

PARCELACIONES ILEGALES EN SUELO NO URBANIZABLE: NUEVAS FORMAS DE CONSUMO DEL ESPACIO EN LOS MARGENES DE LA LEY DEL SUELO

Por José María Ezquiaga Domínguez*

1. INTRODUCCION

En los últimos años, cuando la crisis económica parecía haber afectado seriamente el fenómeno de la urbanización de segunda residencia en las áreas de influencia de las grandes ciudades, ha cobrado vigor un nuevo fenómeno de parcelación ilegal del suelo rústico. Su aparición se ha producido con tal rapidez y amplitud, en determinadas provincias, que ha llegado a producir seria alarma en las distintas administraciones responsables, cobrando en muchas ocasiones carácter de noticia periodística.

El presente artículo pretende plantear el hecho que además de hallarnos ante un grave problema de disciplina urbanística, la proliferación de estas parcelaciones supone la irrupción de una serie compleja de nuevos modos de consumo del espacio rural ligados a las contradicciones (baja calidad ambiental, en unos casos; desempleo, en otros) existentes en los espacios urbanos, modos cuyo negativo impacto ecológico, productivo y económico puede ser irreversible. Para ilustrar esta idea contrastaremos las formas tradicionales de urbanización de segunda residencia con las experiencias recogidas en los últimos años, en especial la resultante de los inventarios realizados en la provincia de Valladolid (1), si bien, de momento, la ausencia generalizada de censos impide efectuar un análisis comparativo entre diversas áreas geográficas, limi-

tando, en consecuencia, el alcance de cualquier interpretación global del fenómeno.

La reflexión que realicemos se apoyará sobre tres aspectos fundamentales:

- Una aproximación a la caracterización de la oferta y demanda de este tipo de promociones, ya que aunque perviva un trasfondo ideológico análogo al que en los setenta se denominó "la ideología clorofila" ahora la apelación abarca un espectro social más amplio, que implica la incorporación en nuevas clases y, en consecuencia, nuevos modos de uso del espacio.
- Las insuficiencias jurídico-administrativas, cifradas tanto en la indeterminación legal del concepto de "núcleo de población" como en la necesidad de coordinación entre las legislaciones y administraciones con competencia sobre el suelo no urbanizable, en aras a una eficaz disciplina urbanística.
- La necesidad de acometer una respuesta conjunta desde la disciplina urbanística y el planeamiento, que abarque tanto la satisfacción de las necesidades que están en el origen de la demanda como el tratamiento específico de las distintas parcelaciones existentes.

(1) Véase al respecto el estudio realizado en 1981 para la Delegación Provincial del COAM por García de Jalón, Sáinz Guerra, Calvo y el propio autor, coordinado por el Seminario de Urbanismo de la ETSAV que dirige Luis Moya: "Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid"; 1.ª parte, "Inventario", 2.ª parte, "Análisis y Soluciones" (actualmente en imprenta).

* Arquitecto. Sociólogo.

2. VENDER SUELO RUSTICO A BUEN PRECIO, COMPRAR SUELO URBANIZABLE BARATO

En la segunda mitad de la década de los sesenta y primeros setenta el fenómeno de urbanización de segunda residencia alcanzó un extraordinario desarrollo. En Madrid estimaciones del momento calculaban en más de 20.000 el número de Has. de suelo, en distintos estadios de preparación, destinado a núcleos aislados de carácter turístico-residencial (2). En el área metropolitana de Barcelona el suelo hipotecado para residencia secundaria alcanzaba las 19.276 Has. en 1972, que, unidas a las expectativas presentadas en los Ayuntamientos del área, se elevaban a cerca de 30.000 Has. (3). La contrastación de estas cifras de promoción con las de ocupación y venta real puso de manifiesto que el fenómeno lejos de producirse como efecto de una necesidad social previa era inducido desde una oferta especulativa. Para que este tipo de promociones resulten viables será preciso que entren en contacto el amplio espectro de promotores —que abarca desde el amateurismo audaz a la profesionalidad empresarial (4)— y las nuevas clases medias profesionales que acumulan en el período un ahorro importante dispuesto a invertirse en un bien seguro y prestigioso. Como justificación publicitaria para unos y reclamo ideológico para otros, funcionará la “ideología clorofila” (5). Su operatividad resultará muy eficaz, porque utilizada inteligentemente por el promotor logrará transformar un bien de uso de carácter no consumible, como la “naturaleza”, en un bien de cambio fácilmente comercializable, el chalé urbanizado, reproduciendo las condiciones urbanas en la naturaleza al objeto de hacerla susceptible de ser apropiada privadamente.

La primera dificultad en la caracterización de lo que creemos constituye una etapa diferenciada del fenómeno reside en la propia denominación del mismo. Las definiciones que se vienen utilizando (urbanizaciones ilegales, urbanizaciones piratas, parcelaciones rústicas, etc.) recogen sólo dimensiones o hechos parciales. Adoptamos aquí la de “parcelaciones ilegales”, por cuanto cada vez son más frecuentes los casos en los que la urbanización es virtualmente inexistente y porque además la ilegalidad no constituye un aspecto accesorio del fenómeno de índole meramente jurídica, sino la condición de existencia de la mayoría de estas

(2) Justo Uslé. “Informe sobre la situación urbanística de Madrid”. Rev. Arquitectura, nº 135-36, marzo-abril, 1970.

(3) Manuel Herce: “El consumo del espacio de las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña”. Ciudad y Territorio, nº 4/1975.

(4) Descritos en tono humorístico por Eliseo Bayo, “Libreto para mostrar una comedia breve en tres actos sobre el arte de adiestrar a los vendedores de parcelas”, y Luis Cantallos Valeri, “Querida familia”. Rev. CAU, 1973.

(5) Mario Gaviria ha sido probablemente el sociólogo que con mayor agudeza realizó en nuestro país el análisis y la crónica de estas nuevas formas de promoción y la ideología de la que son portadoras. Véanse al respecto los artículos: “Urbanismo del Ocio” (Ciudad y Territorio, nº 2/1969); “La ideología clorofila” (Ciencia Urbana, nº 4/1969); “La vida cotidiana en las urbanizaciones del hinterland de Madrid” (Rev. Arquitectura, nº 135-36/1970). Véase también, desde un punto de vista geográfico, Manuel Valenzuela, “La residencia secundaria en la provincia de Madrid”. Ciudad y Territorio, nº 2/3, 1976.

promociones, ya que corresponden a grupos sociales y formas de consumo del espacio sensiblemente diferentes de las de las actuaciones realizadas al amparo del planeamiento parcial o la legislación especial turística.

Vamos algunas características de la nueva etapa:

a) *Se produce con posterioridad a la crisis económica.*

Esta, en efecto, parece haber producido una contracción en la demanda clásica de segunda residencia y una paralela reconversión de la oferta. De acuerdo con el inventario realizado por COPLACO en 1978 (6) el trienio más floreciente para las urbanizaciones de residencia secundaria se sitúa entre 1973-1975, descendiendo en el siguiente trienio, 1975-78, a un nivel casi dos tercios inferior; justamente será este último período el que registre un mayor número de actuaciones de nuevo tipo en Valladolid (hasta alcanzar cerca de 1.000 Has. comprometidas y 2.346 parcelas detectadas), como demuestra el hecho de que en 1981 la práctica totalidad de las parcelaciones tenía menos de seis años de existencia y un 25 por 100 menos de tres. (Véase cuadro n.º 1). En Madrid, el nivel más bajo de la promoción ortodoxa fue remontado por la dinámica de la parcelación ilegal, registrándose desde 1978 hasta el presente más de 150 actuaciones, que suponen unas 23.000 parcelas y cerca de 8.100 Has. de suelo comprometido (7).

Este primer dato pone de manifiesto un hecho importante; agotada con la crisis la potencialidad rentable de la puesta en valor del suelo por los métodos tradicionales (8) —incorporación al mismo de accesibilidad, urbanización y colonización— hemos entrado en una etapa de rentabilización de recursos que no precisen incorporación de capital para su inmediata puesta en valor, tales como accesibilidades inmediatas, paisajes favorables, etc., que, sin embargo, no alcanzan ni el “standing” ni el concepto que de la segunda residencia tienen los clientes tradicionales de este mercado. La ventaja, como veremos, será doble: el promotor logrará minimizar la inversión necesaria para llevar a cabo una operación, y el abaratamiento del producto permitirá el acceso de grupos sociales antes excluidos, consumándose el mutuo engaño de vender los unos suelo rústico a buen precio y pretender los otros comprar suelo urbanizable barato (9).

b) *Nueva composición social de la demanda.*

En la encuesta realizada en 1970 por M. Gaviria (10) el perfil del comprador de segunda residencia era el de un profesional medio entre 35 y 50 años,

(6) COPLACO. Estudio de las urbanizaciones de segunda residencia en la provincia de Madrid, 1978.

(7) Datos de los servicios técnicos de urbanismo de la Diputación Provincial de Madrid.

(8) Los análisis de Manuel Herce, “El consumo del espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña”, y Emil Gash, “Algunos problemas no resueltos sobre el mercado de segunda residencia” (CAU, 1973), pusieron de manifiesto la precocidad de este fenómeno en el Área Metropolitana de Barcelona y el resto de Cataluña.

(9) Estudio de las parcelaciones, *op. cit.*, págs. 59 y 76.

(10) Mario Gaviria: “La vida cotidiana...”, *op. cit.*

CUADRO Nº 1

RESUMEN DE LAS PARCELACIONES ILEGALES DETECTADAS EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID

AÑO	Actuaciones		Superficie		Viviendas		Parcelas		DISTANCIA MEDIA					
	N	N	Has.	N	Nº	N	Nº	Al pueblo		A Valladolid		A Medina		
								N	Km.	N	Km.	N	Km.	
Hasta 1967	1	1	14,0	1	11	1	11	1	1,5	1	7,0			
1968-69	2	2	1,8	2	9	2	9	2	2,0	2	19,5			
1970-71	7	7	19,4	7	110	7	163	7	1,6	7	14,8			
1972	6	6	30,9	6	65	6	89	6	3,1	6	11,8			
1973	2	2	8,0	2	39	2	47	2	2,0	2	7			
1974	4	4	38,4	4	94	4	97	4	1,4	4	20,5			
1975	4	4	17,0	4	51	4	64	4	2,2	4	15,3			
1976	8	8	62,0	8	117	8	214	8	3,1	8	20,8			
1977	10	10	41,7	10	109	10	138	10	1,9	9	14,9			
1978	21	21	152,0	20	247	21	484	21	3,0	17	16,7	4	4,0	
1979	11	11	147,5	10	145	11	284	11	3,7	11	20,1			
1980	4	4	51,0	4	13	4	82	4	2,7	4	19,1			
1981	6	6	19,7	5	22	5	70	6	1,5	5	12,2	1	3,0	
Sin fecha	10	6	14,1	10	67	10	80	10	2,6	10	19,1			
Sin datos		4		3		1		0		6	Medina d. Campo	90	Valladolid	
Total con datos	86	92	617,5	94	1.099	95	1.832	96		90		6		
Total	96	96		96		96		96		96		96		
Media	4,90 años		6,71		11,70		19,28		2,61		16,82		3,66	
Mediana	3 años		4		8		13							

Fuente: "Estudio de las parcelaciones ilegales en la Provincia de Valladolid", *op. cit.*

residente en los distritos centrales de Madrid (Salamanca, Generalísimo, Chamberí y Argüelles) que utiliza la parcela los fines de semana de buen tiempo. El censo realizado por COPLACO, nueve años más tarde (11), confirma esta hipótesis, evidenciando que el mayor número de compradores estaba comprendido entre los 35 y los 44 años y ejercía profesiones liberales o eran pequeños industriales (véase el cuadro nº 2).

CUADRO Nº 2

NIVEL PROFESIONAL DE LOS COMPRADORES DE SEGUNDA RESIDENCIA EN LA PROVINCIA DE MADRID (1979)

Profesión de los compradores	%
Asalariados	14
Pequeños industriales y comerciantes	30
Ejecutivos	22
Profesionales liberales	30
Empresarios	4
	100

Fuente: COPLACO, *op. cit.*

En la nueva etapa de parcelaciones ilegales, por el contrario, la demanda se amplía a niveles de ingresos que anteriormente no tuvieron acceso a la urbanización de chalés. Esta tendencia a la inversión de los grupos que tradicionalmente han consumido segunda residencia es clave, porque nos explicará el bajo nivel de urbanización, la escasa calidad de la edificación, la flagrante ilegalidad y el

atípico dinamismo del proceso. El censo realizado en Valladolid muestra que sólo un 15 por 100 de las actuaciones se asignan a estratos sociales superiores y cerca del 40 por 100 a los estratos más bajos (véase el cuadro nº 3).

CUADRO Nº 3

NIVEL SOCIAL DE LOS COMPRADORES DE PARCELACIONES ILEGALES DE LA PROVINCIA DE VALLADOLID (1981)

Nivel de ingresos	Actuaciones		Parcelas		Viviendas	
	N	%	N	%	N	%
Alto	4	43	2	29	3	3
Medio-Alto	10	177	10	116	10	10
Medio	25	402	22	261	24	24
Medio-bajo	18	502	27	301	27	27
Bajo	36	698	38	391	36	36
Sin datos	3	10	1	1	0	0
Total	96	1.832	100	1.099	100	100

Fuente: Estudios de las parcelaciones ilegales en la Provincia de Valladolid, *op. cit.*, 1981.

Estos grupos obtienen, como más adelante cuantificaremos, un importante ahorro monetario de la ilegalidad a costa de la calidad ambiental de la parcelación; por tanto, la solución de repercutir a urbanización y los costes de legalización (planes, licencias, urbanización, proyectos, etc.) sobre las parcelistas puede chocar con su insolvencia o la resistencia a pagar.

c) Nuevas formas de consumo del espacio.

Los caracteres específicos de las parcelaciones ilegales no sólo afectan a la sociología de los agentes implicados, sino en muchas ocasiones a la naturaleza urbanística de las nuevas actuaciones. En efecto, el fenómeno clásico de urbanización

(11) COPLACO, "Estudio sobre las urbanizaciones de segunda residencia...", *op. cit.*

(12) Agudamente llevada al cine por José Luis Garci en "Las verdes praderas".

turístico-residencial implicaba generalmente un proceso simultáneo —legal o no— de parcelación y urbanización y un proceso ulterior de edificación (13). La lógica de determinadas parcelaciones ilegales (véase cuadro nº 4) es la de procesos que hasta ahora eran más característicos de la urbanización marginal en la periferia de las grandes ciudades. El proceso de urbanización marginal ha venido apoyándose sobre la existencia de parcelaciones especulativas en los bordes de las zonas urbanas con objeto de recoger las plusvalías de la transformación del suelo rústico en urbano, presionando, desde el hecho consumado del asentamiento ilegal, las ulteriores calificaciones de suelo y llegándose a retener sin parcelar fracciones de la finca matriz con objeto de materializar en ellas una vez legalizadas por el planeamiento el efecto “colonizador” de las primeras construcciones (14). En las parcelaciones ilegales se registra, igualmente, una oferta superabundante de suelo rústico barato sin servicios; dada la escasa magnitud de la inversión inicial precisa, el éxito de la operación reside en la capacidad para generar una demanda, por lo que se recurre al mecanismo de ofrecer inicialmente un bajo precio de arranque y aprovecharse posteriormente de las plusvalías generadas por la construcción de núcleos de población una vez se van edificando las primeras fincas parceladas.

Dado que el fenómeno parece inducido desde la oferta, el grado de ocupación de las parcelas es importante, porque indica si el fenómeno responde a una cierta “necesidad” de la demanda, o bien a un deseo de consolidar un ahorro. Así, por ejemplo, el

censo realizado en Barcelona en 1972 puso de manifiesto un muy bajo nivel de ocupación medio, en torno al 15 por 100 y que en ningún caso superaba el 30 por 100, evidenciando “unas condiciones de producción de la segunda residencia basadas en unos intereses especulativos no sólo del promotor, sino (lo que es más revelador) en el cliente” (15). En Valladolid, por el contrario, el grado de ocupación medio se aproxima al 60 por 100, si bien esta cifra hay que tomarla con precaución, pues es fácil que el censo haya omitido parcelas vacantes de las que no existen signos evidentes; unida al dato de la correlación directa entre antigüedad y grado de ocupación permite deducir una mayor propensión al uso de la parcela sobre la inversión inmobiliaria. Esta lógica se habrá de romper en el futuro, pues la avalancha registrada en la oferta desde 1980, además de mantener un stock importante de suelo sin vender, está produciendo un descenso en los precios —un 14 por 100 absoluto anual— que volverá a hacer interesante la inversión en fincas rústicas para el pequeño ahorrador.

La tipología residencial también ha sufrido variaciones considerables. En las urbanizaciones “legales” se ha producido un descenso relativo del sistema tradicional de adquisición previa de la parcela posterior construcción de la vivienda, apareciendo nuevas fórmulas, como la adquisición conjunta de parcela y chalé edificado, que en muchas ocasiones serán viviendas en hilera (16) y, posteriormente, tal como nos muestra el cuadro nº 5, el piso-chalé y el apartamento.

(13) LUB: “Teoría y experiencia de la urbanización marginal”; en Lewis, “El crecimiento de las ciudades”. Barcelona, 1975, pág. 85.

(14) LUB: “La urbanización marginal”. ETSAB, 1976.

(15) M. Herce: *op. cit.*, pág. 50.

(16) Manuel Valenzuela: “Urbanización y crisis rural en la Sierra de Madrid”. Madrid, 1976, pág. 361.

CUADRO Nº 4

DOTACIONES URBANÍSTICAS DE LAS PARCELACIONES ILEGALES DETECTADAS EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID

AÑO DE INICIACION	Actuaciones	RED VIARIA						Agua		Alcantarillado	Depuración	Electricidad		Alumbrado público	Basuras	Zonas libres	Deportivos	Otros						
		Pavimentación		Anchura		Encintado	N	%	N			%	N						%	N	N	N	N	N
		N	%	N	MEDIA																			
Antes 1967.	1								10			1	100											
1965-69	2	1	50	1	6,0		2	100			2	100												
1970-71	7	2	29	5	4,4	1	7	100		1	7	100	1		1	1								
1972	6	2	33	2	5,5	1	6	100		1	6	100	1	1										
1973	2			1	5,0	1	2	100	1		2	100	1											
1974	4			2	7,0		3	75		3	4	100		2										
1975	4						3	75		1	4	100												
1976	8			2	8,5		6	75		3	6	75		1		1								
1977	11	2	18	6	5,5	1	11	100	2	3	11	100	2	4	3	2	3							
1973	21	1	5	11	5,9	1	19	90	4	4	19	90	2	3		1	1							
1979	11	1	9	6	5,3		9	82		1	8	73	2	1										
1980	4	1	25	1	6,0	1	3	75	1	1	4	100												
1981	6			2	6,5		4	67			5	83												
Sin fecha . .	11	3	27	4	5,5		10	91	1	1	8	73	1	2		3	1							
Total	98	13		43		6	85		10	19	87		10	14	4	8	5							
Media			13,2		5,72 m.	6,1%		86,7	10,2%			88,8%	10,2%	14,3%	4,1%	8,2%	5,1%							

Fuente: “Estudio de las parcelaciones ilegales en la Provincia de Valladolid”, *op. cit.*

CUADRO Nº 5

TIPOS DE PRODUCTOS DE SEGUNDA RESIDENCIA EN LA PROVINCIA DE MADRID

Tipo de producto	Construidos y en construcción	%
Apartamentos	30.754	30
Chalés individuales	36.402	35
Chalés adosados	6.935	6
Parcelas solas	28.059	27,4
Fincas rústicas	438	0,4
Total	102.588	100

Fuente: COPLACO, *op. cit.*

En la parcelación ilegal predomina de forma absoluta, como consecuencia del proceso de promoción y el tamaño de la parcela, el chalé aislado. Dicha construcción en pocas ocasiones se deberá a proyecto técnico legalizado, sino al saber constructivo de albañiles locales o el propio parcelista. Por ello, son cada vez más frecuentes cobertizos inicialmente autoconstruidos que se van consolidando con el tiempo en materiales más perdurables (fundamentalmente, muros de carga de ladrillo y cubierta de teja o uralita a dos aguas) a partir de una sencilla planta rectangular. Este sistema permite al parcelista graduar el esfuerzo económico a sus haberes reales y "disfrutar" desde el primer momento de un techo en la parcela, que luego se irá completando con construcciones auxiliares para aperos, garaje o chamizos, e incluso piscina.

Recientemente, han tenido entrada en el mercado parcelaciones que pretendiendo ampararse en la consideración de campings, en realidad constituyen asentamientos fijos de rulots que son objeto de venta. En este caso, las condiciones ambientales son todavía más deficientes que en las parcelaciones anteriores, al ser la ocupación del espacio mucho más intensiva. Estas nuevas formas de ocupación han motivado que el Reglamento de la Ley de Protección de la Legalidad Urbanística de Cataluña considere la infracción en materia de parcelación independiente de las características técnicas de las edificaciones, artificios o ingenios que se puedan instalar en las parcelas, siempre que puedan dar lugar a la formación de núcleo de población.

En las últimas etapas del proceso de urbanización turístico-residencial se detectaba una tendencia a la disminución del tamaño de parcela, al tiempo que un incremento del tamaño de la urbanización, al objeto de realizar economías de escala y aprovechar en la misma promoción el efecto de revalorización que conlleva la edificación inicial (17). En el actual fenómeno de parcelación ilegal, la dispersión es mucho mayor, al tiempo que aumentan las pequeñas promociones, dificultando su legalización y prevención (véase cuadro nº 6).

Por último, destaca como variable diferencial la ubicación de las actuaciones. Este proceso es especialmente evidente en la provincia de Madrid, donde en los años 60 y 70 el proceso de urbanización turístico-residencial se concentró, además de en los pueblos de la Ctra. N-VI, que acabarán como

(17) M. Herce: *op. cit.*, pág. 48.

CUADRO Nº 6

TAMAÑO DE LAS ACTUACIONES EN LA PROVINCIA DE VALLADOLID

Superficie Has.	Núm.	% Acumulado
0,0-0,3	1	1
0,4-0,9	10	12
1,0-1,6	12	25
1,7-2,4	11	37
2,5-3	8	46
4	11	58
5	7	66
6	9	76
7-8	4	80
9-11	8	89
12-16	5	94
17-25	3	97
26-50	2	99
Más de 50	1	100

Fuente: Estudio de las parcelaciones... *op. cit.*

pueblos dormitorio (Las Rozas, Majadahonda, Boadilla), en los pueblos de la Sierra Noroeste, como Guadarrama, Navacerrada y Collado-Villalba (18), mientras que el proceso de parcelación ilegal se concentra, por el contrario, en la Vega del Jarama, Vega del Tajo, Alberche y Valle del Lozoya (19). Si bien últimamente han proliferado las urbanizaciones en terrenos de secano y páramos, se detecta un tropismo hacia los cauces de ríos y zonas de regadío o pinares, con la única limitación de la exigencia de una accesibilidad inmediata. Este hecho viene paradójicamente favorecido desde la propia legislación agraria y tiene un grave efecto ecológico de degradación y sustracción de la producción de los suelos agrícolas más fértiles; es pues una manifestación adicional de despilfarro de un recurso natural difícilmente reproducible.

d) Nuevas necesidades

Las motivaciones clásicas del comprador de segunda vivienda eran de índole manifiestamente ideológica, si bien tras ellos se escondía en muchos casos el deseo de realizar una inversión rentable de los ahorros familiares. El cuadro nº 7, extraído de la encuesta por muestreo de actitudes entre los usuarios realizada en 1970, coincide sensiblemente con el resultado del censo de COPLACO de 1979, en el que el 54,5 por 100 de las motivaciones de la compra recurren igualmente a manifestaciones de la "ideología clorofila".

CUADRO Nº 7

LO QUE LA GENTE HA ENCONTRADO EN LAS URBANIZACIONES

	%
Tranquilidad, descanso, reposo, silencio	57
Clima sano, aire puro	49
Aislamiento, alejarse de Madrid insostenible	10
Convivencia social con los vecinos	8
Ventajas de la vida en el campo	6
Todo lo que buscaba	17

Fuente: Gaviria, *op. cit.*, 1970.(18) Valenzuela: *op. cit.*, pág. 324.

(19) Según datos de la Diputación Provincial de Madrid.

Las parcelaciones ilegales intentan reproducir de alguna forma este fenómeno; sin embargo, entre el chalé y la chabola de fin de semana no sólo existe una distancia económica, sino también una distinta forma de uso del espacio y una diferente expectativa ecológica. Así, frente al uso ornamental de la parcela en las urbanizaciones clásicas, se detecta una tendencia al cultivo hortícola o la plantación de frutales (véase cuadro nº 8), registrándose en Andalucía incluso la cría de animales domésticos y los vaquerizos.

Surge de esta forma el problema de los "huertos familiares". Bajo esta denominación se esconden situaciones muy distintas que es necesario separar. En primer lugar, la mera pretensión promocional de amparar en la legislación agraria situaciones que son claramente ilegales desde la legislación urbanística (20). En segundo lugar, una necesidad real de "ocio productivo", es decir, de actividades cuyo objetivo fundamental es el contacto con la naturaleza, pero no el rendimiento económico.

CUADRO Nº 8

TRATAMIENTO INTERIOR DE LAS PARCELAS EN UNA MUESTRA DE 291 PARCELAS DE VALLADOLID

Concepto	Nº	%
Vallas de cerramiento.....	227	78
Jardinería.....	137	47,1
Huertos.....	224	77
Masas forestales.....	106	36,4
Riberas.....	14	4,8

Fuente: Estudio de las parcelaciones. *op. cit.*

Por último, destaca la existencia de una demanda de tierra como soporte de actividades (vaquerizos, criaderos, almacenaje, etc.) propias de la "economía sumergida" y como huertos que constituyen un medio (complementario o no de otras actividades) de vida en un momento de crisis económica y desempleo (21). Esta última modalidad de uso productivo marginal del suelo era prácticamente desconocida en Valladolid en el momento de realizar el censo, pero está alcanzando gran importancia en comarcas de Andalucía, potencialmente fértiles y con gran número de parados (22). Los huertos familiares vienen recogidos legalmente en el artículo 5 del Decreto del Ministerio de Agricultura de 12-5-1950, que señala que tendrá la consideración legal de huerto familiar toda pequeña parcela de regadío próxima a un poblado, en la que una familia campesina pueda obtener productos hortícolas con los que atender las necesidades elementales del consumo directo. Esta definición

(20) Véase al respecto la propaganda en prensa de la "Asociación de promotores y adquirentes de fincas rústicas" a raíz de las sanciones de la Diputación Provincial de Madrid y COPLACO, y la campaña informativa de la Diputación en la que se difundió el folleto de sus Servicios Técnicos de Urbanismo, "Guía práctica informativa para parcelaciones y construcciones en suelo rústico". Madrid 1982.

(21) Artemio Baigorri: "La tierra también para el que no la trabaja". El Viejo Topo, 1982.

(22) En el Censo de Parcelaciones realizado en 1981 para la información urbanística de El Puerto de Santa María, realizado por Artemio Baigorri, quedó confirmada esta hipótesis.

restringida cierra evidentemente el paso a las maniobras especulativas amparadas bajo esta denominación, pero, igualmente, por su carácter campesino no da solución a la demanda de parados y trabajadores industriales. Por otra parte, el riesgo de dejar a la promoción privada este tipo de huertos es su ulterior transformación en urbanizaciones residenciales y sus efectos colaterales de crecimiento de expectativas sobre suelos próximos, contigüidad de usos residenciales y agroganaderos, tendencia a la primera residencia y a la generación de necesidades de equipamiento y exigencia de una urbanización más costosa. Habrán de ser, pues, los distintos entes públicos y en especial los Ayuntamientos los que deban asumir la gestión de este tipo de polígonos de huertos.

3. EL PROCESO DE PROMOCION

Desde el origen la urbanización de segunda residencia ha ido ligada a una cierta anarquía en la promoción. En una primera etapa ésta derivaba, obviamente, de la falta de cobertura del planeamiento y ausencia de control urbanístico, junto con la existencia de una fuerte oferta especulativa, auténtico medio de presión sobre la calificación del suelo; posteriormente, estas actuaciones fueron reconducidas dentro de los amplios márgenes que la Ley del Suelo de 1956 y la legislación turística y agraria delimitaban. En este marco surge el promotor-urbanizador, cuyo método de trabajo puede resumirse en las siguientes operaciones (23):

- Detección de una zona de fácil comercialización (accesible).
- Búsqueda de un terreno con un solo propietario.
- Acuerdo comercial mínimo ("paga y señal").
- Comercialización, utilizando la venta de las primeras parcelas para compensar el desembolso inicial y esperando la revalorización del suelo que se producirá al edificarse lo vendido.

Son, pues, los propios compradores los que financian la operación, precisándose por parte del promotor más audacia que capital inicial.

Sin embargo, durante toda esta etapa, que hemos denominado clásica, de la segunda residencia no puede prescindirse de unos estándares mínimos de urbanización. En efecto, la demanda requiere naturaleza urbanizada, es decir, un medio natural estético, elementos prestigiosos, como el centro comercial-deportivo y recreativo de la urbanización y, por supuesto, los servicios elementales de la vida urbana.

La crisis de esta demanda obligará a adecuar la oferta a los nuevos compradores potenciales, diversificándose la gama de productos ofrecidos. El incremento de tamaño de las actuaciones, la disminución de tamaño de parcela, etc., permiten una aproximación a esos niveles inferiores de renta, pero será la ausencia de urbanización y la ilegalidad lo que definitivamente abarate las parcelas.

(23) Manuel Herce: *op. cit.*, pág. 50.

En efecto, la ilegalidad supone en primer lugar la condición de existencia de la parcelación, ya que sólo al margen del planeamiento es posible acceder a determinados suelos, y en segundo término, la condición de acceso de los estratos más bajos de la demanda, ya que significa prescindir de:

- Los mayores costes del suelo urbanizable o apto para la urbanización.
- La redacción del planeamiento parcial.
- Las reservas y cesiones de suelo establecidas en el Reglamento de Planeamiento.
- La cesión del 10 por 100 de aprovechamiento medio al Ayuntamiento.
- El proyecto y la ejecución de la urbanización.
- La licencia de edificación.
- Las tasas municipales.
- Y, en muchos casos, del proyecto técnico de arquitectura y del concurso del constructor profesional.

Costes de urbanización que hoy pueden estar cercanos a los 4.500.000 ptas/ha. de urbanización y las 60.000 ptas/Ha. de redacción de planeamiento (24), además de los costes de mantenimiento de la urbanización y tasas por los diversos servicios municipales.

El descenso de los costes de promoción ha determinado la aparición de una amplia oferta eventual y no profesionalizada. El estudio realizado en Valladolid (25) puso en evidencia tanto la rentabilidad especulativa de la operación como el escaso capital inicial preciso; en efecto, mientras que el coste de la urbanización elemental precisa para efectuar la venta (apertura de calles, agua y electricidad) repercute en unas 70 ptas/m² de parcela, el precio del suelo aumenta seis veces su valor inicial, resultando un beneficio del 140 por 100 sobre el total desembolsado por el promotor. Más grave es el hecho de que la inversión media detectada para promover 6,71 Has. y 20 parcelas es de tan sólo ocho millones de pesetas, funcionando en muchos casos en actuaciones pequeñas de 4 Has., que exigen un mínimo capital de cuatro millones de pesetas.

CUADRO Nº 9

PRECIOS DEL SUELO

	Precio medio venta (ptas/m ²)	Índice
Suelo rústico sin parcelar.....	50	100
Suelo rústico parcelado.....	77	154
Suelo parcelado con luz y agua.	290	580

Fuente: Estudio de las parcelaciones ilegales en la provincia de Valladolid, op. cit.

Sentado esto, puede comprenderse fácilmente la proliferación y dispersión de las actuaciones; no siendo ni siquiera condición necesaria la existencia de un paraje natural favorable, cualquier suelo es, "a priori", susceptible de ser urbanizado y cualquier ahorrador desaprensivo puede convertirse, con

(24) Véase el cálculo realizado en el nº 2 de los Cuadernos de Gestión Municipal del CEUMT, "Instrumentos de planeamiento y gestión de las urbanizaciones no legalizadas", referidas a pesetas de 1979.

(25) Véase los cálculos completos en el capítulo I.B.3, "Inversión y beneficio del promotor", del citado trabajo.

escaso oficio, en promotor de parcelaciones ilegales. Es por ello preciso que las sanciones disciplinarias recaigan sobre éstos y no sobre los parcelistas, que permanecen una vez concluida la operación y desaparecido el promotor.

El proceso de parcelación es más sencillo que en el caso de la urbanización legal, basándose fundamentalmente en la posibilidad de transformar la finca de secano en regadío para parcelarla en unidades de 2.500 m² a 5.000 m² y comenzar la venta; los frutos de ésta permitirán financiar la traída de agua y luz, completando el usuario el resto. Esta facilidad, como veremos seguidamente, producto de la aplicación de la legislación agraria sin consideración de la legislación urbanística, hace que algunos agricultores opten por el más lucrativo expediente de la parcelación directa, o venta a tal fin, de algunas fincas, con la consiguiente generalización de expectativas e incremento anormal de los precios del suelo agrario.

El comprador, por su parte, acabará pagando de una u otra forma el ahorro inicial. La parcela, más la vivienda autoconstruida —que pueden tener un coste de menos de 2.500.000 pesetas—, incrementarán en un 14 por 100 al complementar la urbanización y un 22 por 100 tras los trámites (Plan Parcial, licencia, proyecto) de legalización llegando a alcanzar los 3.500.000 pesetas, que es el precio de salida de las promociones legales más modestas. Para el parcelista que pretende consolidar su situación, el proceso tan solo tiene la ventaja de dilatar en el tiempo los desembolsos, ya que en el caso de adquirir un chalét precisarían de fuerte entrada y crédito hipotecario y en el presente caso sólo precisan una inversión en metálico importante para adquirir la parcela, ya que la autoconstrucción permite mejorar la vivienda gradualmente, manteniéndose en las fases intermedias en la situación semibarraquista, tan característica de estas actuaciones.

4. LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y EL CONCEPTO DE NUCLEO DE POBLACION

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 definía en el artículo 77.1. la parcelación urbanística como "la división de terreno en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado a una distancia inferior a cien metros del borde de la misma", obligando en los artículos 79.1 y 78.1 a la previa aprobación de un Plan Parcial y al ajuste a la parcela mínima establecida por éste.

El artículo 69.1, por otra parte, fijaba la facultad máxima de edificar en 1 m³/5 m² de forma homogénea para todo el suelo rústico.

Sin embargo, hechos como:

- la utilización abusiva de la facultad mínima edificatoria;
- la aprobación del planeamiento especial contemplado en los artículos 13 y 17 en ausencia de previo Plan General, y aun el desarrollo de los primeros a través de planos parciales.

- la quiebra del sistema de competencias que supuso la aprobación de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28-12-63, al someter al Ministerio de Información y Turismo la aprobación de las urbanizaciones turístico-residenciales en aquellos municipios que hubieran sido declarados de interés (26).

determinaron tanto una extraordinaria proliferación de las urbanizaciones como una mayoritaria cobertura legal (muchas veces "a posteriori") de las mismas.

La Reforma de la Ley del Suelo de 1975 vino a cambiar sustancialmente el marco jurídico anterior. En efecto, el artículo 94.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (en adelante, L.S.) define la parcelación urbanística como "la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población en la forma en que éste se defina reglamentariamente". Aparece así un nuevo concepto (núcleo de población) que resultará clave para la articulación de todo el sistema legal respecto a las parcelaciones.

Por otro lado, desaparece cualquier referencia a un mínimo de derecho en suelo no urbanizable. El artículo 86 por remisión al 85.1 define, por el contrario, tres variables fundamentales que configuran la facultad de edificar:

- El respeto a los usos incompatibles señalados en el Plan General.
- El respeto a la tipología aislada y al carácter agrícola de las construcciones (salvo edificaciones de utilidad pública o vinculadas al servicio o ejecución de obras públicas).
- El respeto a la legislación agraria.

Estableciendo el artículo 44 del Reglamento de Gestión (R. G.) un procedimiento especial para la autorización de las construcciones en esta clase de suelo, iniciándose el expediente en los respectivos Ayuntamientos para elevarse posteriormente, tras informe de éstos, al Ministerio de Obras Públicas cuando, se trate de capitales de provincia o municipios de más de 50.000 habitantes y a la Comisión Provincial de Urbanismo en los demás casos.

Queda así excluido el uso meramente residencial que abusivamente se había realizado al amparo de la Ley de 1956, y sentado el criterio delimitador del derecho de propiedad rústica. En efecto, las construcciones que se realicen en el suelo no urbanizable (o SUNP antes de la aprobación del PAU y PP correspondiente) han de ser proporcionadas a la naturaleza y destino de la explotación agrícola, aspecto para cuya evaluación se ha de someter la solicitud de licencia a la tutela de una instancia urbanística, entendiéndose agotada la potencialidad edificatoria de la finca una vez realizadas dichas construcciones (27).

(26) Véase Luciano Parejo "La ordenación urbanística", Madrid, 1979, pág. 192 y "El planeamiento urbanístico como tarea comunitaria" RDU nº 40, pág. 36.

(27) Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo: "Lecciones de Derecho Urbanístico". Madrid, 1981, pág. 406.

Mención aparte merece la remisión del artículo 85.1 LS y 44 RG a la legislación agraria. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 17 de enero de 1973 establece en el artículo 44.1 que "la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo"; dichas unidades se definieron en la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y en la O.M. de 27 de mayo de 1958, fijándose en función de las características de las diferentes comarcas, resultando predominante la parcela de 25.000 m² para tierras de secano y de 2.500 a 5.000 m² para regadío.

Dado que la legislación del suelo vigente es clara y restrictiva respecto a las parcelaciones urbanísticas, los promotores de este tipo de actuaciones han creído encontrar una brecha jurídica en la aplicación de la legislación agraria, ya que de la aplicación del 43.1, el 44.2 y 47.1 de la L.R.D.A. resulta la posibilidad de segregar civilmente e inscribir fincas rústicas destinada a uso agrícola. Los llamados "huertos familiares" pretenden así ampararse en esta legislación, para después producir alteraciones en las parcelas (acceso rodado, agua, luz, pozos negros) y edificar construcciones verdaderamente destinadas a segunda residencia; sin embargo, la definición de las unidades mínimas de cultivo lo es a los solos efectos del destino agrícola de la finca, operando en todo lo demás la legislación urbanística (artículos 84, 94 y 96 de la Ley del Suelo) y en particular la interdicción de la formación de "núcleo de población" (28).

A pesar de que el 94.1 L.S. remite la definición del núcleo de población a los reglamentos ulteriores, el artículo 34 del Reglamento de Planeamiento remite su definición a los efectos del artículo 85 al Plan General (a diferencia del artículo 12.2.3. de la Ley donde tal remisión no figuraba); otro tanto sucede con el artículo 90 RP que remite la definición del núcleo de población a los efectos de los artículos 81-86 LS a las Normas Subsidiarias Provinciales, o el artículo 93.1 RP que lo hace a las Normas Subsidiarias Municipales. Parece deducirse de ello que entre las opciones que se ofrecían al legislador: a) realizar una definición reglamentaria tan genérica que fuera capaz de recoger toda la casuística del concepto, o b) circunscribir la definición a las características propias del municipio o comarca, ha elegido la segunda operando la remisión al planeamiento. Esta opción ha merecido un juicio negativo en determinados sectores de la doctrina acerca de su legalidad (29), pero en cualquier caso concreta la responsabilidad de regular este importante aspecto en los Planes y Normas Subsidiarias.

La Ley de protección de la legalidad urbanística de Cataluña de 18 de noviembre de 1981, por el contrario, articula dos niveles de definición del núcleo de población: uno, genérico, de definición a

(28) El Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradamente sobre este tema. Véase al respecto la sentencia de 10 de marzo de 1978 recogida en la "Nota de la Junta de Gobierno del COAM sobre anuncios en la prensa relativos a parcelaciones en suelo no urbanizable rústico" de diciembre de 1981, o la de 19 de octubre de 1981 (Aranzadi, 4490).

(29) Enterría y Parejo: *op. cit.*, pág. 284-85.



Mojados (Valladolid).



Traspinedo (Valladolid).



Mojados (Valladolid).



La Cistérniga (Valladolid).



Traspinedo (Valladolid).



La Cistérniga (Valladolid).



Traspinedo (Valladolid).



La Cistérniga (Valladolid).



Villabáñez (Valladolid).



Castro nuevo de Esgueva (Valladolid).



Villabáñez (Valladolid).



Castro nuevo de Esgueva (Valladolid).



Villabáñez (Valladolid).



Puerto de Santa María (Cádiz).



Villanueva de Duero (Valladolid).



Puerto de Santa María (Cádiz).

los efectos del 94.1 LS, y otro, concreto, de definición de las circunstancias que pueden dar lugar a su formación, lo que a efectos operativos es más útil, ya que no se trata de dirimir una cuestión teórica, con objeto de clasificar situaciones de hecho, sino de establecer las señales de alerta que permitan a las administraciones responsables detener el proceso de parcelación ilegal antes de que se ultimen sus efectos. Así, el artículo 20.2 de la LPLU define el núcleo de población "como el asentamiento humano generador de requerimiento o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos", obligando a los planes y normas a enumerar las condiciones objetivas que puedan dar lugar a su formación, en función de las peculiaridades que concurren en cada ámbito municipal o supramunicipal. Según el artículo 41.1 del Reglamento de la citada Ley, se considerará infracción urbanística de parcelación "el fraccionamiento simultáneo o sucesivo del suelo en lotes o porciones concretas y determinadas de terrenos, cuando por razón de sus características físicas, de su delimitación por viales de nueva creación, o de la implantación de servicios comunes, pueda originarse un núcleo de población y se vulneren las previsiones del planeamiento urbanístico vigente". Presumiéndose la existencia de parcelación urbanística cuando las segregaciones o divisiones de fincas:

- Se definan en el título en los términos fijados en el artículo 41.1.
- Se aluda a la existencia de servicios urbanísticos existentes o en proyecto.
- Puedan suponer modificación del uso de la finca matriz.
- O bien cuando sin división o enajenación de fincas se enajenan partes indivisibles de una determinada con incorporación del derecho de utilización exclusiva de partes concretas de terrenos o bien se constituyan asociaciones o sociedades en las cuales la calidad de socio incorpore esta facultad.

Establece que la infracción será independiente de las características técnicas de las edificaciones, artificios o ingenios que se puedan instalar en las parcelas, con lo que sale al paso de las imaginativas formas, que ya mencionamos, con las que los promotores pretendían burlar la legislación vigente.

Creemos que la LPLU de Cataluña marca un interesante camino para delimitar la reflexión sobre las condiciones de existencia del núcleo de población, de la consideración jurídica del mismo. La primera es imprescindible para el establecimiento de los modelos de asentamiento territoriales (30) y los criterios de la ulterior redacción del planeamiento, en especial los Planes Directores de ámbitos regionales. La segunda línea de definición jurídica del concepto vinculada a la existencia de parcelación ilegal compromete, en la línea del Protocolo suscrito por la Generalidad con los

(30) María Blanca Blanquer, en el artículo "Las bases fundamentales del concepto de población" (Rev. de Derecho Urbanístico nº 72, marzo-abril, 1981), define a éste como "germen de la estructura de un sistema social ordenado que a partir de cierto grado de desarrollo requiere el tratamiento propio de una sociedad de carácter urbano".

Registradores de la Propiedad y Notarios (31), a dichos depositarios de la fe pública en la vigilancia de la legalidad urbanística. Así, el artículo 55 del Reglamento de la LPLU señala que, en los supuestos contemplados en el artículo 41, el Notario exigirá el otorgamiento de la licencia de parcelación que corresponda a la operación urbanística a la que el título se refiere, ampliando al caso de parcelaciones aparentemente rústicas lo prevenido en el artículo 96.3 de la Ley del Suelo para las parcelaciones urbanísticas.

5. LA NECESIDAD DE ADOPCION DE MEDIDAS PREVENTIVAS

a) *Conocer el alcance del problema y sensibilizar a la opinión pública.*

El primer y grave problema con el que se enfrenta cualquier política de detención del proceso de parcelación ilegal es su carácter disperso y la escasa infraestructura que precisa. Las parcelaciones no son muchas veces "visibles" hasta que no se han transformado en hecho irreversible, por ello es preciso agudizar los instrumentos de medida y los indicadores de riesgo de conformación de una parcelación ilegal. Hemos señalado las previsiones de la LPLU de Cataluña para detectar en los mismos títulos notariales circunstancias que puedan dar lugar a la formación de núcleo de población. Medidas de este tipo deben ser complementadas con "censos vivos de control de parcelaciones ilegales" de carácter comarcal o provincial. Estos censos a partir de trabajos de campo directos y control sobre anuncios en prensa, deberán reconstruir no sólo la situación y número de las parcelas vendidas, construidas o vacantes, sino también las que existan en expectativa de venta y aun las zonas en que dicha expectativa todavía no existe, pero hay un alto riesgo de que, por extrapolación de las características de otras zonas con parcelaciones, éstas puedan producirse en el futuro. El dinamismo propio del fenómeno exige que el censo sea "vivo", es decir, que una vez elaborado se actualice periódicamente mediante un sistema de control que puede establecerse, de forma selectiva, más intensamente en las zonas de alto riesgo.

La forma más eficaz de desviar demanda de este tipo de actuaciones es, evidentemente, llegar a ofrecer una mejora real en la calidad de vida en las ciudades y, en su caso, alternativas capaces de reconducir los deseos de tipologías unifamiliares u ocio agrícola. Sin embargo, dado que estas exigencias no podrán satisfacerse sino a medio plazo, es preciso difundir en la forma más amplia información acerca de la naturaleza ilegal de estas promociones y las sanciones establecidas al efecto. Para que sea verdaderamente efectiva esta "información", debe concluir en una verdadera "sensibilización" de los parcelistas actuales o potenciales que elimine los lazos de complicidad que pudieran establecerse con promotores y parceladores.

(31) Generalidad de Cataluña: "Protocolo suscrito por la Generalidad de Cataluña, los Registradores de la Propiedad y los Notarios". CEUMT, nº 29-30, agosto-septiembre, 1980.

b) *Medidas de disciplina urbanística.*

La L.S. delimita el concepto de parcelación ilegal considerando los siguientes supuestos:

- Parcelaciones contrarias a lo establecido en el correspondiente Plan o Norma (artículo 95.1);
- Parcelaciones urbanísticas realizadas en ausencia de un Plan General aprobado cuando afecte al suelo urbano, Plan Parcial del Sector correspondiente cuando afecte al suelo no urbanizable (artículo 96.1);
- Parcelaciones urbanísticas realizadas en suelo No Urbanizable (artículo 96.1);
- Parcelaciones urbanísticas realizadas sin licencia (artículos 96.2 LS y 178 LS y I RDU);

ordenando a los Notarios y Registradores de la Propiedad la exigencia de otorgamiento previo de licencia para otorgamiento e inscripción de escrituras de división de terrenos (artículo 96.3 LS). Las infracciones en materia de parcelación tienen, según el artículo 226.2 LS, carácter grave, quedando sometidas a lo previsto en los artículos 184, 185 y 185 y 228 de la Ley, así como los artículos 66, 67, 72 y 73 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) (32).

Los supuestos del artículo 96 LS se refieren expresamente a la condición de urbanística que ha de tener la parcelación. Recordemos que el artículo 94.1 hacía gravitar esta consideración sobre la posibilidad de formación de núcleo de población y que el artículo 73 RDU, a su vez, utiliza este concepto como criterio sancionador. Esta configuración legal ha favorecido dos situaciones lamentables:

- La utilización, contraria al espíritu de la Ley, de las legislaciones agrarias para vulnerar la exigencia previa de licencia, basándose en el carácter no urbanístico de la finca, pero, al tiempo, intentando materializar como facultad edificatoria el resultado de una transformación meramente agrícola de los terrenos (secano o regadío normalmente), con su consiguiente disminución de la unidad mínima de cultivo. Se opera de esta forma, ilegítimamente, justo en sentido contrario de lo previsto en el artículo 85.1 LS, es decir, pretendiendo deducir derechos urbanísticos de la delimitación parcelaria a los meros efectos agrarios y no, como prevé la Ley del Suelo, añadiendo a las limitaciones propias del planeamiento para el SUNP y SNU las derivadas de la legislación agraria.
- El hecho de que las previsiones sancionadoras sólo se ponen en marcha ante la materialización de la infracción, es decir, ante la evidencia del carácter urbanístico de la parcelación, lo que probablemente ha implicado

(32) Para una sistematización de los supuestos de infracción y sus sanciones, véase el reciente trabajo de A. Carceller Fernández, "Manual de Disciplina Urbanística". Madrid, 1983, pág. 176-1982.

ya una transformación ecológica del medio difícilmente reversible.

Es por ello preciso que las medidas de disciplina urbanística pasen a tener un carácter esencialmente preventivo en la línea de lo previsto en la LPLU de Cataluña, es decir, mediante:

- Establecimiento claro de la delimitación entre la capacidad normativa de la legislación agraria para regular la división del suelo a sus fines propios, y la fijación de parcela mínima edificable y las condiciones de formación de núcleo de población por parte del planeamiento a los efectos del régimen jurídico del uso de suelo y la facultad de edificación; no reconociendo efectos urbanísticos de la mera modificación de la calidad agraria de la finca si no lleva como consecuencia una específica modificación del planeamiento.
- Establecimiento de una amplia serie de condiciones de presunción de existencia de parcelación urbanística, detectables en los propios títulos de segregación de fincas y transmisión, que den lugar a la exigencia de licencia de parcelación por parte de los Notarios y Registradores. Establecimiento, igualmente, de una serie de indicios o signos de transformaciones físicas en el terreno (por ejemplo, tomas de electricidad, agua, accesos de cualquier tipo, desviación del uso agrícola tradicional y las que se deriven del censo antes mencionado) que den lugar a la inmediata apertura de expediente sancionador antes de que la alteración física del medio sea irreversible.
- Coordinación administrativa. Dado que la aparición de una parcelación ilegal supone un largo proceso que conoce distintas etapas durante las cuales cae en el ámbito de distintas administraciones y compañías de servicios (por ejemplo, eléctricas), la cooperación entre los distintos entes puede contribuir a detectar y detener el proceso en sus etapas más tempranas; si bien, es al Ayuntamiento al que, de acuerdo con el artículo 214 LS, le corresponde la competencia y responsabilidad de los actos previstos en el artículo 1 RDU en el ámbito de su término municipal (33).

Aspecto relevante es delimitar el sujeto de las sanciones, ya que el parcelador suele eclipsarse tras la conclusión de la operación.

En provincias como Madrid la escala de las actuaciones se debe a grandes agentes que tienen nombres y apellidos concretos (34); en Valladolid, por el contrario, la atomización y dispersión de la

(33) Véase al respecto Luis Moya y Celestino Candela: "Manual urbanístico de pequeños municipios", Diputación de Valladolid, 1982, y la parte tercera del mencionado "Estudio de las parcelaciones ilegales en la provincia de Valladolid".

(34) El 18 de mayo de 1983, la mayor parte de la prensa madrileña publicó una lista de urbanizaciones sobre las que se ha iniciado expediente sancionador por parcelación ilegal u otras infracciones urbanísticas, comprendiendo un total de 2.219 parcelas y 1.495 hectáreas.

oferta, junto con la no identificación de los promotores en la mayoría de los anuncios publicitarios en prensa, convierte la detección de los parceladores en una difícil tarea de investigación. Igualmente importante es delimitar los intereses de parcelistas y parceladores, favoreciendo las reclamaciones ante los tribunales de aquéllos cuando pudieran haber sido engañados o mal informados acerca de la verdadera naturaleza de las fincas vendidas (35).

c) Alternativas desde el planeamiento

No entraremos aquí en la consideración de la gestión de las parcelaciones ilegales, aspecto clave que de por sí merecería un estudio específico desde el análisis de las circunstancias concretas que concurren en cada municipio y del que existen excelentes textos a nivel genérico (36).

Tan solo señalaremos que las medidas anteriormente enunciadas precisan completarse con alternativas que eviten la reproducción del fenómeno en el futuro. La posibilidad de mejorar la calidad ambiental en las ciudades y proporcionar tierra como soporte de actividades económicas, o como objeto de ocio productivo, está en manos de los gobiernos de la ciudad y el territorio, que cuentan con el valioso instrumento del planeamiento. Sólo desde la base de acciones concretas tendentes a satisfacer ambas necesidades dichos gobiernos reforzarán moralmente su autoridad legal en orden a solucionar eficazmente cualquier nuevo intento de actuación similar, ya que al reconducir la demanda hacia vías de satisfacción legales queda evidenciando el carácter esencialmente especulativo que tienen las parcelaciones más allá de cualquier apelación publicitaria a los valores rurales. Veamos algunas de estas medidas:

- Nuevas tipologías edificatorias; en la mayor parte de las encuestas realizadas recientemente en las informaciones urbanísticas de los Planes Generales se constata la existencia de un amplio grupo social que prefiere distintas modalidades de vivienda unifamiliar (un caso extremo es el Puerto de Santa María, donde el 92,17 por 100 expresa esta preferencia), bien por una auténtica opción tipológica, bien por el deseo de disponer de suelo para dedicar a jardín, huerto u otras actividades. La existencia de una oferta legal de estas tipologías puede conducir a buscar la adquisición sustitutoria de la parcela legal; es, pues, necesario incluir estas áreas de vivienda unifamiliar en las nuevas previsiones del planeamiento. La experiencia histórica (por ejemplo, "colonias de hotelitos" de Madrid en los años veinte) demuestra que estas tipologías no van necesariamente ligadas al modelo

suburbano anglosajón, pudiéndose alcanzar densidades de 40-50 viv./Ha. sin menoscabo de la calidad ambiental y con el consiguiente abaratamiento de los costes de producción, y permite que este tipo de promociones se comience a desarrollar como viviendas de protección oficial.

- Promoción pública de huertos colectivos de alquiler y granjas escuela; con objeto de satisfacer en unos casos la demanda de una actividad de ocio productivo, y en otros constituir un "soporte" de actividades agrogranaderas o artesanales, según el siguiente modelo comparativo (37).

Huertos familiares Legislación 1950	Huertos de nuevo tipo
Propiedad privada ..	Propiedad pública mediante cesiones de 5 a 10 años en los casos de actividades productivas y de más rápida rotación en los casos de "ocio productivo".
Destinados a las familias campesinas	Se destinarían a los ciudadanos urbanos complementando a la actividad específicamente agraria. Se adjudicarían con preferencia a familias necesitadas y parados.
Producción para consumo directo	Consumo directo y comercialización directa.
Producción hortícola	Diversificación incluyendo huertos, vaquerizos e incluso actividades artesanales compatibles.

Junto a estos huertos, en los que según las regiones predominaría el carácter económico o no de la actividad, son precisas actividades de aproximación a la naturaleza no ideologizada por la mercantilización del trozo de suelo. Así, el Plan General de Madrid (38), prevé granjas escuelas que propiamente constituirían equipamientos escolares dependientes de la infraestructura educativa de la ciudad y donde periódicamente asistirían a cursos especializados de ecología, biología, agricultura, etc., los escolares de la ciudad.

- Creación de parques naturales de distinto carácter y ámbito, municipal, comarcal y regional; es decir, graduando distintas formas de preservación y contacto de los ciudadanos con la naturaleza alternativos al consumo privatizado de la misma (39).
- Establecimiento de un nuevo tipo de estándares de urbanización para las parcelaciones legalizadas. Este último aspecto no se refiere como los anteriores a las medidas propiamente preventivas, sino al tratamiento de las parcelaciones construidas que, de acuerdo con los criterios del planeamiento, hubieran de legalizarse. La Ley del Suelo no contempla por el momento más que dos posibilidades

(35) Pedro Díez Olazabal: "Qué hacer con las urbanizaciones ilegales". El País, 17 de julio de 1982.

(36) Entre otros, la mencionada separata de los "Cuadernos de Gestión Municipal" del CEUMT "Instrumentos de planeamiento y gestión de las urbanizaciones no legalizadas" y la tercera parte del "Estudio de las parcelaciones ilegales en la provincia de Valladolid: Soluciones para las parcelaciones ilegales".

(37) Artemio Baigorri: *op. cit.*, pág. 16.

(38) "Pre-Avance del Plan General de Madrid", 1981, pág. 333. Oficina Municipal del Plan.

(39) Necesidad que sigue tan pendiente y urgente como cuando fuera escrito por Mario Gaviria el artículo "Los parques nacionales, regionales y comarcales, una necesidad urgente". Rev. Ciencia Urbana, nº 4/1969.

de legalización: bien la delimitación de la parcelación como suelo urbano, bien su inclusión en el suelo urbanizable o apto para la urbanización y su ulterior desarrollo por un Plan Parcial (salvo el SUNP, que precisaría previamente la aprobación de un Programa de Actuación Urbanística). En el primer caso, el Ayuntamiento echaría sobre las espaldas de su hacienda unos importantes costes de mantenimiento que difícilmente serían compensables con los ingresos de carácter puntual (licencias, plusvalías) o regular (tasas, contribución territorial); en el segundo, el Ayuntamiento puede obtener interesantes contrapartidas en urbanización y cesiones, pero el alto coste que, como hemos visto, supone para los particulares lo hace inviable para la mayoría de las parcelaciones de nivel económico precario. Por ello, y sólo en los casos en que las circunstancias específicas aconsejen la consolidación de la parcelación, no debe descartarse el fijar criterios de urbanización "blanda", poco impactante sobre el medio y que, por tanto, no acreciente el efecto negativo que por sí misma supone la parcelación ilegal (vários de subbase, con drenaje elemental, alumbrado según estándares europeos y prioridad absoluta a la resolución del

problema del saneamiento como el más peligroso ecológicamente, reciclaje de basuras, casa energéticamente autónoma, etc.). Esto permitiría rebajar los costes hasta que entrarán en la capacidad económica de los parcelistas, evitando la subvención sustitutiva municipal de las infraestructuras, que supone un insostenible agravio comparativo frente a la población residente del municipio.

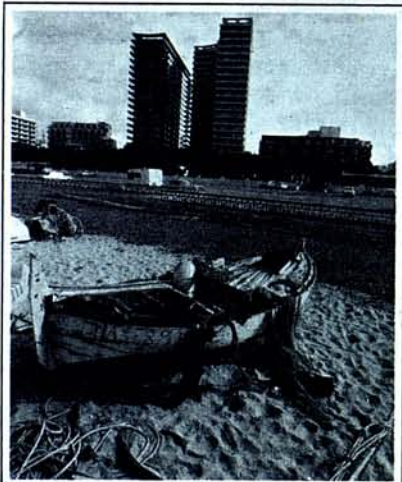
Estas medidas, aquí apenas enunciadas, descansan sobre el reconocimiento de que en todo el fenómeno hay algo más que la evidente maniobra especulativa, existe una peculiar demanda, excluida hasta el momento por su nivel de ingresos de la oferta de la segunda residencia. Es tarea de los poderes públicos profundizar en el conocimiento de estos procesos y los agentes implicados y proceder a dar alternativas socialmente admisibles, concretas e inmediatas en aras a evitar que las imprescindibles medidas disciplinarias que exige la salvaguardia del medio físico constituyan nueva frustración para estos grupos hoy cogidos en la trampa de la posesión de un trozo de tierra ideologizado.

(*) Las fotografías de las parcelaciones han sido tomadas por estudiantes de urbanismo de la ETSAV y el propio autor.



Nuevo urbanismo 32

Jean-Luc Michaud ORDENACION DE LAS ZONAS LITORALES

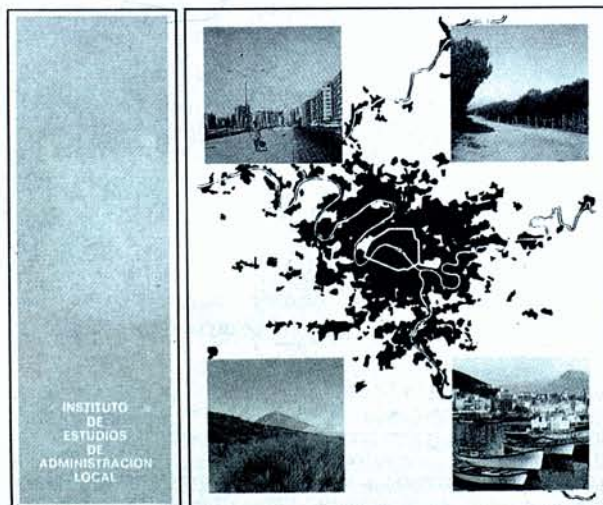


INSTITUTO
DE
ESTUDIOS
DE
ADMINISTRACION
LOCAL



Nuevo urbanismo 33

John Friedmann Clyde Weaver TERRITORIO Y FUNCION



INSTITUTO
DE
ESTUDIOS
DE
ADMINISTRACION
LOCAL