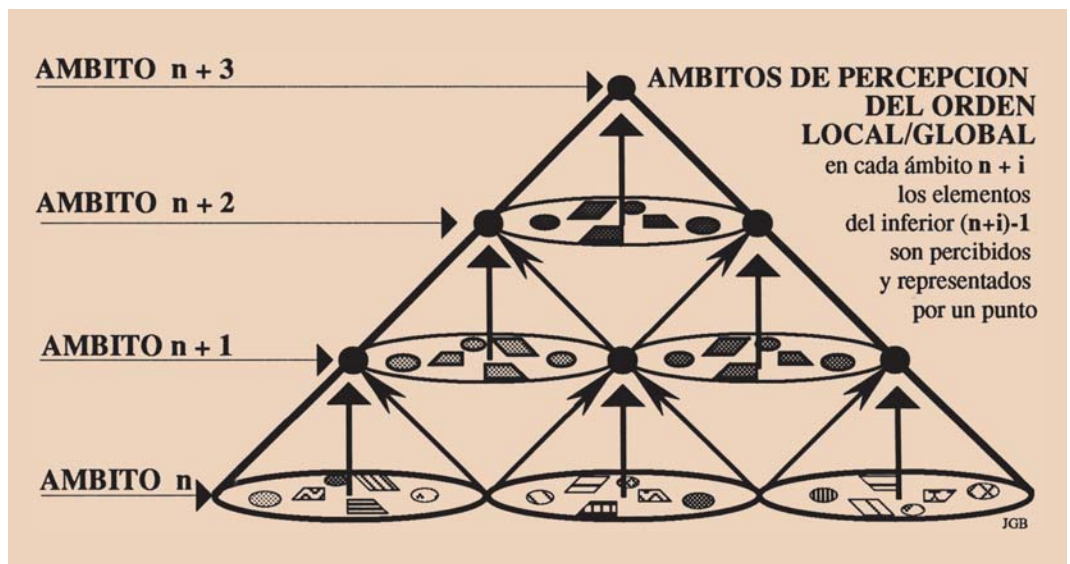


FIG. 1. Ámbitos respectivos de los órdenes local/global



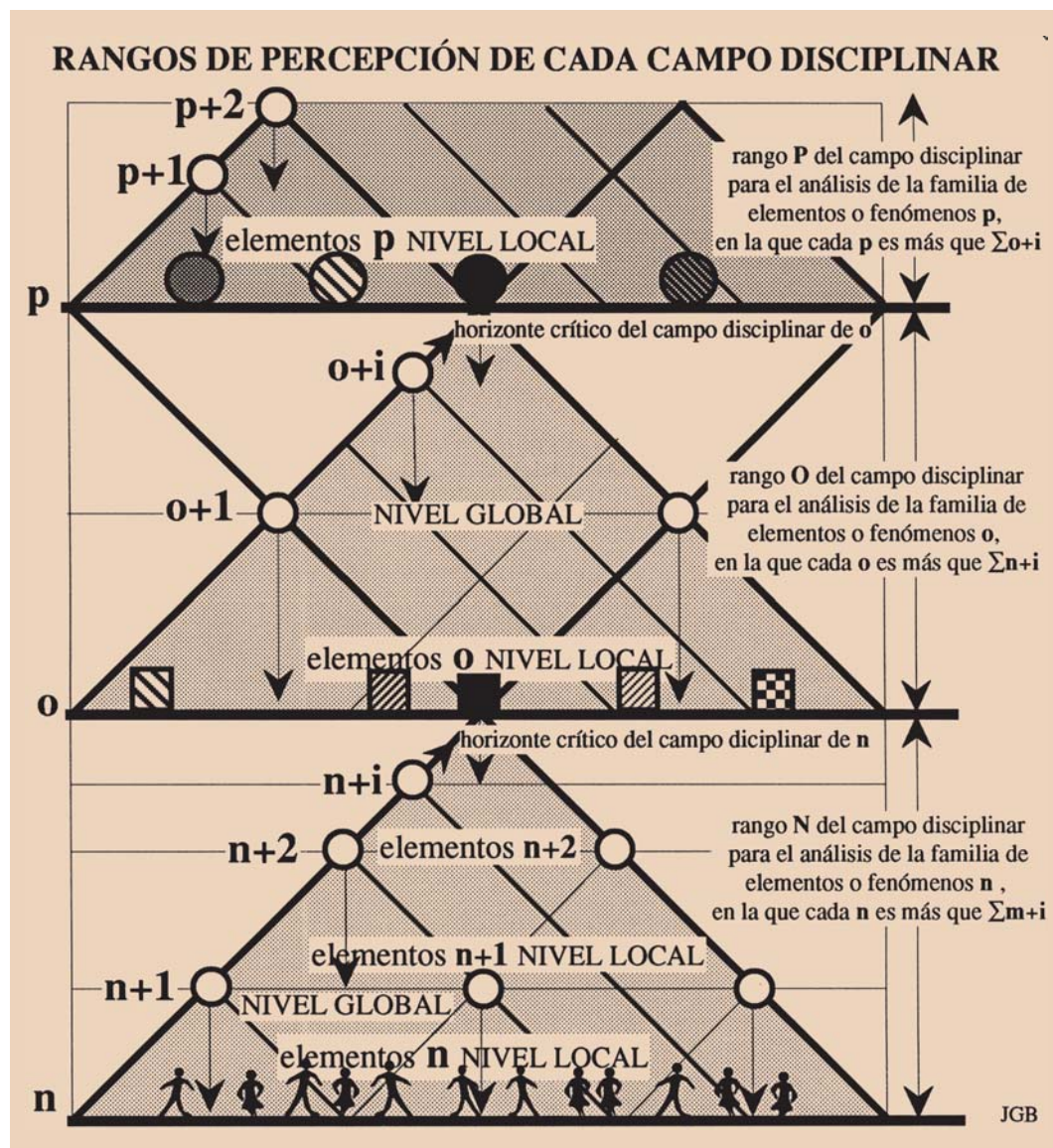


FIG. 2. Rangos de percepción de los campos disciplinares desde sus respectivos niveles locales y globales

§4. Efectivamente. Las razones, causas o sinrazones sociológicas, económicas, ideológicas, jurídicas y políticas de estos fenómenos globales de dispersión y acumulación espacial que caracterizan a la Urbanística y, en especial, la diseminación en el espacio rural, han de subyacer en el nivel ínfimo del análisis micro, exigiéndose para llegar hasta ellas del *regressus* profundo hasta las lógicas locales de intereses parciales que gobiernan las acciones y deci-

siones de cada actor o agente individual dirigidas a obtener el máximo rendimiento a su microespacio. Es el efecto agregado acumulativo de decisiones basadas en las lógicas local-individuales —inocuas en sí mismas si son aisladamente evaluadas (como ese frívolo, tranquilizador y ambiguo criterio indefinido de autorizar viviendas en el campo “si no existiere peligro de formación de núcleo de población”)— las que, al contemplarse sus resultados en su menor escala o nivel más

global, aparece con toda su virulencia la insensatez de su frívola y demagógica permisividad.

Ciertamente, la acumulación en un mismo espacio de miles de pequeñas decisiones tomadas en un escaso lapso de tiempo para satisfacer los intereses privados más inmediatos acaba configurando la irreversible alteración del propio espacio y la contradicción sobrevenida con los fines privados por los que se hubiera ido perpetrando su consunción.

Los efectos acumulativos por suma de decisiones aleatorias, especialmente las tomadas sobre el siempre frágil espacio rural, son irreversibles a largo plazo y provocan la perturbación del entero sistema ecológico o su destrucción misma. Son como las radiaciones o la ingesta de arsénico o plomo, por las que cantidades homeopáticas insensibles y desapercibidas, lenta y despaciosamente tomadas, tienen efectos acumulativos gravosos en progresión geométrica y acaban matando al organismo vivo así bombardeado, al no dar tiempo para su eliminación.

Esto es lo que nos está ocurriendo con el espacio rural en España. Y, por extensión de las mismas y universales lógicas locales, también en la globalidad de los territorios sometidos a una gran presión antrópica, excepto en algunos muy contados donde se ha empezado ya a percibir el grave problema que se avecina.

## 2. INSERCIÓN DE LA VARIABLE TIEMPO EN LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS CORRECTORAS

§5. Genéricamente hablando —y en especial en el seno de sociedades permeables y en constante competencia por un espacio escaso— puede sustentarse que las acciones individual-locales, que caótica, aleatoria y libérrimamente despliegan los actores individuales en un espacio social muy frágil, tienden a ser específicamente contradictorias con los intereses globales del desarrollo y crecimiento sostenible de esa misma comunidad; a no ser que, al interactuar intereses individuales encontrados, se autogeneren *reglas, códigos o normas de autocontrol y disciplina* internas para la autodefensa y autosubsistencia del propio grupo o

comunidad. Estas reglas, códigos y normas configuran el objetivo de un *órgano de gobierno de la globalidad* del grupo social (sea personificado en el macho *alfa*, padre/madre, jefe, cacique, rey, tirano o representante por consenso del senado, asamblea de notables o democracia, según la teoría del Estado desde Platón, Locke y Hobbes) que necesariamente acaba por emerger del constante conflicto interno y para la mera supervivencia del mismo, mediante crecimiento, segmentación, diferenciación, especialización y jerarquización de las funciones de control, proceso propio de los sistemas adaptativos y autoorganizativos complejos (*cfr. per alia* GIDDENS & TURNER, 1987).

Órgano de gobierno que, por su endógena, especializada y finalista conformación como un órgano con una específica función directivo-coordinadora, está encargado de contener y domeñar los intereses particulares en conflicto que se expresan con las lógicas locales dominantes, emitiendo tales normas y reglas de control y disciplina, haciéndolas cumplir e imponiendo la disciplina para que prevalezcan los intereses generales en el seno del espacio social común. Y no sólo a corto plazo, sino a más largo plazo también, hasta donde se pueda vislumbrar el porvenir de supervivencia del grupo social.

Aquí va a residir una de las fisuras político-sociales más graves a largo plazo típica de los problemas ecológicos, por la poderosa inercia hacia la indisciplina e individualismo frente a la ejecución de reglas correctoras 'impopulares' que han de imponerse sobre ciertos hábitos y tendencias sociales...

§6. Las reglas de control **R** que ejerce el gobierno de la colectividad sobre las acciones local-individuales para corregir o enmendar las reglas natural-culturales heredadas **R** o los fenómenos cuyos efectos se quieren variar (suavizar, detener, invertir su tendencia), podrían expresarse como funciones matemáticas en las que la variable dependiente (**y**) es la expresión cuantitativa de los efectos a considerar (densidad, volumen, habitantes por km<sup>2</sup>, contaminación de las aguas, emisión de ruido, CO<sub>2</sub>, CFC, otros efluentes, vertidos, intensidad media diaria en una vía, número de muertos en una curva concreta, etc.) y la independiente fuese

el tiempo ( $t$ ), de tal modo que la *eficacia* en la aplicación de dicha regla correctora **R** será una función del efecto considerado y del tiempo (ver FIG. 3):

$$R \{y = f(t)\}$$

En el proceso de crecimiento acumulativo de estos efectos, y referidos a una unidad de superficie normalizada, se determina un *nivel o umbral crítico* ( $N_c$ ) de saturación (volumen, densidad, asfixia, polución, contaminación de las aguas, distancia crítica conectiva de accesibilidad y adyacencia entre coranemas, hacinamiento, etc.), según la tecnología, medios o criterios sanitarios, políticos, económicos, de capacidad de la red viaria, de renovación de recursos, etc., variables, a su vez, con la historia de cada cultura y sus valores ecológicos, sociales o culturales.

Cuando en la evolución del proceso dichos valores críticos se alcanzan, en el instante  $t_i$  del punto  $N_c$ , se supone que se está entrando en una época de creciente destrucción, daños y agravamiento de esos valores al haberse sobrepasado dicho umbral o punto crítico. Cuanto mayor sea el tiempo durante el que este proceso siga acumulando sus efectos, más allá del instante  $t_i$ , y sin tomar medidas de reacción, más se irán incrementando los mismos y más irreversibles serán los daños causados (aparcamientos en doble fila,

colapsos circulatorios, caso de extracción de aguas freáticas, de canteras, vertidos de contaminantes de suelos, ruina y destrucción de edificios históricos, nuevas construcciones de mayor altura, uso, deterioro del paisaje, anuncios publicitarios en los campos, etc.)

Cuando esa sociedad observa y evalúa este proceso se supone deberá reaccionar, en el momento  $t_r$ , para evitar daños mayores. Para ello tratará de adoptar la política correspondiente a la regla correctora **R** (o una combinación de varias de ellas, según las causas y las políticas remediales aplicables).

Si en ese momento  $t_r$  (de adopción de las medidas adecuadas de reacción) se decide aplicar la regla **R**, removiendo la inercia e intereses particulares expresados por las lógicas locales causantes del daño, se iniciará la rama descendente del ángulo de la tangente a la curva, cuya derivada en cada instante puede representarse por la tangente a la curva en el punto respectivo (ver recuadros menores en dicha FIG. 3). La función correctora no será inmediatamente efectiva, sino que desplegará la forma de otra curva distinta debido a su aplicación paulatina o progresiva, a la inercia del sistema social y urbano, etc., características que tenderán a equilibrar las componentes vectoriales de ambas curvas, las cuales en cada punto irán contrarrestando sus efectos.

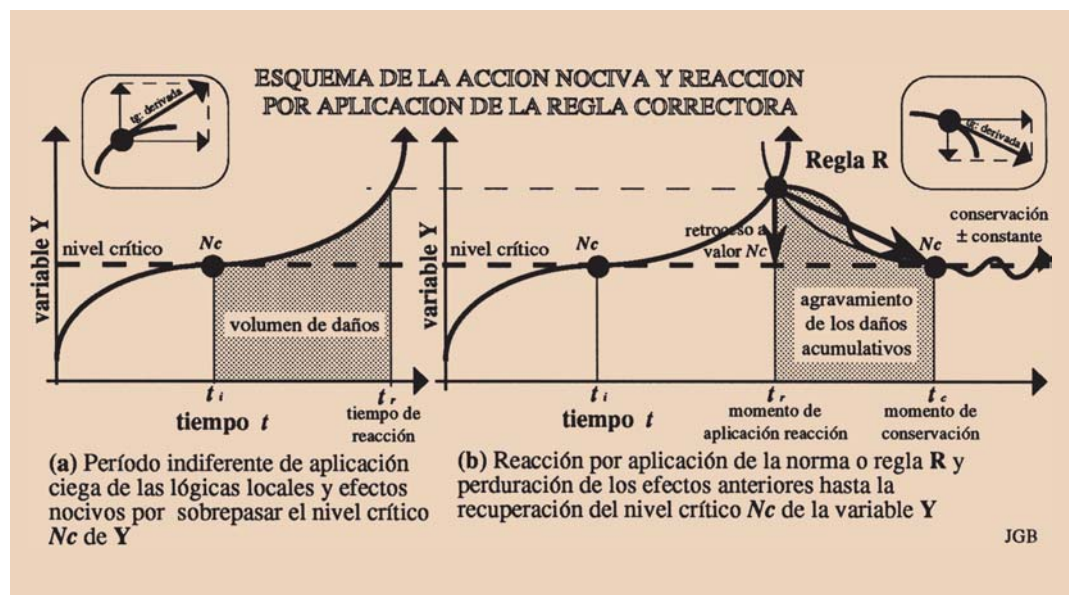


FIG. 3. Curvas de reacción en niveles críticos por aplicación de reglas R correctoras



Se le habrá de suponer un tiempo adicional ( $t_c - t_r$ ) durante el que continúan los efectos o daños irreversibles (aunque decrecientes) entre el de aplicación ( $t_r$ ) y el de volver a alcanzar el nivel crítico  $N_c$ , homólogo al anterior, pero en el instante  $t_c$  (de conservación). El tiempo entre  $t_i$ , en que debían haberse tomado medidas para evitar el daño, y  $t_c$ , en que se alcanza el nivel de equilibrio conservador o de saturación, ( $t_c - t_i$ ), habrá constituido una acumulación de errores, daños o deterioros irreversibles, cuando se trata de sistemas irreversibles y no renovables.

Posteriormente al tiempo  $t_c$  de conservación se supone que habrá reacciones en contra y a favor de las medidas adoptadas, haciendo oscilar los mecanismos de deterioro/reacción en el entorno de la línea crítica o de la recta ideal de conservación que se haya definido, hasta que se normalicen los hábitos culturales, se adapten los intereses, se halle un nuevo equilibrio más o menos constante ... o cambie el partido en el gobierno con ideología opuesta, las tecnologías, los valores, etc. y de nuevo se disparen los efectos de las reglas anteriores ... o aparezcan otras reglas y sus efectos por un lado imprevisto, inesperado.

§7. La fuerte componente político-económica para poder explicarlo resulta clara, tanto por la extensión de las pautas y lógicas locales como por la importancia de la legitimidad/eficacia de la autoridad del gobierno global en hacer cumplir la disciplina en la implementación de las reglas de conservación/protección o alteración de las tendencias destructivas de esa misma comunidad. Tampoco basta con adjetivarlo con el socorrido recurso evasivo a actitudes de “carácter cultural”, históricas o de la “idiosincrasia” de esa comunidad ...

El problema psicológico-colectivo o cultural-sociológico último (nunca étnico o etnológico, antropológico o racial, como arguyen todos los racistas, incluso los que ignoran que lo sean) estriba en detectar y seleccionar las variables que puedan ser causa o razón de la diferenciación intercultural. Variables sociológicas que han de dar cuenta, en última instancia, de por qué en unas comunidades, épocas y culturas —excluyendo las situaciones coloniales, de opresión o dependencia externas y de tiranías

despóticas o dictaduras internas— se tiende a respetar las reglas de su propia autoridad tribal, civil o militar, legítima o ilegítima (sociedades internamente autodisciplinadas, autoritaristas, cohesivas y muy jerarquizadas) y en otras, en el opuesto extremo virtual de la bipolaridad, no es así, sino que el cuerpo social no acata internamente las normas emitidas (sociedades indisciplinadas, individualistas, liberaloides o anarcoides), con toda suerte de grados y matices que se quieran a lo largo de la línea de clases de organizaciones sociopolíticas que une ambos polos extremos.

Como muy clara y certeramente ha dicho —en la única toma de postura global que yo conozca de una autoridad pública con jurisdicción territorial sobre este tema— el Defensor del Pueblo Andaluz en un informe especial al Parlamento:

«La existencia de infinidad de parcelaciones ilegales en el territorio andaluz viene determinada, en gran medida, por la *falta de respuesta* de la Administración competente en la que se han desenvuelto los agentes infractores de la normativa urbanística ocasionando la degradación del suelo no urbanizable (...) Desde luego que el responsable directo de toda parcelación ilegal es quien realiza una división antijurídica ..., pero indudablemente, si la tutela del ordenamiento urbanístico se hubiera *ejercido con todo el rigor que demanda el legislador*, el proceso de urbanización ilegal no hubiera tenido la dimensión que actualmente posee (...) los Ayuntamientos han sido *corresponsables* de esta situación, tanto *por omisión*, al no haber ejercido sus acciones ..., como *por acción* al haber otorgado licencias de obra indebidamente (...) La *pasividad de los poderes públicos*, especialmente de los Ayuntamientos, los ha convertido por omisión en *cooperadores necesarios* de la situación creada. *La desidia, la ineficacia*, a veces justificada en una crónica insuficiencia de medios personales y materiales de muchos de nuestros Ayuntamientos, y eventualmente la *convivencia de algunos* están detrás de tantas agresiones al suelo no urbanizable.» (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2000: 137-9, *cvas.* más)

§8. Véase sucintamente la descripción —no explicativa, sino crítico-enunciativa— de estas componentes políticas y económicas de modo escalonado, empezando por (i) las tres actitudes políticas y necesariamente



democráticas (para aislar los procesos eminentemente colonizadores, arbitrarios, *manu militari* o tiránicos) del individuo-sujeto jefe, gobernante o alcalde, y seguido de (ii) las dos grandes actitudes o respuestas gregarias de la colectividad local. Ambas actitudes están situadas ante la necesidad de adoptar e implementar decisiones severas o, incluso, dramáticas para los intereses locales, pero en nombre de un elusivo y siempre demagógico, *strictu sensu*<sup>2</sup>, “futuro bienestar general de las generaciones venideras”.

Este evasivo futuro, que exige sacrificios ya hoy mismo, es la esencia del ‘riesgo inasumible’ para el gobierno político porque lo coloca en situaciones críticas, en momentos de crisis institucional, con el peligro de hacer el ridículo por ser desoido, ignorado, burlado: es cuando se somete a la ‘prueba del algodón’ de la credibilidad y la respetabilidad. Es entonces precisamente cuando pueden surgir los salvadores eventuales, mesías, predicadores siempre revoltosos, a veces, despóticamente impuestos por un ‘pensamiento redentor’ que adopta trascendentales actitudes de giro o inflexión salvífica para sacar a la comunidad de un lento e inexorable desliz hacia su propia perdición (los ‘talibán’ de toda ortodoxia dogmática).

El problema de las revueltas sociales está en diferenciar para quién es la perdición y qué valores se trata de salvar o imponer. Las únicas diferencias en la actitud ante estos eventuales salvapatrias o salva-almas están en los fines y en los métodos: mientras algunas revoluciones son lideradas por intereses privados o de casta y despóticos (en las revueltas políticas y económicas) o por un iluminado mesiánico de una secta (en las revueltas religiosas), la revolución político-ecológica de que aquí se está tratando ha de ser democrática, progresiva y racionalmente infiltrada, para llegar a ser convincente por el propio bien de las generaciones futuras. En otro caso, será ignorada y burlada por ese incrédulo que todos llevamos dentro que naturalmente propende a la táctica del avestruz de no mirar para no ver.

Tal vez, en muchas épocas, culturas y crisis de pérdida global de objetivos, de feroces instintos individualistas de éxito y dinero inmediatos para vivir el presente es cuando el descrédito de los gobernantes frente al individualismo liberal es mayor y cuando la inoculación a las masas de ideologías miopes que las inmovilizan es enloquecedora e irracional. Es entonces cuando se precisaría acometer un verdadero ‘lavado de cerebro’ masivo de racionalidad para salvar a las colectividades humanas del globo entero, a pesar de la locura colectiva que, teledirigida por algunos miopes de visión corta y local, les lleva a la perdición global. Durísima e ingrata tarea ésta de luchar o convertir a nadie contra el ‘pensamiento único’ de querer todos el “bolón y caiga quien caiga”!

### 3. PRINCIPIOS Y ACTITUDES SOCIOPOLÍTICAS ANTE EL USO Y ABUSO PATOLÓGICOS DEL SUELO RÚSTICO

#### 3.1. Actitud “ponciana” y principios sociopolíticos para un avezado gobernante

§9. Recuérdese que lo que aquí se pretende analizar no son generalmente medidas directas de acción para evitar la continuidad de un daño de efectos inmediatos y evidentes de los intereses patrimoniales o subjetivos de alguno de los ciudadanos que se viera directamente agredido, sino que el tipo de daño causado contra el medio ambiente (no solo el rural, sino también es aplicable y aún más intensamente al medio urbano!) es un valor difuso, diluido en un principio de costes sociales de externalidades globales, causantes de daños a un objeto genérico —no a un sujeto concreto, por lo que sólo sería ponderable en el Derecho administrativo (no en el civil, ni en el penal)—, como es el agua, el suelo, el aire, la vegetación, el bosque, el paisaje, el silencio, el ozono, el patrimonio histórico-artístico, etc. Todos ellos son bienes y valores universales del común o

<sup>2</sup> No se olvide que demagogia, δημαγωγία, es ‘el arte de conducir al pueblo captando su favor’ (de δημαγωγέο ‘conducir o gobernar al pueblo con justicia’, por oposición a tiranizar, τ ραννέο), como creen que hacen todos los políticos de la tierra;

y demagogo, δημαγωγός, es ‘el que lo conduce con halagos’, que es lo que también han de hacer todos los que quieran ser elegidos por los halagados.

demaniales, objetos concretos que no son abstractos, pero tampoco fácilmente ponderables en todas sus dimensiones, sino después de que los efectos de su violación reiterada se palpén y se aprecien objetivamente en cada espacio preciso. Y, además, siempre desde una visión macro, superior o un nivel de percepción globalista (bosques arrasados, cascos viejos derruidos, aguas envenenadas, contaminación acústica o de suelos, paisajes con contaminación publicitaria, etc.) y cuyos daños son difícilmente repercutibles entre los causantes y, más aún, entre los difusa y genéricamente damnificados en la zona o región. Son estas infracciones tipificadas, claro es, por las normas legales, pero de principios generales a largo plazo, de un orden teórico basado en el *principio de legalidad general*, de respeto a la comunidad que se ha dotado de normas para proteger su espacio jurisdiccional. Un tipo jurídico muy poco ‘eficiente’, en suma.

Además, las reglas o medidas de prohibición/corrección de que hablamos implican la adopción de decisiones que —al no beneficiar o proteger a un sujeto en concreto que actuase a petición de parte— son genéricamente molestas, periodísticamente llamadas “impopulares”. Los costes político-propagandísticos de tales decisiones, al contrariar las prácticas consuetudinarias de los vecinos del lugar, son difícilmente defendibles ante esa opinión pública. Son opciones correctoras que en su finalidad global devienen simplemente contrarias a los intereses de cada ciudadano en particular; suma de ciudadanos que no perciben que causen ningún mal a terceros por hacerse su casa en el campo, porque “no hacen daño a nadie” y a ellos les reporta un gran beneficio; como al industrial que echa los vertidos al río o al mar o al aire y se ahorra su traslado o transformación, ya que no se suelen computar casi nunca las deseconomías sociales de externalidad causadas por los particulares...

La actitud más común ante este tipo de problemas difíciles —ante las llamadas “patatas calientes” que conllevan la dura aplicación de principios abstractos de legalidad teórica y lejana frente a las demandas acuciantes e inmediatas de los convecinos ansiosos— es la de la más famosa respuesta ante una pregunta capciosa: la de

“lavarse las manos, como Poncio Pilatos”. Actitud básica y extraordinariamente extendida en nuestras sociedades complejas ante todo problema frente al que uno pueda cómodamente “no mojarse”, “mirar para otro lado”, “hacerse el sordo”, ignorarlo, “salir por la tangente” o “encojerse de hombros”, con las insolidarias frasecitas de “eso no va con migo” o “ese no es mi problema” o su inverso de “ese es su problema”. Por ello la denominaremos en adelante como la acomodaticia **actitud “ponciana”**.

§10. Ante este panorama de dilución de la gravedad del presunto mal socio-ecológico, la siempre agobiante tesitura de un gobernante de tener que adoptar medidas globales de carácter represivo-disciplinar de los intereses individuales de los ciudadanos (como p. ej. prohibirles edificar en sus parcelas del campo, sancionar sus infracciones, cerrar una fábrica por contaminación y ‘causar’ el desempleo local masivo, etc.), lo más frecuente —a no ser que sea un insólito *kamikaze* político..., en cuyo caso no habría sido elegido— será adoptar la eterna y saneada “táctica del avestruz” o de “dejar hacer, dejar pasar” (*laissez faire, laissez passer*), con medidas de “encojimiento de hombros” o de “mirar para otro lado” o de “lavarse las manos” que hicieron famoso a Poncio Pilatos (*cf.* MATEO, 27:11-26; JUAN, 18-19; quien sería un desconocido en la Historia si *no* se hubiera ‘lavado las manos’ en un momento crucial de su vida).

La analogía en este caso entre los políticos y la actitud *ponciana* reside precisamente en que ambos buscan una leve excusa jurisdiccional, legalista o literalista para inhibirse de tomar una decisión, arropándose con cualquier subterfugio competencial de falta de capacidad o medios o conocimiento para no tener que actuar pasando a otros esa ingrata labor, ya que su objetivo ha sido desde el comienzo el no hacer nada que pudiera contrariar a sus coterráneos, no oponerse a las fuerzas dominantes locales que le han aupado, por lo que cualquier excusa será bien llegada.

Tal cómoda y difundida actitud *ponciana* de un gobernante que se precie, está basada o fundamentada psicológico-políticamente en los tres principios siguientes orientados a que todo político hábil pueda gobernar sin problemas y conservar su cargo:

- 1) **Principio del “gobierno acomodaticio”**: la figura del buen político ponciano debe labrarse sobre los valores de cordialidad, transigencia, flexibilidad, mediación, transacción, tolerancia y comprensión, con el objeto de no hacer nada que pueda incomodar o contrariar los deseos de la mayoría de sus votantes pensando que gobierna para todos, incluso para los que no le han votado a los que, muy en especial, tiene que procurar ganárselos precisamente por eso. Y su **corolario**: darle gusto en todo lo que pida “el pueblo” (aunque sea “un poco” ilegal) usando los poderes discrecionales del gobierno y mientras eso no dañe inmediata y gravemente la “imagen política dialogante” del gobernante (i.e.: lo que no merecería un titular de periódico no hace daño, luego se puede hacer o conceder; y viceversa, si puede suscitar un titular crítico, mejor no hacerlo, como eso de cerrar una fábrica con 100 obreros prefiriendo dejar que siga contaminando el río).
- 2) **Principio del “aquí no pasa nada”**: cerrar los ojos ante todo desmán, infracción o “pequeña” corruptela que se cometa bajo su mandato cuyos efectos nocivos o daños sociales o escándalos a medio plazo no se puedan manifestar o descubrir hasta pasados los cuatro años de gobierno: es la esencia de toda actitud ponciana. Y su **corolario** no desvelar un peligro o escándalo que levante “alarma social”, porque siempre irá contra la propia imagen y figura del político gobernante (que sabemos que debe ser transigente, dialogante, mediador y tolerante). En último caso: ¿qué más le da que se cometa un daño social imperceptible o discutible (sin evidente dolo), aunque vea que va a serlo a corto plazo, y que el daño se note o se descubra después de su mandato, si el hecho de desvelarlo siempre va a ir en contra de su propia imagen y figura de buen político mediador, concordial y tranquilo... Salvo que quiera ser reelegido y explote el “affaire” demasiado fuerte pasados los cuatro años cogiéndole en lo alto de la ola que le estaba sustentando...
- 3) **Principio de la “irresponsabilidad difusa”**: los efectos acumulativos de

daños pequeñitos y parciales lentamente inyectados durante largo tiempo no tienen un responsable al que señalar clara y personalmente, sino que las responsabilidades se reparten dispersa y difusamente entre todos los que lo provocaron por acción indirecta o consintieron por omisión, no pudiéndose actuar contra ninguno de ellos en particular (principio de la irresponsabilidad histórica difusa). Y de este mismo y notorio cariz son todas las acciones que repercuten en el medio ambiente. No es lo mismo, a efectos de su responsabilidad criminal, matar un hombre de una dosis excesiva de radiación o veneno en un instante (bomba, explosión, sobredosis, envenenamiento, contaminación) que darle dosis homeopáticas durante mucho tiempo espaciadas, pero acumulativamente dañinas, que acaban matando igual, pero más imperceptiblemente y no directamente atribuible a una única mano dolosa, ya que en tanto tiempo han podido meterse muchas manos. En este mecanismo de aplazamiento de la investigación penal de la causa de los efectos hasta que éstos se hayan producido como *corpus delicti* tangible se basa la legitimación política de la actitud ‘judasiana’ (que luego veremos) y que se condensa en las máximas de que: “corre y calla” “después de mí el diluvio” que dijera Luis XV las vísperas de la Revolución Francesa.

§11. Si se quiere dar gusto a todos los campesinos propietarios de sus minifundios en un municipio costero turístico, por ejemplo, dejándoles hacer con sus fincas de pastos y bosques lo que legítimamente desearan, en un par de generaciones ellos y sus herederos (muy probablemente ya emigrantes del campo) o sus compradores se habrán construido todos una casita para ellos y sus hijos y acabado con los pastos y los bosques, todo parceladito a su gusto. Y esto tácita e institucionalmente ocurre con demasiada frecuencia en situaciones de demagogia populista enredada en una falsa democracia suicida. Esto es como decir que la democracia política aplicada demagógicamente también se equivoca cuando la inconsciencia colectiva se impone escudada en la ‘tradición cultural’.

Si esos son los principios del gobierno tranquilo y sin traumas de una comunidad que ha de saber templar quien tiene el poder (gobernante o estadista nacional, regional o local, es igual), la cuestión es conocer la razón, magnitud y sentido de las fuerzas que han de hacerle cambiar para llegar a alterar su ‘ponciano’ estado inercial primario: ¿por qué poderosísimas razones iba a tener que alterar la paz social introduciendo medidas impopulares como son las de prohibir edificar y perseguir las construcciones ilegales en el campo? ¿que pérdida objetiva y racional a corto plazo puede volverse en contra si no lo impide? Esas son las dos preguntas clave para empezar a valorar/sopesar qué es lo que debería cambiar y empezar a pensar cómo implementar las contra-reglas **R** de catarsis colectiva que desvien/detengan/inviertan el proceso (vistas en §§ 6 y 7).

Pero estas medidas impopulares, después de sobrepasar las mencionadas actitudes poncianas inerciales y remolonas del poder político, van a tener que enfrentarse a las dos siguientes actitudes fundamentalistas del *inconsciente colectivo* del pueblo que ha de acatarlas.

### 3.2. Actitudes “tomasianas” y “judasianas” del inconsciente colectivo determinadas por el tiempo de respuesta

§12. Se acaba de ver el triste papel del político gobernante de una comunidad y sus excusas éticas ante la desigual eficacia política que le aconsejan no adoptar decisiones dramáticas lavándose las manos, como Poncio Pilatos. Véanse ahora las dos grandes actitudes pasivas que tanto el mismo político puede adoptar para no aplicar ninguna medida coactiva o las actitudes inhibitorias de sus conciudadanos con las que, ante el deber político de actuar aplicando la regla **R**, se recubrirán defensivamente metiendo su cabeza bajo el ala, resistiéndose a asumir como necesarias desviaciones de sus prácticas tradicionales, y que el gobernante —si es que no comulga democráticamente con ellos (como es lo normal, si no no le elegirían)— debería remontar en dura pugna de lenta persuasión contra tales hábitos. Supóngase que, no obstante, el político gobernante ha decidido

actuar y ser beligerante imponiendo medidas disciplinares impopulares y exigiendo su cumplimiento a los ciudadanos del lugar.

El proceso de *prueba y error* políticos para introducir cambios, probarlos, aceptarlos y acoplarse a la transformación de una comunidad cualquiera, mediante sucesivos estados estacionarios en perpetuo desequilibrio —que es común a todas las sociedades y culturas en sus diversos grados de desarrollo y que explica cómo se genera el cambio y la evolución de éstas— presenta, no obstante, dos diferentes tipos de respuesta. Los dos tipos de respuesta colectiva —según la mediatez o inmediatez de los fenómenos y la capacidad y sensibilidad sociales de reacción ante la percepción racional de los problemas planteados para verse inducidos a adoptar correcciones traumáticas de sus comportamientos habituales— se van a justificar y expresar, uno, cuando los daños causados por éstos sean inmediatos y evidentes, y otro cuando, por acumulaciones sucesivas durante dilatados lapsos de tiempo, sus daños aparezcan por “previsión imprevisible” o sólo perceptibles en un futuro muy lejano o dentro de varias generaciones.

Al primer tipo denominarémolo de actitud tipo “santo Tomás apóstol” o *tomasiana* (en recuerdo del incrédulo apóstol Tomás llamado Dídimo, el publicano y patrono de los escépticos, que sólo creyó al ver materialmente que eran ciertas las heridas del costado del Nazareno (*cf.* JUAN, 20:24-29, el único evangelista que lo menciona; no confundirlo con ‘tomista’ que adjetiva al teólogo escolástico santo Tomás de Aquino de doce siglos después). Y al segundo como actitud tipo “Judas” o *judasiana*, en recuerdo de Judas, hijo de Simón Iscariote, el traidor, que vendió su asegurado honor de apóstol elevado a los altares durante los siglos venideros por un puñado de 30 monedas de plata, frescas y efímeras (*cf.* MATEO, 26:15 y 27:3-10; JUAN, 13:22-30).

§13. Así se tendrán dos actitudes del cuerpo político y social de una comunidad, complementarias u homologables como excusas transigentes con la actitud ‘ponciana’ del gobernante:

- a) **Actitudes tomasianas** en las que se sustenta el escepticismo ante lo no-evidente y por las que sólo se reacciona



ante los efectos perceptibles inmediatos instantáneos o a muy corto plazo: las normas o reglas emanadas desde el gobierno de lo global tienen mucha mayor dificultad y encuentran mayor inercia en la reacción deseable de los comportamientos local-individuales cuando la relación causa-efecto de las acciones aleatorias y caóticas realizadas por estos mismos individuos no es evidente ni inmediatamente relacionable, no asumiendo ni aceptando que se requiera autoimponer un orden de convivencia corrector de los problemas detectados ni tener que someterse a reglas sancionadoras coercitivas, internalizando así la vieja sentencia del “si no lo veo, no lo creo”. Por contra y por ello resulta relativamente intuitivo y más fácil gobernar una comunidad cuando los efectos de la corrección de ciertos fenómenos o comportamientos aislados imponen sacrificios de inmediata percepción de sus ventajas, digamos en un tiempo breve, para unas semanas o meses durante la vida activa del que ha de aplicarlo, como mucho: acción-corrección, prueba y error en la vida útil de una comunidad en la que sucesivamente se observa el problema, se introduce la respuesta-reacción y se comprueba el resultado, variando si es preciso las pautas, métodos y prácticas orientadas a lograr el fin propuesto o evitar el daño inmediato<sup>3</sup>.

En estas respuestas tomasianas se presume una *disciplina colectiva*, un sentido de empresa común ante el deber de reaccionar positivamente todos frente a la evidencia, incluso sabiendo que será sancionado duramente el que no lo acate (¡qué hubiera pasado si los opuestos a la medida no hubieran acatado circular por la derecha en Suecia!); o, al menos, la conciencia de que hay un deber de acatar disciplinadamente el interés general expresado por esa norma, aunque individualmente algunos no lo acepten,

ya que ello es la base de la convivencia democrática, tanto en la tribu neolítica como en las más avanzadas organizaciones políticas modernas. Es la obvia reacción ante el temor disciplinario del conductor a altas velocidades que sólo levanta el pie del acelerador cuando cree ver la silueta del guardia o del coche-radar camuflado perfilarse bajo la sombra del puente...

- b) **Actitudes judasianas** que se expresan por el “encojimiento de hombros” ante la pregunta de ¿qué ocurre cuando el problema se vaticina, pero no se ha producido aún la catástrofe, aunque se tengan todas las evidencias científicas de que ineluctablemente va a ocurrir *si se sigue actuando así* y, además, el sujeto actual sabe que no llegará a sufrir nunca sus efectos, ya que éstos dependerán de que muchos otros, además y después de él, persistan en la acumulación de los daños necesarios para la definitiva comisión de la catástrofe irreversible? Es la actitud inconsciente cuando se ignoraba o eran pequeñas acciones y plenamente consciente cuando se conocen los efectos de la masiva extracción de aguas freáticas, o de la lenta contaminación de acuíferos o de los suelos por vertidos incontrolados, o la desertización por talas salvajes de bosques en todas las zonas pluvisilveas del planeta o por incendios incontrolados, la realización de obras de alto e irreversible impacto ambiental, la emisión de CO<sub>2</sub> y CFC con la destrucción del ozono, el efecto invernadero, etc., etc., pero cuyos daños son difícilmente imputables a un actor único culpable. Es, evidentemente y para nuestro tema, el caso continuado de la construcción ilegal de casas o instalaciones en el suelo rústico entendido como una endemismo patológico en nuestra cultura social. El principio ponciano de la responsabilidad difusa del gobernante [visto en §10,3] se encastra perfectamente con las actitudes judasianas de los ciudadanos renuentes.

<sup>3</sup> Como exigir agua corriente o cocina o WC en cada casa nueva o seguro contraincendios u obligar a llevar cinturones de seguridad en el coche o limitar la velocidad en las carreteras, imponer nuevos tributos o criterios fiscales de un año a otro, la introducción del euro, o las reacciones sociales de pánico colectivo

ante la posible guerra nuclear construyendo todos los que podían refugios antiatómicos, o ante la amenaza potencial del terrorismo universal solo cuando ya ha ocurrido un once de septiembre desgarrador, etc.).

§14. Las actitudes poncianas ante los efectos a largo plazo o diacrónico-acumulativos van a ser las más difíciles de vencer, porque afectan a los fundamentos inerciales del sistema social mismo: su principio de sobrevivencia es el de resistirse al cambio, mientras no se palpe su necesidad o las circunstancias obliguen inexorablemente a ello. Por ello, el judasianismo aflora de inmediato como postura inerte, cuando las medidas correctoras han de aplicarse para evitar fenómenos o efectos desenlace es previsible, pero no evidente, ni inmediato, ni probablemente vivible por nadie que habite ahora ese lugar, que es donde y cuando han de tomarse grandes decisiones para obligar a la inflexión de la curva de tendencia crítica de la FIG. 3. Es decir, cuando un fenómeno natural o social, acumulativamente causado por la acción humana es no sólo posible, sino previsible que suceda, incluso altamente probable, pero es imprevisible cuando ocurrirá exactamente, al depender de los ritmos y velocidades de su destrucción aleatoria (de ahí lo de la “previsibilidad imprevista” o “previsión imprevisible”) es entonces cuando la reacción judasiana es más consistente y renuente al cambio.

Incluso, a veces, el anuncio de las medidas correctoras desencadena la reacción inversa a la pretendida, cuando el beneficio privado es superior a la improbable sanción o demolición del ilícito, especialmente en una sociedad o Estado débiles, deslegitimados y estructuralmente indisciplinados<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Personalmente he vivido este efecto masivo en el momento político crítico de la transición. Saliendo lentamente de la dictadura entre 1980 y 1984, con alcaldes ya democráticos, desde la Diputación de Madrid veíamos la absoluta inoperancia de la COPLACO madrileña (organismo residual del Gobierno Central en víspera de desaparecer) y su cínica y explícita actitud de practicar todos las actitudes poncianas antes vistas del “aquí no pasa nada”. Desde el Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación Provincial preautonómica de Madrid, henchidos de ilusiones ético-democráticas a estrenar (todo ello antes del “desencanto”), lanzamos una intensiva campaña de información, sanciones y publicidad por todos los medios contra las parcelaciones ilegales, dirigida a los presuntamente “pobres engañados” compradores de ilegales parcelaciones rústicas de “huertos familiares”. Me consta que se logró exactamente lo contrario: las ansiosos parcelistas ilegales engañados autoconstruyeron sus huertos más rápidamente que si no hubiera habido campaña ninguna, para presentar el hecho consumado de la casa acabada y la prescripción de la infracción, sabiendo que luego no se tiraba nada (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1983 y 1986). Las noticias del “caso italiano” del párrafo §37, *ut infra*, por las que se construyeron 700.000 viviendas entre el anuncio de la ley de amnistía (1983) y su entrada en vigor (1985), presentan un fenómeno coetáneo, pero exactamente

inverso al madrileño, puesto que el “efecto llamada” (como se ha dicho con motivo de la ley de extranjería española) de la amnistía ejerce de atractor esperanzado para acelerar las infracciones como, como se había anunciado, iban a ser legalizadas; mientras que en el caso madrileño, ante la amenaza pública de perseguir más duramente las construcciones ilegales el infractor acelera el hacer realidad su sueño y completar su inversión en la compra de la parcela construyéndola de inmediato, retando al frágil poder político naciente y sabiendo que éste no tendrá ... relaños ni legitimidad democrática suficiente para tirarle su casa, siendo, ahora sí, elegido por el propio “pueblo” ¿cómo íbamos a ir contra el “pueblo?”. Mientras en el caso italiano se está ante el ejercicio de buscar amparo y piedad en la magnanimidad mostrada por el legislador ya predispuerto a amnistiar todo, en el caso hispano se está ante una práctica más arriesgada, pero que comporta un reto o una burla y deslegitimación del poder político, a sabiendas de que no actuará con rigor porque no puede ni tiene valor para hacerlo. En ambos casos al poder democrático se le agobia contra las cuerdas exigiéndole magnánima comprensión, cosa que bajo la dictadura sólo cabía basarse en la corrupción ponciana y judasiana, esperando fundirse en la ilegitimidad dominante, pero nunca plantando un reto al poder, porque éste era arbitrario y autoritario.

§15. La *lejanía incierta o atemporal*, la distancia en la *percepción del efecto* global destructivo, la asunción de un riesgo cierto, pero imprevisible en su exacta aparición (la “previsión imprevisible”), aumenta la *osada inconsciencia ponciana* de cada agente decisor local, haciendo democráticamente que el “inconsciente colectivo” se exprese bien consciente y voluntariamente y prefiera adoptar decisiones puntuales de evidente inconsciencia colectiva o ciega insensatez comunitaria que retrasen/aplacen su enfrentamiento con la dura realidad que se le viene encima. Recuérdese la triste historieta

inverso al madrileño, puesto que el “efecto llamada” (como se ha dicho con motivo de la ley de extranjería española) de la amnistía ejerce de atractor esperanzado para acelerar las infracciones como, como se había anunciado, iban a ser legalizadas; mientras que en el caso madrileño, ante la amenaza pública de perseguir más duramente las construcciones ilegales el infractor acelera el hacer realidad su sueño y completar su inversión en la compra de la parcela construyéndola de inmediato, retando al frágil poder político naciente y sabiendo que éste no tendrá ... relaños ni legitimidad democrática suficiente para tirarle su casa, siendo, ahora sí, elegido por el propio “pueblo” ¿cómo íbamos a ir contra el “pueblo?”. Mientras en el caso italiano se está ante el ejercicio de buscar amparo y piedad en la magnanimidad mostrada por el legislador ya predispuerto a amnistiar todo, en el caso hispano se está ante una práctica más arriesgada, pero que comporta un reto o una burla y deslegitimación del poder político, a sabiendas de que no actuará con rigor porque no puede ni tiene valor para hacerlo. En ambos casos al poder democrático se le agobia contra las cuerdas exigiéndole magnánima comprensión, cosa que bajo la dictadura sólo cabía basarse en la corrupción ponciana y judasiana, esperando fundirse en la ilegitimidad dominante, pero nunca plantando un reto al poder, porque éste era arbitrario y autoritario.

del “bolón” como expresión de la reacción desesperada de los alienados de la Tierra que —aunque sea perpetrando el horrendo hábito de autocitarse textualmente a uno mismo, para simplificar— contaba:

«Érase un obispo que, viendo que los monjes del convento caían enfermos y morían en proporción inusitada, decide investigar por qué. Encarga un estudio largo y costoso a sabios consejeros. Tras muchas pruebas psicológicas, ensayos médicos, examen de sus prácticas y hábitos, tests, etc., llegan irrefutablemente a la conclusión de que la causa directa era que estos monjes habían empezado a tomar en su dieta conventual de todos los días un delicioso “bolón”. El obispo decide suprimirlo radicalmente. El efecto fue inmediato y positivo: los monjes dejaron de enfermar en tan gran número. Mas, un día, tranquilamente sentado en su sede episcopal, ve venir una manifestación airada de todos los monjes con una gran pancarta encabezándola en la que reclamaban: “¡Queremos bolón y caiga quien caiga!”. El cientista no nos dice si el obispo les mantuvo a dieta de “bolón” o les siguió repartiendo el ansiado manjar. Si el obispado fuera una democracia, no habría tenido más remedio que distribuirles el bolón, cayera quien cayera. Los políticos no son libres ni las pautas de consumo tampoco: son dependientes de las necesidades sociales imperantes y éstas son movidas por la economía y los hábitos enraizados y dominantes. (...) La difusión cultural de las pautas de desarrollo y consumo social, envueltas en ese evanescente halo misterioso de las ideologías dominantes, es una de las primeras barreras que se oponen a la racionalización del progreso social y económico globalizado, induciendo gozosos comportamientos locales, individuales que, emborrachados por las necesidades insatisfechas, aún conscientes del efecto de la droga que les consume, llegan a ser felices suicidas a largo plazo.» (JGB, 1995: “Editorial”, *CyTET III:106*: 710).

El decir popular sentencia las actitudes ‘ponciananas’ del ‘encojerse de hombros’ o ‘esconder la cabeza debajo del ala’ (‘táctica del avestruz’) sobre el devenir de las generaciones futuras o sobre el simple y ciego egoísmo individualista con proverbios como “pan para hoy y hambre para mañana” o “ande yo caliente y riase la gente” o “el que

venga detrás que arree” o “más vale pájaro en mano que ciento volando”, incluso con el no menos escatológico dicho de Luis XV “después de mí ...el diluvio!”.

§16. Este es, en la escala global mundial o internacional, el gran obstáculo actual que estamos viviendo atónitos ante el agónico proceso de ratificación del Protocolo de Kioto derivado del Tratado de la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro sobre el Cambio Climático (1992, suscrito por 186 países) y su desarrollo para establecer las reducciones cuantitativas de emisiones de gases de efecto invernadero en las siete Conferencias de las partes que han venido celebrándose anualmente. En La Haya se vivió el fracaso ante la mercantilización o monetarización de convertir en un negocio la contaminación por ‘bonos’, que ha sido patéticamente defendida por los judas de turno, el llamado “grupo paraguas” (USA, Rusia, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda) que —entre otros ‘trucos sucios’, como contabilizar los bosques del propio país como “sumideros descontaminadores” de CO<sub>2</sub> (cosa que han conseguido finalmente) o como negarse a que hubiera sanciones por incumplimiento de lo tratado (sic!)— proponían comprar los “derechos de contaminación” no utilizados a los otros países subdesarrollados.

La frustración final de ver a los países de este “grupo paraguas”, tan ejemplares para otras cosas, sumidos en su actitud judasiana nos habría arrastrado a todos a un pesimismo globalizado, si no hubiera sido suavizada sólo en parte al ver que, en el acuerdo político de julio del 2001 en Bonn han aceptado finalmente en Marraquech suscribirlo todos (incluso Japón y Rusia), menos los USA que al rechazarlo se han quedado completamente solos y señalados por el dedo acusador de todos los demás hombres de la Tierra. Esperemos que las reticencias técnicas del grupo “paraguas” (ya sin USA) no nos hagan sentirnos un poco más cerca de la ‘última cena’ y de la crucifixión final del globo por hacerlo inhabitable para nuestros nietos. A esta actitud judasiana la diplomacia le llama “unilateralismo”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ciertamente, este soplo de esperanza no ha sido por la aguda irresponsabilidad ecológica de los USA, cuyos habitantes con el 4% de la población mundial vierten el 25% de todo el CO<sub>2</sub> global y consumen 6 veces más superficie de suelo productivo de

alimentos, materia y energía que la media mundial de los países no pertenecientes a la OCDE (su “huella ecológica” por habitante es de 12 ha frente a las 2 ha promedio; *cfr.* informe anual FNUAP, ONU, 2001). Pero esta actitud no ya judasiana

### 3.3. Y dos principios económicos o leyes universales del mercado

§17. Puede asumirse sin mayor dificultad que en el suelo rústico —considerándolo desde su nivel de percepción más global a mínima escala y entendiéndolo como una totalidad diferenciada por comparación con el suelo urbano— están actuando los dos principios económicos de mercado que caracterizan un bien o una mercancía sometida a una demanda universal y constantemente creciente, pero cuya oferta es limitada, finita y no renovable. Le pasa como al petróleo o al gas natural: son recursos muy demandados, limitados y no renovables, pero su verdadero reto para deber consumirlos con precaución es que yacen sólo en ciertos lugares, no por doquier (por tanto en posesión de pocas manos que regulen su oferta), se ignora la efectiva reserva global disponible (se presume que es grande, pero no con total certeza) y su puesta en uso requiere una licencia para su manipulación industrial (en eso son iguales que el suelo). Mientras que el suelo rural está repartido por todas partes del globo, en muchas manos y se conoce exactamente su extensión y disponibilidad, requiriendo para su transformación tan solo (y si acaso) una licencia de construcción urbana, dejándolo así irreversiblemente inservible para todo uso agrario; como el petróleo, que en cuanto se quema por combustión se esfuma para siempre en loor de la segunda ley de la Termodinámica.

§18. Un primer aspecto económico del recurso suelo sería el de sus rentas diferenciales “muy competitivas”, por ser claramente favorables dado lo ínfimas que son para todo inversor que maneje expectativas de muy superiores rentas urbanas. Con la ineludible expansión física de las actividades urbanas que consumen espacio geográfico no se tiene más remedio que echar mano siempre, es decir, constante e inevitablemente, del suelo rústico. Lo cual implica que la demanda de este suelo

—perversamente llamado “vacante” [libre, vacío de usos urbanos]— es aceleradamente creciente en condiciones normales de desarrollo económico, a la par que crece la población y sus actividades productivo/consuntivas que van reduciendo su densidad unitaria (es decir, cada vez requieren / consumen más suelo para la misma producción).

La transformación lenta, sistemática y continuada del suelo rústico en urbano comporta una pérdida irreversible de suelos fértiles o fertilizables, por ser un recurso no renovable. Esta ley de las relaciones humanas expansivas con la naturaleza significa la destrucción sistemática de cada vez más suelo antes agrario o natural de menor valor social actual, para sustituirlo por suelo soporte de un bien de artificio de mayor valor relativo en dicha sociedad y momento. Entiéndese como ley económica válida universalmente ya que nunca se va a destruir un bien para transformarlo en otro de menor valor (en condiciones normales, no sádicas de destrucción radical de todo vestigio del enemigo una vez vencido, tipo *delenda est Cartago o Varsovia o Dresde*).

Por todo lo cual, razonando en términos estrictamente económicos de valores de sustitución, se presenta en el límite que sólomente cuando una fracción de suelo rústico llegue a ser de mayor valor que su potencial conversión en urbano, dejará de destruirse irreversiblemente y se buscarán otros espacios alternativos de menor valor relativo, más lejos, más remotos. Dejándolo a las fuerzas del mercado, sólo se salvará un espacio rural determinado cuando relativamente sea tan escaso y codiciado (por su situación o significado atribuido) que el valor coyuntural de su protección-conservación supere al de su sustitución por otro más rentable. Es decir, que mientras las rentas diferenciales de la agricultura sean inferiores a las urbanísticas, siempre habrá una tensión hacia la transformación económica del suelo rústico en objetivo del

sino desafiante del gran imperialismo planetario ha vuelto a ponerse en evidencia cuando casi simultáneamente ha boicoteado, en primer lugar el día 8 de diciembre del 2001, la V Conferencia de revisión de la Convención de Armas Biológicas de Ginebra, que venía trabajando desde 1995 mediante un grupo especial para elaborar un protocolo de verificación, alegando que “esas medidas expondrían sus complejos militares e industriales a las comprobaciones internacionales” y no iba a

permitirlo, claro; y, en segundo lugar diez días después, se ha desmarcado irreversiblemente del Tratado ABM con Rusia de 1972 que prohibía el desarrollo de sistemas de defensa antibalística contra misiles nucleares, con lo que tiene las manos libres para cubrirse con su otro “paraguas nuclear” o “escudo de la guerra de las galaxias” reiniciando una carrera militar enloquecida que estaba semidetenido y que ahora se ignora a dónde nos llevará.



mercado inmobiliario y su protección solo podrá ser mantenida por medios legales coactivo-punitivos muy estrictos y antipopulares (tanto más estrictos cuanto mayor sea la renta diferencial agro-urbana).

Por su estricta naturaleza económica el suelo rústico, en el límite tendencial, sólo será potenciado y podrá recuperarse *per se* cuando las rentas del suelo extraíbles de su cultivo o de su protección en estado natural (como muestra el caso de parques o zonas protegidas por su fauna o valores excepcionales o de fragmentos simplemente zonificados como “zona verde o espacio libre”) sean iguales o mayores que cualesquiera de las demás rentas extraíbles de la misma situación, concretamente residencial, industrial, turístico o terciario. Mientras tanto, el suelo rústico como uso económico derivado del cultivo, será siempre esquilmo en beneficio de su reconversión para los otros usos alternativos más rentables.

Los principios sociales de la segunda ley de la Termodinámica aplicada a la “entropía económica” son tan irreversibles como los de aquélla: el precio más alto de las rentas del suelo fluye de un lugar a otro, se desparrama desde el punto donde son más elevadas hacia los inmediatos para extraer el máximo aprovechamiento de lo que aun pueda sacarse su jugo, y acabará arrasando con las diferencias de potencial entre lugares próximos. Por esta vía aumentará siempre la entropía global del sistema al tender a igualar los valores potenciales por reducción/supresión de las diferencias: cuando se agota, satura o esquilma un espacio la demanda se mueve hacia el espacio inmediato haciéndole subir de precio hasta el mismo nivel en sucesivas oleadas de rentas crecientes (o decrecientes cuando la ola pasa y baja). Lo que sube en un sitio es porque supera al contiguo y lo que baja de un sitio es para subir en otros, supuesta una demanda constante o creciente.

§19. El segundo principio económico mencionable es el de su irresistible creciente escasez relativa y objetiva. Tras ese proceso lento, disperso, inexorable, extendido por doquier de una universalmente omnívora demanda de consumo de suelo rústico, se vislumbra su paulatina colmatación con urbes concentradas y difusas, su desaparición de los lugares críticos (quedarán sólo los

lugares inaccesibles, marginales o inmarcesibles) hasta la compleción de la ciudad total, de la *pantópolis*, con su efecto económico obvio: lo que antes era ilimitado, extenso y casi inacabable, tras su demanda y consunción despiadada deviene un recurso tan escaso y necesario para alimentarse y respirar que su valor iguala al del suelo de las urbes, en un hipotético punto de equilibrio relativo. Y, además, cuanto más escaso resulte ser un recurso, mayor número de demandantes lo valoran más y mejor y estarán dispuestos a dar más por su posesión por lo que es y vale, preservándolo tal y como es. Y sólo entonces se incrementa su protección social voluntarista con medidas coercitivas que lo preserven del deterioro: para ello se delimitará entonces como espacio protegido, como una zona verde, como un parque.

Pero, por ende, se convierte en un bien prohibido y muy deseado, por tanto más apetecible para ser vulnerado mediante su violación discreta y consciente. Es sabido que los riesgos de captura de la fauna y flora protegidas, al ser cada vez más escasas y subir de precio sus trofeos en los mercados, son mucho mejor remunerados y cuanto mayor sea el margen de beneficio potencial mayor número de transgresores atraerá: como sucede con el marfil, el cuerno de rinoceronte blanco, el leopardo, las mariposas protegidas o con las drogas o las armas prohibidas. El conseguir hacerse una casa “*mon repos*” en medio o muy cerca de uno de esos entonces escasos parques naturales y comprar al Consistorio entero para que lo dejen pasar poncianamente... sería un lujo que algunos llegarían a pagar muy gustosos.

Modelo urbano el de la ciudad difusa, de su vasta dispersión periférica en conurbaciones de “ciudades región” que, lejos de ser un modelo cultural que desde principios del siglo XX creíamos sólo adscrito a la suburbanización noreuropea y americana y ajeno a las culturas mediterráneas y orientales, ha devenido un fenómeno de difusión mundial, resultado del proceso mecanicista de crecimiento y agregación de las ciudades por sus redes de conexión y sus entornos, sociológica, económica y políticamente ya imparable. Estos procesos de urbanización regional, ciertamente globales, pausados, inexorables, que avanzan en todas direcciones, como los jinetes del

Apocalipsis, han venido siendo contemplados y descritos con impávidos ojos, desde que el pionero biólogo-urbanista Patrick Geddes lo abordara en sus inicios (1910), con las que ya denominara ‘megalópolis’ y ‘conurbaciones’ del orden “neotécnico” (GEDDES, 1915), hasta hoy, generando una vastísima literatura tanto de vuelos cortos como de muy largos y futuristas horizontes (*cf. per alia*, MONCLÚS, 1998)

§20. Y aquí y ahora —tras este suave rozar la ciencia ficción de la inevitable pantópolis que nos aguarda y del suelo rural al borde de su extinción— comenzaría el análisis de las posibilidades político-jurídicas o prácticas de que ese recurso, aun abundante y no muy limitado, en España llegue a ser escaso y limitado, casi protegido. Porque las posibilidades políticas, sociales y demagógicas de que los mejores suelos rústicos acaben bajo las botas de una demanda incansable y en constante crecimiento de ‘urbanitas’ ansiosos hemos visto que son —no solo eso, meras posibilidades, sino más aún— auténticamente altas probabilidades, llegando a ser también inevitable su deterioro irreversible, deglutidos por la “ciudad difusa”.

Veamos, pues, cómo las leyes estatales y autonómicas y la jurisprudencia se encargan siempre de dejar algunos portillos abiertos a la excepción de la situación, a la permisividad a la discrecionalidad política, portillo por el que se cuele subrepticamente —o sin ambages rompiendo el mismo portillo— la práctica política de cada alcalde, juez, guarda municipal, vecino, industrial, veraneante y autoridad<sup>6</sup>. Tan solo se aborda seguidamente un destello de la escasa conciencia de esa finitud y diríase de las escondidas espitas que las leyes vigentes dejan abiertas para que el suelo rústico pueda ser mucho más extensivamente edificado, acercándose a su inexorable extinción...

<sup>6</sup> Hubiera sido procedente abordar el ejercicio básico de comparar las legislaciones autonómicas en general sobre este tema, pero se ha considerado que rastrear todas las leyes producidas —además de faltar algunas Autonomías para cerrar el panorama y esperando poder hacerlo en otra ocasión y más completo, en cuanto salgan todas (de hecho tengo preparados los esquemas por conceptos para organizar un macro cuadro de

#### 4. LEGISLACIÓN AGRARIA SOBRE LA PROPIEDAD FUNDIARIA

##### 4.1. Unidades mínimas de cultivo: la urbanización difusa del agro español

§21. Proyéctense ahora las hipótesis anteriores —muy genéricas y, tal vez, universales nomotéticas del comportamiento político y económico de toda comunidad social y de sus gobernantes— sobre el idiográfico y concreto espacio jurídico complejo del medio rural español. Este medio rural va actuar como mero ‘receptor’ de las acciones y reglas ‘tradicionales’ de posesión-ocupación del medio en un contexto cultural dado, basando su análisis reductivo en la pieza clave del proceso de difusión-dispersión de su lenta e inexorable destrucción: en la forma y estructura de la propiedad rural, en las unidades mínimas de su fraccionamiento —puerta de entrada para su destrucción paulatina y sistemática— que van a ser como los perdigones, balas de ametralladora o bombas retardadas que explotan aleatoriamente por doquier en un espacio ‘a colonizar’ y durante varias generaciones.

Muy sucintamente pueden releerse las normas vigentes de agricultura que abordan la cuestión central en el origen del proceso de su destrucción: el fraccionamiento irresponsable de la propiedad fundiaria mediante ilimitadas segregaciones o divisiones por herencia. Su regulación ha venido fijada por la baqueteada institución de la Unidad Mínima de Cultivo (UMC) que se estableció unificadamente para toda España hace ya más de cuarenta años por decreto (por orden ministerial), y que, tras su paso a la competencia de las Comunidades Autónomas, está configurando la imagen final de la Geografía Humana Rural del entero país, creo yo, con el mayor impacto estructural del agro español desde la redención de señoríos y las grandes desamortizaciones del XIX. Este tema de trascendental importancia —si se contempla

lectura simultánea— es un trabajo que, por ahora e inicialmente, ha sido ya exhaustiva y loablemente realizado por FERNÁNDEZ FERRERAS (1999), analizando en un corte horizontal todos los suelos rústicos normales o ‘comunes’ (ni urbanizables, ni protegidos) de las legislaciones autonómicas emergidas hasta 1999, aunque a falta de un resumen comparativo.

el proceso como en las diferenciales o incrementos infinitesimos en el cálculo diferencial (escala y lógicas locales) para luego poder integrar totalidades (lógicas globales)— ocupa el afilado borde por el que transitan los propios márgenes de los campos disciplinares de la Agronomía y la Urbanística que en esta estrecha banda vienen a superponerse conflictivamente<sup>7</sup>.

Es cierto que, en grandes números, el proceso general que se está produciendo es de acaparamiento o acumulación de mayores extensiones de tierras en cada vez menos manos, por el abandono del campo por los pequeños propietarios, su progresiva ‘empresarialización’ u ocupación por grandes multinacionales y monocultivos comarcales. Por ello, la pervivencia de aquellas ensañadoras unidades mínimas de explotación familiar de los años 40-50 bajo el régimen franquista, presumiendo que se iba a promover la vuelta al campo como la solución para muchas familias viviendo de un “huerto familiar”, fue una manera vana y demagógica de acelerar el fraccionamiento minifundista de los mejores campos, en vez de propiciar y generalizar su capitalización industrial, como está ocurriendo ahora (*per alia*, cfr. GAVIRIA, 1971 y 1981; CAMILLERI & *alia*, 1977; PÉREZ TOURIÑO, 1983).

Pero esa pretensión candorosa de, poco menos, que “un huerto para cada familia y cada familia en una casita con su huerto” —remedando a Arturo Soria y Mata y recordando la utopía del socialismo decimonónico del “coto redondo acasado”, base de la colonización y la repoblación agraria para contener el imparable flujo del campo a la ciudad (cfr. AAVV, 1987-94)— ha sido espuriamente aprovechada por especuladores con una oferta ‘salteada’ de huertos rurales legales que se dispersaban y convertían en ilegales urbanizaciones encubiertas de chalets pseudourbanos satisfaciendo una demanda creciente de una segunda residencia barata en la mitad del campo, siguiendo más el temible, por mal interpretado, slogan de Cerdá de “Rurizad lo urbano, urbanizad lo rural ... *Replete terram*”, que el objetivo paradisiaco de la

familia y su huerto viviendo de la tierra cultivada de Soria o Howard.

Abórdese la relectura de esos procesos de invasión rural con la malintencionada retranca global del urbanista que ve bajo cada piedra un potencial infractor de las candorosas e ingenuas normas urbanísticas que redactábamos con una lógica micro ‘local’ individual, parcela a parcela [pensando sólo en los honrados agricultores que, uno a uno, desearan tener para sí o para sus hijos un huerto familiar con el que alimentar su ocio o complementar su subsistencial, sin ni siquiera vislumbrar las tendencias a la globalización mercantil y saturación masiva a medio y largo plazo, al poder actuar también sedientos terratenientes que parcelaban en lotes mínimos enormes fincas para venderlas a los hambrientos pequeñoburgueses ‘urbanitas’ que ‘necesitan’ poseer una parcelita en el campo...

§22. La Unidad Mínima de Cultivo va a ser el caballo de batalla de la larga guerra —perdida de antemano por retirada y abandono del campo— que se viene librando entre la agricultura y el urbanismo en algunas tierras, es verdad que cuantitativamente marginales respecto al extenso campo y montaña españoles. Pero, es verdad también que muchas veces —como ocurre en las mejores huertas al borde de las principales ciudades y áreas metropolitanas de todo el Levante, Murcia, Andalucía, Galicia, la cornisa catábrica y los dos Archipiélagos Canario y Balear— los procesos de ocupación dispersa y difusa (*the urban sprawl*, llaman los anglosajones que conocen demasiado bien este fenómeno) de casas e instalaciones industriales, de parcelas semiutilizadas, de suelos ‘tocados’ para siempre (como se dice en las batallas de barcos) o simplemente de abandono de fincas pseudourbanizables en las periferias metropolitanas (esperando la llegada de las rentas urbanas despreciando, mientras tanto, las bajas rentas rurales) son ya ciertamente preocupantes.

La ‘contaminación urbanística’ de esos bordes e intersticios difusos de las grandes

<sup>7</sup> En un trabajo mío anterior (ver GARCÍA BELLIDO, 1986) ya abordé el confuso entremezclamiento, mejor embrollo, de los espacios jurídicos agrícola, hipotecario, urbanístico, ambiental y de fomento de la agricultura, que dejaba agujeros evidentes por los

que se colaron “legalmente” casi todas las parcelaciones ilegales de los años 80, y encima con financiación pública, en lo que llamé las “tres mallas jurídicas” del “espacio jurídico complejo” y que representaba en sus tres dimensiones cartesianas.

áreas urbanas es la evidencia de la masiva ocupación de la *pantópolis* que se avecina, al menos en esos valles y llanos urbanizables junto a las mayores áreas urbanas. Veremos que la puntilla se la acaba de clavar la candorosamente liberalizadora Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones, al incrementar su proceso de conversión urbana imparable por proponer el modelo nórdico de crecimiento disperso y “a saltos” (no en mancha de aceite).

El acicate, sin duda, de esos procesos incontrolados de dispersión urbana reside en la efectiva y *potencial tensión continua* hacia un mayor fraccionamiento *ad libitum* de las tierras próximas a las ciudades (las que normalmente son de mejor o peor regadío), gracias a la asequible y hoy raquítica Unidad Mínima de Cultivo en regadío de 2.000 o 2.500 m<sup>2</sup> en casi toda España (!) que, de modo ingenuo, demagógico o ‘bien intencionado’, propaló y consolidó extensivamente en la mente de todo agricultor el Ministerio de Agricultura con su famosa Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 (BOE, n° 141 de 13 de junio), desarrollando la Ley de 15 de julio de 1954. En ella se fijaba la superficie mínima para una explotación familiar, supuestamente autosuficiente para el subdesarrollo de entonces, y que aún sigue vigente con muy similares o idénticas dimensiones minifundistas del espacio rural en la mayoría de las Comunidades Autónomas urbanísticamente más conflictivas<sup>8</sup>.

#### 4.2. La potencial urbanización difusa y legal en las Comunidades Autónomas

§23. En la tabla final y en los cuatro mapas adjuntos se recogen los grupos de dimensiones mínimas de secano y regadío

establecidos en la OM de 1958 (abreviadamente OM58 en adelante) para todos los municipios españoles, así como en paralelo las modificaciones que, en su caso, han introducido las respectivas Comunidades con su legislación autónoma<sup>9</sup>.

El cuadro final y su representación en las FIGS. 4 y 5, con los mapas por provincias y CCAA, permiten observar que la amplitud de la extensión mínima en secano de los grupos de municipios establecidos quedaba fijada en dicha OM58 (ver mapa 1 en Fig. 4) entre un mayor mínimo de 35.000 m<sup>2</sup> y un menor mínimo de 2.000 m<sup>2</sup>, incluso para monte y forestal; y que para regadío la muy estrecha oscilación se mueve entre el mayor mínimo de 5.000 m<sup>2</sup> y el mínimo absoluto de 1.000 m<sup>2</sup> (sólo en Canarias) con una moda de 2.500 m<sup>2</sup>.

Por ahora, ni Aragón, ni Baleares, ni Castilla-La Mancha, ni La Rioja han tenido tiempo o necesidad de modificar la parcelación rústica fijada por la OM58 (ver MAPA 2 FIG. 4). Análogamente, algunas otras han regulado sus UMC, pero para dejarlas exactamente como estaban antes, tal y como han hecho:

- Andalucía que, por simple Resolución, provisionalmente repite en todo la OM58; y
- Galicia que ha consolidado y bendecido su tradicional minifundismo secular, con una oscilación de superficies entre un mayor mínimo en secano (incluidos bosques, castañares, montes y prados!) de 4.000 ó 3.000 m<sup>2</sup> y un mínimo-mínimo generalizado en todos los casos de 2.000 m<sup>2</sup> para regadío.

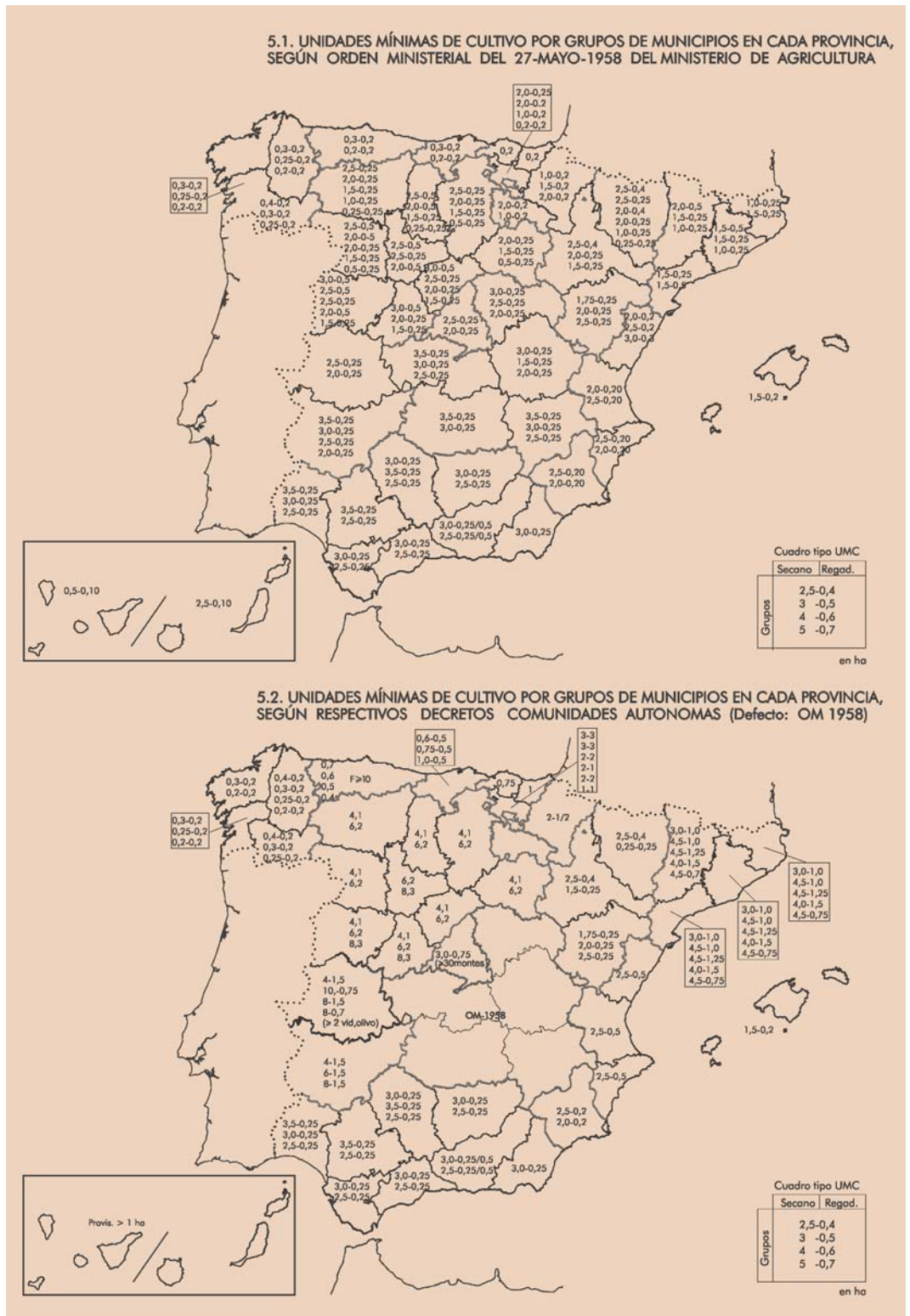
§24. En todos los otros casos de revisión y autonormación de las UMC se ha seguido una quasi-norma de, cuando menos, triplicar su extensión en secano y duplicar o diversificar las de regadío, y en algunas Comunidades incluso se ha hecho un loable

<sup>8</sup> La unidad mínima de cultivo se definía como “... la que permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo que cuente con dos unidades permanentes de trabajo y que cultive directa y personalmente” (artº 1º, Ley 12/1962 de Explotaciones Familiares Indivisibles); diferenciándose dos extensiones: “... en secano la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio y, en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señala como superficie del huerto familiar” (artº 27º, TR Ley de Concentración Parcelaria, D. 2799/1962). Y ahora se mantiene esta definición,

con leves arreglos, como: “... la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona” (artº 23.1, Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias).

<sup>9</sup> Agradezco a Pilar Peris Ríos la meticulosa búsqueda y captura de la dispersa legislación, a Josefina del Río Zamudio las copias, a Pablo Fidalgo, geógrafo, y a Carlos Eliz, delineante, la elaboración de los mapas.





**FIG. 4. Unidades mínimas de cultivo por provincias en 1958 y actualmente.**

Fuente: J. G. B.; gráf.: P. F. y C. E.

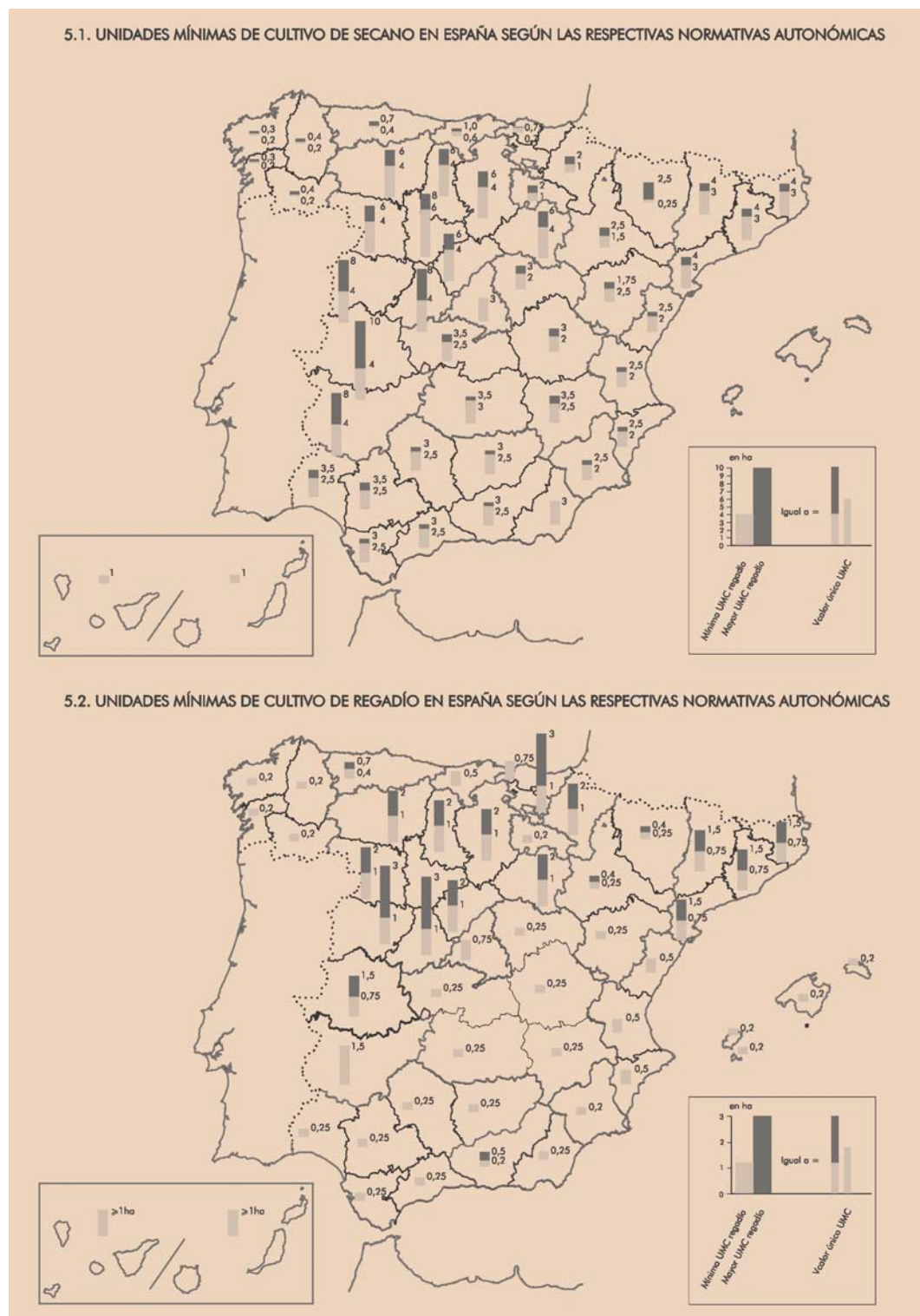


FIG. 5. Unidades mínimas de cultivo en secano (5.1) y en regadío (5.2) actualmente por provincias.

Fuente: J. G. B.; gráf.: P.F y C. E.

esfuerzo en su campo de reorganización integral (y de simplificación para herederos y notarios):

- Asturias duplica ambos, incluso multiplica por 30 el mínimo forestal hasta 10 ha;
- Canarias provisionalmente duplica o cuadruplica el secano y decuplica el regadío;
- Cantabria duplica y triplica ambos;
- Castilla-León uniformiza todos los grupos en toda la Comunidad, duplica o cuadruplica el secano y cuadruplica o dodecaplica el regadío;
- Cataluña, que fue la primera en modificar las UMC, uniformiza las extensiones y reagrupa los municipios por comarcas, no por provincias, duplicando, triplicando o cuadruplicando el secano y cuadruplicando el regadío;
- Extremadura cuadruplica o quintuplica el secano y triplica o sextuplica el regadío;
- Madrid triplica el secano y aumenta un poco el regadío, pero multiplica por 12 el monte
- Navarra duplica o deja igual el secano, pero quintuplica el regadío tradicional o decuplica el regadío de transformación;
- País Vasco quintuplica o triplica las UMC de Bizkaia y Gipuzkoa y eleva las mínimas de Alava; y
- Valencia que unifica el secano por arriba y duplica el regadío, sin olvidar que su ley urbanística universaliza la 'parcela mínima edificable' en el rústico como mínimo en 10.000 m<sup>2</sup> (grave error que ya es difícil corregir en la mentalidad de los munícipes locales)

§25. El caso de Galicia es sintomático y muy preocupante. La, en principio, ecológicamente imprudente decisión del Gobierno gallego con su reciente Decreto 330/1999, de 9 diciembre, de la Consellería de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria (DOG 27/XII/99, n° 248), por el que insiste y remacha en idénticos términos la OM58 de hace 42 años (como si nada hubiera cambiado), pone sobre la mesa del debate el alcance y consecuencias judasianas del principio de "aquí no pasa

nada" y "tras de mí, el diluvio". Porque en Galicia se presenta, no sólo la *posibilidad*, sino la *alta probabilidad* de que, a la vuelta de unas generaciones, *todo* el país pueda llegar a fraccionarse en parcelas mínimas de cultivo de entre 2.000 y 4.000 m<sup>2</sup> cada una de ellas por los principios civiles imperantes de fraccionamiento de la herencia hasta la obvia saturación del minifundio así establecido. Pero además, cada una de ellas con una casita aislada, tanto entre bosques de castaños, montes, sierras o prados, como en huertas familiares y costas turísticas, ofreciendo la imagen hipotética y patética, pero probable, de una gigantesca pseudourbanización difusa de 25.000 km<sup>2</sup>, generalmente sin traída de agua corriente, sin alcantarillas, carreteras, servicios urbanos... En los alrededores de casi todas las ciudades la dispersión de casitas en los prados es una obvia realidad ya constatable.

El repertorio de las UMC establecidas como garantía para impedir el "minifundio improductivo" ha conseguido sagazmente con ese Decreto, no ya revalidar la política agraria anterior, sino garantizar a todos los propietarios de fincas rústicas de Galicia el mismo trato de "minifundio urbanísticamente productivo", al poder poseer una casita de campo o chalet en *parcelaciones rústicas legales en unidades mínimas de cultivo* (por herencia o ventas directas) que pueden oscilar entre 4.000 y 2.000 m<sup>2</sup> en secano (sea llano, prado, bosque o montaña, según sean respectivamente los municipios del interior rural o del borde turístico costero) y un *único y universal lote de 2.000 m<sup>2</sup>* para todo regadío (válido hacerlo bajo la abundante lluvia, sean valles, la *terra cha*, prados, montes o riberas fluviales). Y como, al fin y al cabo, la "puesta en regadío" es voluntad del propietario y de un pequeño trámite burocrático, sin más que decir que va a cultivar su monte o prado, se le puede autorizar a fraccionar todo el territorio en parcelitas de 2.000 m<sup>2</sup> para chalets.

Si se advierte que son los municipios turísticos costeros en los que la UMC en secano y regadío coinciden ostensiblemente en la misma extensión mínima de 2.000 m<sup>2</sup>, podemos vaticinar que dentro de unas generaciones toda la costa gallega estará orlada por una macro ciudad lineal difusa de chaletitos cada 2.000 m<sup>2</sup>, con una capacidad potencial estimada de 500.000 chalets o 1.500.000 habitantes, solamente en el suelo

rústico no-urbanizable costero, además de los que puedan caber en el suelo urbano y urbanizable de las propias ciudades costeras actuales.

Generalicemos esta probabilidad de un proceso incremental haciendo una integral para todas las posibilidades del territorio. Si de toda Galicia [29.572 km<sup>2</sup>, aprox. 2'95 x 10<sup>6</sup> ha o casi 30.000 millones de metros cuadrados] se descuentan los terrenos totalmente inaccesibles, ya urbanos, rocosos y de fuertes pendientes, podrían quedar unas 2'5 x 10<sup>6</sup> ha o 25 x 10<sup>9</sup> m<sup>2</sup> "parcelables". Y si se fraccionase a tenor, pongamos, de una media de 2.500 m<sup>2</sup> por parcela, tendríamos en unas pocas generaciones un total de 10 millones de parcelas aptas para hacerse una casita en cada una, dispersas en toda la superficie de valles, montes, prados y costas que "no formasen núcleo de población", capaces de albergar a unos 30 millones de habitantes (veraneantes, hijos y nietos del campesino o viviendas secundarias para todos), además de los 2 millones de habitantes ya concentrados en las actuales ciudades, aldeas y parroquias de verdad (con unos 800.000 habitantes en asentamientos tradicionalmente dispersos). En dos o tres generaciones se habrá saturado o se habrá colmatado el entero territorio con el fraccionamiento del *minifundio tradicional gallego*.

Y todo en nombre de la tradición cultural al minifundio de un pueblo que muestra cómo la inercia de las prácticas y los sistemas culturales *tradicionales* es tan pesada y poderosa que ni la razón ni la piedad humanas pueden contra ellas. Cuando el suicidio colectivo es acompañado por normas poncianas que lo inciensan con botafumeiro y adormecen, es menos sangriento ciertamente, pero no deja de ser suicidio y encima conscientemente dirigido bajo los ansiosos clamores populares de ¡queremos bolón y caiga quien caiga!

§26. El problema urbanístico empezaría a surgir en los 70-80 por la directa y estricta vía de fraccionar enormes fincas convertidas de la noche a la mañana en regadío con, a veces, centenares de parcelitas de UMC perfectamente legales y regulares, como huertos familiares 'con un subyacente derecho' a hacerse una casita junto al huerto. El problema no fue tanto agrario, hereditario

o hipotecario, sino urbanístico y disciplinar de protección de una legalidad que subrepticamente se colaba por los entresijos que quedaban entre ambas esferas competenciales (Agricultura = Estado; Urbanismo = Autonomías; Edificación = Municipio).

El hecho de que casi todas las recientes legislaciones urbanísticas autonómicas ya hayan incluido bajo la competencia municipal el otorgamiento previo de licencias de segregación de terrenos rústicos o urbanos, como medida cautelar ante el peligro de formación del núcleo de población, no sirve de nada más que de preaviso de que por ahí pueden levantarse tantas casas ilegales como parcelas de UMC se hayan fraccionado. Porque lo que obviamente no puede el Ayuntamiento es impedir una división legalmente correcta con las UMC dictadas por la Comunidad, ante la presunción de una eventual infracción posterior... Esa competencia del control de la edificación en su jurisdicción ha sido siempre y es plenamente municipal. Por ahí empiezan casi todos los problemas: su corta perspectiva desde su lógica local no le deja ver el gran bosque que forma la entera globalidad.

Las Comunidades Autónomas son ahora las competentes exclusivas para decidir cómo quieren que se pueda fraccionar y edificar legalmente toda su jurisdicción territorial ensamblando el mosaico de todos sus municipios y simulando *pro futuro* la imagen proyectada que resultará *ad limitem* en cada uno de ellos previendo que se edificarán todas las unidades mínimas edificables autorizadas en el territorio del suelo "no urbanizable" o/y "urbanizable no sectorizado" al cabo de unas cuantas generaciones. Esta imagen se vería sin más que exigir entre los documentos del planeamiento municipal que se represente la edificación capaz "imprevista" que se podrá erigir en cada zona de secano o regadío, monte o bosque, repitiendo bien hecho el ejercicio que se acaba de hacer *grosso modo* para toda Galicia (imagen de colmatación teórica territorial que, por cierto, se ha exigido ya en la reciente Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid). Tienen las CCAA en sus manos los dos resortes exclusivos de fijar la dimensión de las UMC y de la entera legislación urbanística; así como el tercer resorte lo comparten con los propios municipios en la



aprobación del planeamiento de cada metro cuadrado de sus territorios. La cuarta dimensión, enteramente en manos del Municipio y clave de bóveda de todo el sistema, es, de nuevo y siempre, la *disciplina urbanística*, de la que luego hablamos ...

§27. Con independencia de los criterios empíricos para ajustar el tamaño mínimo de las fincas a las calidades y mejoras de productividad que pueda soportar el suelo de hoy y de mañana, según las mejoras tecnológicas<sup>10</sup>, el problema de su fijación mínima puede bordear los cálculos político-demagógicos y caer en la tentación de satisfacer o adular el bolsillo de los pequeños propietarios terratenientes. En efecto, si la UMC es pequeña, entonces puede subir más de precio por unidad de superficie, porque baja la cuantía total para su adquisición, haciéndose, por tanto, más accesible a las economías más débiles y dándoles entrada a la posibilidad de tener una pequeña parcela de suelo a mayor número de potenciales propietarios-terratenientes, a sabiendas de que eso hace bajar la productividad media global por el excesivo fraccionamiento de la producción y las pérdidas marginales (piénsese sólo en el ‘rozamiento’ de los millones de km de caminos, sendas y cercados infinitesimales zigzagueando por los campos); mas, ese superior valor unitario de la parcela legítima, más aún, la oportunidad de convertirlo en prado con una casa permanente para el abuelo y sus hijos y nietos... lo que aumenta la imparabre presión social por hacerse una casita en su prado. Y de ahí el ‘salpicado’ o “perdigonada” de las ocupaciones difusas del campo urbanísticamente ‘tocado’.

No se olvide que, en la psicología microeconómica del vendedor, por el simple hecho de saber que la finca que vende puede fraccionarse en otras menores, es decir, ante la “mera potencial posibilidad legal” de que el comprador pueda extraer mayores rentas de su fraccionamiento probable, le hace automáticamente subir el precio de cada unidad de suelo, para captar parte de esa renta expectante futura. Es lo que se ha

llamado en economía urbana el *floating value* o ‘valor flotante’, expectante ante un posible futuro más rentable. Lo cual, integrando en una escala global, hace subir el precio unitario del producto de modo sostenido y seguro, haciendo aún más difícil amortizar sus costes fijos y, por ende, rentabilizar su explotación puramente agraria.

Porque el problema del minifundio no es sólo la improductividad creciente y proporcional al fraccionamiento de las unidades de explotación que conlleva, sino que la subdivisión las sitúa en el borde de las deseconomías de escala en que incurrir, acabando por lanzarse a realizar su entero valor de sustitución por un valor unitario mucho más rentable, como es dejar el prado de jardín delantero y hacerse una casa con alberca o piscina con árboles y flores de adorno de ‘urbanita’; o, si no se tienen herederos, se venden las fracciones sobrantes de UMC que ‘arropen’ a la propia. Y ello es a costa de derivar los medios de subsistencia familiar fuera de los agrarios tradicionales de ese suelo familiar, demandando así un trabajo urbano y mayor dependencia de las crecientes importaciones de alimentos.

Con lo que el mito de la “dimensión suficiente” para un “rendimiento satisfactorio” de la explotación familiar o del huerto familiar, que alimentara la ideología populista de la pequeña UMC, deviene traicionado por su propia contradicción y ruina: es decir, su entera reconversión de usos agrarios en netamente urbanos, dejando de cumplir automáticamente la función y fines con que se generara. Un fraude a gran escala, simplemente. El panorama de los campos y prados de las parroquias cercanas a Vigo, Pontevedra, Coruña o Lugo, por no decir Aragón, las dos Castillas, Cataluña, toda la Comunidad Valenciana, Murcia, Córdoba, Carmona, Chiclana, etc., etc. es un salpicado colorista de casitas en las huertas o entre pinos o entre olivos o encinares en parcelas de 2.000 o 2.5000 m<sup>2</sup>, cuando no ya y sin ambages verdaderas pseudourbanizaciones o fraccionamientos ilegales de parcelitas de 300 m<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> Teóricamente, a mejores técnicas de cultivo, más productividad por unidad de superficie y, por ende, menos extensión sería necesaria para sobrevivir una familia labradora; pero como ésta demandará mayores ingresos familiares, dada la disminución de la participación de la renta agraria respecto a la renta media familiar, requerirá, para

poder vivir solamente de la agricultura, cada vez mayor cantidad de producción y, por tanto, una extensión de suelo creciente. Por ello la actitud gallega y andaluza en favorecer el minifundismo es agrónomicamente incomprensible, otra cosa es su contenido económico-demagógico y “para-urbanístico”.

Por contra, es obviamente muy positivo para la desaceleración del proceso de urbanización imparable del campo que se decida hacer no un poco más grande —como han hecho en Cataluña, Extremadura, Castilla-León, Canarias o, incluso Asturias y el País Vasco— sino mucho mayor la UMC esperando que se produzcan los efectos agregados contrarios a los descritos, a saber: encarecimiento global del acceso a una parcela con disminución del precio unitario, accesibilidad más restringida sólo a rentas medias, mayor rentabilidad unitaria, dimensión suficiente como para incluso caber una casa rural sin merma grave del rendimiento agronómico, dilatación a su conversión en finca urbana, etc. Se debería tender poco menos que a forzar *de iure* mediante UMC muy grandes que el modelo hereditario castellano-galaico de fraccionamiento de la tierra entre todos los hijos derivase claramente hacia su obstaculización o no-fraccionamiento fáctico más propio de los consuetudinarios modelos aragonés y vasco-navarro de vinculación del linaje a la casa solariega mediante el heredero único (no necesariamente el mayor) del patrimonio fundiario. Es claro que si, además y por encima de todo, no se lleva un control exhaustivo de la edificación de que cada finca sea susceptible, el efecto de tener a la larga una inmensa ciudad difusa con parcelas de, por ejemplo, 1 ha (como puede ocurrir en Cataluña, Valencia, Navarra, País Vasco, Canarias) no deja de ser muy preocupante, por mucho que la densidad resultante sea sólo la quinta parte de la que tenían antes con la OM58 y los huertos urbanos de 2.000 m<sup>2</sup>.

### 4.3. Además, los fraccionamientos inferiores a la unidad mínima de cultivo

§28. Pero hubiera sido igual si en regadío se hubieran impuesto UMC demasiado grandes —con el fin de desviar el atractivo

<sup>11</sup> El artº 2 de la Ley 12/1962 preveía que las fincas en “unidades agrarias esencialmente indivisibles” podrían segregarse no obstante en los siguientes casos: ... c) “Para constitución de huertos familiares en las inmediaciones de pueblos o caseríos” d) “Cuando se trate de segregar parcelas sobre las que se vaya a efectuar cualquier género de edificación o construcción permanente”. En este caso “la expropiación [por infringir lo anterior] podrá llevarse a cabo una vez que haya transcurrido un año desde la segregación sin que se hubiera iniciado la edificación o construcción (artº 5, in fine).” Y la

pequeño tamaño de las actuales parcelaciones con UMC muy pequeñas— porque el que tenga ganas de buscar los tres pies a la ley se puede acoger al concepto elusivo de “huertos familiares” o “construcciones permanentes no agrarias”, bajo cuyo nombre se pueden hacer *fraccionamientos legales* ¡incluso inferiores a la UMC! o mucho menores de los 2.000 m<sup>2</sup>.

En efecto. Ya las anteriores Leyes de Explotaciones Familiares Indivisibles (Ley 12/1962 de 14 de abril) y la de Reforma y Desarrollo Agrario (Decreto 118/1973), habían venido estableciendo con escasas variaciones las circunstancias normales en que se podía fraccionar la propiedad incluso en extensiones *inferiores* a la UMC de explotación familiar<sup>11</sup>.

La reciente Ley 19/1995 de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias (LMEA), en su Tit. II, “Régimen de unidades mínimas de cultivo”, los arts 24 y 25 de aplicación plena, revalidan la indivisión de las UMC que fijen las Comunidades, declaran nulos (no sólo anulables) las divisiones inferiores; pero, al establecer las excepciones consabidas con motivo de su edificación, por respetar la competencia autonómica derivada de la Constitución, ya remiten íntegramente a la legislación urbanística, por lo que resulta un juego complejísimo de ida y vuelta del Registro al Municipio, de éste al Registro y otra vez de allá para acá, de cuya eficiencia tengo serias dudas. Porque el problema se ha querido resolver mediante inscripciones registrales condicionadas y títulos de propiedad en precario hasta que el Ayuntamiento emita la certificación final de obra y de conformidad con el plazo y contenido de la licencia de construcción y uso otorgada. Recuérdese que el artº 25 LMEA dice:

Artº 25. *Excepciones*: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se permite la división o segregación [en parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo] en los siguientes supuestos:

Ley 118/1973, permitía subdivisiones menores de la UMC cuando: ... b) “Si la porción segregada se destina de modo efectivo dentro del año siguiente, a cualquier género de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario.” [pensado para insalaciones agropecuarias, gasolineras, restaurantes y otros usos de ‘interés social’] c) “Si los predios inferiores a la UMC que resultan de la división o segregación se destinan a huertos familiares de las características que se determinen reglamentariamente” [que nunca se reglamentaron].

- a) [disposición a favor de fincas colindantes ...]
- b) “Si la porción segregada se *destina de modo efectivo, dentro del año siguiente* [al de la segregación o al de la licencia previa??] a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario [viviendas, hostelería, industrias, sanitario], siempre que se haya obtenido la *licencia prevista en la legislación urbanística* [autonómica y las normas de sus planes municipales] y posteriormente *se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia* [certificación sólo municipal], de conformidad con dicha legislación”.

[Viéndose obligado a aclarar el rebote, por el que:] “A los efectos del artº 16 del TRLS92 [el cual decía que “...no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria o en otra aplicable...” y que ahora sería el 20.2 de la LRSV 6/98, que dice: “... sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.”] no se entenderá vulnerada la legislación agraria cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto en este apartado” [aclaración necesaria y única manera de romper el círculo vicioso en el que se estaban remitiendo recíprocamente ambas normas, pero que habilita a parcelaciones ‘sólo urbanísticamente’ fraudulentas]...

§29. Algunas preguntas estúpidamente casuísticas —que son las que denotan los resquicios por donde se cuelan las infracciones con ‘fraude de ley’— sugiere el artículo mentado, tales como: ¿hay licencia previa ‘condicionada’ para obtener la segregación? o ¿hay una inscripción y segregación ‘condicionadas’? ¿Se segrega la porción en el Registro antes de obtener la licencia municipal o después de obtenida ésta? Si se segrega antes es porque se ha pagado y si luego no se obtiene la licencia, ¿se anula la venta? Si se vende y segrega después de obtener la licencia, ¿se pide ésta para edificar en terrenos aún del anterior propietario? Si después de concedido y segregado se inician las obras, pero no se cumplen los plazos, o no se ajusta a la licencia o no se puede acreditar la finalización de la edificación o no se destina efectivamente al

uso previsto antes del año de la segregación ¿se anula la venta y se borra la segregación registral efectuadas? Etc.

Este mecanismo de segregaciones inferiores a la UMC puede dar lugar a verdaderos polígonos industriales de talleres, restaurantes, gasolineras, almacenes, tiendas, ‘puticlubs’, etc. alineados en pseudociudades lineales a lo largo de los caminos de servicio de las nuevas autovías, o a conjuntos dispersos de casas, como de hecho ocurre. Pero con ello se cubre el aspecto jurídico-hipotecario de la transmisión de la propiedad, quedando íntegramente el marrón de la edificación sin licencia bajo el control (o, mejor, descontrol) local municipal y sus actitudes ponciana o/y tomasiana de soslayar una impopular disciplina urbanística generalizada.

Que es de nuevo y como se viene describiendo en este trabajo, el problema ideológico-político fundamental de la patología urbanística del suelo rústico. Un problema de enorme trascendencia acumulativa en cada punto concreto y agregada globalmente entre todos los municipios de cada territorio, ofreciendo la cara más visible de sus graves repercusiones ecológicas, ya que su control está repartido —y, por tanto, fraccionadamente disperso y debilitado— en manos de miles de decisores políticos municipales regidos por una visión localista, particularista de escala local **n** e inevitablemente ciega a sus repercusiones agregadas globales **n+1** o **n+2**.

Pero ¿qué hacer, cómo reaccionar desde los niveles superiores del gobierno territorial?

Reconstruyamos brevemente las frustrantes consecuencias políticas en diversos lugares cuando se ha pretendido actuar desde los niveles superiores para impedir o corregir tan difuso poncianismo permisivo; junto con la ciega visión individual-localista de la jurisprudencia frente a la ilegalidad y la indisciplina municipal generalizadas.

#### 4.4. Las construcciones ilegales generalizadas aquí y en otros sitios análogos, como el caso italiano

§30. En España, con la salida de la dictadura (en la que se difundió el ‘chabolismo’ o ‘barraquisme’ casi endémicamente en los suburbios de las

grandes ciudades, entre los 60 y 70) e impulsados por la crisis político-económica de la transición del 75 al 83 se generalizó la práctica de la segunda vivienda ilegal en el campo en el entorno de las principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla, Valencia, Valladolid, etc.) que, si bien parece que ya hoy haya disminuido su presión, no ha cesado en absoluto su demanda, desplazándose en frente de ola a regiones limítrofes donde la disciplina urbanística haya sido más laxa.

Durante la transición política, cuando la segunda vivienda ilegal no había desplegado aún su virulencia posterior, el problema urbanístico era encajar la legislación agraria de las UMC con las determinaciones mínimas necesarias del plan para autorizar construcciones legales que “no formaran núcleo de población”, suponiendo cuándo el improbable e hipotético caso de la aparición de una casa más en la misma zona ya daba el paso corto en falso suficiente para convertirse en no autorizable y, por tanto, en ilegal. Situación futurible que se arreglaba y dulcificaba, con un cierto tono bucólico pastoril de labrador ameno, llamándose “huerto familiar” con una chabola suelta en medio de pura autoconstrucción sin mayor extensión ni consecuencias (*cf.* GARCÍA-BELLIDO, 1983)

Ni en la década de los años 1960 (tras el plan de estabilización del 59 que comportó masivos movimientos migratorios internos y externos), ni tampoco en los primeros 70 hubo en España ninguna prueba de tendencias sociológicas masivas sospechosas (salvo casos muy aislados) que nos pudieran hacer temer que las simplistas medidas que adoptábamos normal y candorosamente en los Planes generales y Normas subsidiarias —al igualar la “parcela mínima edificable” en el suelo rústico con las “unidades mínimas de cultivo” en secano y regadío fijadas por la sempiterna OM58— pudieran acarrear masivamente el “peligro de formación de núcleo de población” que mencionaba el artículo 69 de la Ley del Suelo del 56. La objetiva tendencia observable entonces era la contraria, el masivo abandono del campo por la ciudad. Por ello nos parecía inocuo o irrelevante permitir en los planes la eventual posibilidad remota de una esporádica y aislada casita en el campo, que, de hacerse, pudiera autorizarse con la dimensión de la

parcela mínima tradicional de la herencia paterna. Con esta visión tomasiana de “si no lo veo no me lo creo” asumíamos cómodamente que cinco viviendas por hectárea no llegaban a ‘constituir peligro de formar un núcleo de población’. Y así todos los Planes generales remitían a esta UMC de cada municipio como *parcela mínima edificable*. El suelo de regadío valía mucho más como tal aprovechamiento agrícola intensivo que como soporte para una casita de labriego con un huerto familiar, no había que preocuparse por ese lado... Pero el adusto y árido suelo de secano no valía tanto...

§31. Con esta generalizada ingenuidad de los urbanistas y los políticos “buenos concededores de su pueblo” empezó todo. Como el secano tenía UMC muy grande y poco rentable, se hacía un mínimo expediente de “puesta en riego”, se pedían ayudas económicas al Ministerio de Agricultura (que las otorgaba gustosamente viendo cómo cundía el ejemplo de la agricultura intensiva) y un leve permiso de captación de agua para riego a la Confederación hidrográfica respectiva, se presentaba ante el Ayuntamiento solicitud de licencia de movimiento de tierras y obras de regadío... y ya se podían talar árboles, abrir y explanar caminos, colocar tuberías a lo largo de ellos, incluso postes de luz eléctrica para los motores de riego (!) y fraccionar a tope con UMC de 2.000 o 2.5000 m<sup>2</sup> toda España. Y, una vez vendidas las parcelas de huertos familiares, cada comprador se las apañaba para levantarse una ‘casa de labor’ o de labranza o ‘de aperos’. Y si el Plan urbanístico local no permitía edificar, no importaba, se construía ilegalmente, sin pedir licencia, porque el agua estaba allí, la luz se traía sin problema y el pozo negro prefabricado se colocaba en un borde. Hacienda registraba las casas ilegales como construcciones “urbanas” y su pago (de la Contribución rústica de su finca y urbana de su casa) les daba una legitimidad de un reconocimiento ‘oficial’ de su derecho a hacerse una casa que “no hacía daño a nadie”. Incluso este proceso creó y anudó excepcionales lazos de mutua ayuda y solidaridad entre “los ilegales” (como llegábamos a llamar en una sinécdoque a las personas por sus obras) que fecundarían los



movimientos reivindicativos vecinales y los incipientes partidos políticos de los años 70 y de toda la transición política posterior<sup>12</sup>.

El problema de orden público y de credibilidad en la estrenada Democracia nunca fue porque las parcelaciones ilegales fueran contra las UMC establecidas en la OM del 58 o porque no fueran inscribibles las divisiones, ni por tanto fuera un problema hipotecario, ya que los registradores y notarios nunca interpretaron que una parcelación ‘rústica’ tuviera que someterse a la prohibición de las parcelaciones ‘urbanísticas’ de la Ley del Suelo y del Plan general; ni mucho menos que aquéllo pudiera convertirse en una limitación a la propiedad y la libre disposición de ésta. Sino que el problema era estrictamente administrativo, urbanístico, por construir sin licencia municipal al existir un presunto peligro de formación de núcleo de población. Hasta que no se ha empezado a introducir en las leyes urbanísticas autonómicas que las segregaciones rústicas también deben estar sometidas a licencia municipal *previa* no han hecho ni caso los notarios ni registradores.

§32. Las primeras zonas de transformación masiva en un falso “regadío” (para dotar de agua a las futuras casas) fueron las de las costas mediterráneas y gallegas, así como los secanos y colinas en el entorno de las grandes áreas metropolitanas de Madrid, Valladolid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla... La segunda mitad de los 70 y los años 80 nos sorprendieron a todos con una verdadera fiebre masiva de huir de las grandes ciudades para imitar, a bajos costes, las urbanizaciones legales que el turismo europeo en las costas mediterráneas y la burguesía media-alta se estaba haciendo para pasar los que se empezaban a llamar *week ends*. El problema tenía muy ricas y diversas facetas sociológicas, culturales y políticas, no sólo urbanístico-técnicas o jurídico-disciplinarias (*cfr. per alia* GAVIRIA, 1971 y 1974; GARCÍA-BELLIDO, 1983, 1986 y 1988; FERNÁNDEZ, 1996).

Desde finales de los 70 había empezado a reintroducirse, en el vasto y elástico

repertorio del ‘consumo de masas’, el concepto de las segundas viviendas unifamiliares en el campo, imitando a la ciudad-jardín noreuropea y americana (aunque las ilegales eran más huerta-jardín que ciudad-jardín), ya que la ciudad sólo ofrecía “pisos” en casas de muchas plantas de pisos en propiedad horizontal (con su Ley *ad hoc* de 1960). No se olvide que en España las urbanizaciones de viviendas unifamiliares o casas bajas empezaron siendo para obreros con las “casas baratas” o “económicas” y ciudades satélites no antes de los años 15-20 hasta la República, y que con los planes masivos del INV de viviendas sociales desde fines de los 50 hasta los 80 casi todo eran bloques de casas de pisos; por lo que la evasión al campo en una unifamiliar autoconstruida con jardín era una aspiración huyendo de la ciudad e imitando a las ‘villas’, ‘hôtels’ y ‘chalets’ de la burguesía más pudiente .

§33. En la por entonces recientemente creada Comunidad de Madrid, ante la pavorosa extensión de las ilegales —que habíamos venido persiguiendo desde el Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación Provincial democrática (1980-83; *cfr.* GARCÍA-BELLIDO, 1983)—, llegó a promulgarse la ley especial 4/1985 para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales, con el fin de someter a convenios de planeamiento y su posterior tramitación y legalización las 137 urbanizaciones ilegales compactas y unitarias inventariadas, con 21.514 parcelas segregadas y cubriendo una superficie total de 10.013 ha (100 millones de m<sup>2</sup>, con una media, pues, de 4.654 m<sup>2</sup>/parcela), sin contar las innumerables construcciones dispersas por todo el campo en grupitos sueltos o aisladas.

El resultado de sus negociaciones agotadoras durante sus tres años de vigencia fue apreciable: 80 urbanizaciones regularizadas con 15.848 parcelas ocupando 4.370,5 ha (media: 2.760 m<sup>2</sup>/parcela) pudieron elaborar sus planes y legalizar sus obras de urbanización, quedando otras 57 urbanizaciones con 5.666 parcelas ilegales

<sup>12</sup> Habría que escribir aún la historia política y sociológica de la otra “colonización agraria ilegal” en esta etapa de transición democrática de los 75-85, que es cuando estalla, donde el acceso a una segunda vivienda ilegal era como una *reivindica-tio* insatisfecha de los obreros y clases medias bajas que reclamaban poder conseguir de la joven Democracia incauta lo que les

negaba la Dictadura, al sentir que la recuperación de las libertades individuales empezaba porque les dejaran hacerse una casa en la parcelita en el campo... Los trabajos que recuerde más aproximativos, aunque no aborden el tema de “las ilegales” porque aún no había emergido, son los de GAVIRIA, 1971, 1974 y 1981; CASTELLS, 1973 y 1981).

ocupando 5.242,7 ha (media: 9.252 m<sup>2</sup>/parcela) que debían haber sido demolidas para restauración del medio especialmente valioso, pero que han visto su situación legitimada y reencauzada al ser integradas al acometer las revisiones de los planes municipales respectivos (*cf.* OFICINA ACTUACIÓN URBANIZACIONES ILEGALES, 1988).

El problema de la incuria dolosa del “dejar hacer” por encojimiento cómplice de hombros y cejas, se nutre con el hecho de que la legislación española desde 1975 prevé que en sólo cuatro años de acabada la obra prescriba su infracción si no es incoado el expediente sancionador o es suspendido el trámite, quedando felizmente legalizada *ex lege*; por lo que malamente a casi nadie le interesa cambiar el *status* de ilegal mediante el pago de elevados costes de obras de urbanización y cesiones de suelo del plan parcial si, tan solo al cabo de unos pocos años, va a ser legal de todas maneras por prescripción de la infracción.

§34. No sería hasta finales de los 80 y todos los 90 cuando irrumpiera ya en los mercados de la primera vivienda propiamente urbana el modelo del “pitufu”, incluso para las VPO. Había comenzado la fiebre de adquirir esas viviendas adosadas todas iguales en hileras repetidas, como los enanitos “pitufos” de la TV. Pero con esta moda de los “pitufos” de chalets adosados llegaba también un frenazo muy importante al proceso de las segundas viviendas ilegales en las regiones donde las rentas medias hubieran crecido. Y con ello ahora el ciudadano ‘urbanita’ necesita con menor ansiedad que antes tener que buscarse una segunda vivienda finisemanal para huir del piso, ya que algunos, gracias a los ‘adosados’, han podido pasar a vivir en un entorno campestre, arbolado, con un jardincito en áreas de relativamente baja densidad, incluso en suburbios demasiado lejos de la ciudad que gravitan sobre las cada vez más congestivas autovías radiales. Si además, se añade la insistente batalla que durante los 80 se lanzara contra las grandes urbanizaciones ilegales en toda España, el proceso anterior de nuevas urbanizaciones ilegales en el campo puede decirse que se ha frenado, ralentizado o suavizado, en absoluto desaparecido. Ahora parece ser que tiene otros nuevos demandantes de vivienda de

primera necesidad: los inmigrantes ilegales que sustituyen en el flujo, a veces ocupando las mismas parcelas, a los que ya pueden dejar su chabola finisemanal porque han logrado un “pitufu” con un jardincillo delante y otro detrás.

Pero el mismo problema subsiste donde la onda del consumo de un “huerto familiar” finisemanal ha llegado más tarde (fines de los 80 y los 90), con las Comunidades Autónomas ya conformadas con todas sus competencias transferidas y en pleno ejercicio. Las iniciales ocupaciones ilegales en el campo con segunda vivienda de los 80-90, en algunos casos, se han ido transformando en residencias adecentadas de primera vivienda submetropolitana para residentes empadronados que ya exigen al Municipio (incluso de malas maneras, con manifestaciones y broncas reclamando por las bravas) todos los requisitos y servicios del suelo urbano. Esta posición fortalecida de votantes-residentes en viviendas sin servicios, antaño ilegales, enfrenta a los municipios y autoridades regionales con sus anteriores indolentes permisividades, les hace afrontar su dolosa ‘ponciana’ indiferencia, cómplices del delito ante ‘acciones por omisión’ que ahora se les tornan agudas lanzas que les arrinconan contra la pared. Las autoridades antaño burladas ahora no tienen más alternativa que legalizar de mala manera, con retorcimientos de las leyes disponibles, aquellas pseudourbanizaciones sin servicios y con bajísima calidad ambiental que, como mudos avestruces, no miraban cómo se iban desperdigando por donde les daba la gana a los desaprensivos terratenientes y empresarios explotadores del deseo, la necesidad y la miseria de los urbanitas.

§35. Es conocida la dramática transformación de la naturaleza, fines y dimensiones de las parcelaciones y urbanizaciones ilegales con sus variadas técnicas —burdas y sutiles— desarrolladas por esos terratenientes y comerciantes desalmados que han creado en los últimos veinte democráticos años un inmenso daño en zonas rústicas, protegidas o no, por toda la geografía española. Esto está provocando ahora una insoportable responsabilidad ecológica en los bienintencionados intentos de legalización municipal de tales

desaguados que han de remover a paletadas los pegajosos lodos provinientes de aquellos polvos. Aquellas actitudes tomasianas, cuando no judasianas, que fueron amparadas por la descarada indiferencia ponciana de los munícipes responsables, representan suficientemente el gran espectáculo nacional de la patología del campo .

En Carmona está ocurriendo algo similar con la legalización por el Plan de las 35 parcelaciones ilegales, que ocupan un total de 1.263 ha, para albergar 4.321 parcelistas, en general venidos de la cercana Sevilla a menos de 30 km, afectando sólo (!) el 1,4 % de todo el enorme término municipal de 91.000 ha que posee Carmona, pero colonizando precisamente las lomas más aireadas y accesibles desde la capital<sup>13</sup>.

§36. Otro caso notable es el de la huerta de Murcia, donde hay todavía mas de 6.109 infracciones denunciadas, de las que 4.556 son construcciones nuevas de viviendas (no chabolas sino verdaderas mansiones de la pequeña burguesía), locales comerciales, naves, almacenes y ampliaciones, contabilizadas sólo en los 9 últimos años de 1991-99 (el problema viene desde final de los años 70), con una ocupación total neta de 740.300 m<sup>2</sup> (74 ha) y con una superficie neta media de las construcciones (contando la planta ocupada de la casa, no la parcela entera) de 162 m<sup>2</sup>/edificación (cfr. NAVARRO, 2000).

Y desde hace ya 30 años que han ido urbanizando ilegalmente la huerta histórica casi por completo no se ha demolido ni una construcción, ni con alcaldías democráticas socialistas o conservadoras, planteándola ya el nuevo Plan General como suelo urbano *sui generis* por la arrolladora “fuerza normativa de lo fáctico”, legalizando todo lo legalizable. Es como con las deudas: cuando tantos deudores adeudan tanto dinero al prestamista el problema ya no es de los deudores sino del prestamista. El problema ecológico que parece ser se ha creado con esta economía espacial de sustitución ha sido la alarmante elevación del nivel freático de las aguas de la huerta, según dicen, al

dejar de extraerse para los riegos hortelanos.

Y como Carmona y Murcia y muchísimo más lacerantes, son conocidos los casos de Chiclana (Cádiz), Córdoba, Sevilla, Galicia entera, además de Madrid, las Castillas, Cataluña y Aragón. Estos datos podrían extenderse y contabilizarse en la casi totalidad de las áreas urbanas españolas y, tanto de modo agregado en grandes urbanizaciones ilegales, como en difusiones de “efecto perdigonada”, casa a casa, dispersas, aisladas, una a una, sin aparentar grave incidencia por sí mismas, se podría obtener el panorama real de la situación del campo español y su contaminación urbana, tal vez, suficientemente grave por generalizado —aunque siempre relativamente concentrado en el entorno subregional de estas áreas— como para deber plantearse medidas más rigurosas de control desde los niveles globales de gobierno, si no se quieren convertir los valles, montañas y costas en espacios progresivamente más y más degradados hacia su paulatina conversión en un recurso escaso exquisitamente solicitado para su preservación en un no lejano futuro.

§37. En Italia, sin tener que salir de ninguna dictadura, se promulgó la ley n° 47/1985, llamada del *condono edilizio* o del “gran perdón” (pago de una multa leve u *oblazione* no siendo, por tanto, técnicamente una amnistía) para legalizar las sucesivas oleadas de construcciones ilegales o *abusivismo edilizio*, tanto en el campo como en la ciudad, especialmente virulenta desde los 60. Se estimaba un censo de 3,5 millones de viviendas edificadas sin licencia (además de los 2,5 millones de reedificaciones o elevaciones ilegales y los 5,5 millones de obras de rehabilitación o mejoras sin licencia) durante los 40 años democráticos, desde 1942 al 1° de oct. 1983, lapso del *condono* previsto en la ley. El 70% de todas las construcciones nuevas en el Centro y Sur de Italia (Roma, Nápoles, Calabria y Sicilia) eran construcciones ilegales.

Se supone por estimaciones oficiales que entre la fecha límite de referencia de

<sup>13</sup> Datos estadísticos sobre Carmona (Sevilla), elaborados y facilitados por Lidio Ramírez Calle y Alfaro García Rodríguez, a quienes agradezco sobremedida la comunicación de primera mano recién facilitada (febrero 2002) en la que aportan tales datos

estadísticos y describen esta dramática evolución de las urbanizaciones en el campo de su territorio y la dificultad de los posteriores esfuerzos por legalizarlas desde una oficina *ad hoc*, donde se muestra todo lo dicho con absoluta evidencia ejemplar.

aplicación de la llamada 'ley de amnistía' (2 oct. 1983) hasta la fecha de publicación en la *Gazzetta ufficiale* de dicha ley 47/85 (17 marzo 1985) se levantaron 700.000 construcciones ilegales más. Se sabe que hoy día se sigue construyendo ilegalmente más o menos como antes ... en espera de otra "ley de amnistía" como la de hace ya 15 años (*cf.* CLEMENTI & *alii*, 1983; monogr. de la rev. *Urbanistica*, 79, 1985; FONTANA, 1986; CLEMENTI, 1988).

§38. Rebuscando algunas explicaciones a este fenómeno cultural de la indisciplina urbanística en ciertos pueblos o culturas más que en otras [recuérdese *ut supra* §8], se han llegado a oír incursiones psicosociales que parecen conducirlos hacia: (a) o bien un comportamiento social basado en sentimientos primitivo-religiosos, o/y (b) una actitud de rechazo al poder político impuesto y externo al clan y, por ende, de sus reglas, lo que además vendría encubierto por el comportamiento permisivo y omisivo de los representantes de ese poder deslegitimado que se ajustarían así y por ello a todos los cínicos principios demagógicos [enunciados en §10].

En el primer caso sería la actitud social que va ligada a sentimientos primitivos, míticos y religiosos, como un acto de posesión y reafirmación tribal al asentarse con la casa-hogar sobre la madre tierra, ejercitando un ancestral derecho de posesión fundiaria sobre lo inmutable, imperecedero, firme y seguro, frente a la veleidad de todos los demás bienes que son fungibles. En el fondo es ésta una actitud religiosa profundamente cristiana e islámica ligada a la resurrección<sup>14</sup>.

En el segundo caso —y sin que sean alternativas excluyentes, más creeríamos que son características coadyuvantes y convergentes— se ha querido vincular con actitudes de confrontación del poder individual-clánico-familiar frente al poder civil, político exterior, superior, impuesto y, por ende, deslegitimado sobre una comunidad familiar muy potente y arraigada (la

mezcolanza de las culturas católico-islámicas del Sur de Italia y España es singular, además de haber estado ambas regiones a la vez bajo musulmanes, aragoneses y borbones, durante cerca de once siglos!) que no ha asumido ni interiorizado los valores inclusivos sociales y colectivizadores del Estado de derecho y democrático frente a los exclusivos clánico-tribales (recuérdense las no contradichas aproximaciones de Max Weber, 1904-05, sobre la ética calvinista y el desarrollo de la ciencia y del capitalismo frente a la desincentivación de los católicos para tales empresas). No se olvide tampoco en estas culturas mediterráneas el tradicional ejercicio del caciquismo paternalista, el clientelismo, las fraternías y hermandades o las mafias implícitas u organizadas, que han sido en unos casos y son todavía ahora las que internamente gobiernan las relaciones civiles y sociales de muchos pueblos y culturas de nuestros dos países.

Para otras latitudes, se ha hecho un muy lúcido estudio sobre la incidencia de las estructuras culturales de la herencia, la propiedad, la política (sistema legitimidad electoral, fiscal, etc.) y las formas territoriales resultantes en dos ciudades y comunidades políticamente análogas y próximas, pero socioculturalmente muy distintas, como son Bruselas y Amsterdam, articulando sus grados de divergencia/convergencia en torno a las tres coordenadas del cubo de la estructura básica del Estado: el sistema electoral (entre los polos de oligárquico *vs* democrático), el sistema fiscal (centralizado *vs* descentralizado) y la estructura territorial (consolidada *vs* fragmentada) aproximando una metodología de investigación muy valiosa para explicar las diferencias formales territorial-espaciales entre una y otra culturas históricamente determinadas por la división del ejercicio del poder en la sociedad (*cf.* TERHORST & VAN DE VEN, 1997).

Este es un tema demasiado sutil que debe esclarecernos la psico-sociología de forma más seria que no aventurando meras conjeturas.

<sup>14</sup> No se olvide la actitud social de respeto al espacio intocable, aislado y marginado, que ofrecen los cementerios en el catolicismo y en el islam, al ser tierra inviolable y sagrada de los muertos, espacio imprescriptible de los bienes habices, hubus, ahbás, islámicos de los viejos cementerios que no pueden tocarse jamás y que perviven enquistados en las expansiones urbanas;

frente a los amenos parques-jardín en que la ética protestante ha convertido sus cementerios en espacios abiertos al descanso y la estética de la floricultura. No se deje de recordar que en el derecho de las tribus germánicas la posesión privada solo podía tenerse sobre bienes fungibles ya que los bienes imperecederos tierra, agua, aire eran siempre comunales.



#### 4.5. Jurisprudencia permisivo-compasiva: sumisión del ‘principio de legalidad’ ante el ‘daño irreparable’ al infractor

§39. Los criterios jurisprudenciales que suelen adoptarse por los Tribunales ante las construcciones ilegales en suelo rústico o, más precisamente, ante las órdenes de ejecución restauradoras de la legalidad violada, del orden infringido y del medio ambiente vulnerado, que pretendan aplicar la demolición de lo ilegalmente construido —mediante el ejercicio cuidadoso y refinado de los jueces de su control jurisdiccional de la discrecionalidad o arbitrariedad de los actos de gobierno de las Administraciones públicas— tienden a sacrificar el “principio de legalidad” en abstracto o el de “restauración del orden infringido” o de los daños causados al medio ambiente o al interés general, como valores globales supuestamente supremos, haciéndoles cesar ante el de “proporcionalidad”, “menor demolición” y del “daño extremo e irreparable” que causaría la destrucción del valor económico concreto invertido por el pobre infractor en su interés particular.

De nuevo la prevalencia de la escala local, tomasiana, judasiana e individualista frente a la inasible, genérica, dilatada y elusiva escala global del fenómeno de erosión cultural del medio rústico... Elevarse tanto como para vislumbrar las ‘consecuencias colectivas injustas’ de la suma agregada de actos justos, pero aislados, discretos y aleatorios, implica abrazar el riesgo de ser

rechazado por los individuos ciegos de esa comunidad concreta que saquen beneficio de ello; ya vimos que esa superior perspectiva que les aleja de la realidad diaria era el fatal sino de los salvadores, ecologistas, mesías y profetas en su propia tierra....

Parece ser y tengo leído que —en mi ignorancia jurídica se me pueden escapar los matices— la jurisprudencia del Supremo, basándose en el “principio de proporcionalidad” y en el de “menor demolición”, viene denegando la restauración del orden jurídico vulnerado mediante la demolición de lo construido ilegalmente, cuando ello implique —o sea, siempre— una “destrucción de riqueza, de un valor añadido” y un “perjuicio irreparable” para el sujeto infractor, el cual fuera superior al daño social concreto, material y cuantificable que su infracción cause directamente a los vagorosos intereses generales en presencia en el lugar y momento actuales<sup>15</sup>.

Y no se diga nada de la sutil, exquisita e inaplicada norma de la última revisión del Código penal (el “de la Democracia”, de 1995) de tipificar en su artº 319 como delito el construir sin autorización, ya que para el suelo rústico no se suele aceptar ni a trámite (hasta ahora los recursos sólo han llegado a las Audiencias Provinciales y aún no al Supremo) por un preciso y preciosista juego semántico entre obras “no autorizadas” (en suelo y espacios demaniales protegidos) o “no autorizables” (en suelo rústico no protegido), por el tenor literal de dicho artículo (*cfr.* VILLARRUBIA, 1998)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En este sentido las sentencias aplican al suelo rústico los mismos criterios que se repiten en otras anteriores sobre el daño de la demolición en general, acumulativa y miméticamente, autoalimentándose en un círculo cerrado, tales como: “evitar la desarmonía (sic) que pudiera producirse entre la entidad o gravedad de la infracción cometida y las consecuencias dañosas que se derivan de la imposición de unas medidas de derribo desproporcionadas con dicha falta, resultando necesaria la ponderación de ambos factores bajo un criterio de proporcionalidad y congruencia [¿de ambos en plano de igualdad?] que debe actuar como presupuesto legitimador de las medidas en cada caso concreto se adopten. (...) no procederá la demolición en los casos en que se esté ante desajustes mínimos con la normativa urbanística de la construcción ilegal” (STS. 18/7/1995, Ar. 6172). “El efecto de ponderar la trascendencia que tenga para el interés público la concreta infracción y la perpetuación de la misma [que era ilegalizable], es decir, la diferencia que exista entre el simple desfase de lo permitido por la licencia y lo realmente construido... estando siempre al principio de menor demolición,... inevitable y drástica demolición ... por lo que ha de llegarse sólo excepcionalmente en casos verdaderamente límites... por ser extrema... a fin de evitar que con ella se origine un mal [sic] o resultado más grave que el producido por la discordancia entrelo autorizado y lo que se realiza...” (STS 28/1/1987, Ar. 2014). “El

juzgador ha de mantenerse siempre... al servicio de la salvaguardia de la libertad de los particulares, en cuanto ello sea posible y compatible con la defensa de los intereses superiores de la colectividad... cuando el contenido de los actos de intervención pudieran ser más de uno, se optará por el menos restrictivo de la libertad individual” (STS 14/2/1989, Ar. 1169).

<sup>16</sup> El nuevo artº 319 CP dice: «(1) Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción *no autorizada* en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de *especial protección*. (2) Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación *no autorizable* en el *suelo no urbanizable*. (3) En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.»

§40. Es decir, que si en ese concreto lugar la infracción no causa un daño evidente, insuperable y directo a los bienes e intereses públicos, cuya evaluación no llegue a superar el valor del daño que le causaría al infractor en su patrimonio y modo de vida el derribarle lo ilegalmente erigido (caso de chabolismo típico), entonces el “destruir la riqueza construida” no procede y debe tolerarse; y si no, como increpa una sentencia, “no haberlo permitido con la pasividad administrativa” (STS 29/3/88). Si, por ejemplo, en un borde de una vía o en una zona verde de dominio público, la construcción evidentemente ilegal, es ‘vital’ para el infractor, pero no estorba, no obstaculiza el paso de otros vehículos, sería perfectamente “tolerable” y, por ende, no demolible (aunque fuera un ilícito penal). Por eso las cañadas y veredas se ocupan, invaden y usurpan ilegalmente con demasiada impunidad en toda España, aunque sea por los terratenientes ribereños y no por chabolistas. Pero si ocupa un “paraje de propiedad privada” (sic!), según una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (nov. 2000), un “solar urbano”, un espacio especialmente protegido, un lugar donde sea inminente el inicio de las obras o cuando la propia construcción fuera “constatadamente insalubre”, entonces sí que procedería su extrema e irreversible demolición.

Las dudas que abre esta casuística son aterradoras: la sanción por infringir una norma idénticamente violada por varios sujetos (por ejemplo invadir la calle con construcciones) ¿va a depender de la situación personal de cada infractor para que sea grave, menos grave, leve, atenuante parcial o total, incluso como para que unos puedan seguir con la infracción permanente y otros deban demolerla? Las calles tortuosas medievales de las ciudades cristianas e islámicas son efectivamente resultado de esta tolerante doctrina jurisprudencial sistemáticamente aplicada durante siglos (*cfr.* GARCÍA-BELLIDO, 1999b).

El interés general y la protección de la legalidad no son ya un criterio objetivo, un valor universal, abstracto e imparcial, sino que es violable cuando el control jurisdiccional interprete que la suma de intereses particulares en presencia sea (según la subjetividad del juzgador) de superior valor que la propia ley en abstracto o que los daños concretos que al infringirla se causen a la comunidad<sup>17</sup>.

§41. Entre otras consecuencias de esta doctrina, muy asentada ya en los Tribunales, surge la medida más evidente: la actuación inmediata y fulminante de la Administración municipal con la incautación de los materiales y maquinaria en el tajo, en cuanto se inicien las obras y antes de que llegue a habitarse o consolidarse la construcción, es la única manera de evitar consideraciones sobre el valor añadido de lo ilegalmente construido. La colaboración de la Guardia Civil del SERPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza) a estos efectos de las obras sin licencia es capital, eficaz y muy recomendable su integración con la disciplina urbanística. Por ello, los dos meses que dice el Reglamento han de darse tras la notificación de la infracción para que el interfecto presente proyecto para su eventual legalización (que es obvio que debe pedirse y que obviamente ni se molestará en aportarlo, porque de poderlo hacer lo habría hecho antes) son demasiados y las leyes autonómicas deberían acortarlo, sin merma de las garantías procesales individuales.

La argumentación conduce a que, por ende, acaben siendo los propios políticos o administradores los que, para no perder el tiempo, la credibilidad política y la autoridad, directamente interpreten “lo que vayan a soler decir” los jueces y ni se molesten en aplicar la ley ni incoar el expediente, ya que muy probablemente pudiera ser que con ello se vulnerasen los derechos subjetivos del infractor, dejando que pase el tiempo y la virulencia del ‘efecto infracción’, para esperar

<sup>17</sup> Un sorprendente y vívido ejemplo del choque entre la ideología política coyunturalista y el principio abstracto de legalidad de algunos otros jueces y tribunales está en el actual pulso ‘a muerte’ que desde hace 10 años contemplamos atónitos los madrileños cómo se está librando entre los Tribunales Superior de Madrid y Supremo contra el Alcalde de Madrid por el derribo de tres metros de la iglesia de Nuestra Señora de las Fuentes (Fuencarral-El Pardo) que ilegalmente invaden una alineación interior ahogando la fachada, luces y vistas de los

pisos bajos fronteros y que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha ordenado reiteradas veces ejecutarla (habiendo llegado a sancionar a los ediles por incumplimiento de sentencias y porque pretendieron escurrir la legalidad de éstas modificando la propia normativa urbanística vulnerada, legalizando la infracción!). Finalmente los vecinos han aceptado unos millones del Arzobispado y retirado su demanda, esperando expectantes el pulso entre Justicia vs Poder.

que llegue el efecto pietoso de la prescripción *ex lege* de la infracción que sobreviene a los 4 años ... total nada para la vida política de un paciente gobernante .

## 5. UN FUTURO ANGUSTIADO: LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y SUS EFECTOS PREVISIBLES SOBRE EL SUELO RÚSTICO

§42. Pues bien, además de lo anterior que muestra lo muy baqueteado que está el suelo rústico por todos lados, por izquierdas y derechas, que conste (ver §36), ahora le son abiertas las puertas de par en par para que se rinda en beneficio de la economía urbana expansiva, según acaba de dictar la legislación estatal de la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones y su puntilla postrera con el Real Decreto-Ley 4/2000.

El objetivo declarado de esta ley —y de su específica, expresa y reincidente aclaración en el mismo sentido del Real Decreto-Ley 4/2000— es que las legislaciones autonómicas refrenden en sus leyes y los municipios delimiten en sus planes la máxima cantidad de suelo urbanizable. El único artículo de la Constitución que haya llegado a ser expresamente invocado en la Exposición de Motivos de la Ley 6/98, entre otros aspectos competenciales para abordar la reforma, es de carácter económico, porque además es este enfoque el que nutre la mayoría de los objetivos de la propia ley:

“... 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* (...) Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incrementa su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española.” (E.M. §2).

En su disposición final única, los artículos de la Constitución invocados son los tradicionales 149.1.1ª (condiciones básicas del ejercicio de los derechos), 4ª (defensa), 8ª (legislación civil), 13ª (planificación general

economía, nuevamente), 18ª (régimen jurídico Administraciones Públicas) y 23ª (legislación básica de protección del medio ambiente). Esta última es la aludida únicamente en el artº 9, el cual, además de los parques naturales ya delimitados como intocables, en su punto 2 permitía añadir como no-urbanizables aquellos otros suelos “que el planeamiento general considere necesario preservar ... por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que *considerare inadecuados para un desarrollo urbano*”, aspecto íntegro éste de la eventual y discrecional consideración de su *inadecuación* que cabalmente es eliminado por el RD-L 4/2000, tendiendo a obstaculizar con ello que las leyes urbanísticas y los planes puedan considerar como no-urbanizable algo que no tenga valores protegibles objetivos y absolutos. Decreto-ley reacción ante la actitud escéptica de las Comunidades Autónomas y municipios, que andaban un poco reacios a trasponer a sus propias legislaciones y a aplicar en sus planes la idea de restringir mucho el rústico no-urbanizable de protección y de clasificar indiscriminadas amplias extensiones de suelos rústicos potencialmente urbanizables fuera de su control.

§43. A partir de ahora la función sociocultural, ambiental e histórica del suelo rústico en general —que no sea el integralmente protegido por sus singulares características—va a ser la de contemplarlo desde una única y, sin duda, elevada perspectiva y escala globales (no local, ni detallada): aquélla que lo mira como ‘objeto económico de deseo’ al servicio de cualquier operación urbanística y lo ofrenda en el altar del mercado con el fin global único —esta unifinalidad es crucial— de agilizar y abaratar la economía urbana de la erección de viviendas, instalaciones industriales, ocio y otros usos más rentables que los naturalmente agronómicos. Su ‘vocación final’ no es otra que ser urbano. Y su sacrificio se impetra para que la suma agregada de miles de extensas urbanizaciones desperdigadas por el inmenso campo aún por colonizar hagan bajar los precios de la vivienda. La visión econométrica es, sin duda alguna, plenamente suscitada con una amplia y generosa perspectiva globalista, estadística y macroeconomicista, abordada desde la

pequeña escala micro-económica, pero vislumbrando una panorámica totalizadora ... muy lejos de las estrechas y mezquinas percepciones localistas de algunos ecologistas, que ven nidos de águilas perdiceras por doquier ... frenando así el desarrollo económico incontenible.

La prueba más evidente de que en la mente de algunos de nuestros patricios, de izquierdas y derechas<sup>18</sup>, prevalece todavía esa percepción de infinitud y abundancia del recurso suelo, es que el argumento utilizado por sus valedores ya desde los preparativos de esta ley (en el informe del TDC de 1993 y en la Comisión de Expertos de Urbanismo de 1994), es que los espacios actualmente urbanizados en toda España ocupan 'sólamente' el 6% del territorio nacional, como mucho llegarán al 10%, y que el 90% restante 'está vacío' (sic), está ahí 'esperando poder entrar en el mercado del suelo urbanizable' y el planeamiento urbanístico cicatero se lo impide, restringiendo artificialmente la oferta de suelo potencialmente urbano y, por tanto, encareciendo los escasos solares que van quedando; por lo cual, añaden, todo ese inmenso y atractivo *vacuum* del 90% de la botella debe abrir sus tapones, cercas y vallados para ser franqueado como suelo potencialmente urbanizable, sectorizado o no, y poder así ser rellenado con miles de urbanizaciones y viviendas que, para ser más competitivas y ofrecer mayor diversidad de precios y lugares, deben ir dispersas y salpicadas cuando y donde propongan sus propietarios-promotores, que son los que saben crear la oferta, porque así los precios de mercado de las viviendas bajarán automáticamente, abrumados por la abundante oferta de suelos donde poder erigirse.

<sup>18</sup> Debe insistirse en que esta visión economicista no es patrimonio exclusivo de programas políticos de uno u otro signo, sino más bien de ideologías y sensibilidades profesionales con la raíz eco-, precisamente por ello enfrentadas al compartir un mismo eco-nicho: la eco-logía y la eco-nomía. Recuérdese si no que todo este debate comenzó ya en los años 93-94 con la famosa Comisión de Expertos de Urbanismo, con las posiciones antagónicas suscitadas por el inefable Informe de 1993 del Tribunal de Defensa de la Competencia, con los ministros de Economía y Hacienda Solchaga y Solbes frente a Borrell en Obras Públicas y Medio Ambiente, recogidas *in extenso* en el número monográfico de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, III: 103, "Suelo y urbanismo, su polémica actual", primavera de 1995; así como en GARCÍA-BELLIDO, 1996).

<sup>19</sup> Cfr. ampliamente los dos números dobles y monográficos *ad hoc* de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n° 107-108

§44. El cambio cualitativo trascendental es que los urbanistas y municipales *à la lettre*, al redactar sus Planes municipales ya no lo mirarán como 'tierra fuelle' o vacío rural a preservar genéricamente mientras no sea imprescindible 'tocarlo', como 'tierra de nadie' interpuesta entre el suelo necesario para ser inmediatamente urbanizable y el rústico intocable. Es decir, desde hace más de siglo y medio con el inicio del urbanismo de Ensanche de poblaciones de la ley de 1864, el suelo rústico era el espacio residual o 'innecesario para su desarrollo urbano', el 'más allá', incluso, de la jurisdicción y competencia municipales de policía urbana y obras y servicios, ya que 'aquello' era rural, agrícola, no-urbano y llamado 'extrarradio', cuya tutela dependía del Ministerio de Agricultura o Fomento (no de Gobernación). Para ganar más competencias jurisdiccional-espaciales y hacer que bajaran los precios de los alquileres de vivienda en el interior (intramuros) es para lo que se delimitaron 'radios' de ensanche enormes, de más de tres y diez veces la superficie intramuros, como Barcelona (que ha vivido del *Eixample* Cerdá durante un siglo entero), Madrid, Bilbao, Valencia, etc.<sup>19</sup> Todo era suelo rústico, mientras no fuera imprescindible para ser urbano. Y así ha sido también el suelo rústico en todas las leyes de este siglo, desde la de 1956: un espacio residual entre lo singular a proteger, por sus valores agrarios y ambientales, y lo imprescindible (y un poco más) que haya de ser desarrollado como urbano asegurado<sup>20</sup>.

El cambio está en que ahora, esos mismos técnicos y políticos, lo mirarán ya como un objetivo económica y conceptualmente para ser devorado, como una enorme *masa de reserva de suelo potencialmente edificable* mediante operaciones aisladas, pequeñas y

("Siglo y medio de urbanismo en España", de 1996) y n° 119-120 ("Cerdá y su influjo en los ensanches de poblaciones", de 1999).

<sup>20</sup> Recuérdese que en la LS56 el suelo de 'reserva urbana' era el preciso para 20-25 años vista; y en las LLSS del 75-76 y 90-92 el 'urbanizable programado' era para 8 años vista, mientras el 'no-programado' era para "por si fuera imprescindible en una actuación imprevista y sólo si no quedara ya nada de 'programado' para esa concreta demanda", nada más, y si no no era urbanizable en absoluto, porque los propietarios del SUP raudamente se opondrían ante tal competencia, claro es! Lo cual es muy distinto de lo que se habla y legisla ahora con el 'urbanizable no-sectorizado' vigente, con el que algunos frívolamente han querido asimilar aquel SUNP del 76, ya que jurídicamente como estatuto de la propiedad sí que pudieran ser asimilables, aunque en absoluto lo sean ni extensiva ni económicamente.



grandes, acá y acullá, que lo vayan troceando ‘a saltos’ o ‘a mordiscos’ y ‘en sarpullido’. Todos podrían llegar a estar de acuerdo con ese mecanismo económico de la abundante oferta, si su consecución no llevase aparejada el seguro salpicado o sarampión insostenible de las construcciones y urbanizaciones por todo el suelo rústico actual, señalado para ser urbanizable no-sectorizado, cuyo impacto ambiental, por el ‘efecto perdigonada’, es mucho más virulento y acelerado —desencadenando con todas sus consecuencias la difusión y dispersión urbanas— que el crecimiento tradicional del tipo mediterráneo, en densa y paulatina mancha de aceite, energética y ecológicamente mucho más gradual y sostenible. Pensamos que el mismo objetivo se podía haber logrado diciendo que se previera como urbanizable por ejemplo, el ‘doble del suelo necesario para el desarrollo endógeno a medio plazo’, más nunca el ‘todo lo que no sea absolutamente protegible’, ya que eso es lanzar las trompetas y los perros a la caza con ojeo de nuevos suelos para ser ‘tocados’ por las ‘perdigonadas’ aleatorias de cientos de potenciales promotores de urbanizaciones que, como cazadores furtivos, actuarían en plena desbandada, ahora ya legalizada.

Han sonado las trompetas para el derribo de las murallas de Jericó y para levantar la veda de caza en el campo agrícolamente productivo o improductivo o simplemente el espacio rural aún no machacado por los ‘urbanitas’ y especuladores sedientos de calles asfaltadas, iniciándose con tales fanfarrias su auténtica “tercera desamortización”, como ingeniosamente lo titulara uno de nuestros ideólogos más conspicuos.

§45. Si ahora lo examinamos desde el punto de vista del somero razonamiento económico (como hacíamos con la pequeña UMC, en §§18 y 19), parece evidente que la mera ‘expectativa legal conferida’ por el Plan general municipal de que una finca cualquiera —dedicada a pedregal inculto o cereales, prados, pinares o dehesa de encinar dentro de la *clase* general de “suelo urbanizable no-sectorizado”— pueda llegar a ser urbanizada, sin más que presentando en la Administración el plan para su “puesta en urbanización” (análogamente a como antes se

presentaba el proyecto de “puesta en regadío”), incentiva *mecánica, automáticamente* una elevación de su precio en venta muy superior al que tendría si fuese legalmente sólo rústico no-urbanizable ‘común’. Elevación obvia precisamente porque la decisión crítica para transformar urbanísticamente la finca en venta no depende ya del albur de un cambio, reforma o revisión de un plan municipal, con toda su dilatada tramitación; sino que depende exclusivamente de que el vendedor *suponga* que todo comprador será un empresario o un urbanizador profesional que comprenderá que lo que él le vende no es un simple campo de cereales, sino el «derecho a urbanizarlo» otorgado por la ley, sospechando o asumiendo que el comprador está dispuesto a financiar dicha operación de desarrollo que la ley y el plan le autorizan a proponer de inmediato. El comprador adquiere, no un campo rural, sino una propiedad que *ex lege* ya posee el *derecho adquirido a urbanizar*, hasta el punto de saber que tiene el derecho a que se le aplique el silencio administrativo positivo a toda eventual propuesta de planeamiento y de urbanización, sea la que sea (*cf.* nuevo art. 16.3 LSV98, *ex post* RD-L 4/2000).

Es evidente que el propietario vendedor tendrá en cuenta esa mera posibilidad de que quien lo compre no será un agricultor que sólo pueda soportar en el precio las rentas agrarias de la máxima producción potencial de regadío, sino que estimará que lo hace con el fin de transformarlo en urbano y, por ende, sería un necio si no incrementara sus bajas rentas de capitalización agraria hasta el muy superior precio con el que apropiarse precisamente de las rentas expectantes (renta de anticipación, *floating value*) que le otorga esa potencialidad urbanística del «derecho a urbanizar» adquirido.

Con más precisión aún: si sabe que en esa zona se están dejando hacer urbanizaciones de chalets, p.e. de 30 viviendas por hectárea ( $\approx 0,3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ ) y el precio de *repercusión* de suelo urbanizado es en esa zona y situación de, p.e.,  $150 \text{ €/m}^2$  (lo que sería  $\approx 120 \text{ €/m}^2$  sin urbanizar), para que, si su valor por rentas agrarias actuales es de, p.e.,  $3 \text{ €/m}^2\text{s}$ , pueda pedir por su finca ( $120 \text{ €/m}^2 \times 0,3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} =$ )  $36 \text{ €/m}^2\text{s}$ ; es decir, *12 veces más de su valor inicial rústico*, o un *1.200 % del precio inmediato anterior!* Y eso que el ejemplo es de muy baja densidad media. Tanto como se

eleve la densidad final, cosa de la que se encargará el promotor-urbanizador, en la misma proporción directa se elevará el valor del regalo del «derecho a urbanizar».

§46. No se diga nada si, encima, el plan ha sido tan ingenuo (o perverso) como para decir exactamente que en ese suelo el uso global y la edificabilidad máxima será de tantos  $m^2t/m^2s$ ; porque, desde el mismo momento en que se apruebe la raya de clasificación categorial del suelo para pasarlo de rústico a urbanizable y esa finca quede incorporada dentro, el propietario puede calcular la cifra exacta de repercusión urbanística que se apropiará sin hacer absolutamente nada, por que la propia ley española se lo otorga, confiere o regala *gratis et amore*, caso único en el mundo occidental (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1999a; ROCA, 1999). Que luego se llegue a urbanizar o no es cosa completamente distinta, ya que lo relevante es que todas las transacciones se harán, como mínimo, a ese precio de repercusión del máximo aprovechamiento urbanístico potencial, sea garantizado o expectante.

Como acaba de decidir la reciente Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, dándole la puntilla al suelo rústico madrileño, al imponer a los Planes de sectorización que desarrollen el suelo urbanizable no sectorizado de los Planes generales que su aprovechamiento unitario (edificabilidad por valor de repercusión potencial futuro) sea *igual que el aprovechamiento del área de reparto del suelo urbanizable sectorizado* (!) (artº 84.4 LSCM). Con ello no sólo se perpetúa y extiende *ad infinitum* un valor coyuntural en un momento dado, sino que se perpetra la expansión imparable, mediante una inmensa ola de precios sobrevalorados de efectos

acumulativos por todo el espacio rústico potencialmente urbanizable, que —como en una gigantesca ola de maremoto o *tsunami*— arrase los precios agrícolas encareciéndolos con la absoluta certeza legal de su valor *flotante* y expectante 10 o 20 veces superior: el del aprovechamiento medio de los planes parciales del urbanizable, que será el valor que todo vendedor del campo podrá apropiarse ya como futura renta urbana correspondiente a su nuevo ‘derecho a urbanizar’ y en esa precisa cuantía graciosamente otorgado por dicha ley... Semejante decisión equidistributiva universal de los valores urbanísticos añadidos con los planes por todo el agro regional no se había atrevido a hacerlo hasta ahora ninguna otra legislación urbanística española.

El que luego sean 20 ó 10 veces más altos es sólo dependiente de las prisas o necesidades personales que tenga el uno por vender y el comprador por pagar y el que otros en las zonas próximas vendan también o no. Pero lo que es altamente probable es que aparecerá por toda la geografía rural de ese suelo potencial y legalmente urbanizable una nueva renta expectante o valor flotante que antes no estaba legalmente presente. Y como la Ley estatal añade que el *valor legal* del suelo rústico, incluso en caso de expropiación para hacer un parque o una carretera, será el de mercado de las transacciones semejantes en la zona (método comparativo, art. 26 LSV98), bastará con que uno o dos intermediarios declaren esos precios diez o veinte veces mayores para que automática y previsiblemente para siempre ese suelo rústico habrá tendido a multiplicar varias veces su valor de mercado, gracias a su mera y residual clasificación indicativa como suelo potencialmente urbanizable<sup>21</sup>. Es

<sup>21</sup> Se ha comentado en círculos profesionales generalmente bien informados y en la prensa, aunque no me consta con datos ciertos, que —desde que la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Fomento declararan en 2000 la “conveniencia de pensar en desarrollar” para dentro de 15 años un aeropuerto sustitución del de Barajas, en Campo Real, al Sureste de Madrid en terrenos de calizas, y desde que se ha aprobado un desarrollo urbanístico para un centro de viviendas y servicios solicitado por el BBVA en los terrenos obtenidos por una hipoteca impagada— las transacciones de suelo entre particulares han elevado ya los precios de 500 Pta de secano a 7.000 Pta/m<sup>2</sup>s las últimas, con una avalancha de quince nuevas peticiones de permisos para apertura de canteras de extracción de calizas, además de peticiones de ampliación en más de 178 ha de una de las tres preexistentes, precisamente concentradas todas allí, exactamente

en las 1.000 ha donde se supone ha de ir el aeropuerto, aunque todavía no se ha hecho nada administrativamente comprometedor que asegure que vaya a ir allí el esperado aeropuerto. Las expropiaciones públicas es obvio que, con la vigente LSV98 en la mano y el método de comparación legalizado, ya no se podrán hacer por menos de esa elevada cifra. Para evitar que siga subiendo el ya elevado costo de indemnizaciones que puede implicar esta masiva avalancha especuladora la Comunidad acaba de suspender cautelarmente (diciembre de 2001) y por dos años toda petición de registro de investigación, prospección o ampliación de explotación de canteras en esa precisa y vasta zona de más de 1.000 ha. Sólo faltaba que la desatada especulación fundiaria inviabilizara económicamente una operación de esa envergadura o simplemente la encareciera en beneficio privado hasta límites inaceptables.

evidente que no va a poder haber un *doble mercado*, según se venda para ‘finés agrarios’, a bajo precio rural, o para ‘finés urbanos’, a elevados precios ... (cfr. las acervas críticas a este respecto de ROCA, 1998 y 1999).

Muchos no creen que semejante brusca alteración de las economías agrarias en las zonas periféricas de los municipios, por causa de los planes urbanísticos y del suelo urbanizable expectante, sea nada esperanzadora para la economía agraria nacional, ya que va a hacer no rentable transmitir el suelo para fines agrarios haciendo inviable su explotación comercial con este fin, ya que es impensable que los precios de los productos agrarios puedan jamás soportar esa renta diferencial urbana. El abandono o su oferta tensa para otros usos más rentables (entre ellos sí que podrán entrar en competencia de oferta) es una potente amenaza que planeará sobre el agro español durante los próximos años. La pregunta es la inversa ¿cómo han podido soportar los agricultores semejante política económica inflacionista del precio de los suelos agrarios propiciada por contemplar sólo objetivos económico-urbanísticos en el extenso agro español?

§47. Con esta potencial y probable ampliación de los ensanches de poblaciones del urbanismo español finisecular (del siglo XX) se van a crear nuevas tensiones en el propio proceso político decisional de elaboración, información-participación pública y aprobación de los planes generales municipales. Tensión que es muy importante a la hora de evaluar las sucesivas leyes del suelo españolas, ya que, al generarse una raya o perímetro que determine una gran diferencia de rentas expectantes del suelo entre lo que queda a un lado de lo que se queda al otro, se están creando presiones artificiales sobre el mismo objeto inanimado, antes indiferente, que lo convierten en un oscuro y especulativo objeto de deseo.

En breve: las presiones, intereses, transacciones, venta de influencias, secretismo, peleas y todo tipo de trapicheos van a esparcirse ahora desmedidamente por todo el amplio borde de generoso límite probable del que vaya a poder ser suelo urbanizable en su contacto con el que *pueda o deba ser* suelo no-urbanizable protegido, ya que una u otra decisión le hacen o dejan de

hacerle a su dueño 10 veces más rico... Si siempre ha habido fuertes conflictos políticos y presiones subterráneas para ampliar la línea del suelo urbano a costa del futuro suelo urbanizable (mayores rentas diferenciales en aquél que en éste, por los menores costes, cesiones, deberes, etc.) y si siempre las ha habido en el límite entre el suelo urbanizable programado y el que se queda como rústico (aunque antes mucho más diluidas por tenerse aquellos colchones intermedios del eventual urbanizable no-programado y el rústico común donde ‘algo’ se podía hacer siempre), ahora los saltos de rentas expectantes en los bordes de estas clasificaciones del suelo van a ser dramáticos, porque se van a despeñar desde las rentas del suelo potencialmente urbanizable-no sectorizado a las del suelo netamente protegido o no-urbanizable. En esas fronteras habrá siempre chispas.

§48. Con este nuevo amplio frente de presiones y polémicas abierto en la delicada tarea —exclusiva y singularmente española en el mundo occidental— de delimitar los perímetros geográficos precisos de las clases jurídico-económicas de suelo, con la enorme trascendencia económica que tiene, ahora será especialmente agudo el determinar por dónde pasará la sutil línea entre el suelo urbanizable y las islas del no-urbanizable protegido, ya que con ello se iniciará una casposa polémica entre las interpretaciones basadas en la legislación autonómica propia y en la autonomía del planeamiento municipal (tendientes a ser cicateras con el urbanizable y más laxas con el rústico o no-urbanizable), frente a las que estén basadas en la más reciente legislación estatal.

Ciertamente, la ley estatal proclama en su §2 de la Exposición de motivos:

“De este modo [con el derecho del propietario a promover la urbanización], se pretende asegurar un mínimo de consistencia al *derecho del propietario del suelo clasificado por el planeamiento como urbanizable, que como tal mínimo, debe entenderse comprendido sin discusión dentro de las condiciones básicas del estatuto jurídico de la propiedad...*”

Lo cual dará suficientes razones de apoyo a las pretensiones inmobiliarias de los propietarios de suelo que le exigirán al Plan

que “demuestre objetivamente” que, por el principio de “aportación de la prueba en contrario”, sus fincas son absoluta y positivamente no-urbanizables y necesariamente protegibles por sus propios valores naturales, porque si no lo merecen o no puede demostrarse suficientemente la objetividad de sus valores protegidos, *a sensu contrario, deberán ser* (ahí va a estar el fundamento de las batallas) clasificadas como perfectamente urbanizables, aunque no se sectoricen.

Este juego es el que van a tener a su favor los propietarios de fincas rústicas ‘normales’ en todas sus alegaciones —como han venido aplicándose en su beneficio los propietarios de suelo con tres de los cuatro servicios de acceso rodado, agua, luz y alcantarillado, que reclamaban ser suelo urbano por el ciego “principio normativo de lo fáctico”—, ya que presionarán para ser “urbanizables no-sectorizados” gracias al nuevo principio general de que “todo es urbanizable a no ser que *se demuestre* que no debe ser urbanizado” y que reclamarán la directa aplicación de la ley estatal y, sobre todo, del Real Decreto-Ley 4/2000.

La consiguiente nueva posición residual-marginal en que queda ahora el suelo rústico protegido respecto al expansivo suelo urbanizable está incitando ya a los propietarios de aquél a reclamar el ser indemnizados o compensados por “la *carga* injusta de no poder urbanizarlos” y por la “injusticia de *excluir* (sic) a los espacios naturales de los *beneficios* del proceso urbanizador”, exigiendo el ser incorporados al reparto de valores medios añadidos por la urbanización general del territorio, como si fueran ‘sistemas generales’ municipales y/o comarcales; ya que si no, “se atenta contra el principio constitucional de igualdad de ‘todos’ ante la ley [¿de todas las personas y de todos los bienes también?] y se les haría “padecer un *agravio comparativo*” (sic) ... El paroxismo especulativo sigue pavimentando el camino irreversible hacia la pantópolis universal sobre el entero territorio habitable.

§49. Finalmente y para cerrar este sombrío panorama, ante una enorme extensión indiscriminada de suelo ‘vocacional’ y legalmente destinable a ser clasificado de urbanizable, el obtener una licencia municipal de edificación para

erigirse un almacén, una casa o un restaurante aislados es cosa ya totalmente secundaria, baladí, innecesaria diríamos. Porque no sólo no sería ya cometer ningún delito punible del Código penal (al ser suelo urbanizable aun no-sectorizado), sino que las construcciones sin licencia ya no serían ‘ilegales’, sino simplemente ‘a-legales’ ya que serían “autorizables” (por el art. 319.2 CP, ver *ut supra* §39), exigiéndoseles tan solo que aportasen el plan o proyecto que se lo legalizara, cosa que podrán hacer sin problema, incluso pagar la multa preceptiva, sin tener por qué tirar nada de lo que hagan alegalmente y a toda prisa.

En este suelo urbanizable no-sectorizado las alegalidades quedarán mucho más fácilmente amparadas y legitimadas, puesto que siempre serían perfectamente legalizables ... el día venidero en que se incorporen a la entera urbanización de su zona. Y, al fin y al cabo, los jueces jamás aceptarían su irreparable demolición... cuando el necesitado infractor no haya hecho nada más que ‘adelantarse un poco’ a un proceso de urbanización total inexorable.

Se han derribado las murallas jurídicas y abierto las puertas al ‘natural deseo’ de tener una casita en el campo y ‘caiga quien caiga’, legal o alegalmente, es igual. El efecto más perverso del suelo rústico que sea urbanizable no-sectorizado con los nuevos planes de las nuevas leyes autonómicas va a ser éste precisamente de la *alegalidad generalizada*, al cruzarse ambas tendencias irrefrenables en las mentalidades indisciplinadas y burlescas. Va a suavizarse el poder hacerse construcciones a-legales sin molestos plazos ni ‘costes de transacción’ (como llaman algunos al trapicheo). Y, en caso raro y extremo de abrirse de oficio un expediente de infracción y demolición, cabe ampararse en la actitud tolerante de los jueces ante “el irreparable daño que causaría su destrucción económica”. Y, además, siempre es posible que un futuro plan de desarrollo urbanístico de esa misma zona acabe por hacérselo ‘autorizable’ y englobarle y urbanizarle la totalidad del entorno, refrendando su avispada e inteligente actuación de ‘adelantado colonizador’ del suelo vacante.

§50. En suma. Si el campo es fácilmente fraccionable en parcelaciones para unidades



mínimas de cultivo, si puede ser edificado si se hace rápidamente, incluso con parcelas menores de la UMC, y si además casi todo el campo va a ser suelo urbanizable no-sectorizado, en cuanto los planes municipales empiecen a pedir requisitos muy costosos para urbanizar o edificar en el ‘campo urbanizable’ (elevados costes de externalidad y de transacción), será *mucho más rentable y seguro hacerlo sin licencia*, porque ningún juez podrá aplicar ahí el nuevo Código Penal ni mandará demoler una obra que, a la postre, siempre será legalizable por hallarse en un suelo legalmente urbanizable.

Remedando la sentencia-slogan de Gaviria de “urbaniza que algo queda” podríamos decir que: “construye ilegalmente que todo será legalizable”. La veda para los francotiradores ha quedado abierta de nuevo. Y si no, al tiempo.

## 6. REFLEXIONES FINALES BAÑADAS POR EL PESIMISMO DE UN PROCESO INEXORABLE, AUNQUE DILATABLE

§51. El gran problema y enorme dificultad para el control del campo o del suelo rústico está en que siempre será un **espacio residual-marginal** y su superficie irá disminuyendo con la misma aceleración con la que crezcan las demandas urbanas de todo tipo desparramándose en el espacio regional (urbanizaciones, residuos, infraestructuras, etc.) ante esta amenazadora constatación caben dos actitudes políticas para actuar: una para evitar ese oscuro final corrigiendo radicalmente la trayectoria tendencial actual (pesimismo patológico); y otra actuando para retrasar o dilatar el momento inevitable de su llegada (pesimismo ontológico).

Si se considera que es sólo un *pesimismo patológico*, cabría preguntar si es lo patológico un comportamiento enfermizo del sistema económico-ideológico y, por ende, anómalo, epidémico y subsanable con una fuerte medicación de reglas **R** con funciones correctoras (de las indicadas *ut supra* en §6 y

§7) que alteren la inercia tendencial; o, por contra, ese comportamiento no es patológico sino endémico y consubstancial con el sistema y estructura misma de la sociedad actualmente dominante y luchar contra las necesidades de un ente alienado que quiere suicidarse ‘caiga quien caiga’ es inútil, por ser *contra-su-natura*. Si es patológico y epidémico podremos intentar curarlo o esperar a que se le pase el sarampión y cree los anticuerpos necesarios para superar su propia autodestrucción. Si fuera un pesimismo ontológico consubstancial con su estructura, sería inútil toda pretensión de cambio, acabará pereciendo con su propia existencia; mas, entre tanto, podremos retrasarlo con acciones racionales y culturales que lo dilaten, que, tal vez, estas acciones puedan enderezar el sistema entero y, en su estrategia, acabar curándolo (de lo que habría resultado ser una mera epidemia transitoria) o acabar transformando las causas y lógicas de la misma estructura enfermiza del sistema socioeconómico global, convergiendo desde el pesimismo ontológico y por este circuito paralelo con los pesimistas patológicos.

§52. Así pues, el pesimismo ontológico invade y domina nuestras simples premoniciones, a tenor de las tendencias actuales, no necesitando recurrir a sesudos cálculos (como los del Club de Roma I y II, o el informe Meadows o Brundtland o el reciente *Global Trends 2015* de la CIA publicado en internet), porque la explotación del espacio-campo por el hombre urbano no tiene más límite que su misma extenuación, hasta la consunción de su eficiencia como espacio productivo agrario, cuando no quede nada más que ocupar y, entonces, suba tanto su valor en sí mismo, como bien escaso, necesario y preciado, que sea superior al coste de sustitución de transformarlo en cualquiera de los otros usos urbanos alternativos<sup>22</sup>.

Incluso la apabullante visión actual de los inmensos campos antes semidesérticos de Almería (Campo de Dalías, El Ejido, Roquetas de Mar, etc.) o de Las Palmas y

22 El arquitecto zaragozano Julio Díaz-Palacios García me ha enviado un ingenioso cuento escrito por él llamado “Alberto T, ciudadano ejemplar y amante de la naturaleza”, publicado en 1992, en el que la ciudad continua se había extendido ya en tal manera que no quedaba vestigio alguno de suelo vegetal, habiéndose sustituido el patrón oro por el “patrón lechuga” (unidad de superficie teórica de terreno fértil necesario para

cultivar una lechuga de 400 gr); por lo que el más bollante sector económico era el de los desurbanizadores, formado por agresivas empresas destructoras que lograban crear suelo desurbanizable derribando casas, sin aviso previo, inyectándolas ‘gas consensuado’ con sus habitantes dentro, y consiguiendo sacar bajo sus escombros algunos patrones lechuga en aquella inmensa ciudad-país...

otros lugares de clima tropical, cubiertos de plástico en extensiones que se pierden en el horizonte de los llanos y laderas montañosas hasta el mar, con cultivos higropónicos encima de las rocas —donde el suelo ya no hace falta que tenga tierra porque los nutrientes son inyectados y exactamente dosificados mediante sofisticados programas informáticos— hace prever que el futuro campo agrícola pueda llegar a ser un inmenso mar brillante de plásticos del que emerjan las casas y pueblos agrícolas, acá y allá, como flotantes islas de cemento. De hecho, en El Ejido, un metro de suelo de roca vale igual o más, según su posición dominante o guarecida frente a los vientos, que uno de tierra fértil del mismo valle, porque su potencial no está en su calidad edafológica, sino en ser una superficie necesaria de mero soporte físico de un andamiaje tecnológico superpuesto de tubos, cables, plásticos y conducciones.

El sino de este suelo rústico en el primer mundo es acabar como espacio intersticial de las redes de aglomeraciones urbanas en conurbaciones de ciudades-región de la **pantópolis** inevitable del próximo siglo XXII (FIG. 6).

En ella, los escasos e intocables parques internacionales, naturales y regionales ofrecerán el verdor, la fauna y la flora de museo; las montañas inaccesibles y escasos lagos con vida, como islas entre conurbaciones de ciudades continuas, serán espacios preciadísimos suministradores de aire y vida; los espacios rústicos productivos o muy productivos y supervigilados (como los cultivos bajo plástico) serán la superficies agrícolas productores de alimentos de laboratorio; y las simas y terrenos acotados

para inmensos vertederos de desechos y desperdicios contaminantes ya irrecuperables serán los espacios estrictamente vetados para la vida, en esta alucinante panto-metrópolis global. Porque en el tercer mundo su sino es la desertización irreversible y abandono de los suelos, lo que les empujará a emigrar aún más hacia el primero. Científicos del Instituto Nacional de Estudios Amazónicos de Brasil acaban de calcular que, gracias al ambicioso programa gubernamental *Avança Brasil* para la construcción de presas hidroeléctricas, profundas carreteras y ferrocarriles de acceso a los recursos madereros, dentro de tan sólo 20 años, al ritmo anual de 20.000 km<sup>2</sup> destruidos, el 95% de la superficie de la Amazonia habrá perdido su estado natural y el 42% de la selva estará muy degradada convertida en sabana, con un 30% totalmente irrecuperable.

Sin irse tan lejos, en Francia, con la información vía satélite que desde 1982 vienen elaborando con la cartografía estadística Ter-Uti, les ha permitido observar que desde entonces hasta 1998 la superficie urbana ha aumentado en 1 millón de hectáreas suplementarias al casi 8% de la superficie total del hexágono [54,4 millones ha] ya ocupada con usos urbanos (sólo el 2% del total está dedicado a viñas y huertas); a la vez que se perdían 3 millones de hectáreas de hierba y prados (en parte pasadas a bosques que han aumentado en 1,3 millones ha desde entonces). Sólo en el último decenio se han perdido un total de 900.000 ha de tierras agrícolas, a una media de 100.000 ha anuales, el suelo urbanizado ha crecido a un promedio de 60.000 ha anuales, ocupando en sus 3/4 partes precisamente suelos antes

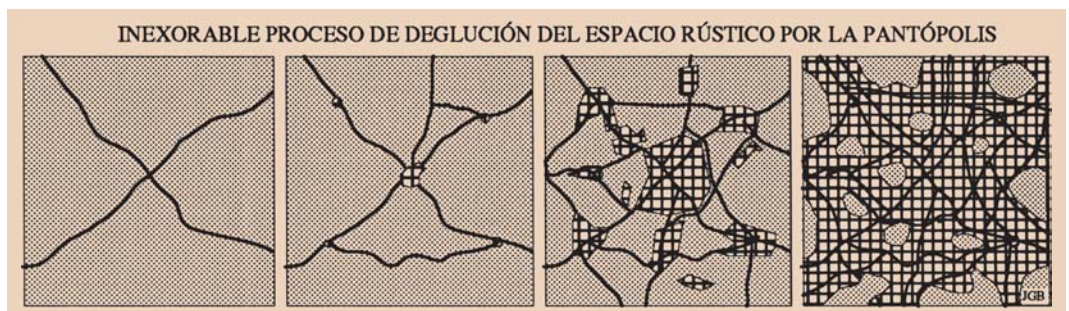


FIG. 6. Secuencia de imágenes de la inexorable evolución del espacio rural a manos del desarrollo urbano

agrícolas, siendo notable que en los últimos 6 años la superficie de jardincitos de viviendas familiares ha crecido un inexorable 25%; así como los prados y suelos incultos pueden devenir bosques, sin embargo los suelos ya tocados por la urbanización quedan irreversiblemente irrecuperables (SLAK, 2000)<sup>23</sup>.

Pero, aun convencidos de este inevitable final, ¿qué podemos hacer para retrasar o paliar el desenlace y para concienciar a los políticos gobernantes de los poderes locales, globales e internacionales de que debe actuarse y ya?

§53. La cultura política de las formas democráticas elementales (suma de votos iguales de intereses individuales dispares) es esencialmente contradictoria cuando se trata de proteger los valores e intereses contemplados a escala global que, por definición, desbordan los concretos e inmediatos intereses individuales de las escalas locales decisoras. La contradicción ontológica o esencial reside en que los intereses generales globales actuales implican valores superiores y visiones a largo plazo de orden colectivo de la escala más globalizadora, los cuales, al ejercer el gobierno y control de las acciones individuales que son regidas desde ese nivel superior mediante órdenes del “deber ser y hacer”, necesariamente van a coartar y restringir algunas de las libertades individuales cuyo ejercicio agregado precisamente determina los efectos globales que se tratan de evitar.

Esta contradicción esencial es la que se expresa normalmente con la imposición y pago de tributos, con el servicio militar obligatorio, con los costes individuales para la protección del medio, la obligación de internalizar las propias externalidades negativas de la producción, etc., que imponen sacrificios a la libertad individual o a ciertos valores y costumbres ancestrales. Tal ocurre también con los valores ambientales y ecológicos cuyos efectos se miden a muy largo plazo y alcance (climáticos, protección capa

de ozono, CFC, de la biodiversidad, de los espacios naturales y rurales, etc.), cuya asimilación en los modos de vida masificados de una sociedad urbana eminentemente alienada por el consumo de bienes, ‘caiga quien caiga’, exige un lento y continuo destilado de ideas desde la escuela, casi un estratégico “lavado de cerebro” socio-cultural-ecológico de gran alcance, aún no implantado en las escuelas como asignatura obligatoria.

§54. La valoración social de los efectos de la transformación urbanística del suelo rústico es un valor colectivo de rango y categoría ecológicas evasivos, remisible *sine die*, que sucumbe fácilmente ante la incredulidad ‘tomasiánica’. La asunción colectiva consciente de estos valores globales del espacio rural, trasciende tanto la mera aplicación de las lógicas y políticas locales, como para que la decisión sobre la procedencia y control de su transformación y edificación no puedan por más tiempo seguir residenciadas en la competencia jurisdiccional municipal (nivel **n**). Debiera articularse su toma de decisiones final en una globalización de la responsabilidad político-social implicada, elevando el rango y jerarquía del control de sus decisiones transformadoras (al nivel **n+1**). Al igual que suele suceder con la dura aplicación de la disciplina urbanística en muchos municipios pequeños que prefieren subrogarla en la Comunidad Autónoma para que sea un organismo más alejado de los vecinos (de nivel **n+1**) el que tome esas decisiones tan molestas para las escalas individual-locales (de nivel **n**). El problema constitucional de las competencias municipales en España es un duro obstáculo para esta necesaria sublimación de tan aparentemente minúscula competencia local como controlar la edificación rústica.

Sólo las compensaciones, las sanciones, la convicción, la persuasión racional y la culturización extensiva del problema pueden imponer la prevalencia de los criterios globales sobre las necesidades locales e inmediatas. La protección del patrimonio

<sup>23</sup> Cuando corregía pruebas, acaban de conocerse (23 de mayo) los datos demoledores del informe anual *Señales medioambientales 2002* de la Agencia Europea de Medio Ambiente en los que se constata que en la Europa de los 15 la superficie de suelo consumida por la urbanización se ha incrementado en los últimos 20 años en un 20%, mientras que la

población sólo ha crecido un 6% (en algunos países ese ritmo urbano ha triplicado el demográfico). Lo cual además implica una creciente dispersión de los asentamientos y la consecuente mayor demanda de capilarización y amplitud de la red de carreteras, arrojándose una media de 10 ha nuevas de asfalto al día durante los años 90.

histórico arquitectónico y cultural de un país sólo es posible convertirlo en interés prevalente sobre su abandono o destrucción especulativa, cuando su escasez y singularidad como identificador de la cultura propia son apreciadas, al menos y como principio, por las elites dirigentes y cuando éstas sean capaces de imponer y sancionar su conservación, revalorizando un género de bienes que de otra manera sólo sería apreciado por su valor de cambio como ruina para su demolición y sustitución. Esperemos

que con el campo, con el suelo rústico seamos en España tan sensibles como poco a poco lo hemos sido y estamos siéndolo cada vez más e irreversiblemente con el patrimonio histórico.

La misión del intelectual está en adelantar ideas, prevenir, advertir y orientar la opinión política. Que se haga o no es cosa de las condiciones políticas. Y en el tema del campo y su preservación creo que es un problema cultural y no sólo legal o disciplinar de aplicación rigurosa de las leyes (aunque también lo sea).

### BIBLIOGRAFÍA REFERIDA

- AAVV (1987-1994): *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España*, 4 vols., ed. MAP, MAPA, MOPTMA, Madrid.
- CAMILLERI, A. & E. NADAL, & L. J. POSADA & J. M. SUMPESI y TIÓ, C. (1977): *La explotación agraria familiar. Situación y perspectivas de la agricultura familiar en España*, Estudios, MAPA, Madrid.
- CASTELLS, M. (1973): *Lutes urbaines et pouvoir politique*, F. Maspero, Paris; vers. Esp. I Romero: *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI, 1974.
- (1981): *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI.
- CLEMENTI, A. (1988): «De l'illégalité à l'amnistie», *Études Foncières*, 40: 48-52.
- & F. PEREGO (edit. 1983): *La metropoli spontanea*, Bari.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe especial al Parlamento*, Sevilla, julio 2000, 188 pp.
- FERNÁNDEZ, G. R., (dir.-coord.) (1996): *Estudios sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*, serie monografías, Dirección General Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de Fomento, Madrid.
- FERNÁNDEZ, C. (1999): «Régimen jurídico del suelo No Urbanizable Común. Limitaciones a las facultades de disposición y de aprovechamiento», en *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), julio 1999: 57-118, n° extraordinario sobre "Urbanismo".
- FONTANA, G. (1986): «La loi du grand pardon. Les constructions ilegales en Italie», *Études Foncières* 32: 18-22, septiembre 1986.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1983): «Actuaciones del Area de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Diputación de Madrid sobre parcelaciones ilegales», en *Urbanismo y Medio Rural*: 133-43; y anexos 2, 3 y 4, pp. 263-76, Diputación de Valencia.
- (1986): «La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico», *Ciudad y Territorio*, 69(3/86): 9-51.
- (1988): "Introducción al número monográfico sobre el Espacio rural", con motivo del Ateneo Urbanístico sobre «Problemas de investigación urbanística del espacio rural», *Ciudad y Territorio*, 75(1/88): 3-4, enero-marzo.
- (1994): «La Coranómia: propuesta de integración transdisciplinar de las ciencias del territorio», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales II: 100-101*: 265-291, monográf. sobre "Región y Ciudad Eco-lógicas", veranotoño 1994.
- (1999a): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa (DA) n° 252-253*: 11-85, núm. monográfico sobre "El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones", septiembre 1998-abril 1999, ed. Instituto Nacional de Administración Pública, MAP.
- (1999b) *Coranómia. Los Universales de la Urbanística. Estudios sobre las Estructuras Generativas en las Ciencias del Territorio*, tesis doctoral, ETSAM, Univ. Politécnica de Madrid, (mimeo) [comentario crítico del prof. H. CAPEL en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Univ. Barcelona, n° 168, 9 sept. 1999 en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-168.htm>, 20 pp]
- GAVIRIA, M. (1971): *Campo, urbe y espacio del ocio*, Siglo XXI
- (1974): *España a go-go. Turismo charter y neocolonialismo del espacio*, Turner, Madrid.



- (1981): *El buen salvaje. De urbanitas, campesinos y ecologistas varios*, El Viejo Topo, Ed. 2001, Barcelona.
- GEDDES, Patrick (1910-1915): *The Evolution of Cities* (1910), Home University Library of Modern Knowledge, Williams & Norgate; reedición ampliada con el título de *Cities in Evolution* (1915); nueva edición revisada por Outlook Tower Association. y la Association for Planning and Regional Reconstruction, general edit. Jaqueline Tyrwhitt; Williams & Norgate, London 1949.
- GUTIERREZ, J. (2001): «Escalas espaciales, escalas temporales», *Estudios Geográficos LXII*: 242: 89-104, CSIC, Instituto de Economía y Geografía, enero-marzo, Madrid.
- GIDDENS, Anthony & Jonathan H TURNER & alia (1987): *Social Theory Today*, Polity Press; vers. esp.: J. Alborés: *La teoría social hoy*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- MONCLÚS, F. J., comp. (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- NAVARRO, T. M. (2000): «La construcción ilegal en Murcia», monograf. X Máster Política Territorial y Urbanística, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, nov. 2000.
- OFICINA DE ACTUACIÓN SOBRE URBANIZACIONES ILEGALES (1988): «Informe sobre el programa de actuación en urbanizaciones ilegales», Dirección General de Urbanismo, Consejería de Política Territorial, CAM, Madrid.
- PÉREZ, E. (1983): *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*, Estudios, MAPA, Madrid.
- ROCA, J. (1999): «La valoración del suelo en la Ley 6/1998», *Documentación Administrativa (DA)* 252-253: 285-318, núm. monográf. «El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 ...», sep. 1998-abril 1999, ed. INAP, MAP.
- & M. BURNS (1998): «La liberalización del mercado de suelo en España, reforma de la legislación urbanística de 1998», *Catastro*, 33: 7-25, sept. 1998, MEyH, Madrid.
- SLAK, M. F. (2000): «L'urbanisation des terres agricoles d'après l'enquête Ter-Uti», *Études Foncières*, 86: 27-30, primavera.
- TERHORST, P. J. F. & J. C. L. VAN DE VEN (1997): *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam. A comparative study of the spatial organization of property rights*, Nederlandse Geografische Studies, 223, Netherlands Geographical Society, Univ. of Amsterdam, Amsterdam.

**Resumen de las unidades mínimas de cultivo por grupos de municipios, provincias y comunidades autónomas, antes y después de las transferencias de competencias**

CCAA	ORDEN MINISTERIAL DE AGRICULTURA de 25 MAYO de 1958 (BOE nº 141, 23/6/58)				NORMAS VIGENTES CADA COMUNIDAD sobre Unidades Mínimas de Cultivo			
Provincias	Grupos de Municipios según UMC Secano- Regadío (en ha)				Grupos de Municipios según UMC Secano- Regadío (en ha)			
	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.
ANDALUCÍA					RESOLUCIÓN 4/11/1996 (BOJA 26/11/96)			
Almería	3,0-0,25	—	—	—	Repite y revalida en su integridad y provisionalmente todos los grupos de municipios y sus dimensiones de UMC de la OM de 25 mayo de 1958 (salvo contados municipios y la supresión de los desaparecidos)			
Cádiz	3 - 0,25	3 - 0,25*	2,5-0,25*	2,5-0,25				
Córdoba	3 - 0,25	3,5-0,25	2,5 - 0,25	—				
Granada	3 - 0,25 exten. 0,5	2,5 - 0,25 extens. 0,5	—	—				
Huelva	3,5-0,25	3 - 0,25	2,5 - 0,25	—				
Jaén	3 - 0,25	2,5 - 0,25	—	—				
Málaga	3 - 0,25	2,5 - 0,25	—	—				
Sevilla	3,5-0,25	2,5 - 0,25	—	—				
ARAGÓN					NO HA AUTONORMADO TODAVÍA: (sigue rigiendo la OM de 25/5/1958)			
Huesca	2,5 - 0,4	2,5 - 0,25•	1 - 0,25	0,25-0,25				
Teruel	1,75-0,25	2 - 0,25	2,5 - 0,25	—				
Zaragoza	2,5-0,4	2 - 0,25	1,5 - 0,25	—				
ASTURIAS					DECRETO 84/1992, 30/12 (BOPA. 29/1/93)			
	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—	0,7	0,6	0,5-0,4	Foresta ≥ 10
BALEARES					NO HA AUTONORMADO TODAVÍA: (sigue rigiendo la OM de 25/5/1958)			
	1,5-0,2	—	—	—				
CANARIAS					ORDEN 9/6/1987, provisional (BOC 27/6/87)			
Tenerife	0,5-0,1	—	—	—	1 ha			
Gran Canaria	0,25-0,1	—	—	—	1 ha			
CANTABRIA					Ley 4/2000, 13/11 (BOE: 12/12/00)			
	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—	0,6-0,6	0,75-0,5	1-0,5	—
CASTILA-LA MANCHA					NO HA AUTONORMADO TODAVÍA: (sigue rigiendo la OM de 25/5/1958)			
Albacete	3,5-0,15	3-0,25	2,5-0,25	—				
Ciudad Real	3,5-0,25	3-0,25	—	—				
Cuenca	3-0,25	1,5-0,25	2-0,25	—				
Guadalajara	3-0,25	2,5-0,25	2-0,25	—				
Toledo	3,5-0,25	3-0,25	2,5-0,25	—				
CASTILLA-LEÓN					DECRETO 76/1984, 16/8 (BOCL, 27/8/84)			
Ávila	3-0,5	2-0,25	1,5-0,25	—	4-1	6-2	8-3	—
Burgos	2,5-0,25	2-0,25	1,5-0,25	0,5-0,25	4-1	6-2	—	—
León	2,5-0,25	2-0,25	1,5-0,25*	0,25-0,25	4-1	6-2	—	—
Palencia	2,5-0,5	2,0-0,5	1,5-0,25	0,25-0,25	4-1	6-2	—	—
Salamanca	3-0,5	2,5-0,5	2,5-0,25*	1,5-0,25	4-1	6-2	8-3	—
Segovia	3-0,5	2,5-0,25	2-0,25	1,5-0,25	4-1	6-2	—	—
Soria	2-0,25	1,5-0,25	0,5-0,25	—	4-1	6-2	—	—
Valladolid	2,5-0,5	2,5-0,25	2-0,5	—	—	6-2	8-3	—
Zamora	2,5-0,5	2-0,5	2-0,25*	0,5-0,25	4-1	6-2	—	—

(Sigue)

**Resumen de las unidades mínimas de cultivo por grupos de municipios, provincias y comunidades autónomas, antes y después de las transferencias de competencias (continuación)**

CCAA	ORDEN MINISTERIAL DE AGRICULTURA de 25 MAYO de 1958 (BOE nº 141, 23/6/58)				NORMAS VIGENTES CADA COMUNIDAD sobre Unidades Mínimas de Cultivo			
Provincias	Grupos de Municipios según UMC Secano- Regadío (en ha)				Grupos de Municipios según UMC Secano- Regadío (en ha)			
	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.	G-1 Sec.-Reg.	G-2 Sec.-Reg.	G-3 Sec.-Reg.	G-4 Sec.-Reg.
CATALUÑA					DECRETO 169/1983, 12/4 (DOGC: 20/583)			
Barcelona	1,5-0,5	1,5-0,25	1-0,25	—	3 - 1	4,5 - 1	4,5 - 1,25	4 - 1,5 G-5: 4,5 - 0,75
Girona	1-0,25	1,5-0,25	—	—				
Lleida	2-0,5	1,5-0,25	1-0,25	—				
Tarragona	1,5-0,25	1,5-0,5	—	—				
EXTREMADURA					DECRETO 46/1997, 22/4 (DOE: 29/29/97)			
Badajoz	3,5-0,25	3-0,25	2,5-0,25	2-0,25	4-1,5	6-1,5	8-1,5	— *
Cáceres	2,5-0,25	2-0,25	—	—	4-1,5	10-0,75	8-1,5	8-0,75 *
GALICIA					DECRETO 330/1999, 9/12 (DOG: 23/12/99)			
A Coruña	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—	0,3-0,2	0,2-0,2	—	—
Lugo	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2	—	0,4-0,2	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2
Ourense	0,4-0,2	0,3-0,2	0,25-0,2	—	0,4-0,2	0,3-0,2	0,25-0,2	—
Pontevedra	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2	—	0,3-0,2	0,25-0,2	0,2-0,2	—
MADRID					DECRETO 65/1989, 11/5 (BOCN; 20/6/89)			
	2,5-0,25	2-0,25	—	—	0,75-0,3	Monte: ≥ 30 ha	No agr: 0,2	
NAVARRA					DECR. FORAL 205/1996, 6/5 (BON: 22/5/96)			
	1-0,2	1,5-0,2	2-0,2	—	Sec. 2ha -1ha (reg. trad.)/ 2 ha (reg. transform.)			
LA RIOJA					LEY 3/2000, 19/6 Desarrollo Rural			
	2-0,2	1-0,2	—	—	NO HA AUTONORMADO UMC: OM 1958			
PAÍS VASCO					DECRETO 168/97, 8/7 (BOPV 26/9/97)			
Alava	2-0,25	2-0,2	1-0,2	0,2-0,2	3-3	2-2	2-1	1-1
Gipuzkoa	0,2-0,2	—	—	—	1-1			
Bizkaia	0,2-0,2	—	—	—	0,75			
VALENCIA					DECR. 217/1999, 9/11 (BOCV: 17/11/99)			
Alacant	2,5-0,2	2-0,2	—	—	Secano: 2,5 ha – Regadío: 0,5 ha			
Castellón	2-0,2	2,5-0,2	3-0,2	—				
Valencia	2-0,2	2,5-0,2	—	—				

NOTAS: \*Cádiz: G-2 reg. viñedo, navazos y huert° secano; G-3: viñedo y regadío; Faltan: G-5: sec. 2,5-reg. viñedo, navazos y huert° sec: 0,25; G-6: sec. 2,5-viñedo y regad.: 0,25. \*Huesca: Faltan G-3: 2-0,4 y G-4: 2-0,25. \*León: Falta G-4: 1-0,25. \*Salamanca: Falta G-4: 2-0,5. \*Zamora: falta G-4: 1,5-0,25. \*Badajoz y Cáceres: la UMC en toda Extremadura de viñedo y olivo ≥ 2 ha, excepto en montaña de Cáceres G-2, que serán las 10 ha indicadas.