

LA CUESTION RURAL. INDAGACIONES SOBRE LA PRODUCCION DEL ESPACIO RUSTICO

Javier García-Bellido

Se pretende ofrecer una revisión o panorámica general del estado actual de la cuestión rural en la práctica urbanística española, mediante la disección del paradigma socio-cultural por el que el espacio rústico viene siendo transformado y reproducido para usos urbanos exógenos a su peculiar naturaleza. Los factores y tensiones socioeconómicas, políticas e ideológicas, que identifican a los agentes productores y consumidores de objetos y espacios rurales, son analizados junto con la práctica rutinaria del planeamiento urbanístico y con la confusa malla jurídico-espacial que aprisionan en la incertidumbre al mundo rural. Entender todo el territorio como un continuo espacial urbano-rural, socialmente vivo con graduaciones específicas, y proponer nuevas formas de gobierno e intervención públicas mediante la planificación positiva, cultural, económica y urbanística, son algunas reflexiones aportadas para la investigación y redescubrimiento de este espacio rural urbanísticamente marginado.

*"Sólo cuando hayáis talado el último árbol,
envenenado el último río
y matado el último animal,
comprenderéis que el dinero no se puede comer".*

“Passer”

(Pintada en una valla, Murcia, febrero 1984)

INTRODUCCION

Desde no hace más de una década, los ritmos y difusión de las ocupaciones “salvajes” del espacio rural se han incrementado notablemente. Las formas, métodos, usos y prácticas de esas ocupacio-

Javier García-Bellido, arquitecto-urbanista, es director del Centro de Estudios Urbanos del IEAL.

El presente trabajo constituye una reelaboración, resumen y sistematización, con nuevas aportaciones, de varias ponencias inéditas presentadas por el autor en las Jornadas de Mallorca (1982), Tenerife (1984) y Murcia (1984). Todas las ilustraciones son del autor, salvo las nueve que llevan su procedencia.

The rural question: an inquiry
as to the urban production of rural space

An overall picture of the present day state of the rural question as within Spanish urbanistic practice is undertaken. An analysis of this is made by means of a dissection of the socio-cultural bases on which rural space is being put to new land uses but not in the light of its original socio-economic purpose. A close scrutiny is made of those socio-economic, political and ideological factors as might lead to an understanding of who, in fact, constitute such as might be called consumers or market producers of rural artifacts or space. Likewise, the day-to-day practice governing the urban planning of the rural context, along with the confusing legal-cum-spatial mare's nest, breeding ground of so much dubious definition, are both gone into in depth.

The work moves on from the above mentioned considerations with the object of making a game attempt at understanding all space as a socially vital urban-rural continuum marked by specifying shades of definition. It puts forward new forms of government and public intervention methods based on positive cultural, economic and urbanistic planning. The work's suggestions, like its findings, spring from the data brought to light by the rediscovery and close study of this shadow zone so far ignored and thus hitherto undefined urbanistically.

nes no son muy distintas a las que desde hace muchas décadas venían produciendo transformaciones irreversibles en ese espacio indefenso. La reciente sensibilización cultural por el medio ambiente y la ecología o la crisis económica o la percepción de que los procesos son más profundos y continuos o la constatación de que carecemos de medios, técnicas y políticas para controlar esos efectos, que se nos escapan de las manos, pueden ser todas ellas razones que explican la toma de conciencia, más o menos nueva, por la gravedad y magnitud del fenómeno de *producción urbana del medio rural*. Los urbanistas hemos comenzado a preocuparnos por ese medio “amorfo” —el que “rodea a las ciudades”— como sorprendidos porque en él *también* se construye, se edifica, se urbaniza y se hacen o existían ciudades “distintas” a las que estábamos acostumbrados a planificar; como si nos hubiesen cogido por sorpresa y sin un *corpus teórico y técnico* suficientemente capacitado, no sólo para *entender* lo que estaba pasando,

sino para proponer medidas positivas o correctoras que lo evitaran o dirigieran.

El hábito ordenancista y disciplinar de prever y ordenar los procesos urbanos o, al menos, la imagen de sus resultados (de lo que podían llegar a ser los espacios de la ciudad, si todo se hacía como proponíamos) nos hacía impotentes para predecir o "imaginar" cómo podía transformarse diacrónicamente, urbanística, económica y sociológicamente, "ese gran espacio vacío" que quedaba "más allá de las ciudades", sin que los urbanistas supiésemos cómo planificarlo. Por tanto, lo que no era *planificable* no era *urbanismo*, y quedaba para otras disciplinas de la Naturaleza: geógrafos, ecólogos, geólogos y agrónomos. El *territorio* venía a sernos como espacio indiferente que queda entre las ciudades y los sistemas de comunicación que las conectan: la llamada *ordenación del territorio* resultaba ser una disciplina de ingenieros de caminos y economistas regionales.

La difusión y celeridad con la que se están produciendo invasiones semiurbanas, "espontáneas" e impredecibles, o la conciencia disciplinar adquirida por el urbanismo, para empezar a encajar estos fenómenos en la dinámica urbanística más amplia y comprensiva de totalidades territoriales complejas, permite que nos acerquemos al espacio rural con cierta ingenuidad científica, propia del que tiene que "redescubrir" y entroncar en su campo de conocimientos cuestiones que hasta ahora no le eran propias o para las que no tenía una *teoría explicativa* de sus prácticas espaciales.

Ocurre un tanto como en la formación de todo *paradigma científico*: hasta que no se poseen o vislumbran respuestas explicativas de ciertos fenómenos reales, estos fenómenos no se plantean como "problemas para el conocimiento", simplemente porque se ignora su misma existencia. Las manzanas, desde hace milenarios, al madurar se caían; pero hasta Newton carecía de sentido preguntarse por qué razón caían hacia abajo.

Al convertirse convulsivamente el espacio rural en objeto de producción y consumo urbanos, los problemas urbanísticos que suscita se pueden plantear como parte del *paradigma cultural* que aborda la disciplina del urbanismo y la ordenación o, mejor, planificación del territorio, para diseccionarlos a la escala *micro* que sus propias técnicas de análisis y de decisión le permiten.

Con este trabajo se pretende resumir o concentrar en un marco teórico común tanto las fuerzas y tensiones que actúan sobre el espacio rural, de muy diversos orígenes, como las políticas de intervención pública y algunas críticas y propuestas relevantes para que el planeamiento urbanístico pueda zafarse de sus lastres "urbanos" y acercarse, con espíritu y ojos científicos, a la singularidad y complejidad del *espacio rural como problema específico y concreto*.

1. MARCO DE LAS POLITICAS DE INTERVENCION PUBLICA SOBRE EL ESPACIO RURAL

1.1. ¿EFICACIA O REFLEXION?

Las nuevas Corporaciones y Comunidades Autónomas democráticas están tomando clara conciencia de la magnitud y gravedad del fenómeno de la difusión nacional de las *parcelas ilegales* o *urbanizaciones clandestinas*, tanto de segunda como de primera vivienda. Y no porque el proceso en sí sea nuevo —que viene produciéndose desde los años sesenta— sino por cuatro grandes grupos de razones fundamentales:

1.º Porque su *extensión y difusión* es ahora extraordinaria, habiendo saltado del "chabolismo" y de las urbanizaciones turísticas o residenciales más o menos urbanas —que, aun no siendo completamente legales, eran controlables en sus licencias— a la parcelación y autoconstrucción en los suelos rústicos más dispares y en las mejores huertas o pastos; tanto mediante grandes operadores y extensiones en secanos y forestas, como mediante unidades aisladas y dispersas de pequeños agricultores-propietarios en casitas "rururbanas" y en barriadas marginales de las grandes metrópolis.

2.º Porque el fenómeno de la *segunda residencia ilegal* en los entornos metropolitanos —aun subsistiendo las bolsas de chabolismo y autoconstrucción en barriadas marginales de primera vivienda y aun creciendo éstas diariamente de modo patente— está siendo acaparado por las clases sociales de menores ingresos, medias y bajas (que antes estaban incapacitadas para acceder a ese "lujo de la burguesía"); las cuales presentan actitudes muy reivindicativas ante su "derecho a construir y a vivir en el campo como las otras clases" y a bajo costo, sin reparar en cuestiones formales administrativas, urbanísticas y supraestructurales; ya que no aceptan que a ellas se les pueda impedir el acceso al disfrute de su "parcelita"; y ante las cuales las simples medidas represivas de la cruda disciplina municipal son claramente impopulares y, por ende, contraproducentes "electoralmente" (1).

3.º Porque la *cultura y la conciencia del medio ambiente* y de la escasez de los recursos ecológicos e hídricos, fundamentalmente, no sólo "está de moda", como una ideología que ahora empieza a tener valor para las comunidades, sino que las reales consecuencias sanitarias, fiscales, territoriales, medioambientales, etc. del "caos" urbanístico y ecológico empiezan a preocupar seriamente a la sensibilidad ciudadana y a los poderes públicos.

4.º Porque, observando que la práctica política de la dictadura y del postfranquismo, ante las infracciones urbanísticas generalizadas, ha conducido a una casi total *pérdida de credibilidad* en el ejercicio de la autoridad municipal y gubernativa y a la relajación de la disciplina urbanística —frecuentemente, con la complicidad explícita o tácita de los responsables políticos— las nuevas autoridades

(1) Es muy significativo que las primeras leyes urbanísticas autonómicas promulgadas por las Comunidades hayan sido las

de disciplina y defensa de la legalidad (Cataluña, Madrid, Galicia, Cantabria, etc.).

dades democráticas han pretendido distanciarse de su herencia mediante el reto de una clara ruptura de métodos e imagen que mostrara su *legitimidad social* en la defensa y protección de la *legalidad y la autoridad*, en abstracto (2).

Mas las Corporaciones Locales, en este reto de la credibilidad y el compromiso político, se han tenido que enfrentar con su propia carencia de recursos técnicos de control y de actuación con situaciones de hecho de gran complejidad política y social, sin estrategia para resolverlos, con una normativa imperfecta, con un estado de opinión ideológico favorable al producto en sí, con una confusa crisis económica y su paro lacerante, una elevación de precios del suelo alarmante y, finalmente, teniendo que aceptar que, desde finales de los años setenta, las parcelaciones y construcciones ilegales han proliferado y aun duplicado su número y extensión, bajo la propia mirada atónita e impotente de los nuevos responsables políticos.

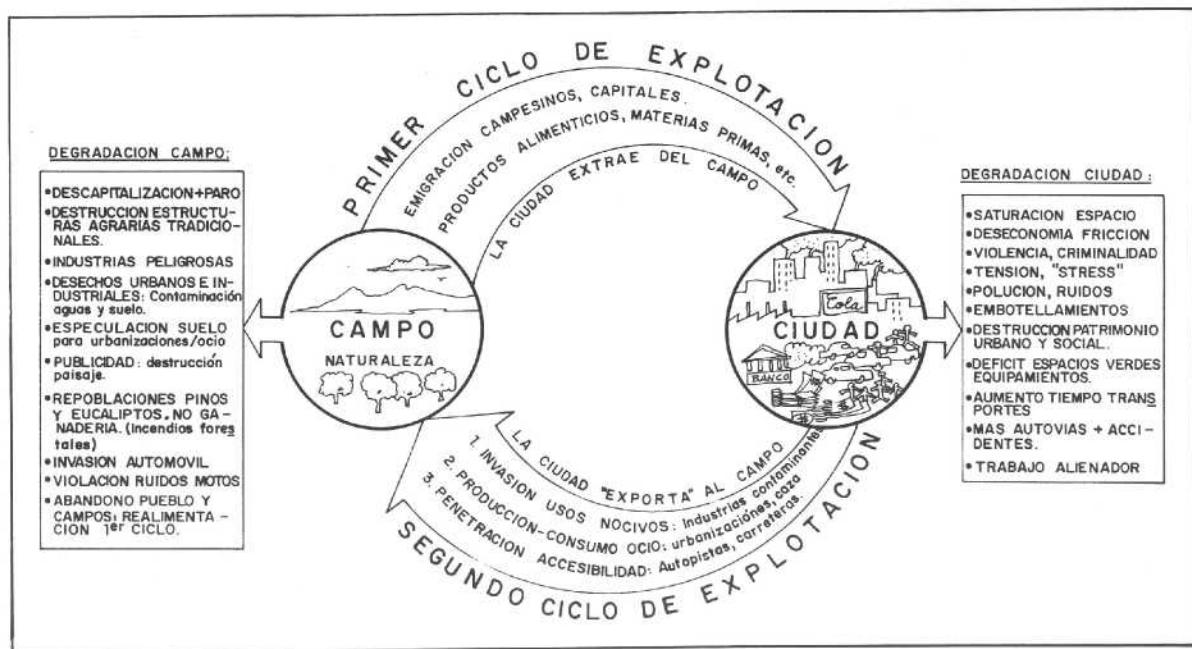
Las urgencias políticas suscitadas por resolver un problema de trama tan compleja suelen y pueden conducir a simplificaciones de enfoque, tendentes a abordar los efectos creyendo que se alteran las causas y a considerar esencial un resultado a cualquier precio; tanto por premuras políticas-electorales como por incapacidad teórico-práctica en plantear bien las coordenadas y el campo de ataque del reto. Así se han llegado a producir los dos extremos: tanto la fácil decisión de proceder a una *legalización masiva* de las construcciones y "borrón y cuenta nueva", en una como "amnistía general"; como la rígida opción de asentar implacable, con eficacia administrativa ejemplar, solamente la vulnerada *disciplina urbanística* y sus instrumentos coercitivos, sancionadores y demoledo-

res, con "mano dura" y ejemplificante. En el primer caso se corre el riesgo de que, si no se garantiza la postrera, continua y extremada vigilancia, se siembre el principio legitimador de la reproducción de las infracciones, bajo el grito de "urbaniza que algo queda". En el segundo caso se produciría un esfuerzo titánico de bomberos que, si no está garantizada políticamente la intervención decisiva de demoler y el continuado ejercicio absoluto de la disciplina sin fisuras, puede conducir a muy delicados enfrentamientos de orden público, o a una irreversible pérdida total de credibilidad si hubiese que replegarse (3).

Los *costes políticos* pueden ser, en cualquiera de los casos, muy superiores a los del actual *laissez-faire, laissez-passer*. Este último, corrosivamente, se ha venido imponiendo al favorecer *de-jure* y por derecho la primera opción legalizadora, ya que según la Ley el transcurso simple de los cuatro años desde que la obra esté terminada legaliza la construcción infractora. El mínimo esfuerzo es el esperar, que todo lo cicatriza el tiempo legal, y quitarse el problema por medio de esa "amnistía edificante".

Caben, ciertamente, actuaciones ponderadas intermedias que, utilizando un algo de cada extremo, mucha reflexión crítica y estrategias más blandas, sin dejar por ello de ser urgentes y eficaces, reconduzcan los procesos, los integren en su totalidad con otras medidas disuadoras alternativas y paralelas, entiendan que el fenómeno no es aislado, criminal, ni patológico, aborden las causas del mismo y dispongan de voluntades políticas y recursos eficaces para ir alterando las raíces profundas, el tronco y los frutos del árbol que tan fuertemente ha ido arraigando en el cuerpo social.

Síntesis de los dos ciclos continuos de explotación del campo por la ciudad
(de J. G. Bellido y L. G. Tamari, en "Para comprender la ciudad").



(2) Recuérdese el "caso Bertín Osborne versus alcalde de Jerez", que tras iniciar el Ayuntamiento una inteligente campaña de legalizaciones y demoliciones estratégicas de construcciones ilegales de clases desfavorecidas, cuando procede a derribar un chalet ilegal del cantante Bertín Osborne, éste obtiene

del juez un interdicto, presuntamente anunciado contra el derribo. El alcalde ha sido procesado, multado, arrestado e inhabilitado seis años, por decir que "la justicia así es un *cassondeo*".

(3) Véase mi introducción al *Breviario Municipal de Protección de la Legalidad Urbanística*, IEAL, 1985.

1.2. PROCESOS HEREDADOS

El medio rural en nuestras sociedades está sometido a una doble relación dependiente de la ciudad. Es la ya clásica, recurrente e inútil expresión de la contradicción dialéctica campo/ciudad por la que "la ciudad explota al campo". Capitales y recursos humanos y naturales extraídos del ancho campo son importados en un *éxodo* histórico a la ciudad y a la industria en forma de ahorro, fuerza de trabajo y recursos energéticos, conformando el *primer ciclo de explotación* y vaciamiento del campo por la ciudad. Al tiempo, la ciudad sobresaturada exporta al campo industrias nocivas, urbanizaciones, basureros y consumo del ocio, conformando así el *segundo ciclo de explotación* del campo, por ocupación y transformación de su naturaleza (4). Para muchos sociólogos anglosajones ya se han superado las contradicciones de la oposición clásica campo/ciudad con la dispersión/difusión de la cultura y las formas urbanas sobre el espacio rural (el "rururbano") reduciendo las diferencias entre ambos modos de vida. Lo que está en cuestión ahora no es el devenir de las formas culturales sino el propio espacio rural y su función productiva. Hace veinte años observaba Mario GAVIRIA: "El que las diferencias entre el campo y la ciudad aparezcan como superadas o como tendentes a ser superadas no implica, al menos en España, que la oposición entre el campo y la ciudad lleve camino de ser resuelta" (...) "Hasta ahora la ciudad explotaba al campo. A partir de ahora el espacio del ocio explotará al campo y a la propia ciudad" (5).

Esta premonición se está cumpliendo con agresiva evidencia. Lo que pudiera ser un fenómeno incipiente de la nueva "cultura del ocio" en el mundo occidental, surgido en el período de entreguerras y reservado a ciertos grupos sociales económicamente capaces, se generaliza con el turismo internacional en la década de los sesenta e inicia su consolidación definitiva en España con el turismo interior de las ascendentes burguesías metropolitanas a finales de esa década mediante la proliferación de urbanizaciones de fin de semana y vacaciones en las sierras de Madrid y Barcelona y las costas mediterráneas. Es el surgimiento de la "ideología clorofila", del "sol de España" y del "retorno cósmico" a la naturaleza (6) al servicio, por entonces, sólo de una clase determinada.

La coincidencia espacio-temporal de la fuerte migración rural al extranjero y a las metrópolis, con el "despegue" y el *boom* económico de la industria y servicios de las grandes ciudades (pagado por la crisis económico-social del éxodo del campo y de los emigrantes, como contrapartida del "boom" urbano, ideológicamente ocultada), el crecimiento caótico de éstas, el hacinamiento del

"chabolismo" en sus periferias y el inicio de la diáspora o éxodo colonial de las segundas viviendas en urbanizaciones de élite, permite establecer, sin mecanismos causales, una *elevada correlación entre acumulación de capitales en la ciudad por unas clases determinadas y la explotación del campo y del proletariado periurbano en beneficio de aquéllas*.

1.3. LA SEGUNDA VIVIENDA: ¿NECESIDAD GLOBAL OBJETIVA O IDEOLOGÍA PATOLOGICA?

Dejando por ahora los procesos terciermundistas de chabolismo y barrios marginales periurbanos de las grandes metrópolis, resultados del primer ciclo de explotación, el proceso de la demanda intensiva de segunda vivienda puede inscribirse como un factor más del segundo ciclo de explotación del campo por la ciudad.

La distribución no equitativa de las rentas acumuladas en aquel proceso y la fuerte intervención del Estado Benefactor, con la subvención de viviendas protegidas, facultó en cierta medida las "campañas de erradicación del chabolismo" ("lácras de nuestras ciudades", como decían los políticos) para la adquisición, por parte de los que pudieron del proletariado urbano, de una vivienda permanente ("acceso diferido a la propiedad"), asentándolos en hacinados barrios obreros, carentes de equipamientos e infraestructuras, rodeados de industrias polucionantes y sumidos en agotadoras jornadas de trabajo y transporte. Se habían creado en las nuevas aglomeraciones urbanas las *condiciones objetivas* y materiales, necesarias y suficientes, para la alienación de grandes capas sociales, como piezas del proceso de producción (horas extra, pluriempleo) y como habitantes inmersos en un medio urbano hostil. Restaba solamente, crear las *condiciones subjetivas* e ideológicas complementarias para insertar su proceso de reproducción psíquica y material en el de una "sociedad avanzada de consumo": cubrir su tiempo de ocio y no-trabajo con el consumo de medios que garanticen las adecuadas condiciones de reproducción (tales como el fútbol, los electrodomésticos, la televisión y el utilitario en cómodos plazos). Con este último adquieren accesibilidad y penetración física en el espacio natural, hasta entonces reservado a unos pocos que poseían sus "villas" y "chalets" en urbanizaciones de prestigio, fuera de su alcance económico. Surgen los "domingueros", junto a pantanos, riberas, montes y costas. La publicidad clorofílica les dispararía al asalto final: adquirir una "parcelita" en una urbanización o parcelación. Nace así la gráficamente llamada por M. GAVIRIA *parcelosis* (como brucelosis, tuberculosis, etc.). Lo que la sociedad de consumo toda

(4) Cfr. J. GARCIA-BELLIDO y L. GONZALEZ TAMARIT (1979): *Para comprender la ciudad. Claves sobre los procesos de producción del espacio*, ed. Nuestra Cultura, 2.ª edic. Madrid, 1980, pp. 110-121.

(5) M. GAVIRIA (1971) pp. 64 y 166-167, recopilación de sendos trabajos, entre otros de 1966 y 1969.

(6) M. GAVIRIA (1969), pp. 117-126 y 167. Aparte de los trabajos de M. GAVIRIA, uno de los más tempranos que abor-

daron la cuestión en su relación espacial fue el de M. HERCE (1975), y también el del mismo, P. CARALPS y M. TARRAGO (1979). La Dirección General de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya, con J. A. SOLANS ha estado llevando una sistemática metodología para abordar política y técnicamente estas cuestiones, sobre la base de la "reconducción pactada" de las legalizaciones. La Comunidad de Madrid lo está abordando mediante su Ley 9/1985.



Campaña de publicidad contra las parcelaciones ilegales de la Diputación de Madrid, 1982. Vallas del metro (Diseño de "Grafismo").

les había hecho soñar —y trabajar para alcanzar ese sueño— ahora se convierte en una *necesidad objetiva espuria*, ciertamente, para reproducir sus propias fuerzas, transfiriéndose del nivel de la subconsciencia subjetiva al de la conciencia de las *necesidades estructurantes sociales y objetivas*. Tal y como tuvieron que adquirir antes el televisor, el coche, la lavadora o el video, se verán impelidos a la parcela. La naturaleza, el espacio rural y del ocio, el campo, se ofrece como nuevo objeto del consumo de masas. Son ahora los “enviados”, los encargados de producir y reproducir masivamente ese espacio rural-urbano.

El drama de la masificación del consumo de este bien escaso, singular, inmueble y no ubícuo —como es el suelo, el espacio rural— es que está sometido a sobredeterminaciones jurídico-espaciales supraestructurales que lo diferencian sustantivamente de todas las demás mercancías y propiedades que el usuario haya consumido: no es libre de disponer de él, de usarlo y disfrutarlo como mejor le

convenga; no ya por simples códigos jurídicos que regulan su utilización, sino porque pueden darse las circunstancias por las que no le dejen utilizarlo en absoluto para el fin que lo adquirió; esto es, que sea inedificable, invisible o inutilizable como espacio de ocio. Su drama socio-jurídico y aun económico es que, por quererlo o tenerlo que adquirir barato, le habrán vendido una parcelita, un huerto rural que los técnicos llamarán parcelación *illegal* (7).

La presión social masiva creada por la necesidad espuria de consumo de estos espacios, la herencia ejemplar de ilegalidad y corrupción de los últimos cuarenta años, la reivindicación de su derecho como clase social más baja a satisfacer su pequeña aspiración, la complicidad o benevolente permisividad de autoridades y gobernantes, la ineficacia de los sistemas administrativos para actuar, una deficiente, tortuosa, contradictoria y agujereada normativa legal, junto con la escasa o nula información de sus derechos y obligaciones



Arriba: Portada del folleto explicativo de la campaña de 1985 de la Junta de Andalucía.

Izquierda: Pegatina de la campaña de la Diputación de Madrid, 1982 (Diseño de "Grafismo").

(7) Basados en la presumible ignorancia del comprador sobre la “calidad legal” del producto que le venden, desde la Diputación de Madrid lanzamos en 1982 una intensa campaña informativa en cuñas de radio, prensa, carteles en el Metro de Madrid, en vallas publicitarias, pegatinas y un cuadernillo explicativo de amplia difusión nacional, que llevaba como “slo-

gan”: Que no te den gato por parcela. De similares características fue la de la Junta de Andalucía, en 1985. Cfr. mi ponencia “Actuaciones del Área de Urbanismo y O.T. de la Diputación de Madrid sobre parcelaciones ilegales”, en AA.VV., *Urbanismo y Medio Rural*, pp. 133-143 y 263-276, Valencia, 1983.

como ciudadanos, les ayudarán a la *construcción clandestina* de su vivienda o refugio finisemanal y aun estival. Se convertirán en unos cuantos más que forman ese 20 por 100 ó 50 por 100 de construcciones ilegales sobre el total del patrimonio de viviendas de muchos municipios españoles y que pueden alcanzar hasta el 70 por 100 de la superficie total urbana edificada en el municipio (8). O, por referirlo como ejemplo a la Comunidad de Madrid, serían unas pocas más de las veinte mil parcelas en las ciento cuarenta urbanizaciones ilegales extensivas detectadas, que afectan al 61 por 100 de los municipios de la Comunidad y que ocupan cerca de 11.000 Has. (7.500 residenciales, 1.500 industriales y 2.000 con movimientos de tierras clandestinas), superficie equivalente al 5 por 100 de todo el territorio regional y casi igual a la mitad de las 25.000 Has. de todo el suelo urbanizado de la misma (!) (9). En último extremo han entrado a formar parte de ese selecto 13 por 100 del total de los hogares españoles que poseen una segunda vivienda (más de millón y medio) o del 25 por 100 de ellos que lo tienen en una urbanización legal o ilegal. Y es selecto porque el 42 por 100 de la clase alta posee una segunda residencia, el 25 por 100 de la media-alta, el 12 por 100 de la media-baja y, tan sólo, el 6,5 por 100 de la clase baja (10). (Cfr. LOPEZ DE SEBASTIAN, 1977, CONTRERAS *et alter*, 1981 y ZALDIVAR, 1984.)

El presente sistema de producción ha convertido el tiempo del ocio, del no-trabajo, en fuente de beneficios adicionales para el pequeño y gran capital, en una mercancía de consumo como otras: esta sociedad y su modo de producción/reproducción crea las necesidades objetivas, por diversos conductos, para vender mejor el producto-remedio que alimente y reproduzca el proceso de acumulación. El *éxodo* al campo demandará nuevas y mejores carreteras y autovías que darán cabida a más coches y más compradores de nuevos espacios del ocio en el medio rural. La suburbanización del mundo anglosajón es ya una realidad en la estructura espacial metropolitana española. Lo que antes era *espurio y patológico*, propio de una demanda terciermundista, ahora se ha incorporado como *necesario y endémico*. Hay que afrontar el profundo reto causal sociológico y económico que comporta, no ocultarlo bajo simplistas medidas policiales actuando sólo sobre los efectos.

1.4. ESPECIFICIDADES DE LOS FACTORES Y AGENTES DEL PROCESO

Las características y efectos de este nuevo fenómeno de dispersión espacial ofrecen, sin embargo, notas específicas que lo diferencian de otras formas de consumo de las mercancías típicas y que requieren un análisis cuidadoso de cada caso concreto, si se pretende intervenir para controlar, planificar o impedir su difusión social y espacial. Aquí creo que reside el mayor de los *retos políticos y conceptuales* que en este momento se han de afrontar reflexivamente en materia urbanística y de ordenación del territorio. Sólo investigando más seriamente este nuevo y complejo fenómeno en todas sus dimensiones económicas, ecológicas, sociales, políticas, jurídicas, etc., se podrá estar en condiciones conceptuales de poder abordarlo en su totalidad y con eficacia. La *incertidumbre teórica*, la carencia de conceptos en la construcción de un sistema o paradigma que explique los procesos actuales del suelo rústico en general y en particular para cada espacio, ciertamente, no pueden paralizar la actuación de gobierno necesaria y urgente que tienda a impedir la degradación del espacio rural.

Esta incertidumbre teórico-práctica, no obstante, no debe suplirse con un pragmatismo de la acción por la acción, parcial o intuitivo que, en virtud de la aparente eficiencia de las acciones pronosticas y relampagueantes, carezca del grado de análisis previo, de reflexión e inteligencia —urgente y ágil— en el seno de una *estrategia superior* que identifique los pasos a adoptar; porque de otro modo se caería en las redes político-sociales de un entramado muy sutil de interrelaciones y prácticas económico-políticas que podrían abocar a que esa acción precipitada incrementase la pérdida de credibilidad heredada, hubiera que dar marcha atrás y produjera un daño aún mayor a las instituciones democráticas. Se ha dicho que la eficacia por sí misma es la negación de la inteligencia.

Es preciso intentar en cada caso concreto una clasificación, no sólo identificadora de los agentes y factores o prácticas sociales que los motivan sino de búsqueda de las interrelaciones y vínculos que los articulan en cada espacio o dominio económico, según las prácticas y tácticas de alianza de cada grupo (11). Algunas notas que evidencian la infructuosidad de medidas precipitadas y simplifi-

(8) AA.VV. *Urbanismo y Medio Rural, Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*, Diput. Prov. Valencia, 1983, actas y ponencias de las "I Jornadas de Urbanismo", mayo 1982, que constituye el más importante libro que se ha escrito sobre el problema, extensivo todo el ámbito nacional. Cfr. tb. DEL CANTO FRESNO (1983).

(9) Para datos sobre la Comunidad de Madrid, además del libro de M. VALENZUELA RUBIO y del inventario de COPLACO (1978), véase el más reciente y completo estudio y catálogo de la Consejería de Ordenación del Territorio (COTMAV), 1984, con valiosos análisis empíricos; además, véanse dos tesis inéditas para el título de Técnico Urbanista del IEAL, de María Angeles FERRE MOLTO: "Las parcelaciones ilegales en suelo rústico en la provincia de Madrid" y la de Carmina FERRER ABELLO: "La segunda residencia en la provincia de Madrid. El caso de Aldea del Fresno", biblioteca

del IEAL, 1983. Sobre el medio físico de la provincia, además del conocido Plan Especial y otros estudios de COPLACO, véanse: LUIS BARTOLOME (1982) y el folleto divulgador de PEDRAZA, J. y otros, *El medio físico y la planificación territorial*, Diputación Madrid, 1982. Cfr. también DEL CANTO FRESNO (1985), CONTRERAS *et alter* (1981), GAGO *et alter* (1980).

(10) Según status socioeconómicos clásicos que dan a la muestra una estratificación de un 4 por 100 de status alto, 15 por 100 medio-alto, 45 por 100 medio-bajo y 36 por 100 bajo, según datos de la "encuesta-omnibus" a nivel nacional, inédita, realizada en octubre de 1982 por el Servicio de Planificación Urbanística de la Diputación de Madrid, con ALEF.

(11) Véase el muy completo trabajo, con datos empíricos referidos a Valladolid, pero general y válido en su enfoque, de J. M. EZQUIAGA DOMINGUEZ (1983).

cadoras de actuaciones de intervención, podrían ser:

a) Mientras las *rentas diferenciales* del suelo rústico para los fines de la producción agraria sean inferiores a las que engendra la expectativa de la demanda para su eventual edificación, toda intervención en un mercado libre será infructuosa o no económicamente disuasoria de su transformación urbanística.

b) Los móviles y comportamientos de la *oferta* de suelo y de sus procesos de transformación, según el espacio geográfico (secano, regadio, pastos, etcétera), el lugar topográfico concreto y la estructura de la propiedad subyacente pueden ser radicalmente distintos, según los valores de cambio o uso agregados y dominantes en los propietarios, y sin embargo generar formas y procesos de ocupación del espacio sincrónica o diacrónicamente equivalentes entre sí, en última instancia, en sus efectos y fines económicos. La subjetividad de las prácticas inductoras es inaprensible por el planeamiento físico/normativo y por la ciega disciplina en abstracto, que no pueden distinguir fines o intenciones sino sólo efectos morfológicos inducidos, globalizadores de similares resultados/imagen (ganadería, industrias, huertos, turismo, viviendas rurales, "chalets", campings).

c) La *ideología económica*, ya incorporada estructuralmente al ejercicio del derecho de propiedad de la tierra y consustancial con éste, deposita en el suelo valores de uso, de seguridad, atesoramiento, simbólicos, con garantías de reproducción y subsistencia, etc., que no son sólo valores culturales sino, incluso, económicos objetivos, especialmente en épocas de crisis (agricultura periurbana a tiempo parcial, talleres industriales domiciliarios, *economía subterránea*, ocio y recuperación energética).

d) Siendo similares en todos los casos los procesos de transformación urbana del suelo rústico, los motivos sociales y económicos de las *barriadas marginales* en el entorno de las grandes ciudades (12) o en cuevas troglodíticas y aun en cañadas públicas, para destino de *viviendas de primera necesidad* social (ya no "chabolismo") o para implantaciones industriales difusas, no pueden ser entendidas por las prácticas políticas o por la disciplina de intervención urbanística igual que las *segundas viviendas de ocio*; aunque en muchos aspectos los estratos sociales de que provienen ambos fenómenos sean semejantes o iguales.

e) La teoría política de los *sistemas electorales* y su práctica democrática es un mecanismo de garantía de la reproducción local de las tendencias

dominantes, en tal forma que si la ideología de la oferta cree ver la redención económica de la localidad en la venta y parcelación de sus propiedades para fines urbanos, turísticos o industriales, la superior tutela política y la subrogación de competencias, retrasará el proceso, lo tensionará, pero no lo aliviará. Se puede llegar a impedir el edificar y aun a demoler lo ilegal, pero no se puede obligar a cultivar o cuidar la tierra de las fincas que, por su extensión, no son "manifestamente mejorables". El abandono irreversible de tierras expectantes o degradadas por escombreras y ruinas es aún peor —piensan muchos— que el plantar árboles alrededor de un chalet en una huerta protegida. No basta con negar, hay que afirmar además.

f) La supraestructura de la *normativa legal* actual es una maraña de mallas en planos legislativos sectoriales que no se tocan, que se cruzan, pero no se cortan, desenvolviéndose autónomamente en un espacio jurídico complejo; y estableciéndose sus secuencias en tal forma que las decisiones y limitaciones que operan en un plano no vinculan a las determinaciones de los siguientes en sus capacidades de detener o corregir el mismo proceso lineal, el cual, sucesiva y directamente, los atraviesa y conduce, al fin, a la construcción ilegal con fraude de las leyes. Son las llamadas eufemísticamente "lagunas", "conceptos jurídicos indeterminados", "agujeros normativos".

g) Para muchos nuevos usuarios o depredadores del espacio rústico y, singularmente, en los más recientes y económicamente más débiles se observa la tendencia (una hipótesis es la del efecto de la crisis económica) de cultivar con intensidad su parcela, como no lo hicieron las generaciones anteriores de parcelistas de "chalet", encontrando con ello una renta complementaria, además de un trabajo-ocio, sin perjuicio de autoconstruirse una pequeña vivienda secundaria. Similar práctica es observable, como tendencia, en grupos sociales cultos, ecologistas y renovadores de los *modos alternativos de vida* (que no sólo demandantes espurios de espacios para especular). La práctica de los "allotments" periurbanos o "huertos familiares" de verdad (de no más de 200/500 m²) es frecuente, culta y antigua en países centroeuropeos y nórdicos donde no tienen por qué construirse necesariamente el "chalet-refugio" en la parcela-huerto (13).

h) El incremento del *tiempo libre, sueño* de las sociedades tecnológicamente avanzadas, que en condiciones "normales" se veía como un logro social y productivo, ha sido acelerado por la violencia de la "crisis" que ha forzado a un *ocio del paro* (o a una restricción solidaria de las horas de traba-

(12) Sobre la autoconstrucción y las urbanizaciones marginales existe una extensa bibliografía: BUSQUETS GRAU, J. (1976,a) (con amplias referencias al mundo latinoamericano); LUB (1972); BUSQUETS (1976,b); SOLA MORALES, M. (1974); CETA (1973-77); J. A. DOMÍNGUEZ ANADÓN *et Alter* (1983): "Urbanismo marginal en Tenerife", en AA.VV.: *Urbanismo y Medio Rural, Valencia* (pp. 145-156); "Jornadas de crecimiento urbano clandestino, en Canarias", COAC, octubre 1981, en *Publicación n.º 0*, pp. 42-45, diciembre 1982; GARCIA HERRERA, L. M. y PULIDO MAÑAS, T. (1982), y CASARIEGO, C. (1984).

(13) Cf.: *Agriculture in the Planning and Management of Periurban Areas*, 2 vols., OECD, Paris, 1979; *Rural Community*

Studies in Europe. Por todos: *Trends, Selected and Annotated Bibliographies, Analyses*, J. L. DURAND-DROVHIN (ed.), 3 vols. European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences, Pergamon Press, 1982. El Consejo de Europa está lanzando una campaña "en favor del mundo rural" para junio 1987, según acuerdo del Consejo de Ministros del mismo, de 29 de noviembre de 1985. Véase, para España, el reciente trabajo de M. GAVIRIA, E. DOMINGO, A. BAIGORRI, *et Alter*: *Possibilidades de desarrollo de la agricultura periurbana en el área metropolitana de Madrid*, COTMAV de la CAM, Madrid, 1983, inédito; así como el artículo de E. DOMINGO y G. BALLESTEROS: "Los huertos metropolitanos en precario", en *Alfoz*, n.º 10, pp. 34-37, noviembre 1984.

jo) otorgando a muchos la oportunidad de dedicarse a labores alternativas lejos de la ciudad (incluso aumentando la posibilidad de adquirir otros bienes, como la parcela, con la indemnización del desempleo) cubriendo ese tiempo del *ocio-forzado* con "chapuzas", economías productivas subterráneas, la autoconstrucción de su segunda vivienda y el cultivo del denostado huertecillo. Las vinculaciones alternativas, sociales y económicas, y las nuevas interrelaciones en los procesos "informales" de trabajo colectivo (mutua ayuda, división técnica del trabajo, cooperación, etc.), que están surgiendo como respuesta a la crisis económica en Europa, son ampliamente analizadas en algunas recientes publicaciones (14).

Quiero indicar tan sólo con estas notas y observaciones que los nuevos modos de producción/destrucción del medio rural —los que más patentemente caracterizan ahora su segundo ciclo de explotación por invasión masiva de usos y formas pseudourbanas transformadoras de su naturaleza— vienen articulados por las prácticas económicas e ideológicas de dos fracciones de clase (agricultores y proletariado urbano) de un mismo estrato económico socialmente marginado, que se intercambian entre sí valores de cambio y uso, respectivamente, en el marco de un *mercado subterráneo*, bajo la presión ideológica y cultural de la clase dominante creadora de pautas de consumo reproductoras de su propio beneficio. El Estado necesita, como tercer agente, interferir este mercado difuso, no tanto por ser ilegal y contra la norma, sino por conducir objetivamente a la destrucción de los mejores espacios naturales y productivos del país. Las alianzas de fracciones de clase y de clases antagónicas, teóricamente, sitúan a promotores, grandes terratenientes, clases altas y medias, capital, profesiones liberales e, incluso, instituciones oficiales y políticas, y aun legislaciones sectoriales, en articulación ideológico-económica coincidente con las aspiraciones, necesidades y prácticas de los miembros de las clases más o menos inferiores que, de este modo legal y disciplinariamente, aparecen como los infractores —que lo son y muy conscientes de ello— por ser éste el precio que están dispuestos a pagar para obtener un bien de nuevo consumo y de perentoria necesidad social para ellos. Los usuarios o demandantes de los estratos superiores, tanto como los promotores y terratenientes que producen a su antojo la oferta, se parapetan tras las prácticas fraudulentas de estos grupos necesitados y les alientan, azuzándoles frente a la Administración, quien por tanto aparece como opresora de sus necesidades. Romper estas alianzas coyunturales adulteradas es, por principio, un objetivo elemental de la práctica teórica y política.

Asestar la ley actual a la *victima* con toda su ceguera *objetiva* (la Ley y la Justicia son *ciegas*, en su vieja representación burguesa y decimonónica, cuando su ceguera era un logro revolucionario frente al Antiguo Régimen) es, por tanto, represi-

vo, equivocado, regresivo e ingenuo, si no va justificado históricamente en una amplia serie de medidas alternativas y paralelas que reconduzcan el proceso dominante. Y legalizar todo con magnanimitad sería hacerle el juego a esas prácticas dominantes interesadas. A toda fuerza, incluso las históricas, si se la quiere *detener* es preciso oponerle otra de igual magnitud y sentido contrario. Tarea titánica. Pero se le puede desviar con una fuerza pequeña, actuando con constancia y que tienda a corregir el rumbo estratégicamente.

2. PANORAMICA DE LOS FACTORES DE PRODUCCION URBANA DEL ESPACIO RURAL

2.0. HACIA UN MARCO SISTEMATICO DE LAS OCUPACIONES RUSTICAS "IRREGULARES"

Se debe tratar de sistematizar los conceptos para poder identificar, desde un principio, el ámbito y alcance de las posibles intervenciones públicas en las actuaciones y construcciones irregulares, mediante la referencia a la naturaleza de dos grandes conjuntos de aspectos causales estrechamente concatenados, cuales son los de carácter socio-político y los estrictamente jurídico-formales, que ambos inciden de modo específico en esta problemática de la preservación del espacio rural. Entre los *aspectos socioeconómicos* se distinguirán los propiamente sociológicos y económicos, así como los ideológicos que difuminan las relaciones. Los *aspectos jurídico-formales* se referirán a la legislación que de modo inmediato incide, como concausa en sus manifestaciones de "fraude de Ley", sobre las parcelaciones urbanas o rústicas, en especial las Leyes del Suelo y de Reforma y Desarrollo Agrario.

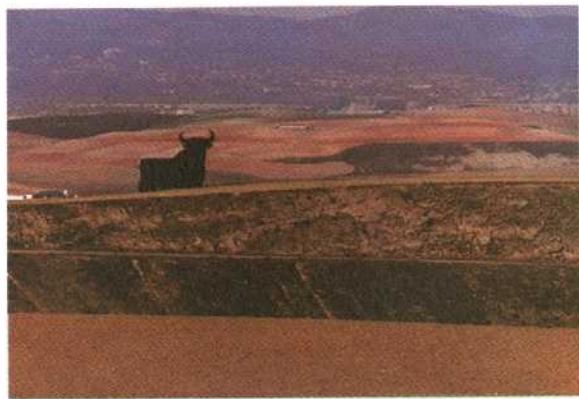
El análisis de estos aspectos sectoriales debe realizarse desde la perspectiva variable, y a veces contradictoria, de dos grandes grupos de factores, medios o elementos individuales, cuales son los *agentes o actores (productores)* y el *soporte objetivo o material (producto)* de sus actividades concretas, que poseerán sus propias lógicas de comportamiento y transformación (*producción*) con características y efectos diversos sobre el territorio. Entre los agentes se distinguen, por sus diferentes políticas de actuación e intervención, el propietario del suelo, promotor o vendedor (*la oferta*), el sujeto o comprador (*la demanda*) y las diversas Administraciones o entes implicados con responsabilidad; unas con intervención directa (Ayuntamientos, Consejerías autonómicas) y otras indirecta o sectorialmente (IRYDA, notarías, registros, colegios profesionales, compañías concesionarias de luz, agua, etc.). Respecto al soporte físico-ecológico se diferenciarán los productos por el *suelo*, la *construcción* y el *uso o destino* de la misma.

Con este marco sistemático de análisis se pueden indagar las relaciones entre los agentes productores o coadyuvantes y la producción del so-

(14) Ver BAGNASCO *et. Alter* (1983) y T. R. VILLASANTE, J. SANTA MARTA, T. PARRA, R. MENDEZ, L. SANZ y V. GAGO, en sus respectivos trabajos en la monografía: "Madrid en la crisis económica", *Alfoz*, n.º 5, enero 1984. Res-



Paisajes que burbujean con la chispa de la vida... o que mugen.



porte material de sus actividades, según las lógicas propias de sus procesos de producción del espacio, refiriendo estas lógicas o pautas de comportamiento general a los fines y objetivos contradictorios de cada agente, según la valoración que cada uno hace de los aspectos socio-políticos o jurídicos que legitiman su "razón de hacer" o motivan sus prácticas concretas. Sólo desde una necesaria *comprensión integral* de esas prácticas sóciales, de sus motivaciones causales y formas de manifestación, en cada grupo social o en cada comunidad concreta, será simplemente viable la posibilidad de instrumentar *políticas de intervención municipal* apropiadas; tendentes, unas, a la eventual legitimación y legalización con el planeamiento de las construcciones sin licencia; otras, a su demolición, reconducción o supresión y, otras finalmente, a establecer las cautelas y políticas positivas de satisfacción de una demanda lícita.

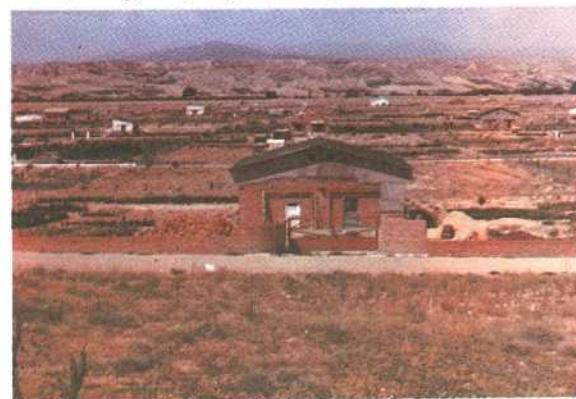
En este esquema expositivo/descriptivo —elaborado con carácter general y sistemático para observar las interrelaciones entre los agentes y las políticas que les son propias en el proceso de producción del espacio— se irán identificando y delimitando los aspectos concretos de la fenomenología general que conviene deslindar. En este esquema se hace referencia, fundamentalmente, a las construcciones sin licencia municipal constitutivas de una infracción urbanística de parcelación, uso o construcción indebida; ya que la ocupación legal del espacio rural —en tanto que prevista y, tal vez, planificada— constituye un proceso netamente urbano, dirigido y legitimado por las ponderaciones

de su transformación que cada comunidad debe haber asumido conscientemente para autorizarla. Otra cosa es que la ley y el planeamiento concreto legitimen actuaciones "irracionales".

Se persigue con ello esbozar los fenómenos concurrentes en este campo de modo referencial, más que profundizar en toda su complejidad o casuística concreta, con el fin de mostrar las raíces del proceso o las posibles causas estructurales, la magnitud del problema y la gravedad cualitativa del mismo, sin pretender abordar soluciones generales descontextualizadas (que serían objeto de otros estudios científicos); y para que con este marco amplio del problema se entienda que toda *opción política* de aplicar la disciplina a rajatabla, demoler, planificar, etc. deben ser *medios o instrumentos concretos de una política concreta en un lugar determinado* y no un objetivo general en sí mismo, que resuelva genéricamente y de modo definitivo los graves problemas planteados en todos los espacios rurales.

2.1. ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS DE LOS AGENTES DEL PROCESO

Se analizan sucintamente las pautas del comportamiento económico, sociológico e ideológico de los diversos actores que intervienen en los procesos de producción y transformación del espacio no urbanizado, así como el producto realizado, con relación a los objetivos perseguidos como sustanciales en las prácticas concretas de cada uno de



Tipica parcelación ilegal masiva de una gran finca de regadio (Com. Madrid).



Ocupaciones dispersas ilegales en una vega (L. Bartolomé).

ellos, según las características genéricas que los identifican.

2.1.1. El propietario/promotor (oferta)

a) Su economía. El objetivo económico de sus prácticas es apropiarse de las rentas del suelo, absolutas y diferenciales de localización, que genera la transformación de su propiedad rural en usos y formas urbanas o semiurbanas, para cuando deseé venderla. Fundamentalmente persiguen, pues, los *valores de cambio* del suelo de su propiedad. La baja capitalización del campo español, su escasa rentabilidad agraria en muchas zonas, la deficiente comercialización de sus productos, la escasez de mano de obra, etc., hacen que, cuando la expectativa de una potencial demanda para otros usos alternativos de superior renta se puede cristalizar en el mercado, las rentas diferenciales por éste engendradas promoverán su enajenación o transformación para usos más rentables, bien por medio de su urbanización legal (superiores inversiones de capital y a más largo plazo), o bien mediante su venta y parcelación ilegal directa, con o sin promotor interpuesto (con menores costos y tiempo de reproducción del capital fijo), en ambos casos buscando su mayor valor de cambio; o bien, para su propio uso y disfrute o para sus herederos, con construcciones no propiamente agrarias, en cuyo caso predominará su *valor de uso*.

b) Tipología. Los propietarios del suelo no urbanizado con deseos de edificarlo pueden agruparse, según sus prácticas en la producción y colocación ilegal del mismo y, por tanto, con resultados morfológicos y posibles medidas de intervención de la Administración muy distintas, en:

1. *Grandes propietarios* (relativamente), con o seguido de promotor especializado en las técnicas financieras y de mercado, de quien, como agente, perciben las rentas absolutas, las diferenciales y las "sumergidas", según porcentaje de ventas, precontratos, opciones, "cambio por obra" u otras formas de financiación. Tienden a formar "colonias" o "urbanizaciones" con servicios imprescindibles de agua y accesos elementales; según los lugares y regiones, con tamaños de parcela mínima de "regadio" (2.000 a 1.500 m²), para segunda residencia o fin de semana con presunto "huerto familiar"; o mucho menores y claramente "urbanas" (100 a 500 m²), para "barriadas marginales" en la periferia de las grandes urbes, vendiendo o alquilando los "lotes" para asegurar la máxima rentabilidad. El objetivo de la apropiación de los valores de cambio es aquí evidente (15).

2. *Pequeños propietarios* que venden o parcelan directamente su huerto o prado, o que se construyen su propia casa (justificándose así los valores de uso como aparentemente dominantes), creán-

dose, por adiciones sucesivas diacrónicas, zonas de viviendas y/o talleres dispersos entremezclados con restos de parcelas rústicas y configurando el llamado *rururbano* en áreas fértiles periurbanas. Es, por otro lado, la pauta tradicional de asentamientos rústicos y formación de "núcleos rurales" diseminados, típicos de las economías agrarias de hortelanos o de ganaderos; sin negar que la introducción de usos turísticos, campings o segundas viviendas e, incluso, industrias en estos tejidos tradicionales, tiendan a mistificarlos funcional y ambientalmente (arquitecturas exógenas).

c) Ideologías. Hay básicamente dos grupos de motivaciones ideológicas en las prácticas legítimas de los agentes propietarios y/o promotores de parcelaciones ilegales según su estructura social. En los, relativamente al lugar, grandes propietarios su actuación se funda en principios netamente económicos de apropiación de las rentas del suelo; si bien se recubre con la "ideología prestada" por la estructura de la demanda, cuya motivación es la de *satisfacer* el "derecho" de todos a tener una parcela de tierra en *propiedad*, donde cultivar productos hortícolas, poder disfrutar del campo, la naturaleza y del ocio y hacerse una casita; o, simplemente, tener un techo donde poder vivir "dignamente", cerca de la ciudad y en todo caso a bajo coste, ya que las urbanizaciones legales son prohibitivas para ese sector de la demanda. Aparecen, pues, ante la sociedad como verdaderos filántropos, que brindan a los más necesitados y sin recursos unas "ofertas tentadoras" para vivir como lo hacen otras clases con recursos, pero sin sus costes.

Otra cuestión, obviamente, es observar que los beneficios netos de estas transformaciones, sin servicios ni urbanización suficiente, pueden ser proporcionalmente muy superiores a los que reportan las urbanizaciones legalmente ejecutadas, ya que los precios de venta —casi sin competencia— son un poco menores que éstas, pero casi sin gastos fijos de inversión.

Las grandes operaciones de parcelaciones ilegales basan su estrategia —y con verdadero éxito— en la rápida venta de los lotes (contratos privados, letras negociables, opciones) y en crear una solidaridad colectiva de intereses inmediatos entre los compradores, utilizándoles como escudo social y



Huertos familiares intensivos de ribera con "refugio" (L. Bartolomé).

(15) Véase el análisis del submercado de las promociones ilegales en COTMAV, 1984 (especialmente págs. 61-76), donde se estudia la apropiación de las rentas "sumergidas" o "de subsistencia", derivadas de movilizar suelo ilegal y del menor coste de la autoconstrucción del usuario, no del suelo y su valor urbano expectante.

de orden público ante los eventuales intentos de paralización o derribo de las obras por parte de la Administración. Esta se encuentra así frente a los "necesitados compradores", tras los que se para-peta el promotor, quien azuzará a éstos para que, defendiendo sus ahorros, su sobrevivencia bajo un techo y su general situación de paro, le defiendan a él y le permitan ultimar sus ventas. La inmediata y rápida compraventa notarial y el otorgamiento de las escrituras de propiedad —que a los compradores satisface en sus aspiraciones y garantías—, al propietario/promotor le facultan para desaparecer de la escena (16).

El pequeño propietario —por el contrario— que vende o construye aisladamente su parcela, viene normalmente condicionado por otra motivación ideológica aparente más primitiva o íntima, cual es la del ejercicio del derecho a edificar en su tierra cuando y como le convenga, donde el suelo posee en apariencia valores de uso, y como derecho inalienable y hereditario, insito en la propia ideología de la propiedad (y que el artículo 350 del Código Civil consagra). Ello no obsta a que, ciertamente, el interés económico de la venta o transformación, la partición de la herencia con "contenido urbano" o el simple medio de "liberarse" de la servidumbre agraria y sus cargas o, incluso, de reinvertir el producto de la venta en mejoras de capital intensivo en el resto de la propiedad, sean razones últimas y legítimas que subyacen bajo la cubierta ideológica del proceso; no siendo, por tanto, tan claro que sólo sean valores de uso social los justificantes de su edificación.

2.1.2. El usuario/parcelista (demanda)

a) *Su economía.* El comprador de parcelas ilegales o "parcelista" está estructural y económicamente motivado por alguna de las tres grandes razones de su lógica, como "hombre económico":

1. Obtener la satisfacción del valor de uso específico de una necesidad (primaria o secundaria) al más bajo costo económico entre las posibles opciones en el mercado del suelo.



Chabolismo o barraquismo "clásico" de barriadas marginales en las grandes urbes.

(16) Con la venta de un 15 por 100 de parcelas de una promoción tipo media se recupera la inversión mínima en infraestructuras (COTMAV, 1984, p. 73). Solamente el 25 por 100 de las parcelas ilegales en oferta están construidas en la Comunidad de Madrid.

2. Acceder a la propiedad de un bien (el suelo) con características muy singulares de seguridad para la inversión de sus ahorros, una potencial revalorización constante de su valor de cambio o de su precio, ajena en parte a la inflación, y con garantías de estabilidad del capital fijo que el suelo atesora (especialmente en épocas de crisis económica).

3. Poder satisfacer su necesidad mediante la construcción de una casa (de primera o segunda residencia) o una industria o taller con el mismo coste de inversión y sin plazo fijo, adecuándola al ritmo de su escasa capacidad financiera (autoconstrucción, mutua ayuda, etc.); para lo que una parcela "ilegal" exige menos costos y trámites administrativos que otra urbana (ahorro de honorarios de proyecto, tasas de apertura de usos y de licencia, fiscalidad urbana o de actividades, plazos de edificación, etc.), lo que constituye un enorme aliciente de la llamada *economía subterránea, difusa u oculta* que está extendiéndose de manera alarmante por toda la Europa desarrollada (17).

En una primera hipótesis, que requiere ser contrastada empíricamente a nivel nacional, pero que varios sondeos apuntan, pudiera pensarse que la situación de paro extendida y estable, o aún creciente, está no sólo permitiendo sino favoreciendo dos acciones complementarias: una es la percepción de la indemnización por el despido, con cuya cantidad, en ciertos casos, el parado puede acceder al pago inicial de la compra de una parcela barata, pero suficiente para sus necesidades primarias o secundarias (el caso más notable es el de "Tierras de Almería" en El Ejido, donde adquirieron huertos "bajo plástico" con las indemnizaciones del despido de trabajadores de la Seat de Barcelona); y la segunda es su corolario de un incremento notable del tiempo libre —forzoso, ciertamente— a que el paro obliga, pero que puede ser ocupado en actividades "subterráneas" (las llamadas "chapuzas" y empleos eventuales) que —junto con el cobro del seguro de desempleo— facilitan unas disponibilidades de dinero para el acopio de materiales para la construcción de su casa o taller industrial y



(17) Según COTMAV, el 90 por 100 de las viviendas ilegales en la Comunidad de Madrid son autoconstruidas o levantadas con trabajo subterráneo (p. 86).

un tiempo libre esporádico para el montaje de la misma, para su autoconstrucción o para la ayuda mutua a los demás vecinos en iguales circunstancias (Vid. PAHL, en BAGNASCO *et aliter*, 1983) (18).

En las grandes ciudades, donde el obrero cualificado ha estabilizado su situación residencial, ha acabado de pagar un piso subvencionado en un barrio dormitorio y se ha comprado un utilitario, la situación del paro o el alcanzar el desahogo frente a una economía de supervivencia, le "legitiman" moral, económica y socialmente para buscar la adquisición de una parcela y construirse su taller o su "chalet" de segunda residencia o huerto familiar de fin de semana en una parcelación ilegal y a bajo costo. La impunidad con la que otros lo han realizado ya y el vigor de la satisfacción de este ansia, largamente acariciada, generaliza la difusión de esta práctica que se nutre en progresión geométrica del "efecto de contagio". La inactividad y "comprensión socio-política" de las autoridades responsables es un acicate a su progresión irreversible.

Otra hipótesis, más contrastada y comprobable estadísticamente, es que los "barrios marginales", autoconstruidos en el entorno de las grandes ciudades, surgen inicialmente como sucedáneo de primera y absoluta necesidad para los emigrantes que, o bien carecen objetivamente de recursos para acceder a viviendas libres o de protección oficial (el "chabolismo" endémico de los años sesenta-setenta), o bien porque la producción o remodelación de barrios con viviendas de promoción oficial en determinadas regiones y ciudades ha sido insuficiente para la demanda mínima insolvente (BUSQUETS, 1976^a; CETA, 1977; GARCIA HERREIRA, 1982; CASARIEGO, 1984).

b) Tipología social. Es imprescindible en este punto deslindar con cierta nitidez los grupos económicos y sociales que alimentan el proceso de construcción ilegal, de cara a poder articular las políticas de intervención administrativa; aunque, en cualquier caso, el efecto producido sea el mismo, cual es la parcelación y construcción de un terreno no legalmente urbanizable.

En esta tesitura, y simplificando, deben diferenciarse dos grupos económico-sociales según el grado o intensidad de la demanda del valor de uso del producto para satisfacer las necesidades, y según las formas de los asentamientos o agregados producidos ilegalmente:

1. *Demandas de primera necesidad social*, ligadas a grupos de clases bajas o media-bajas para viviendas de primera y única residencia de su propietario ocupante o para instalaciones pseudointeriores, agropecuarias, talleres artesano-industriales, almacenes o actividades de producción, cuando esto es la única fuente de ingresos familiares. Básicamente conforman los asentamientos de "barrios marginales", netamente urbanos, o los asentamientos industriales dispersos en el campo. Se diferencian, en este mismo grupo, las formas

tradicionales dispersas de asentamiento —ligadas a la explotación del huerto o el prado en las áreas geográficas con estos procesos históricos de asentamientos vernáculos (donde las demandas de construcción ya no responden a determinaciones de estratificación social, sino a la propia estructura de la propiedad y su aprovechamiento económico intensivo)— y las formas de herencia y partición de la tierra en "minifundios" (vid apart. 2.1.4, b.1).

2. *Demandas de segunda necesidad*, ligadas a clases medias y media-bajas, principalmente, constitutivas de "urbanizaciones de parcelas rústicas" de fin de semana, cuyo destino es el ocio y el contacto con la naturaleza y, ocasionalmente, el cultivo de algunos productos hortícolas y frutícolas marginales o decorativos; incluso en ciertos casos se ha observado que el cultivo a tiempo parcial del minihuerto familiar de la parcela de fin de semana reporta unos ahorros de autoconsumo de productos hortícolas, y hasta unos ingresos supletorios con su venta por conductos fuera del mercado (venta directa), que llegan a implicar significativos canales de ahorro o ingresos familiares nada despreciables complementarios de la renta personal. En última instancia estos estratos de la demanda son tendentes a construir su balsa o piscina, acaso el tenis, el "chalet", mediante sucesivas mejoras, y el césped por toda la parcela, con árboles frondosos y jardines decorativos con "rocalla". Si la distancia de la ciudad no es mucha podrán acabar por convertirse en residencias permanentes. Parecido proceso es observable con la demanda turístico-costera para extranjeros o nacionales, en períodos estivales (tercera vivienda), de mucha mayor capacidad económica. Incluso se está alimentando un proceso, en explotación ahora en España, de difusión de los campings de "casas sobre ruedas", cada vez más estables, situados en grandes áreas urbanizadas ("mobile-cities") (vid apart. 2.1.4, b.3).

c) Ideologías de la demanda. Este aspecto, sóbradamente conocido, ofrece actualmente nuevas perspectivas que no han sido suficientemente investigadas en sus consecuencias urbanísticas y territoriales. A modo de síntesis, se pueden detectar en la demanda motivaciones ideológicas (algunas ya se han enunciado como "ideologías prestadas" legitimadoras de la oferta) que son potentes movilizadores sociales:

1. *El acceso a la propiedad* singular de un pedazo de tierra, como bien inmueble, autoriza psicológicamente a sentirse integrante "cuantitativamente" de las clases sociales "terratenientes", con independencia del tamaño de la finca, produciéndose un ascenso de desclasamiento en la valoración y conciencia de autoestima social del propietario. La propiedad horizontal o copropiedades pro-indiviso de la posesión de una vivienda, en las formas de ciudad hacinadas, no satisface este arcano ideológico de la propiedad de la tierra.

2. *La difusión de la propiedad* y facilidades para el acceso diferido a la misma, alentadas por las

(18) Sobre una muestra de cuatrocientos parcelistas ilegales (10 por 100 del total construido) de la Comunidad de Madrid, el 84 por 100 decían tener ingresos mensuales inferiores a

80.000 ptas. (1984); y, mientras el 70 por 100 decía estar trabajando con sueldo fijo, el 21 por 100 estaba en paro o retirado.

**RE
IAL**
ACION

LOS CAIDOS

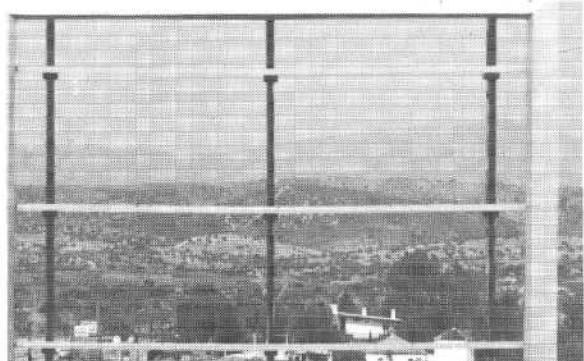
La publicidad de las urbanizaciones se apoya en el mismo paisaje que venden.

viviendas de protección oficial del régimen anterior —que las anteponía al alquiler porque garantizaban la estabilidad, fijación y sometimiento laboral al pago de letras e hipotecas— junto a todo el sistema bancario, que basa sus préstamos en garantías de bienes raíces, han ido acuñando un conjunto de valores sociales y económicos basados en la propiedad, como concepto, que permiten situar a los españoles entre los pueblos que poseen mayor porcentaje de propietarios de viviendas (el 80 por 100 de las viviendas son en propiedad y el 16 por 100 en alquiler, frente a otros países europeos más desarrollados que se mueven por el 50 por 100 para cada forma de tenencia).

3. *La publicidad* de ventas de una parcela en el campo y una segunda vivienda, como ideología de una sociedad de consumo —supuesto que la primera vivienda ya se ha adquirido (motivación que, obviamente, no se cumple en la demanda de viviendas marginales de primera necesidad)— se ha extendido en tal manera que, si en los años cincuenta o sesenta el “hotelito” solamente era propio de clases acomodadas, ahora se difunde el “chalet” o la parcela a todos los estratos sociales, mediante sus bajos precios, escasa o nula urbanización y cómodas letras, abriendose un nuevo campo de reproducción del capital y difusión de la propiedad de insospechables dimensiones.

4. El contexto espacial en que esta publicidad y la difusión ideológica de la propiedad de la tierra se conjugan más enérgicamente, es el de la producción de la forma y *medio ambiente urbanos* de las ciudades-dormitorio de bloques de pisos de las grandes o medianas aglomeraciones, y el de sus secuelas de hacinamiento, escasez de espacios libres, congestión, contaminación, etc. Más que factores ideológicos se diría, más apropiadamente, que son motivos “fisiológicos”.

5. La verdadera novedad en el proceso de huída de este tipo de ciudad —detectable por las formas y métodos de utilización del espacio y el tiempo libres— es una actitud más profunda de *rechazo parcial* a las formas de vida urbanas, de búsqueda —según los medios y la capacidad de independización— de una “calidad de vida alternativa y ecológica”. Ya no es solamente la marcha fini-semanal al ocio contemplativo y consultivo del no-trabajo en el espacio-campo, transformado en residencia temporal para la reproducción de la fuerza de trabajo; sino que, bajo diferentes pautas,



“Paisaje con marco”, dispuesto para ser paisaje oculto.

consiste en el cultivo de un espacio agrícola pequeño para la producción material de medios de subsistencia familiar, donde el tiempo libre se puede transformar en un ocio-trabajo productivo, sin importar la cantidad de trabajo personal invertido en el proceso de producción —tal vez antieconómico en términos de rentabilidad social— y donde se puede o no llegar a residir permanentemente. Esta *agricultura a tiempo parcial* se nutre tanto de agricultores que conservan un huerto intensivamente cultivado y trabajan en la industria o servicios de la ciudad, como de habitantes netamente urbanos que por las tardes cultivan su huerto. El espacio típico es el de los huertos “periurbanos”. Las formas y pautas de asentamiento varían entre los que residen permanentemente en los núcleos rurales o en verdaderas casas de campo y trabajan en la ciudad (agricultores, ganaderos o ecologistas) y los que residen y trabajan en la ciudad y acuden diaria y/o finisemanalmente a cultivar el huerto (trabajadores de la industria o servicios) que pueden tener en propiedad o arriendo la parcelita (nunca mayor de 1.000 m² para poder autocultivarla) y construirse una caseta de herramientas (de 2 × 2 metros) o, incluso, autoconstruirse su segunda vivienda más estable (comúnmente, en las parcelaciones ilegales más recientes). Este fenómeno de la agricultura-ocio o del ocio-trabajo a tiempo parcial viene produciéndose en los países norte y centro europeos desde hace mucho tiempo, y ahora comienza a desarrollarse en nuestras latitudes de mano de las clases bajas y medias (el Ayuntamiento de Madrid ha iniciado el alquiler de “huertos” de 700-500 m² en el Parque Sur del Manzanares). Las *nuevas tecnologías* de la ofimática acabarán revolucionando las pautas espaciales de relación residencia-trabajo, al liberar los viejos vínculos de dependencia espacial de las relaciones “cara a cara” (vid CASTELLS, 1986, espec. pp. 264, 278-82 y 315-28).

2.1.3. Administraciones e instituciones

Conforman el tercer grupo de agentes que intervienen de modo específico en el proceso de producción del espacio rural, transformado mediante actuaciones ilegales de los particulares, la Administración del Estado y las Instituciones o Entes responsables en dicho proceso. Su incidencia es notoria, tanto por la incapacidad manifiesta en

muchos casos para controlar los procesos complejos observados, como por su pasividad u omisión consciente o por su anuente complicidad; salvo, claro es, honrosas excepciones que, por eso, llegan a ser noticia (vid. nota 2).

En principio, la intervención debida de la Administración pública y las instituciones competentes es, obviamente, la de respetar y hacer respetar la legalidad vigente en todos sus extremos. Por ello, está fuera de toda duda que el comportamiento de la Administración, como tal, debe ser el de terciar y conciliar los intereses contrapuestos de los particulares entre sí y de éstos con las Leyes y con el interés general. Es ésta su función tutelar en defensa de los intereses públicos que, por principio, deben prevalecer sobre cualesquiera otros. No obstante, la prudencia política aconseja, en cada caso concreto, medidas de rigor o flexibilidad en la interpretación y práctica política de las normas particulares de cada organismo responsable.

a) División de competencias. La intervención en los procesos de construcciones ilegales por parte de los entes responsables se modula en virtud de las competencias legales que cada uno tiene atribuidas. Dado que son múltiples los organismos, instancias, agentes y competencias que inciden en el mismo proceso, las lindes de los campos de responsabilidad entre ellos no están siempre tan claras y definidas, especialmente cuando las intervenciones o controles exigibles a unos tienden a no comprometer las competencias de los siguientes en el mismo proceso lineal; lo cual, muchas veces, conduce a autoexculpaciones de responsabilidad por considerar que ésta corresponde a los anteriores o siguientes organismos en la cadena de decisiones, ya que cada uno de ellos, aisladamente, cree no poder actuar por sí solo para detener el proceso. Valoración correcta cuando —como sucede en este fenómeno— las competencias legales de cada agente institucional se mueven en planos distintos de una misma y compleja realidad, compuesta precisamente por la coordinación y mutuo apoyo de todos ellos. Cuando, además, las mismas legislaciones en que cada Institución basa su actuación son confusas y difusas o manejan “conceptos jurídicos indeterminados”, se crean las condiciones idóneas para poder deslizarse, serpenteando, por los entresijos y resquicios normativos, para acabar produciéndose o aceptándose manifiestos *fraudes de Ley*. Este proceso es conocido comúnmente por la gráfica expresión —cuando el problema planteado es, además, socialmente muy agudo— de “pasar la patata caliente”.

Como la legitimación de la intervención de cada

agente institucional viene contenida en la interpretación que de su propia legislación hace cada uno, se remite el sucinto análisis de sus motivaciones jurídicas al apartado 2.2 de este trabajo.

No obstante, para poder identificar los papeles que los principales agentes institucionales juegan en el proceso de las parcelaciones y autoconstrucciones ilegales, brevemente se enumeran éstos con sus competencias relativas, agrupándolos a efectos meramente descriptivos:

(i) Administración pública

1. *Ayuntamientos*, competentes en la redacción del planeamiento en el control directo de la legalidad urbanística, y en la exigencia de licencia para todo acto sujeto a ella; son los verdaderos agentes estructurantes del haz de competencias compartidas de y con otros organismos e instituciones. Su inhibición debe activar la subrogación de la Comunidad Autónoma (19).

2. *Agricultura* (Consejerías autonómicas) competente en la fijación de la parcela mínima de cultivo y en la aplicación de su legislación sectorial agraria (“huertos familiares”, “puesta en riego”, planes y ayudas al regadio rural), así como en montes y cañadas públicas, planes de cultivos, construcciones agrarias, etc. (véase apartado 2.2.2).

3. *Comisiones Provinciales de Urbanismo* con competencia por la legislación del suelo para el control directo de la legalidad, la sanción/denuncia de sus infracciones, así como para autorizar las construcciones en el suelo rústico, en concurrencia con los Ayuntamientos (ver apartado 2.3.5).

4. *Diputaciones y Cabildos*, competentes para denunciar e incoar expedientes de infracción, así como de coadyuvar con los Ayuntamientos en el control, asesoramiento técnico, etc., incluso subrogándose en sus competencias (conforme al artículo 217 LS).

5. *Turismo*, con ocho tipos diferentes de asentamientos y disposiciones reguladoras, competente por la legislación hotelera y de acampada (campings) en su cualificación, subvención y promoción y en la planificación territorial de los mismos (20).

6. *Organismos de cuenca*, competentes por la Ley de Aguas de 1985 para la autorización de captaciones de aguas superficiales, certificar sus caudales disponibles y de la preservación de cauces y barrancos públicos.

7. *Industria*, competente para autorizar, por la Ley 22/73 de Minas, las extracciones, canteras, perforaciones mineras, etc. (21).

8. *Sanidad*, competente para emitir certificaciones de potabilidad del agua para el consumo humano (Real Decreto 928/79), desgraciadamente

nomina espacial a sus “Planes Sectoriales de Campamentos de Turismo” por encima de los planes municipales, como evidencia el prepotente Real Decreto 2545/1982, de 27-VIII, en línea con la desafortunada Ley de Centros y Zonas de 1963, aún no derogada, aunque obsoleta (ver nota 30).

(21) El Real Decreto 2994/1982, de 15-X, sobre “Restauración del espacio natural afectado por actividades mineras”, intenta prevenir el efecto ambiental de las actuales y futuras concesiones, pero las ya abandonadas dejan sus huellas imborrables. El reciente Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28-VI, de Evaluación de Impacto Ambiental, abre escasas esperanzas para controlar las actuaciones menores (ver 2.1.4,b,6).

(19) La Comunidad de Madrid, con su Ley 9/1985, de 4 de diciembre, “Especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la C. M.”, introduce una técnica dura de subrogación legal para legitimar la intervención masiva y decidida de la Consejería sobre unas ciento cuarenta urbanizaciones ilegales, soslayando a los Ayuntamientos, y para reconducir el planeamiento en todos sus ámbitos. La vigencia de la misma es de dos años. Los Ayuntamientos ven “descargada” su responsabilidad y competencia en la energética gestión del Gobernador autonómico (ver nota 27).

(20) La promoción sectorial de los campings de turismo trata de dislocar el planeamiento urbanístico, otorgando auto-

muy poco aplicado, cuando puede ser un instrumento decisivo.

9. *Hacienda*, fiscaliza toda construcción como sujeta a la Contribución Territorial Urbana y delimita como urbanos ciertos suelos periféricos de los cascos (22).

(ii) Instituciones privadas de derecho público

10. *Notarios y registradores*, dan fe e inscriben, respectivamente, las parcelaciones, segregaciones y fraccionamientos de la tierra, ateniéndose a la legislación hipotecaria y al derecho privado y, en todo caso, a la agraria y la urbanística (23).

11. *Colegios profesionales*, competentes en la defensa del trabajo técnico profesional y en el visto bueno urbanístico, o en la idoneidad de proyectos de perforación de pozos y explotación agrícola, ganadera o industrial, sin perjuicio de la licitud de la licencia municipal posterior (24).

(iii) Instituciones privadas de servicios públicos

12. *Compañías eléctricas* concesionarias, competentes para instalar la energía cuando la vivienda o industria posean la cédula municipal de habitabilidad y la licencia de apertura de la actividad (salvo conexiones de obra). Igualmente la *Compañía Telefónica Nacional* (25).

13. *Instituciones financieras*, prestan créditos, hipotecan, avalan y descuentan letras sin tener que exigir pruebas de la legalidad de la actuación urbanística o rústica que financian (26).

b) *Política e ideologías*. Así pues, las coordenadas socio-económicas que motivan o rigen la actuación de la Administración en los procesos de urbanización ilegal o marginal que nos ocupan —no teniendo, normalmente, la Administración intereses económicos patrimoniales directos o potenciéndolos, en todo caso, al servicio del interés social— se supone que se articulan para dar satisfacción equilibrada a los valores de cambio y apropiación de las rentas del suelo para unos (la oferta) y a los valores de uso de las necesidades de otros (la demanda), con las correcciones que la Ley y el interés público general impongan. En estas coordenadas socio-económicas, en que el ejercicio de las potestades públicas se desenvuelve, no pueden ignorarse ciertas determinaciones históricas e ideológicas que configuran la práctica real de las personas responsables de la Administración en el campo de la legalidad urbanística:

1. La adscripción inmediata de los dirigentes

(22) La denuncia a Hacienda de los promotores "piratas" de parcelaciones ilegales es una de las más terroríficas amenazas a éstos, ya que sus ganancias ilícitas, como actividad mercantil, son duramente mermadas por el fisco y sus sanciones.

(23) Los notarios y registradores han venido, en general, otorgando legitimidad a numerosas infracciones urbanísticas, apoyándose en las "lagunas" de las leyes sectoriales para autorizar "parcelaciones rústicas", incluso menores de la unidad mínima de cultivo. La avalancha de Convenios prelegislativos de las Comunidades Autónomas (Cataluña, Canarias, Madrid, Baleares, Andalucía, Asturias, etc.) con los Colegios de Notarios y Registradores ha sido muestra de su importancia (véase también nota 32).

(24) Los Colegios de Arquitectos, en general, han venido encogiéndose de hombros, visando proyectos en suelo rústico, con sellos de diversos colores y salvaguardas de su función de control interior no de la legalidad urbanística, a pesar del artículo 228.3 LS. Los demás Colegios profesionales, ni eso, en general.

políticos de la gobernación local o central a los grupos sociales dominantes, que les han elegido por vía democrática, exige de ellos un comportamiento político acorde con las aspiraciones sociales concretas de cada grupo de electores, mediante la síntesis dialéctica —no exenta de contradicciones internas— de sus intereses económicos y sociales; muy especialmente, como en este caso, cuando la difusión de los valores de la propiedad de la tierra aglutina, en una comunidad coyuntural de intereses, a clases sociales diversas en la oferta y la demanda. Cuanto más pequeño es el municipio estas interrelaciones sociales de intereses más fuertemente cohesionan a los dirigentes con los electores; en tal forma que, difícilmente, los responsables políticos de la Administración local procederán enérgicamente contra su propio cuerpo social, por mor de defender una legalidad a espacial e indiscriminada que, consideran, no se ajusta a sus problemas sociales y económicos concretos. Asumen así los elegidos, en su práctica política, toda la responsabilidad personal que el cuerpo electoral les demande, aun incluso con omisiones o pasividad en el ejercicio de una disciplina que creen les viene impuesta. De otro modo podrían no ser elegidos por esos grupos sociales concretos en esa localidad concreta. Con rigor histórico este proceder puede ser coherente con la valoración de lo que son los "intereses generales" de los electores en ese contexto concreto, aun cuando el medio físico, ambiental, económico o, incluso, sanitario y de seguridad puedan verse objetivamente degradados para un futuro a medio o largo plazo. Solamente la intervención del control de legalidad de los organismos superiores y de los Tribunales podría interponerse entre el ejercicio ilegal —pero legítimo— de la autonomía municipal y los electores (27).

2. La dependencia económica y escasez de recursos de los Ayuntamientos medios y pequeños, para adoptar políticas activas y positivas de vivienda, suelo, empleo, economía rural, dotaciones, etcétera, condiciona su práctica municipal a tener que buscar y dar incentivos a la iniciativa privada, suavizando las medidas negativas y de mero control pasivo de las trabas administrativas frente a eventuales infracciones que dicha iniciativa "benefactora" pueda cometer; con tal de que, a pesar de ello, se vislumbre una distensión en el paro lacerante, en los escasos ingresos municipales, en la

(25) No siempre ha sido respetado el Decreto 469/1972, de 24-II, por el que se exige la cédula de habitabilidad para el enganche de suministro de agua, gas y electricidad, hasta el punto de establecerse en alguna legislación autonómica su exigencia con rango de Ley y fuertes sanciones a las empresas infractoras (ver art. 18, Ley 4/1984, de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid).

(26) Las consecuencias de los préstamos hipotecarios sobre fincas rústicas y descuento de letras de parcelaciones ilegales han sido funestas, con asociaciones de afectados negándose a pagarlas y procedimientos ejecutivos contra ellos, tras la desaparición del promotor "pirata" con los compromisos sin cumplir. Los esfuerzos de cooperación en este sentido con los principales Bancos que inició desde la Diputación de Madrid no fructificaron.

(27) Este ha sido el pacto tácito que ha subyacido en la Ley 9/1985 de la Comunidad de Madrid, por la que los Ayuntamientos remisos a ejercer la disciplina han callado y otorgado pasando la "patata caliente" a la Consejería (ver nota 19).

emigración o la pobreza general. El argumento del paro y la crisis actual será un motivo ideológico recurrente que pretenderá legitimar las infracciones en las comunidades sociales pequeñas y medianas, ante la alternativa de que la inversión privada —y lo manejan los promotores sabiamente— se marchará a otra localidad. Para muchos, la aplicación estricta de la legalidad y la disciplina es un lujo que sólo pueden permitirse los Ayuntamientos ricos y grandes, ya que éstos pueden seleccionar o dirigir la oferta. Es necesario advertir que, en términos económicos, el argumento del paro y los ingresos municipales que reportará una obra, aunque sea ilegal, constituye una falacia ideológica que pretende encubrir el hecho de que, por su misma ilegalidad, no se podrán cobrar las tasas debidas, y que la consolidación de la urbanización exigirá más tarde o más temprano inversiones municipales y cooperaciones para dotarla de los servicios de que carece. El cobro de tasas municipales legitimará su conversión forzada en suelo urbano.

3. Finalmente, aun cuando a los promotores/propietarios de parcelaciones ilegales se les pueda llegar a controlar, impedir su actuación, negociar cesiones, sancionar y demoler —toda vez se consiga disociar sus prácticas especuladoras o fraudulentas de las necesidades de los incautos compradores—, contra los “parcelistas” y autoconstructores marginales ya establecidos de escasos recursos y, por tanto y en general, de grupos sociales desfavorecidos, muy costosamente la conciencia política y social de los gobernantes les permitirá intervenir represivamente, con demoliciones y graves problemas de orden público, por haber construido sin licencia ante los propios ojos de la Administración anterior o actual. Inclusive, la conciencia política no aconsejaría actuar por igual contra urbanizaciones de segunda vivienda que contra barrios marginales de primera vivienda. A esta situación social de hecho de los más desprotegidos (administradores y administrados) se le calificará comprensivamente como “herencia de hechos consumados” que habrá que asumir y arreglar en cada caso, con los mínimos costos políticos, sociales y económicos, mediante la legitimación “a posteriori”, la “legalización condicionada” y la “reconducción urbanística” de las urbanizaciones piratas.

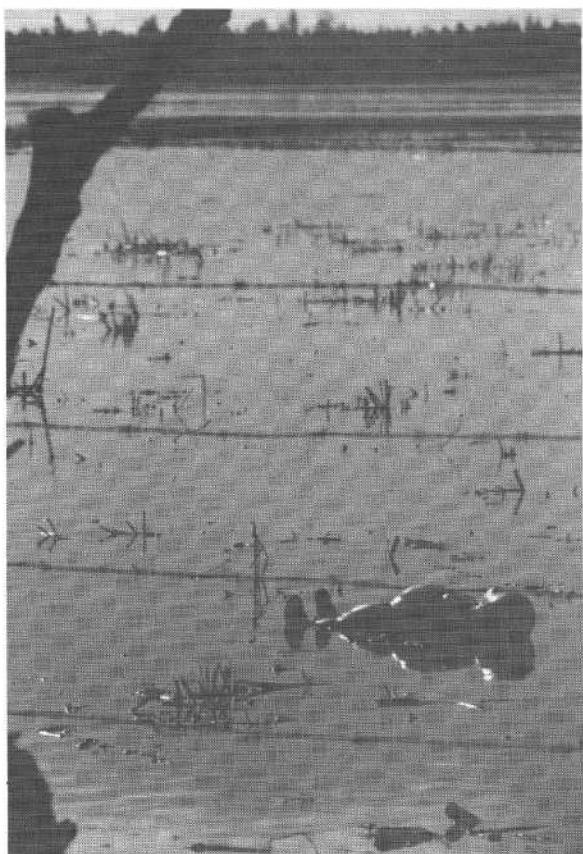
Con ello se entra de lleno en el proceso de contraposición dialéctica de los diferentes planos de intervención sobre las contradicciones principales y secundarias, sobre el interés social general y el concreto, sobre el conflicto entre la credibilidad política y democrática de actuaciones contradictorias, socialmente permisivas las unas y legalmente rigorosas las otras. En ello está en juego el mismo principio de autoridad de que debe investirse la Administración para el ejercicio adecuado de su función pública tutelar y conciliadora de los conflictos sociales.

c) **Condiciones de intervención.** Si una de las concausas del proceso de construcción ilegal —de las características del que se describe— es la inactividad cómplice o la omisión consciente o la impotencia técnica y política de la Administración para

imponer la disciplina urbanística o hacer respetar la legalidad, que las normas obligan a imponer sin excepciones, la cuestión clave es autopreguntarse la Corporación o Institución respectiva ¿qué circunstancias socio-políticas, económicas o estructurales han cambiado en este momento para suponer que, “a partir de ahora”, ya no se va a seguir produciendo la presión social o van a desaparecer las infracciones? ¿O por qué va a pensarse que la Administración, en general, y el Ayuntamiento y el alcalde, en particular, van a actuar ahora con más decisión para impedir que prosiga el mismo fenómeno y el mismo proceso —de hondas y complejas raíces— mediante una aplicación más rigorosa de la legalidad?; cuando, infortunadamente, ese Ayuntamiento ya ha perdido la *credibilidad democrática* en su capacidad de intervención con autoridad en los procesos ilegales. Y aquí reside precisamente la mayor vulnerabilidad política de las medidas a adoptar, con o sin planeamiento, con o sin legalización, y “amnistía general con lo hasta aquí construido” y “mano dura con lo que venga”.

Es, cabalmente, la propia estructura sociológica, de las clases sin recursos a que se está haciendo referencia, la de los grupos más humildes, difusos y, en cierto modo, concienciados de su perentoria necesidad vital de tener un techo, la que va a sensibilizar a la opinión pública y política del municipio para paralizar o suavizar ahora —y después también— la posible intervención disciplinaria del Ayuntamiento contra las construcciones ilegales de, al menos, las consideradas de primera necesidad. Debe cuestionarse la Administración y el Consistorio, previamente, ¿con qué “nuevos” recursos humanos, técnicos y políticos va a disponer para hacer cumplir lo que hasta ahora no ha conseguido? Porque no bastará un nuevo plan de urbanismo —aunque es necesario— para suponer que éste, por sí solo, va a transformar la realidad económica, social y política en que radica el proceso de autoconstrucción ilegal y que nutre, históricamente, su autoalimentación progresiva, tanto por parte de los infractores como de la propia Administración. Esta vulnerabilidad política y disciplinaria de la Administración se traduce en que el planeamiento y las medidas tendentes a legalizar situaciones anteriores a éste —perfectamente justificables y necesarias de todo punto, precisamente porque se refieren a los grupos más necesitados y políticamente más sensibles a medidas represoras indiscriminadas— no garantizan que en adelante no vayan a seguir produciéndose nuevas infracciones; bien al contrario, la eventual legalización y la voluntad política de hacerla es un precedente de garantía de que toda otra posterior infracción, en el mismo contexto, obtendrá legitimidad social y política para un nuevo planeamiento y nuevas medidas futuras que, también, tiendan a legalizarla (consagrándose el viejo proverbio de las promotoras que reza: *urbaniza, que algo queda*).

Por todo ello, la intervención municipal consciente y decidida es obligada, no sólo por mandato de la Ley, sino como voluntad política de recuperar la credibilidad y la iniciativa perdidas, evitar sombras de vulnerabilidad continuada y de presiones políticas, sociales o económicas que despresti-



Muñeca ahogada en cualquier acuífero nacional.

gian moralmente la actividad municipal, haciéndola perder legitimidad ante los administrados que eligieron el Consistorio. Y ello sin perder de vista que la acción prudente y flexible del Ayuntamiento ahora —y ante la explosividad de medidas retroactivas intransigentes e impopulares, cuales serían el derribo de todo lo construido e ilegalizable y las sanciones masivas, a fuer de ser ya tardíamente, injustificables moralmente— debe ser encaminada a legitimar, no obstante, las intervenciones decididas e inmediatas anunciadas en o con el nuevo planeamiento, y junto con el necesario e imprescindible reforzamiento de los medios, métodos y recursos técnicos, económicos y humanos, jurídicos y de policía, que garanticen absolutamente el ejercicio de la legalidad sin fisuras, desde nuevas bases de comportamiento, agilidad y eficacia municipales —que los presupuestos anuales y la organización del servicio correspondiente deberán garantizar en todo momento (vid nota 3).

2.1.4. El producto

Se incorpora en este concepto el análisis del soporte material del proceso, según el *lugar* (medio físico o espacio geográfico) que es producido —en sentido económico—, el *objeto construido* y el *uso* a que se destina. El espacio geográfico es un producto del promotor/propietario (oferta); y el objeto, con su uso o destino, es un producto del parcelista o comprador (demanda). La vinculación entre el suelo (medio producido) y el objeto (producto de consumo) es directa y obvia.

a) *Según el lugar.* Las condiciones relativas del espacio en que se puedan producir las diversas tipologías de parcelaciones y construcciones ilegales son determinaciones económicas que selecciona el promotor/propietario, según la máxima renta diferencial de localización/posición que puede obtener con la transformación de su suelo, y en función de las características previsibles de la demanda para esa situación relativa de su propiedad. Cada tipo de espacio geográfico concreto, en un territorio de influencia metropolitana o urbana concreta, viene determinado (en una primera instancia de la lógica económica y social de ese territorio) por el tipo de parcelación, legal o ilegal, y la clase y precios a que puede ofertarse. Es la *División Social y Económica del Espacio geográfico* la que determina los precios que ese territorio puede alcanzar y, por tanto, garantizar la tipología de la urbanización correspondiente para cada grupo social o económico potencialmente demandante (ver 2.1.1-a, economía de la oferta).

Si se diseccionan las correlaciones observables, en términos muy generales, entre calidad del espacio, propiedad y morfología con tipología social de las parcelaciones o construcciones ilegales (dejando a salvo las variaciones propias de cada comunidad y microestructura espacial de cada territorio), y teniendo presente que se omiten de este análisis las urbanizaciones legales que suelen producirse en los mejores espacios y para las clases altas, se puede inferir que:

1. En las *zonas altas y dominantes de calidad paisajística o forestal* (costas y montañas) con buena accesibilidad por carretera y agua suficiente, y en el sector territorial de influencia tradicional de las clases altas de una gran ciudad, podrán surgir medias y grandes parcelaciones ilegales, siempre recientes, para grupos sociales medios o medio-altos y para su segunda o tercera residencia, tendentes a imitar las formas de ocupación de la parcela de las urbanizaciones legales anteriores, a cuyo socaire se crearán y de cuyas rentas de posición y prestigio locacional se beneficiarán (ver DEL CANTO FRESNO, 1985).

2. En las *zonas de huerta tradicionales* en los valles fértiles y en las regiones de base económica ganadera, con buena accesibilidad natural, las formas de ocupación ilegal seguirán las pautas de la estructura de la propiedad minifundista, mediante construcciones aisladas, puntuales y dispersas (rururbanas) que engendrarán tanto segundas como primeras viviendas, destinadas tanto al ocio no productivo (chalets) como al ocio-productivo (casa-huerto) de los "urbanitas" próximos de la ciudad y de grupos económicos medio-altos, dado el superior precio de las tierras de cultivos de huerta y ganaderas. Con ellos se mezclarán las demandas espontáneas de los lugareños para edificar sus propias viviendas en las formas tradicionales de asentamiento, así como los almacenes e industrias dispersas, talleres y servicios a lo largo de las carreteras.

3. En las *zonas deprimidas económica y topográficamente, de mala calidad*, inundables o casi improductivas, de secanos y monte bajo, que quedan en el sector territorial de influencia de las cla-

ses bajas y zonas industriales de las grandes ciudades, con dificultades de accesibilidad y de captación de agua, podrán surgir parcelaciones ilegales basadas en la presunta transformación del secano en regadío, con fraccionamiento de, relativamente, grandes fincas en parcelas acogibles a la unidad mínima de cultivo en regadío, para segunda residencia de ocio, autoconstrucción y, acaso, un huertecillo esforzado, fundamentalmente para clases bajas y medias-baja.

4. En las *zonas periféricas o inmediatas de las grandes urbes*, en términos relativos, con cierta independencia de la topografía, pero casi siempre en áreas marginales de escasa accesibilidad o separadas por barreras infranqueables de ferrocarril y aeropuertos, en hoyas, valles, barrancos inundables o en laderas de fuerte pendiente y mala calidad del suelo, o próximas a zonas industriales, se crean bolsas —y, a veces, verdaderas subciudades y barrios integrales— de viviendas de primera necesidad social, constitutivas de las típicas *barriadas marginales autoconstruidas* por inmigrantes de escasos recursos. Su parcelación es pequeña para “solares” edificables entre medianeras, de alta densidad y, ciertamente, para los estratos económicamente inferiores. Su posesión puede ser en propiedad o en arriendo, según los objetivos a largo plazo del propietario del suelo. Parece estar de acuerdo la opinión general en que estos procesos de consolidación urbana o de “hacer ciudad” son propiamente de regiones y economías tercermundistas (proceso extensivo en América, África y el sur de Asia, que promovieron un grupo de trabajo en la UNESCO para plantear soluciones) (28).

5. De morfología y sociología urbanas similar a la anterior, pero produciéndose en *terrenos pobres lejos de las ciudades* y al borde de grandes infraestructuras generales concentradoras de actividad (aeropuertos) o de instalaciones económicas industriales (fábricas, minas, embalses) o de explotaciones agrarias estacionales (oliva, vid) que exigieron la llegada masiva y circunstancial de obreros para su construcción o de temporeros para la recolección, se forman núcleos densos, arbitrarios, en tierras marginales y perfectamente delimitados por las lindes de la finca que ocupan que, poco a poco, aun habiéndose acabado la actividad que los atrajo, han ido consolidándose y colonizándose, con nuevos aportes de erradicados, para vivienda permanente.

6. Finalmente, por la trascendencia pública y la forma singular que adquieren, deben diferenciarse los *poblados lineales* que surcan muchas regiones españolas, asentados en tierras de dominio público que son, aún, cañadas o veredas, montes, descansaderos de ganado, barrancos, ríos, cauces y líneas de playa en la zona marítimo-terrestre. En unos casos son viviendas netamente urbanas (como

las de los números 4 ó 5), junto a ciudades, pueblos o actividades concentradas, para primera residencia; y en otros constituyen transformaciones de acampadas estacionales en lugares de descanso veraniego, en la playa o en su bosquecillo inmediato, para las clases con menos recursos para pagar su veraneo y residentes en las grandes ciudades próximas (29).

Parece obvio insistir en los graves efectos medioambientales, sanitarios urbanísticos y estructurantes que estas actuaciones ilegales —y no por ilegales en sí, sino por incontroladas, aunque pudiesen ser legales— llegan a engendrar.

b) *Según el objeto y su uso.* Las identificaciones precedentes de los diversos agentes sociales de la demanda y de sus relaciones con la morfología de los asentamientos, según cada tipo de espacio económico que la oferta del promotor ha seleccionado para ellos, permiten ahora, más nítidamente, describir las tipologías edificatorias que caracterizan a cada grupo con los usos básicos correspondientes a su parcela individualizada. Haciendo una agrupación de tipologías por su uso dominante se tendría:

1. *Vivienda de primera necesidad social*, en barriadas marginales, generalmente, en parcelas pequeñas y entre medianerías, con o sin jardincillo decorativo de entrada, y habitualmente con patio trasero o interior de vivienda y de una o dos alturas. Son autoconstruidas por la propia familia o con ayuda de vecinos más cualificados en la barriada. Dentro del concepto de primera vivienda nada obsta a que puedan ser aisladas y con jardín o huerto, pero no es normal en barriadas densas por el costo relativo del suelo y su parcelación estricta. Suelen aparecer bares, talleres, garajes y comercios de alimentación, en los bajos de algunas de ellas. Tal es el objeto de la tipología de “vivienda y salón” o “bajo y piso” (a veces con dos pisos sobre el bajo y con pilares) con la que se comienza y se cierra la vivienda del primer piso y se deja libre la baja para su posterior cerramiento (apartando “palafitos”). Cuando es de campesinos



Arquitecturas exóticas prefabricadas (Com. de Madrid).

(28) Además de las referencias españolas de la nota 12, cfr. para Latinoamérica una extensa bibliografía sobre la urbanización marginal en los trabajos de TURNER, HARDY, SEGRE, CASTELLS, MORSE, HAUSER & SCHNORE, etc. En la legislación autonómica ya están apareciendo nuevos enfoques comprensivos del fenómeno, como el Proyecto de Ley canario sobre “Sistema de Actuación en Áreas de Urbanización Marginal” (1986) (ver nota 39).

(29) Compruébese la “ciudad lineal”, creo yo, más larga y estrecha de Europa, de 70 metros de ancho por 15 kilómetros de larga, sobre la cañada real de merinas desde San Fernando de Henares a Getafe (Madrid). Sobre las “colonias de veraneo” en la playa, recuérdense Matalascañas (Huelva), La Marina (Elche), El Saler (Valencia), etc.



Devastación ecológica para una fraudulenta "parcelación rústica de regadio" en la ladera de una montaña (para 600 chalets).

locales la construcción es tradicional, aunque no siempre, y en núcleos rurales típicos.

2. *Vivienda de ocio* en parcelaciones ilegales alejadas de la ciudad, con parcelas de más de 500 ó 1.000 m² (initialmente ajustadas a la parcela mínima de cultivo de agricultura), aisladas, con jardín decorativo y/o huertecillo. Pueden ser autoconstruidas o construidas por profesional contratado e incluso técnico director, aunque no tenga licencia. Lo primero que hacen es vallar la parcela y poner una puerta. Pueden ser prefabricadas con prototipos en madera de caracteres exógenos. En las parcelaciones más recientes y humildes se cultiva más intensamente el huerto. Se autoconstruyen, primero, un simple sombrajo para ellos y el coche, que van poco a poco consolidando y añadiendo cuerpos. Tampoco pasan de dos plantas, pero aquí la baja siempre es vivienda con garaje incorporable. La segunda vivienda de ocio en el entorno de núcleos rurales tradicionales se mezcla con las nuevas de los lugareños, pero se distingue claramente de las de ellos por las decoraciones superfluas y por carecer de las construcciones auxiliares de graneros, establos o similares.

Un fenómeno reciente en ciertas regiones es la construcción anexa a la segunda vivienda de un taller familiar, o *industria domiciliaria*, con maquinaria ligera adecuada (textil, juguete, zapato, industria auxiliar manufacturera, etc.) que está transformando amplias zonas del campo, por la diáspora del empleo en la crisis, con áreas quasi-industriales y de vivienda permanente. El fenómeno se conecta claramente con la "economía subterránea", pero muestra la mezcla de segunda vivienda con la producción económica (BAGNASCO, 1982; CELADA, 1985, con una completa bibliografía). Además, en este grupo, se incluirán las más recientes viviendas prefabricadas de madera o desmontables, sobre pilotes, que pretenden escurrirse de la licencia por considerarse bienes muebles o instalaciones provisionales.

3. *Camping sobre ruedas*, en parcelaciones minúsculas, semiurbanizadas que van adquiriendo una preocupante difusión, como segundas vivien-

das encubiertas y estabilizadas. Se apoyan en ventajas jurídico-económicas notables al pretender acogerse solamente a la competencia y créditos de promoción de turismo (sobreponiendo las determinaciones de la legislación urbanística en el rural). Las parcelas son en copropiedad o alquiler (con lo que no hay fraccionamiento por debajo de la parcela mínima) ocultándose bajo Sociedades Limitadas, Asociaciones o Clubs de Acampada y "caravanning", con estatutos de comunidad, etc. Las dimensiones son exigüas (de 5 × 10 m) para la plaza y con servicios mínimos "a pie de parking". Su proceso de difusión y consolidación exige urgentemente una legislación cautelar como en el resto de Europa (ver 2.1.2-b,2) (30).

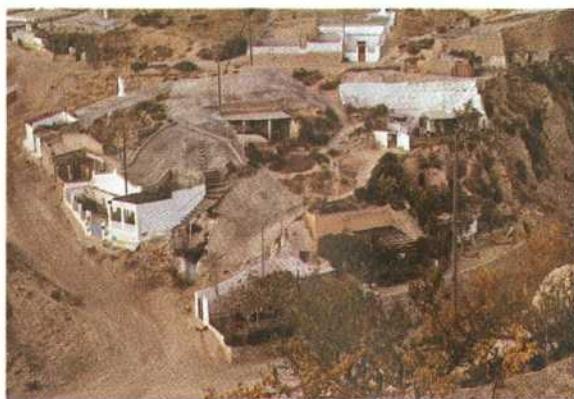
4. *Instalaciones de producción* en general, que pueden darse en cualesquier de las morfologías de urbanización apuntadas (en minibarrios o mini-polígonos marginales solo industriales o con viviendas de primera necesidad, tanto cerca como alejadas de la ciudad, en asentamientos dispersos por las huertas y carreteras, etc.), excepto en los campings. Pero incluso con cierta frecuencia, también en las de segunda vivienda, por dos motivos: porque el comprador desea realmente utilizar la parcela para instalar un gallinero, conejeras, porquerizas, almacén agrícola, taller industrial fami-



"Nave agrícola" de labranza transformada en vivienda (Com. de Madrid).

tar la vida al aire libre, lejos del ambiente urbano e industrial, es lógico y casi necesario que se instalen en terreno rural, en pleno contacto con el campo y la naturaleza", por razones de "utilidad pública o interés social".

(30) En apoyo de esta tensión en que se permite lo que no está expresamente prohibido, vino a ser decisiva la STS de 27 de enero de 1982 (R. 363), por la que, sin mayores sutilezas sobre el régimen y naturaleza del suelo rural, se concluía que si el ordenamiento turístico fomenta los campings "para facilizar"



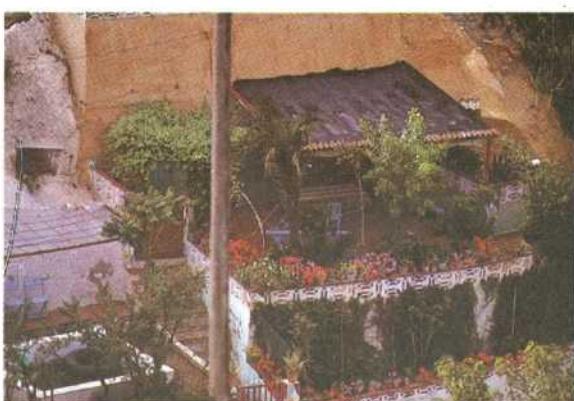
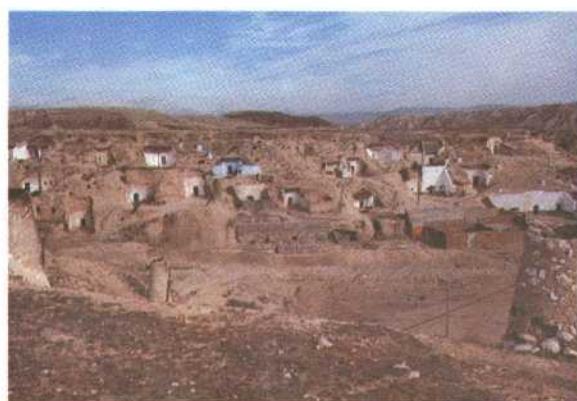
Barrios de cuevas de gran difusión en la cultura mediterránea.

liar (como se acaba de apuntar en 2), aprovechando el bajo coste del suelo y su mínima infraestructura; y porque la picardía en la lectura del artículo 85 LS conduce a "llamarle" al proyecto técnico "granja", "nave agrícola", "almacén", "albergue rural", "casa de labor", "refugio", "caseta de aperos", etc., para obtener la licencia municipal, a lo que en realidad son —o acaban transformándose en— auténticas viviendas por dentro, recubiertas con formas y caparazón de diseño de instalación agraria: fraude de Ley que permite a ciertos Ayuntamientos otorgar la licencia solicitada para fines aparentemente agrarios, cobrar la tasa correspondiente y encogerse de hombros ante la transformación operada interiormente durante o después de la obra (cfr. COTMAV, 1984, pp. 97-98).

Las industrias, talleres y almacenes, restaurantes de carretera, hipermercados, clubes de baile o discotecas (a veces con la autorización del órgano titular de la carretera, pero sin licencia municipal ni de apertura ni de construcción) salpican los tejidos agrarios de los accesos a la ciudad del modo más general; además de las legalmente obligadas, con todos los requisitos formales por ser actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas que han de ubicarse a más de 2.000 metros de los cascos urbanos.

5. *Cuevas o habitáculos troglodíticos* que no pueden olvidarse como forma de asentamiento tan primitiva, extendida y sugestiva. Ciudades y pueblos históricos de nuestra geografía, así como barrios marginales y asentamientos dispersos consti-

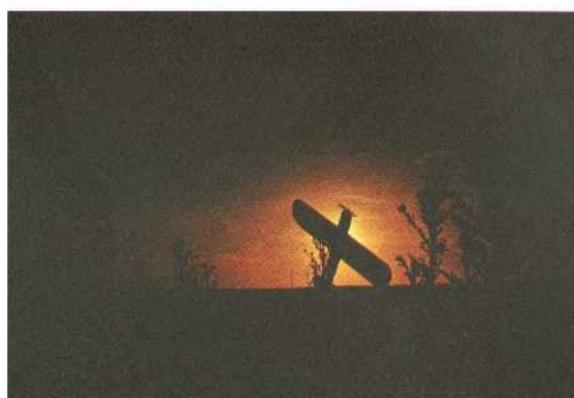
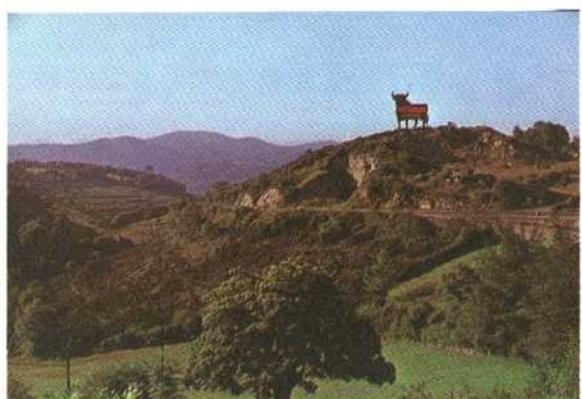
tuyen interesantes fenómenos arquitectónicos que, por su racionalidad y primitivismo, deben analizarse muy seriamente para conservarlos e incluso potenciarlos. Tanto en terrenos de rocas calizas, areniscas, como en terrenos de aluvión, en colinas, valles, cortes y barrancos, se han llegado a construir formalizaciones de asentamientos de viviendas de primera necesidad, no sólo de carácter histórico, tradicional o típico sino verdaderos conjuntos monumentales protegidos y protegibles, basados en la máxima economía energética y térmica, en la diversidad y riqueza de soluciones espaciales, en la ruptura de las construcciones de los conceptos y límites clásicos de la propiedad del suelo como superficie plana de dos dimensiones y, finalmente, en la más perfecta adecuación paisajística y ecológica de los asentamientos humanos al terreno natural. Basados en el primer y último fundamento (economía y paisaje) hoy día en los países más avanzados se está expandiendo el recurso al subsuelo para el desarrollo y construcción de complejos militares o cívicos, o de investigación, ocio o vivienda unifamiliar, con la ayuda de la tecnología apropiada que garantice su seguridad tectónica (no se oculta que su expansión toma causa tanto en su utilización militar como en el miedo a la guerra atómica, al construir refugios vitales). Sus formas van desde la más directa y primitiva utilización de un abrigo natural, una cueva excavada y, si acaso, la aparición sobre el terreno natural de chimeneas de humo y ventilación de las habitaciones interiores (incluso de las antenas de televisión); pasando por las cuevas cuya entrada se reviste con



Poblados enteros conservan su estructura troglodita. Y adornan su habitáculo con "terraza-jardín delantero" al estilo "chalet".



Nos están poniendo los cuernos al paisaje.



Efectismos en el alba publicitaria.



las solemnidades formales de una casa convencional con puertas, ventanas, tejado o terraza; hasta llegar a las más modernas y sofisticadas instalaciones de habitación en cuevas, galerías o en burbujas volcánicas. (Los problemas conceptuales, competenciales, normativos y legales que plantea el construir "bajo rasante" un volumen habitable, ya no solamente de garaje o calefacción o minería, exigen un replanteamiento de las condiciones de habitabilidad del aprovechamiento urbanístico del contenido normal de la propiedad para un "uso y edificabilidad subterráneas", y de su conceptualización jurídico-integral.) (31).

Los factores agravantes de los procesos de construcción sin control, de sobra conocidos, se refieren fundamentalmente a la seguridad física para las personas, a las condiciones sanitarias en que viven o trabajan, así como a las exigencias técnicas de los titulados que las legitimen y respalden.

6. *La publicidad, canteras y otras poluciones rústicas* constituyen alteraciones o transformaciones drásticas del medio ambiente rural, como los tendidos eléctricos y telefónicos sobre-abundantes, que cercenan, ocultan y contaminan los paisajes más virginales y desmontan las laderas y cerros más visibles; amparados, unos, en el desarrollo industrial y minero a cualquier precio, y otros en la base misma de la economía del mercado: la publicidad. La gravedad del impacto, como sucedía con

las parcelaciones ilegales, no es que se produzcan, en tanto que instalaciones necesariamente ubicadas en el medio rural, sino que se ubiquen precisamente en las cotas, parajes, perspectivas y paisajes más visibles de la geografía, con absoluto descontrol ambiental de sus efectos. Su "racionalidad económica" radica en ubicarse a lo largo o cerca de las carreteras, escoltándolas con postes de toda índole —cuán tiesos soldados guardando la carrera a ambos lados del camino—, o con canteras lo más cerca y visibles desde ellas, para reducir sus costes de transporte. Pero la "racionalidad ambiental" es descaradamente soslayada, externalizando —como siempre— los costes sociales y medio ambientales. El caso de la publicidad vial es único en Europa: en ningún otro país se contamina el campo con vallas publicitarias, en los lugares más inverosímiles y con la dispersión, tamaño y efectos como en España. A ello contribuyen poderosamente los Decretos 1953/1962, de 8.VIII, 917/1967, de 20.IV, y los artículos 36 Ley 51/1974 de Carreteras y 74 a 76 de su Reglamento, que, al exigir autorización previa de instalaciones dentro de los 50 metros del margen de las carreteras, la publicidad se aleja de la vía y, por tanto, aumenta desmesuradamente de tamaño y busca los lugares de *máximo impacto publicitario* con el máximo impacto ambiental consiguiente. Solamente una decidida prohibición o restricción en las legislaciones

(31) Sobre las cuevas y sus aspectos arquitectónico-antropológicos existe una cierta bibliografía, que no ha abordado los problemas jurídico-urbanísticos de los modernos aprovecha-

mientos bajo rasante. Véase PARRA (1980), los libros de FLORES (1973), FEDUCHI (1975), los artículos de JESSEN (1955), ASENJO SEDANO (1972-74), etc.



Toros bravos muy raciales.



Contemplando un paisaje con chatarra.



¿El RDL 1302/86 evitardá esto?



La publicidad comercial o política se desplegaba por los cerros como por su casa.



Paisaje con figuras...



... y con promesas de viaje.

autonómicas de estos soportes exentos podría acabar en breve tiempo con la *polución publicitaria* que sitúa al campo español entre los más deteriorados y terciermundistas de Europa. Porque su aislada prohibición en las ordenanzas municipales —vengo introduciendo esta restricción en el suelo rural de los planes desde 1977, con desoladores resultados— no resuelve el fenómeno de su dispersión y ubicuidad generalizada.

En cuanto a las canteras, el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre "Restauración del espacio natural afectado por actividades mineras", establece la exigencia de Planes de Restauración para las nuevas concesiones, o para las explotaciones en uso a requerimiento de la Administración. Ignoro su aplicación real y efectos logrados. El Real Decreto legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, 1302/1986, de 28-VI, en cuanto a proyectos de grandes explotaciones de minería, exige el Estudio de Impacto Ambiental para la extracción de amianto y "*extracciones a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales*" (punto 12 del Anexo), no cabiendo pues su exigencia para canteras, graveras y extracciones mineras de escasa entidad, pero enorme difusión; además sólo será de aplicación a instalaciones que se inicien a partir del 20-VII-1988, dos años después de su entrada en vigor (!). Por este lado, sólo cabe que las ordenanzas municipales exijan estudios de impacto para movimientos y extracciones de piedra y áridos de menor magnitud. Ya hay jurisprudencia reciente (S.A.T. de Sevilla del 21-VII-1980 y de 7-X-1985) que hace prevalecer las prohibiciones de minería y extracciones, que se contengan en los planes de urbanismo municipales para ciertas zonas de protección especial ecológica, sobre las más generosas autorizaciones o concesiones de la Ley de Minas, al considerar concurrente y *sine qua non* la licencia municipal de movimiento de tierras, y velar el Plan por un interés general y espacialmente concreto cuyo daño irreparable es más irreversible que los beneficios ubicuos de la minería en abstracto.

2.2. ASPECTOS JURIDICOS DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACION RURAL

2.2.1. Sobre las intersecciones de la legislación en el espacio

En este campo complejo y enmarañado, donde en la práctica las diversas instituciones y competencias tienden a trabarse interactuando recíprocamente (ver 2.1.3), es necesario intentar un esclarecimiento conceptual que, dentro de la diversidad de normativas que inciden sobre el mismo espacio y tiempo, pueda diferenciar las partes o niveles del proceso, según los ámbitos sectoriales establecidos en que cada uno opera.

Es preciso empezar por diferenciar dos niveles fundamentales de operatividad de las leyes sobre el espacio: uno referente al *suelo* como base jurídica, como plano horizontal de dos dimensiones y otro referente al *vuelo*, *espacio* volumétrico de tres dimensiones, con las actividades contenidas y trans-

formaciones o construcciones operadas sobre o bajo el suelo.

Tomando como referencia el plano horizontal de la superficie base del suelo de un término municipal o territorio cualquiera, y siendo éste inicialmente indiferenciado y homogéneo en sus aspectos jurídico-espaciales (con independencia de las variaciones geográficas o humanas en que pudiera objetivamente diferenciarse), la primera operación jurídica general con contenido espacial preciso que, históricamente hablando, se puede realizar sobre el mismo es la del planeamiento urbanístico municipal, en virtud de la legislación general del suelo. Con la Ley del Suelo la inicial homogeneidad del plano territorial cobra diversos significados jurídicos, diferenciados según la clasificación del suelo-espacio que este planeamiento conforma pormenorizada y concretamente: el planeamiento *selecciona* regímenes jurídicos distintos para atribuirlos a cada porción concreta del territorio en la que se aplicarán modulaciones diversas de las legislaciones sectoriales o específicas. Las condiciones naturales y objetivas de la geografía del espacio serán tenidas en cuenta por el planeamiento para la atribución de un régimen diferenciado de aplicación, pero éstas no tienen que ser necesariamente determinantes. Así, en una primera división diferenciadora del espacio con el planeamiento urbanístico, éste podrá distinguir dos grandes clases o tipos de suelo sobre los que *gravitarán* regímenes jurídicos específicos; el *suelo urbano*, que por su naturaleza adquirida se reservará con sus modulaciones para sí misma la legislación del suelo, y el *suelo rural* (o infortunadamente llamado por ella "suelo no urbanizable") al que, tras *negarle todo contenido urbanístico*, remitirá a otras legislaciones sectoriales para la regulación específica de las modulaciones que le sean propias, según la actividad sectorial, pero que no le confieren "*a priori*" ningún derecho a edificarlo o transformarlo contra su naturaleza propia.

Diferenciado así nítidamente por el planeamiento urbanístico el territorio municipal en dos clases de suelo, mediante una raya o perímetro (con demasiada simpleza, como se verá, al no matizar espacios de transición), en el suelo urbano regulará con detalle —y siguiendo en este plano horizontal, base o rasero de dos dimensiones que es el suelo— las condiciones de la estructura de la propiedad misma en todos sus contenidos formales (dimensiones, superficie y régimen); mientras que en el suelo rural —al privarle del contenido urbanístico general que es el propio de la legislación de ese nombre— tiende a inhibirse de definir directamente el régimen de explotación de la propiedad agraria (forma, dimensiones, usos o régimen económico) y remite, para ello sólo, a las legislaciones sectoriales agrarias y complementarias.

Si ahora se examina el espacio jurídico de las leyes en sus tres dimensiones —como régimen jurídico del volumen capaz construido en o sobre el plano de base anterior y como cuerpo flotando y apoyándose en dicha base de dos dimensiones— la capacidad que posee la Ley del Suelo para regular el llamado "*aprovechamiento urbanístico*" de la propiedad es total en ambas clases de suelo: desde

la propia creación "ex novo" y configuración de su continente y contenido económico, dimensiones y régimen de derechos y deberes (en el suelo urbano); hasta su negación y desposesión, por principio legal, de cualquier contenido económico de aprovechamiento urbanístico o transformación, construcción o instalación (en el suelo rústico); manteniendo, no obstante, sobre éste el control de todo lo que se pretenda edificar, instalar o construir aisladamente sobre el mismo, mediante su adecuación al planeamiento o con un procedimiento especial que legitime la licencia.

Con este análisis jurídico espacial se perfilan con claridad los dos niveles de operatividad de la legislación general del suelo, en tanto que es la determinante del espacio económico en todas sus dimensiones; diferenciando dónde actúa en los dos niveles a la vez (en el suelo urbano: sobre el suelo o nuda propiedad y también sobre el vuelo, aprovechamiento urbanístico o *ius aedificandi*), y dónde actúa en un solo nivel (en el suelo rústico: solamente sobre el eventual vuelo o *ius aedificandi*) y no directamente sobre el suelo o nuda propiedad, reenviando para este nivel base a diversas legislaciones sectoriales del espacio económico natural.

Ahora bien, toda vez identificado y deslindado el espacio rústico como el propiamente "no urbanizable" —que es el objeto de este excuso— la legislación del suelo y el planeamiento que la desarrolla tienen plena capacidad para, a su vez, subclásificar el suelo rústico, precisamente por tener competencia atribuida para regular las características y usos de lo que sobre él mismo se pueda realizar. Negando previamente el contenido urbanístico de la propiedad (el aprovechamiento urbanístico), puede autorizarse la edificación de ciertos usos (contenidos) y tipos constructivos (continentes), o prohibirlos total o parcialmente unos y otros, y con condiciones, según la subclase de protección general, parcial o total que el planeamiento configura en cada espacio concreto.

Cuando la identificación espacial del territorio ("calificación" del suelo se dice para el propiamente urbano) está pormenorizada, se ha creado el estadio inicial o *tiempo cero* para que las demás legislaciones generales y sectoriales, aplicándose a cada espacio preciso, puedan comenzar a operar, según su especialidad, tanto sobre el suelo como en el subsuelo o en las edificaciones singularizadas, en tanto que todos son soportes de actividades económicas humanas. (Este proceso temporal que se describe operacionalmente no pretende decir que el planeamiento "ignore" las demás leyes sectoriales o generales, sino que las asume o incorpora en sí mismo para cada espacio y en su proceso de elaboración, y les abre el campo de toda su operatividad general, singular o concreta una vez aprobado el planeamiento) (ver lo dicho sobre la minería al final del apartado 2.1.4).

Desde este tiempo cero del proceso en que arranca la vigencia jurídico-espacial del nuevo Plan, se producen una serie de intersecciones relativas y temporales de diversas legislaciones sobre las actividades económicas que cada porción del espacio rural es capaz de generar o soportar, con-

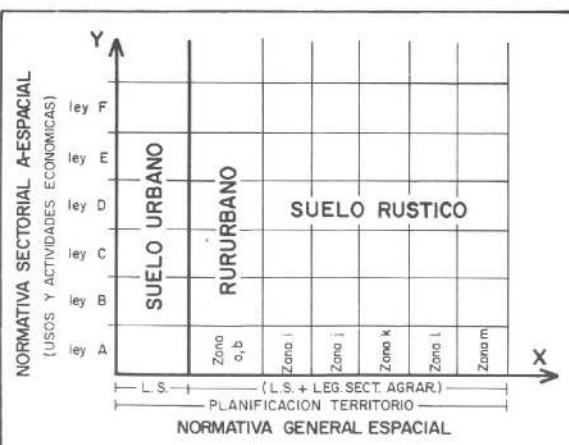
forme al planeamiento. Así se pueden observar en lo rural:

a) *Legislaciones de carácter espacial-sectorial* aplicables según el espacio rural concreto en que actúan (tales como: minas, montes, aguas, espacios protegidos, costas y puertos, ferrocarriles y carreteras, caza, de desarrollo agrario, servidumbres aeronáuticas y de tendidos aéreos, del patrimonio artístico nacional, centros y zonas turísticas, C. T. Rústica, campings, publicidad, etc.).

b) *Legislaciones de carácter a-espacial sectorial* aplicables a las actividades económicas por sí mismas, con independencia relativa del espacio concreto en que se hallen (tales como: sanidad, protección ambiente atmosférico, industrias molestas o peligrosas, turismo, colegios profesionales, código comercial e instituciones financieras, seguridad contra incendios, normas de edificación, habitabilidad e higiene, servicios públicos urbanísticos, etcétera).

c) *Legislaciones de carácter a-espacial general* aplicables al proceso temporal, sin referencia al espacio, reguladoras de las funciones y procedimientos administrativos que norman el conjunto de relaciones públicas e interprivadas envolviendo a las anteriores (tales como: Legislación de Régimen Local, competencias y régimen de la Administración-Estado-Autonomías, legislación hipotecaria, Código Civil y Penal, Disciplina urbanística y procedimientos sancionatorios, legislación de Expropiación Forzosa, legislación Régimen Jurídico y de lo contencioso de la Administración, etc.; y, sobre todas, la propia Constitución española, obviamente).

Lo importante de estas distinciones jurídico-espaciales es el detectar que el primer organismo público con competencias generales y quasi determinantes de los procesos que se desarrollan en el espacio territorial municipal a que se hace referencia es, cabalmente, el poder público del propio Ayuntamiento, quien tutela, controla, dirige (cuando puede), garantiza, impide o habilita las actuaciones de los particulares y la oportunidad de intervención de los demás organismos sectoriales en todo su territorio administrativo, y aun de la aplicación, cumpliéndola y haciéndola cumplir, de la legislación general a-espacial. El Ayuntamiento actúa como órgano fundamental para otorgar o de-

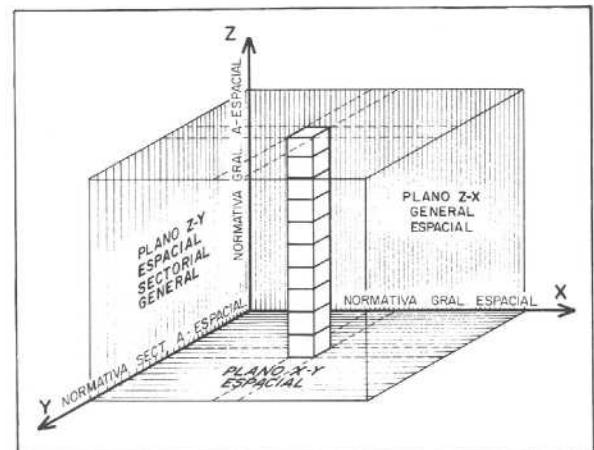


Plano de la malla jurídica.

negar licencias o autorizaciones de todas las actividades económicas que implican una directa utilización, transformación o aprovechamiento de cualquier espacio concreto, construido o no, de su territorio, entendiendo y distribuyendo, en cada caso, la legislación aplicable a tales actividades (como un guarda-agujas, un controlador aéreo o práctico del puerto, por poner un símil de funciones donde intervienen poderes decisarios prácticos e inmediatos). Y, por lo mismo, el Ayuntamiento es el primer responsable del *control de la legalidad* y de la *exigencia de la disciplina* en el cumplimiento de las normas aplicables a su espacio territorial, haciendo que se concatenen y traben —en un conjunto globalizador secuencial y coherente— los tres niveles descritos de la legislación en su propio ámbito espacio-competencial, y referidos a cada parcela concreta de su suelo municipal; en tal manera, que las legislaciones generales espaciales (Ley del Suelo) y a-espaciales (administrativas) se interseccionan en el mismo punto del espacio con las legislaciones sectoriales espaciales (agricultura, etcétera) y a-espaciales (actividades económicas).

En un primer intento de simplificación conceptual y de ordenación de la normativa se podría asumir que sobre el plano base de la superficie municipal se instala, en virtud de la Ley general del Suelo, el planeamiento físico urbanístico u ordenación del territorio concreto, que viene articulado por una, llámeselos, “*malla jurídica*” de dos dimensiones: una, de coordenadas legislativas espaciales [suelo urbano y suelo rural, con la legislación sectorial de este último, en este caso, que se ha mencionado en a)], que se representa en el eje de las X; y otra de coordenadas legislativas a-espaciales [relativas a la legislación sectorial de las actividades o usos variables del espacio, examinadas en b)], que se representa en el eje de las Y. De este modo, el plano del espacio territorial (*plano XY*) viene configurado por la intersección o interacción sobre el mismo de paquetes legales de normativa sectorial espacial (planificación física y rural) y paquetes de normativa a-espacial referentes a usos concretos no espacializados (actividades económicas en general). Ante una parcela de espacio rural preciso en el territorio, con su clasificación y subclasiación concretas, caben ciertos diferentes usos o actividades económicas (que realizan el aprovechamiento económico y espacial, *ius aedificandi*, de que esa parcela es susceptible según el planeamiento) y otros usos no caben o no son permitidos; conformándose una “*malla jurídica*” que para un mismo espacio requiere la aplicación de unas leyes y de otras no, selectivamente dirigidas por el propio planeamiento y por el control continuo municipal.

Si se observa que, no obstante, sobre todos y cada uno de los espacios y usos concretos gravitan normas generales de carácter aespacial —como el fuste de una columna que “pesa” sobre él, construida por tantos tambores o sillares como normas sean de aplicación— se puede construir un “*espacio jurídico*” complejo de tres dimensiones, con la introducción de un eje de coordenadas Z relativo a la legislación general a-espacial de carácter administrativo, abstracto, procedimental o competen-



Espacio jurídico complejo.

cial [la normativa de la anterior letra c)]. En este esquema teórico espacial, además de la malla jurídica del *plano XY* anterior, se configuran dos planos más o mallas jurídicas interdependientes entre si, con relación al eje Z. En uno (*plano XZ*), se hallarían los aspectos normativos y vinculaciones generales de las leyes de carácter administrativo y competencial referidas al espacio-suelo concreto del territorio. En otro (*plano YZ*), se hallarían los aspectos normativos generales que afectan a las leyes sectoriales sin referencia al espacio. La intervención municipal se proyecta controlando todas las intervenciones de los diferentes planos normativos en cada punto de su espacio territorial.

Déjese por ahora —al no ser el objeto directo del estudio— el análisis de las interrelaciones, validez, calibrado e insuficiencias de este modelo explicativo del “*espacio jurídico*” de tres dimensiones; mas, no obstante, adviértase que el proceso analítico de las indagaciones jurídicas y de las decisiones de la práctica política municipal (y aún de cada uno de los agentes que intervienen) se desenvuelve, en cada espacio concreto, seleccionando, investigando o matizando el plano normativo dominante en cada momento y sus interferencias o conexiones, desde cada punto de este espacio jurídico, con los otros planos normativos y leyes sectoriales o específicas que le sean de aplicación (o que “prefieran” aplicarse, según le convenga y le sea más oportuno). Los factores sociales, económicos, ideológicos y aún políticos, que se veían en la práctica de los agentes del proceso de ocupación del rural (ver apartado 2.1.3), hacen que éstos se desenvuelvan en el espacio jurídico con mecanismos de intervención de variada legitimación jurídica, según la aproximación a uno u otro plano y a una u otra legislación sectorial que le sea más propicia, o sobre la que tenga competencias específicas.

Véanse ahora, aunque sólo sea superficialmente, los aspectos de carácter jurídico que inciden en el espacio rural, como objeto concreto de una serie de legislaciones sobreuestas en planos diversos y que están agudizando los problemas y dificultades de su tratamiento normativo y práctico, empezando por la legislación agraria.

2.2.2. Legislación espacial sectorial agraria

De las legislaciones sectoriales con referencia directa al espacio, mencionadas en 2.2.1.a, la más determinante para este estudio es la legislación agraria, por cuanto en ella se estructuran las dimensiones y condiciones de parcelación de la propiedad rústica, con el buen ánimo de evitar improductivas segregaciones minifundistas por causa de las herencias. Así se configura la “unidad mínima de cultivo”, desde la Ley de 15 de julio de 1954, desarrollada por Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, para el secano y el regadío de todos los municipios españoles. Estas unidades mínimas de cultivo, no derogadas ni revisadas por desarrollo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA) de 1973 —que en su artículo 43 precisa cómo se señalarán y revisarán—, se pretende que sean de “extensión suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la comarca”. El problema radica, no sólo en su manifiestamente pequeño tamaño para el regadío y los “medios normales” actuales, sino en la práctica de la transformación de estas unidades en “finquitas” con usos netamente urbanos, residenciales o aún industriales, para los que no fueron dimensionadas. Además, el artículo 44 de la propia LRDA señala las circunstancias —ni siquiera excepcionales— en que se permite la división o segregación válidas que den lugar a parcelas de extensión inferior a dicha unidad mínima de cultivo, cuales son:

- a) Disposición en favor de colindantes.
- 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”.
- c) “Si los predios inferiores a la unidad mínima de cultivo que resultan de la división o segregación se destinan a huertos familiares de las características que se determinen reglamentariamente”.

Esta permisividad legal, no sometida a control administrativo en cada caso como justificación de su excepcionalidad, ha creado entre promotores, propietarios, notarios y registradores una cierta legitimación para decir, poco menos, que todo es válido en cuestión de segregaciones rústicas. Si, además, se construye antes de un año cualquier edificación permanente de uso industrial o “de carácter no agrario” se estaría ante un acto aparentemente legal; si no fuese porque una de las condiciones para legitimar la segregación menor de la unidad mínima es de carácter urbanístico (edificación de industria, vivienda, uso no agrario) y competencia, por tanto, de los planes. La licencia para esas construcciones, precisamente, viene regulada por la Ley del Suelo y los planes de urbanismo que, en todo caso, exigen el trámite previo y singu-

lar del artículo 43.3 L.S., específicamente diseñado por el artículo 85 L.S. para “edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social y edificios aislados destinados a vivienda familiar” cuando (*sensu contrario*) no guarden relación con la naturaleza y destino de la finca ni se ajusten a planes del Ministerio de Agricultura ni sean construcciones vinculadas al servicio de las obras públicas, y *hubiesen de emplazarse*, no obstante, en el medio rural, sin que exista posibilidad de formación de un núcleo de población. Si, en virtud del Plan, aquellas construcciones que se quieren destinar “a otros fines de carácter no agrario” no son autorizadas por el Municipio, la segregación no podrá realizarse válidamente, al ser la Ley del Suelo la única competente en esta materia (ver nota 44).

Se pueden apreciar aquí claramente los dos niveles competenciales de que se hablaba en que, un tanto contradictoriamente, operan las leyes agraria y del suelo. La condición para ciertos actos excepcionales, relativos a la división de la propiedad de la tierra, con menor extensión que la mínima, están residenciados en competencias de la Ley del Suelo, cuales son las de edificación y destino de las construcciones, y que, por tanto, pueden no coincidir en las dimensiones de la “parcela mínima edificable-cultivable”. De ello se deduce que, cuando estos dos conjuntos de condiciones son *disjuntos*, sólo podrán *edificar* los que posean una finca igual o mayor que la unidad mínima *edificable*, si bien podrán parcelar y segregar a cualquier tamaño que autorice la unidad mínima de *cultivo*. Si esta última fuese superior a la edificable se estaría, por el contrario, ante una finca de un “proindiviso” que podría ser edificada con una o más construcciones: sólo en este supuesto podrían operar las salvedades del artículo 44.2 LRDA antes transcritas (ver, luego, 2.3.3.b.1).

De aquí surge, inevitablemente, que la tierra o lotes que se venden en las parcelaciones “rústicas” puedan ser legales para la legislación agraria, pero ser *no construibles*, por existir posibilidad de formación de un núcleo de población y, por tanto, ilegales conforme a la legislación del suelo y su planeamiento. Y el “incauto” comprador —que si lo sabe no lo quiere creer— y el vendedor —que lo sabe pero no lo dice— se encuentran aliados frente al Ayuntamiento que pretende impedir la urbanización, cuando lo pretenda. Así nacen, entre otras formas menos legalistas, las construcciones clandestinas. Cuando la segregación “rústica” queda escriturada y registrada —porque los notarios y registradores, interpretando la LRDA y la Ley y el Reglamento Hipotecario, lo más que dicen poder hacer es una nota marginal en el folio registral advirtiéndolo— entonces la Ley del Suelo y el Ayuntamiento se enfrentan a numerosos propietarios que esgrimen sus derechos a tener una vivienda en el campo. Parece imprescindible y apremiante que la LRDA y la Ley o Reglamento Hipotecario se *coordinen*, a todos los efectos, con la Ley del Suelo (32).

(32) Las escaramuzas cruzadas entre la D. G. de los Registros y Notarías, ante la “ola” de convenios entre las Comunidades Autónomas y los Colegios de Notarios y Registradores, para encauzar en la legalidad urbanística las inscripciones y

2.3. ASPECTOS SOBRE LA LEGISLACION GENERAL DEL SUELO Y LAS PRACTICAS DE PLANEAMIENTO EN EL ESPACIO RURAL. CRITICAS Y PROPUESTAS

La práctica rutinaria y tediosa del planeamiento urbanístico, manejada por arquitectos e ingenieros, básicamente orientada al hecho urbano y acuciada por él, ha ignorado sistemáticamente los procesos de transformación estructural del mundo rural. Hasta tal punto ésto era así que los planes generales anteriores a la década de los setenta sólo contemplaban la ordenación de los núcleos urbanos en sus planos, careciendo, incluso, de cartografía de los "espacios vacíos" —se decía— del *resto* rural del término municipal. También es cierto que, por entonces, el espacio rural "no se movía", no "ocurría nada" en él que exigiese planificación, previsión u ordenación. Bastaba suponer que se iba a quedar como estaba. Los estudios medio ambientales, del paisaje, de ecología, de geografía rural, etc., sólo más tarde aparecerían incorporados en los planes y nunca como "problema urbanístico", sino como mera información de especialistas (botánicos, biólogos o geólogos) que completaban el trámite de la omnicomprensiva y mastodóntica información urbanística, sin reflejo o acuse propositivo alguno en las decisiones de ordenación ni en las normas urbanísticas del planeamiento. Los urbanistas no estábamos preparados para entender el *espacio rural*.

De esta práctica ideológica y con ese enfoque del desarrollismo urbano-arquitectónico, como único objetivo, la propia legislación urbanística recibe sus fuentes teóricas y de conocimiento, desechando todo el mundo rural en un sólo artículo. El único paso que da la legislación del 75 es *dualizar* el espacio rural, diferenciando dos únicas categorías: el suelo de *especial protección* por sus valores "excepcionales" y el *resto* sobrante de "los que el Plan no incluya" en alguno de los tipos de suelo" urbano o urbanizable (incluso el no-programado que, en principio y mientras tanto, es también rural no-urbanizable), como dice el artículo 80 LS. Esta artificiosa dicotomía teórica espacial, casi maniquea, ha nutrido toda la práctica urbanística, siempre teniendo presente que el cuerpo teórico de la Ley es trasunto de la práctica urbanística de los planificadores. Así, todos los demás elementos de análisis urbanístico del espacio rural y del mundo rural vienen imbuidos de los vicios conceptuales del ordenancismo arquitectónico urbano, convirtiéndose la legislación del suelo en la legitimadora teórica de las prácticas residuales, reduccionistas, seriadas y cansinas, no en la *causa* de los problemas que ahora están detectándose —y sólo ahora, porque antes, en los primeros setenta, ninguno de nosotros preveía el acoso actual del suelo rural— y que atribuimos a la insuficiencia e

irrespetuosidad de la Ley para con el suelo rural. La legislación del suelo es imprescindible y ya urgente, reformarla o revisarla profundamente en este aspecto (33) —y no sólo en éste— para adecuarla a las especificidades de cada Comunidad Autónoma.

Por todo ello, considero a la práctica del planeamiento urbanístico como uno de los factores desencadenantes y degradantes del proceso de *producción urbana* del suelo rural, cuyo marco referencial es el texto de la propia legislación urbanística y su infortunado artículo 85.

Véanse, seguidamente, algunos de los parámetros y conceptos jurídicos y formales que el planeamiento ha venido utilizando con evidentes errores y nefastos resultados.

2.3.1. Clasificación y calificación del suelo rural: hacia su positiva ordenación

La incapacidad perceptiva de los arquitectos de no ver estructuras morfológicas consolidadas nada más que en los espacios urbanos construidos, nos avocaba a considerar el suelo rural como un espacio "amorfo" que solamente adquiría sentido e identidad cuando era ocupado, arquitecturado, por las construcciones y calles del espacio urbano. Los caminos rurales, la vegetación, los tipos de cultivos, los cerramientos y bardas, la estructura y morfología de las propiedades rurales, la misma orografía, la arquitectura popular y sus pautas de asentamiento, tipología y materiales no nos decían nada de la naturaleza intrínseca de un espacio "aparentemente desordenado", no suscitaban la interpretación de un lenguaje y medio de expresión distinto, con sus propias leyes de identidad, al que habíamos sido acostumbrados por la disciplina productiva de la arquitectura y el diseño netamente urbanos. La misma *arquitectura del paisaje rural*, en sentido lato, nos pasaba inadvertida.

La dinámica de transformaciones violentas, los procesos de segregación, partición, construcción y depredación de las estructuras rurales (industrias, basureros, parcelaciones ilegales, ocupación de huertas, cementerios de automóviles, canteras, graveras, etc.), que expresaban el segundo ciclo de explotación del campo, nos han hecho vislumbrar que el espacio rural es un mundo vivo, donde "ocurrían cosas", imprevistas, lenta y diacrónicamente, pero irreversibles, espasmódicas y casi siempre degradantes de su razón de ser originaria. Precisamente, el escaso tratamiento urbanístico-ambiental de esos espacios "vacíos", la marginalidad de su concepción, la dejadez de su función a ser un "saco sin fondo" de todo lo que no cupiera en el suelo urbano, su degradación como espacio residual y capaz de soportar cualquier ocupación "suelta", no estructurada, han propiciado la *alienación* de su propia identidad, su utilización indis-

(33) El Proyecto de Ley sobre "Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias" es el más ambicioso esfuerzo legislador de revisión de la Ley del Suelo, en el que, desde el CEUR del IEAL, hemos colaborado. El ambicioso proyecto vasco de Ley de Ordenación del Territo-

rio y Ordenación Urbana posee un interesante enfoque de la gestión urbanística en el rural. La Ley gallega 11/1985, de Adaptación de la del Suelo, creo que no ha comprendido ni sus propias especificidades territoriales. Cfr. LOSADA (1985) y VELAO REYES (1985).

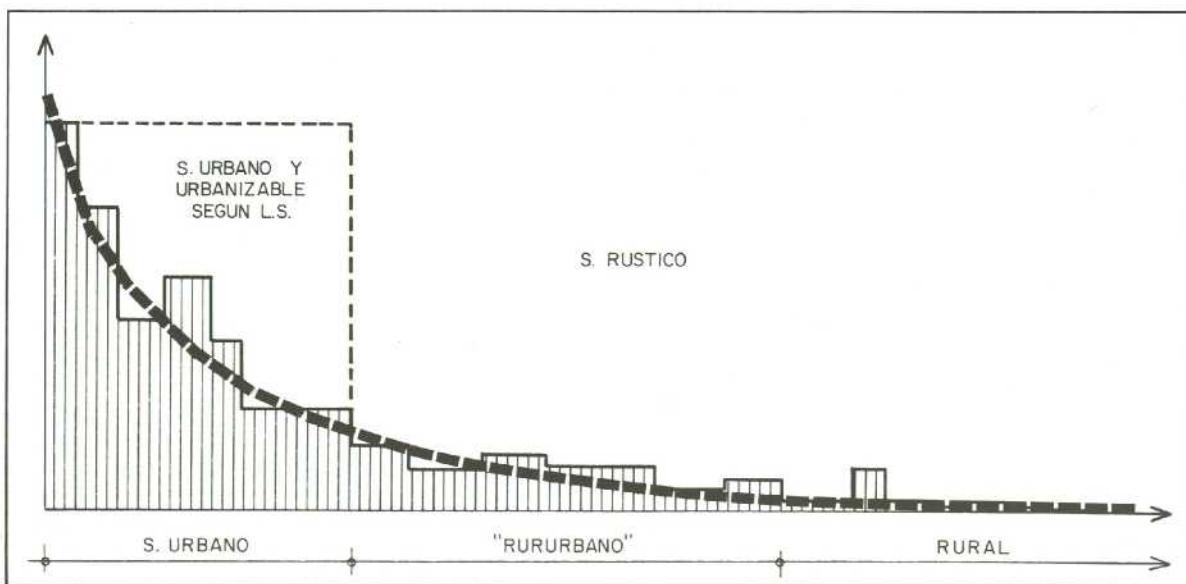


Llegar a entender la "arquitectura" del paisaje rural expresándose en su propio lenguaje milenario.

criminada y competitiva económicamente, para transformarse con cualquier instalación que produjese rentas diferenciales superiores a las de su uso agrario por ser éstas, en todo caso, inferiores a las de similares características en un suelo urbano ordenado, urbanizado y costoso. La relajación de las condiciones de edificación y urbanización exigibles por los planes en el suelo rústico le hace más atractivo para usos y actividades que requieren mucho suelo, escaso precio unitario, escasa urbanización, medios naturales y contacto con espacios abiertos. La indiscriminación de las formas de ocupación en todo punto del mal llamado "rústico general" (que no sea de protección especial) inducen dispersiones edificatorias que salpican el territorio indiferenciadamente, por creer que así se evita el nefasto concepto o principio de *no formar "núcleo de población"*.

El abandono y marginalidad del suelo rústico en el planeamiento, como antagonista formalmente al suelo urbano, ha impedido se abordase su análisis conceptual, estructural y de lenguaje con los méto-

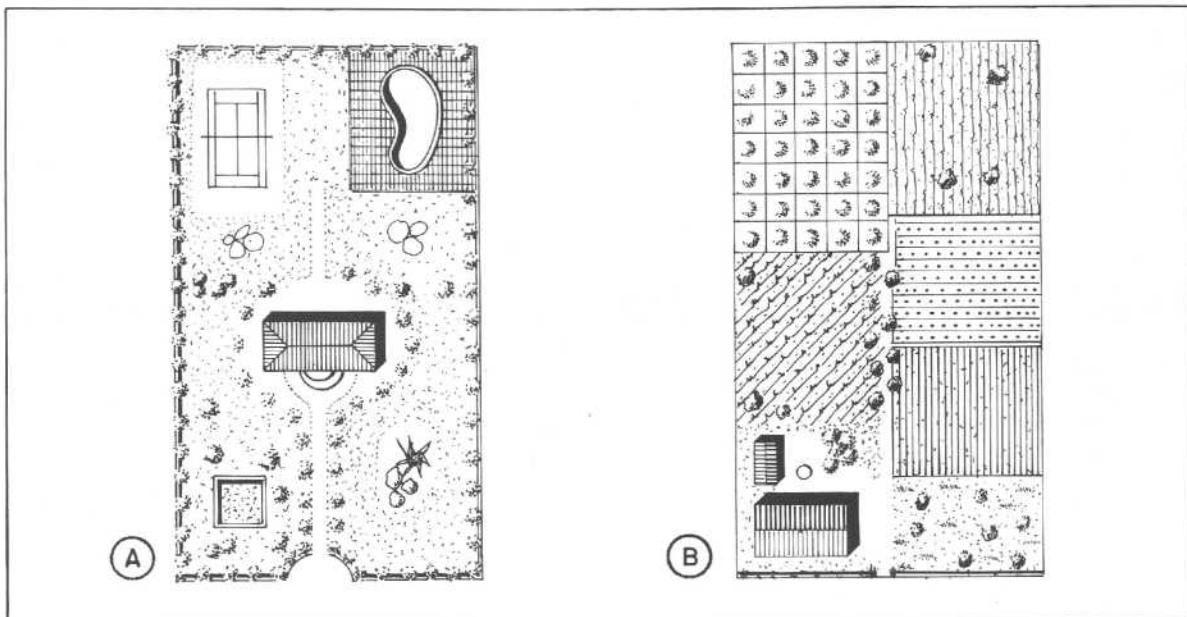
dos con los que se investiga y disecciona el suelo urbano consolidado. Cuando esencialmente los métodos analíticos debieran ser los mismos: la identificación de zonas o áreas de diagnóstico morfológicamente homogéneas, según los suelos, paisaje, cultivos, estructura de la propiedad y *arquitectura del espacio rural* para en cada una de ellas distinguir, con el análisis fino y la óptica del *zoom*, todas las variables de parcela, edificación, usos compatibles, estética, condiciones ambientales, etc., como las que venimos aplicando a los suelos urbanos. Es decir, llevar al suelo rústico las técnicas de ordenación del espacio urbano que se conocen como "calificación pormenorizada" o "zonificación rural" (34). Esta aproximación matizada a los potenciales de uso y transformación de cada porción del suelo rústico está superando la dicotomía maniquea que se trasluce del reduccionismo del planeamiento habitual para introducir una riqueza de *gradientes de ocupación potencial* que van desde los terrenos rurales más protegidos hasta los suelos urbanos típicos, pasando por diversas y escalonadas



Gradientes de densidad de ocupación potencial del continuo territorial urbano-rural (sin soluciones bruscas de continuidad).

(34) En algunos planes más recientes se ha trabajado el suelo rústico municipal casi a nivel de "finca a finca" (Gijón). En los planes de Jerez de la Frontera y Petrer, llegamos a regular

matricialmente treinta y quince áreas diferenciadas, respectivamente, con sus variaciones propias de más de quince conceptos o parámetros identificadores para cada una.



Dos pautas opuestas de ocupación del suelo rústico. A: Forma urbana. B: Forma tradicional.

nadas formas de *asentamientos rurales*, incluso los grupos de cuevas y las "ilegales legalizables", capaces de *entender* la extraordinaria diversidad de supuestos que se dan históricamente en la geografía y antropología española. El suelo rústico puede ordenarse *positivamente* así, señalando específicamente los lugares idóneos en que *puedan* (no necesariamente) ubicarse los usos industriales, campings, almacenes, "aldeas", viviendas, etc. y los lugares en que estaría prohibido, restringido o condicionado; superando la *indiferenciación* habitual del planeamiento del espacio rural, que sólo entiende de reservas ecológicas, diseminados-esparcidos o "núcleos de población urbana".

2.3.2. Núcleo de población y su gradualismo

Este ha sido otra de las trampas saduceas del urbanismo rural de la Ley del Suelo, en la que todos hemos caído ingenuamente intentando definirlo para satisfacer al desventurado legislador que se le ocurrió el *término* sin tener idea clara del *concepto*. Incluso en el artículo 94 LS pensaban definirlo reglamentariamente. El Reglamento, luego, le pasó la tarea a cada Plan. Su origen se arrastra desde la Ley del 56. Cuatro puntos tan sólo.

1. Los planes se han esforzado en definirlo matemáticamente mediante parámetros de densidad de vivienda/habitante comprendidas en un radio fijo, distancias mínimas a otras construcciones, combinaciones de ambas, incluso fórmulas más complejas; y siempre en extensos ámbitos heterogéneos geográficamente, municipales, provinciales o regionales, localizando el problema en la vivienda aislada, en tanto que construcción arquitectónica

ca. Ni las industrias, almacenes, campings, gallineros, hoteles, escuelas, ni las cuevas (por pasar inadvertidas) constituyen núcleo de "población" permanente o habitual: unos por no ser residenciales y otras por ser "a extinguir". Lo que sistemáticamente se obviaba era el entendimiento de la naturaleza del suelo rústico como base económica primaria, como fundamento agronómico, forestal, ganadero, ecológico, etc. y no un soporte indiferente para toda transformación que altere su misma naturaleza.

Con tal de que no forme núcleo, no importa si la finca entera, pero aislada, se dedica a piscina, césped, rocalla y campo de tenis del "urbanita". Así no podían entender los andaluces que los *cortijos* fuesen núcleos de población, ni los gallegos con sus parroquias rurales, ni los de la Cornisa cantábrica que sus *caseríos*, aldeas y *diseminados* ganaderos tuviesen que pasar por *suelo urbano*. Lo mismo con un *villorrio* manchego, castellano o una huerta levantina o un complejo de servicios en una encrucijada de caminos (35). La visión arquitectónica de la "licencia de obra nueva", momento en que los burócratas conocen la realidad pretendida, velaba las relaciones económicas permanentes hombre-tierra que subyacen en el espacio rural, como totalidad de relaciones espacio-cultura-economía, y se juzga un mundo complejo e interdependiente de su medio geográfico por simplistas preconceptos geométricos para no formar núcleos urbanos con densidad, compacidad, distancias o agrupaciones de casas, más o menos nucleadas, que legal y mecánicamente demandan servicios higiénicos, dotaciones, cesiones, calles asfaltadas y encintado de aceras de ciudad (36).

El evitar el núcleo de población *nuevo* es lo que

(35) Véanse PORTELA *et alter* (1983-1984), FERNANDEZ GARCIA *et alter* (1983).

(36) En un esfuerzo identificador de conceptos jurídicos indeterminados, la Ley 9/1981, de 18-XI de Cataluña, define el "núcleo de población" como el asentamiento humano generador

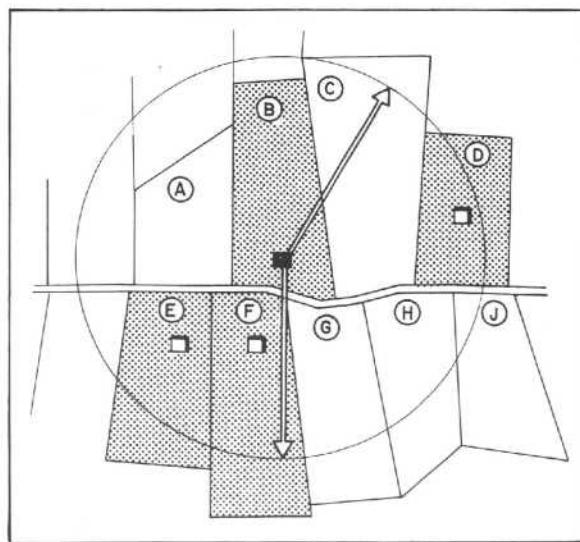
de requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos" (art. 20). Lo más general en los planes ha sido definirlo negativamente, por las condiciones de cuando *no existe* posibilidad de su formación.

ha generado la parafernalia de parámetros geométricos y de densidad. Incluso hay normas que pretenden legitimar un núcleo como no urbano, objetivamente conformado, cuando las *condiciones subjetivas* del solicitante (agricultor, familiar, empadronamiento, etc.) lo hagan merecedor de esa ventaja, y no autorizándolo si es otro ciudadano cualquiera que no sea presuntamente agricultor, por constituir, entonces sí, un núcleo de población (véase Proyecto de Ley vasco, artículo 256).

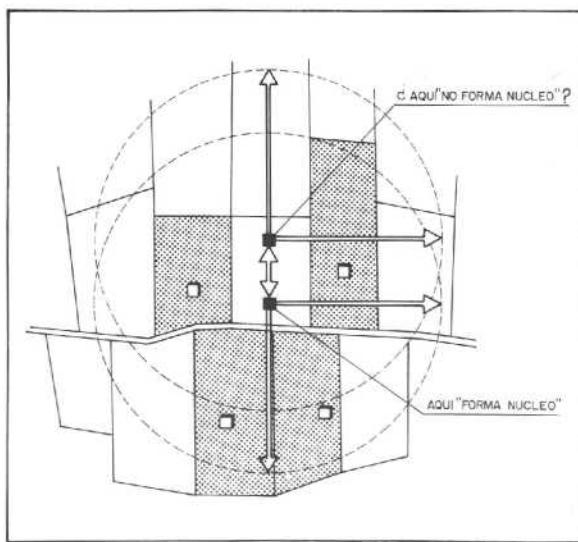
2. El problema conceptual es otro. No es geométrico, ni semántico, ni funcionalista, ni subjetivo. Radica en el mismo modo de ordenar o planificar el espacio rural, en los métodos de prever, compatibilizar y prefijar los usos, ocupaciones y lugares en los que puedan hacerse transformaciones. La conceptualización del rural como espacio jurídicamente abierto, desconocido en lo que en él puede suceder y cómo va a suceder, lo somete a la servidumbre de la espontaneidad e incertidumbre de la demanda para cuando ésta desee hacer cualquier cosa en cualquier lugar, y controlar o comprobar *ex-post* si forma núcleo o no. Esto es, cabalmente, su trampa y su miseria actuales. El *método* de ordenación y regulación debe ser tan positivo como en el suelo urbano, con normativas *ex-ante* que prevean lo que *puede* hacerse en cada finca y dónde. La única diferencia con el suelo urbano es que en éste se *debe hacer* lo que el Plan dice y en el tiempo que señala (teóricamente), pero que, en todo caso, cuando el propietario vaya a construir conoce exactamente lo que *debe hacer*: el uso, altura, ubicación y *condiciones regladas* de su encaje en el contexto urbano que le rodea. En el suelo rústico no se puede imponer el *deber de hacer* o construir (porque, careciendo de *derechos* de edificación, tampoco tienen el *deber de edificar*); pero sí se deben imponer las condiciones claras y previas para que cuando el propietario *desea* edificar o transformar su finca conozca, con la misma precisión que en el urbano, las condiciones que el Plan le impone; cómo *podrá hacerlo*, dónde, cuán-

to y para qué. La licencia en el rústico no es, pues, un *acto reglado* (como en el urbano) que garantiza el derecho y el deber del propietario a edificar y, que tras cuyo control y adecuación al Plan, *se tiene que conceder*; sino que, no teniendo la obligación de construir y gravitando sobre él, por el contrario, la *obligación de cultivarlo*, preservarlo o explotarlo con arreglo a su propia naturaleza primigenia, el Plan le especifica lo que *podría autorizarle* si deseara transformarlo contra su prístina naturaleza rural, condicionando estrictamente su *posibilidad*, no sólo a que cumpla todos los requisitos urbanísticos de edificación, uso, parcela, materiales, volumen, etcétera, sino también a que demuestre que tal destino tiene que *ubicarse necesariamente* en el medio rural con sacrificio de éste para otros fines. En otro caso no le autorizaría a construirlo, sin derecho a indemnización, por razón de preservar los valores propios y prevalentes del medio rural (arts. 73 LS y 98 RP, el cual antepone el criterio de oportunidad, en cada caso y supuesto, al mismo contenido del Plan General) (ver también apartado 2.3.5).

El peligro o posibilidad de formación de un núcleo de población determinado, así entendido, e identificable por agregación de los requisitos señalados en cada finca, no surgirá imprevistamente, al albur de procesos acumulativos y diacrónicos o sincrónicos, sino que no podrá "aparecer" allí donde el Plan así lo establezca, porque las dimensiones y requisitos de *cada propiedad* y parcela *objetivamente señaladas para cada zona rural*, no comportarían físicamente en ningún caso, la formación de un núcleo poblacional en ese lugar, y sólo en ése, siempre que cumpla con las características que se exigen a cada finca, *individualmente considerada* y con *independencia de lo que puedan o no hacer las contiguas*. Surgirá lo que tiene que surgir allí donde y cómo lo establezca el Plan. Por ello, el *mismo tipo* de características de edificación admisibles no son válidas para todo el rústico indiferenciado de un término municipal ni de una pro-



Criterio del "radio de densidad" y principio "de la cola": B impide que A, C, G, H, I, construyan al saturar el límite geométrico de "no formación del núcleo de población".



Arbitrariedades del "radio de densidad" para la no formación del núcleo de población. Todo depende de la ubicación de la casa en la parcela, ¡y no de la naturaleza de las transformaciones?

vicia; sino que las que pueden admitirse, por no constituir un núcleo denso en una zona rural, en la inmediata pueden conformar un verdadero núcleo de población no deseado. Incluso se potenciarán, legitimarán o consagrarán *asentamientos o núcleos rurales* más densos donde los haya y donde interese. Parcelas de 5.000 m² con chalets en una ciudad jardín netamente urbana, pueden no constituir "núcleo de población" en un diseminado de huerta (con tal de que cultiven toda la parcela) y constituirlo, y muy gravemente, en la mitad de una dehesa, en un valle virginal, en el desierto almeriense o en la mitad de la estepa manchega. La raíz está en las *condiciones objetivas del entorno rural de cada zona* que, mediante el análisis territorial adecuado, permitirán establecer las *condiciones objetivas de cada parcela* para poder ser o no edificada, dónde, en qué cuantía y con qué destino.

El problema es, pues, similar al de las ordenaciones del suelo urbano, por las que hoy día parece ridículo —con los instrumentos de regulación manejados— que en una zona determinada del mismo fuésemos a ignorar si los propietarios pueden hacer manzana cerrada de alta densidad o bloque abierto o viviendas unifamiliares, o bien si surgirá un rascacielos donde no lo pensábamos o donde preveímos chalets pareados, por ejemplo. Porque una de las consecuencias socialmente más irritantes del mecanismo habitual de fijar la densidad máxima de n viviendas por Ha. o en x metros de radio, para que no llegue a formarse núcleo de población en el rural, es el *efecto jurídico de la cola*, por el que los n primeros que obtienen licencia agotan o saturan la capacidad de ese espacio para que el $n + 1$ -ésimo pueda entrar, aun teniendo la superficie necesaria para construir. Es decir, el derecho a ejercer la posibilidad de edificar no viene regulado *objetivamente* por la Norma para todo sujeto, sino que queda regulado *subjetivamente* por la actuación imprevista de terceros y depende de la agilidad o rapidez de otros sujetos más avisados o madrugadores. Lo que, en muchos casos, ha inducido la edificación ilegal como respuesta a la desigualdad jurídica que esta norma propicia.

3. Por otro lado, el concepto de "núcleo de población" de la Ley del Suelo parece exigir que, cuando éste se da, como establezca el Plan, el suelo interior sea *urbano*, con los requisitos de urbanización de cualquier otra calle del artículo 78 LS y

(37) Véase el completo análisis jurídico-semántico a este respecto de FERNANDEZ GARCIA *et alter* (1983), en especial pp. 73-89, cuyas propuestas condujeron a las Normas Urbanísticas Regionales del Medio Rural de Asturias (1983).

(38) En esta misma línea de acuñar, dentro del régimen jurídico-urbanístico del suelo no urbanizable, un término alternativo y heterodoxo al non-grato de "núcleo de población", se han pronunciado las Normas Urbanísticas Regionales del Medio Rural de Asturias, que en su artículo 15 definen al *Núcleo Rural* como "un área de Suelo No Urbanizable, definida como agrupación de población existente, no susceptible de ser considerada como urbana por estar formada por un mínimo de cinco viviendas agrupadas, de tal modo que se produzca una densidad de ocupación del territorio inferior a nueve viviendas/Ha. siempre que se trate de viviendas vinculadas a los usos agrarios en más del 75 por 100". La Ley 9/1985, Especial para Actuaciones Ilegales de Madrid, sin ambages semánticos autoriza excepcionalmente la delimitación de Núcleos de Población en el Suelo No Urbanizable común, con un Plan de Ordenación que

con las de *solar* de los artículos 82 LS y 39 y siguientes RG (37). Condiciones que, ciertamente, ni se dan ni conviene que se produzcan en ciertas aldeas, caseríos o cortijos de la geografía nacional, que están muy alejados del concepto *ciudad y núcleo* que la LS maneja. Esta divergencia es manifiesta en las zonas cuyas pautas tradicionales de asentamiento responden a la base económica de pastos o huertas. Aquí ha sido preciso acuñar recientemente el concepto de *núcleo rural* o *asentamiento rural* de población, según cada comarca, que les permite edificar más densamente que en otros gradientes del rural abierto y general, pero con menores exigencias urbanísticas que en el suelo urbano; resolviendo los problemas higiénicos y sanitarios, en última instancia, como siempre los pudieron resolver los lugareños, sin costosas tecnologías duras (38).

4. Con todo ello se trata de mostrar que el nivel de discrecionalidad motivada y de oportunidad que posee la Administración competente para negar o autorizar una edificación en el suelo rural, permite aproximar, *simbiótica u osmóticamente* con el planeamiento —por sucesivos incrementos diferenciales de grado hasta el extremo opuesto— las condiciones de formación de *núcleo de población*. Tiene por ello un amplio margen de aproximación, con ese *gradiente de potenciales "edificabilidades"* en el rural, para autorizar, promover, legalizar o dirigir "cuasi poblados" de primera vivienda (o de legalizar los de segunda residencia, según cada caso) con bajos costes de urbanización. El límite, pues, del concepto de *núcleo*, no es tanto jurídico o matemático, sino de estrategia urbanística medio-ambiental, sociológica y política, sin sobre pasar ciertos umbrales máximos atinentes a la higiene, a la seguridad, al contenido mismo de la propiedad que, en este caso, no podrá ser subrepliciamente convertida en urbana, pero sin sus obligaciones. Esta interpretación *gradual*, dinámica e histórica de la evolución de un núcleo rural, que puede llegar a ser un verdadero núcleo de población urbana con el tiempo, se aproxima, sin maximalismos doctrinales, a la evolución y desarrollo real de los asentamientos desde épocas primitivas, sin creernos que la historia urbana se ha acabado con la Ley del Suelo y sus fijaciones intemporales (39).

En resumen, puede verse que el núcleo de pobla-

los desarrolle, en todo iguales al suelo urbano, incluso gestión de cesiones gratuitas, pero sin Proyectos de Urbanización obligados. El proyecto de Ley canario sobre Ordenación Urbanística del suelo rural, define los *Asentamientos Rurales* (art. 8) como "integrados por aquellas entidades de población (con diverso grado de dispersión) cuyo origen y desarrollo aparecen directamente vinculados a las actividades productivas (minera-agricola, forestal o pesquera) y cuyas características no justifican su clasificación y tratamiento como suelo urbano", sin entrar en parámetros de densidad matemáticos —como Asturias— siempre engorrosos en los márgenes de aplicación. Este mismo concepto jurídico del "asentamiento rural" vengo aplicándolo, por vez primera desde 1982, en las Normas Urbanísticas para la Diputación de Madrid y en los planes de Jerez y Petrer.

(39) En esta misma línea de dinámica-histórica se mueve el Proyecto de Ley canario del *Sistema de Actuación Diferida* en Áreas de Urbanización Marginal en el que, desde el CEUR, también hemos colaborado (ver notas 28 y 33).

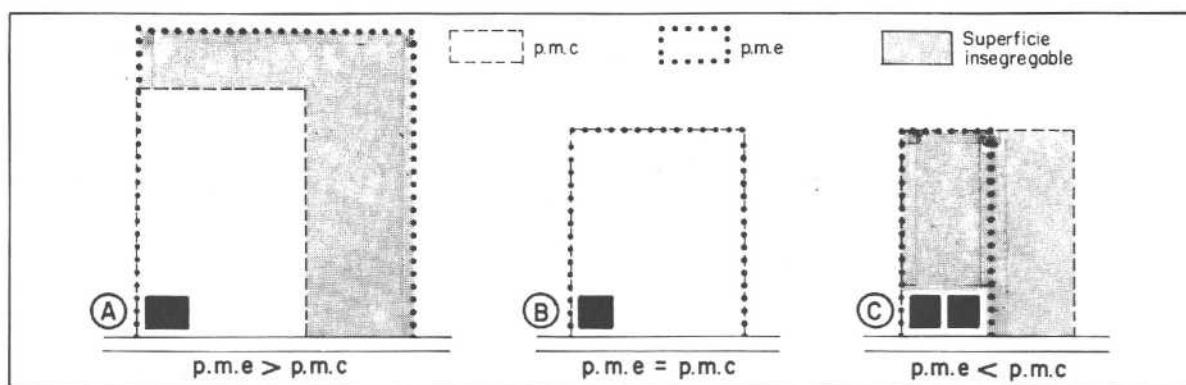
ción, lejos de ser un concepto unívoco, inflexible y universal es elástico, graduable y circunstancial, más ligado a las *condiciones objetivas del entorno rural* donde se defina y a la *naturaleza de los usos y transformaciones objetivas de las parcelas* que estructuran específicamente cada territorio. El espacio rural debe *ordenarse positivamente*, desde su comprensión estructural, no esperar que nos lo ordenen espontáneamente por actuaciones "imponderables" (esto es la teoría jurídico-política; la práctica-política puede ser frustrante).

2.3.3. Parámetros urbanísticos de la edificación: reconsideraciones estructuradoras

En la fijación ordenancista de las condiciones geométricas de volumen, parcela y situación de los edificios en la misma, con los criterios tomados de las ordenanzas urbanas para viviendas aisladas, radica gran parte de las alteraciones morfológicas de la estructura rural provocadas por las nuevas construcciones, a su vez emanadas de normas urbanísticas que no siempre han analizado su propio territorio. Veamos algunas prácticas de la regulación de la edificación rústica:

a) *La fijación del aprovechamiento o edificabilidad del suelo* es una práctica desgraciadamente aún muy extendida, que olvida el hecho jurídico taxativo de que, con la Ley del Suelo del 75, el suelo rural *carece de derechos urbanísticos de edificabilidad*, propios del "contenido normal" de la propiedad urbana para poder ser edificada, por la razón, tantas veces repetida, de que *carece de deberes urbanísticos* que compelan a edificar y urbanizar. Creo que este principio jurídico sustantivo no ha sido suficientemente entendido en toda su trascendencia revolucionaria sobre el viejo derecho de propiedad. La supresión del *ius aedificandi* que la Ley del 56 otorgaba a *todo propietario de suelo*,

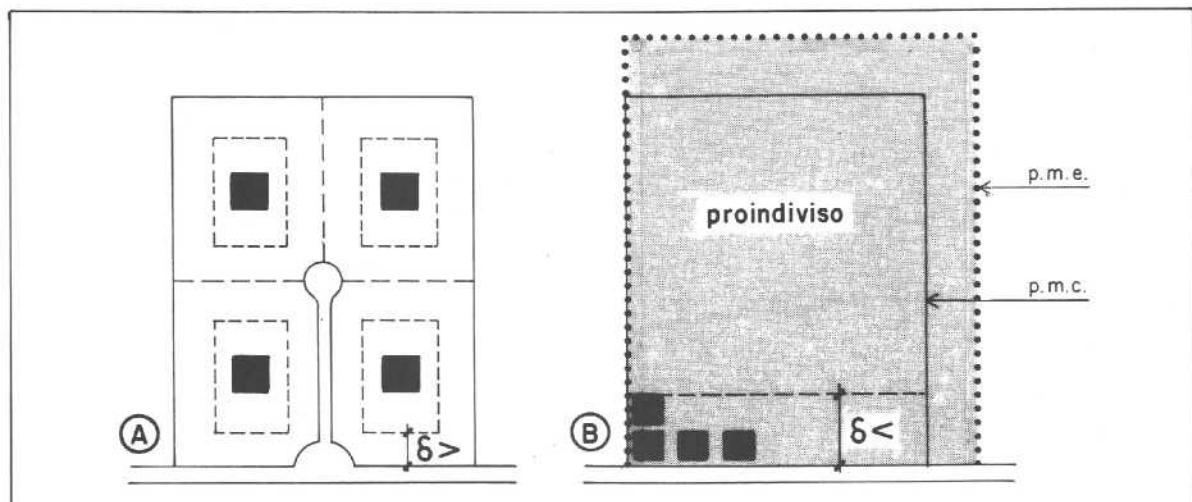
con aquél $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$, coloca radicalmente al Derecho Urbanístico español como el más "avanzado" del mundo occidental; ya que acaba desnudando de toda costra romanista al "contenido esencial" del derecho de propiedad del suelo, dejando la *nuda propiedad* del mismo (como su nombre señala) sin ningún derecho inherente o "natural" para poder construir, instalar o transformar el estricto *plano de dos dimensiones* que define la hoja del papel de su título registral de propiedad. Sin que previamente sea otorgada, concedida o conferida la facultad de alterarla o construirla con la *tercera dimensión*, mediante el acto administrativo de aprobación del planeamiento público y colectivo, la propiedad desnuda del suelo de dos dimensiones carece de tal derecho a edificarla. Y si este derecho se confiere, por interés general, tal facultad "atribuida" —no esencial a su contenido— comporta las obligaciones urbanísticas de repartir o compartir los costes sociales y económicos, en contrapartida a los beneficios privados que de ella se derivan. Por ello la edificabilidad, densidad de edificación o aprovechamiento edificatorio que algunos planes (y proyectos de Ley autonómicos, como el vasco) establecen en proporción a la superficie de suelo poseída o de una vivienda por parcela mínima edificable (en $x \text{ m}^2$ techo edificable por m^2 de suelo o n viviendas por Ha, que es igual), no sólo es un regreso a la Ley del 56, sino una regresión, históricamente injustificable; al volver a conceder *derechos de indemnización* cuando un solo m^2 de suelo rural fuese expropiado, además del valor urbanístico o por encima del propio de su valor inicial o agrario. Los artículos 104 y 107 LS son claros al respecto; y revivificar el espectro fantasmal de las "acumulaciones de volumen" del rural, con las que se promovieron verdaderas ciudades con la Ley del 56, parece un error histórico de trascendencia jurídica y económica incalculable (40). Lo cual no impide que, para contabilizar



Tres posibilidades de combinar la parcela mínima edificable (p.m.e.) respecto a la parcela mínima de cultivo (p.m.c.). Caso A: la superficie exterior, continua o discontinua, vinculada previamente a la parcela edificable e insegregable de ésta una vez edificada. Caso B: coincidencia de ambas parcelas. Caso C: (de p.m.c. doble que la p.m.e.): la superficie interior de la parcela queda mancomunada o en proindiviso para una o más edificaciones admisibles.

(40) En este sentido, me parece exigiría mucho mayor análisis jurídico la propuesta del Gobierno Vasco de consolidar "transferencias de aprovechamiento" entre fincas rústicas, para acumular en la finca edificable o *parcela receptora* los derechos de edificación de las fincas vinculadas o *parcelas complementarias* situadas a menos de 1.000 metros de la anterior. Las densidades de edificación en el Proyecto varían, según los usos, entre $0,01$ y $0,2 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Antes, ya habían iniciado esa misma

fórmula las Normas Regionales de Asturias (arts. 24 y 98) y los planes que las desarrollan (Gijón, Oviedo, etc.) con un criterio jurídico más registral y simple, al referirse a superficies discontinuas vinculadas registralmente a aquélla que no alcanza la superficie mínima edificable, sin hablar de acumulaciones del "derecho edificable" de unas a otras, aunque sin exigir la unificación registral previa a la licencia.



En A, segregación típica habitual de una finca, cuando p.m.e. es menor que la p.m.c. y con retranqueos mínimos de linderos. En B, agrupamiento de la misma edificación que en A, pero con p.m.e. mayor o igual que la p.m.c., para ampliaciones de edificios existentes o autorización de más de una edificación por parcela edificable, y con retranqueos máximos a accesos públicos y linderos.

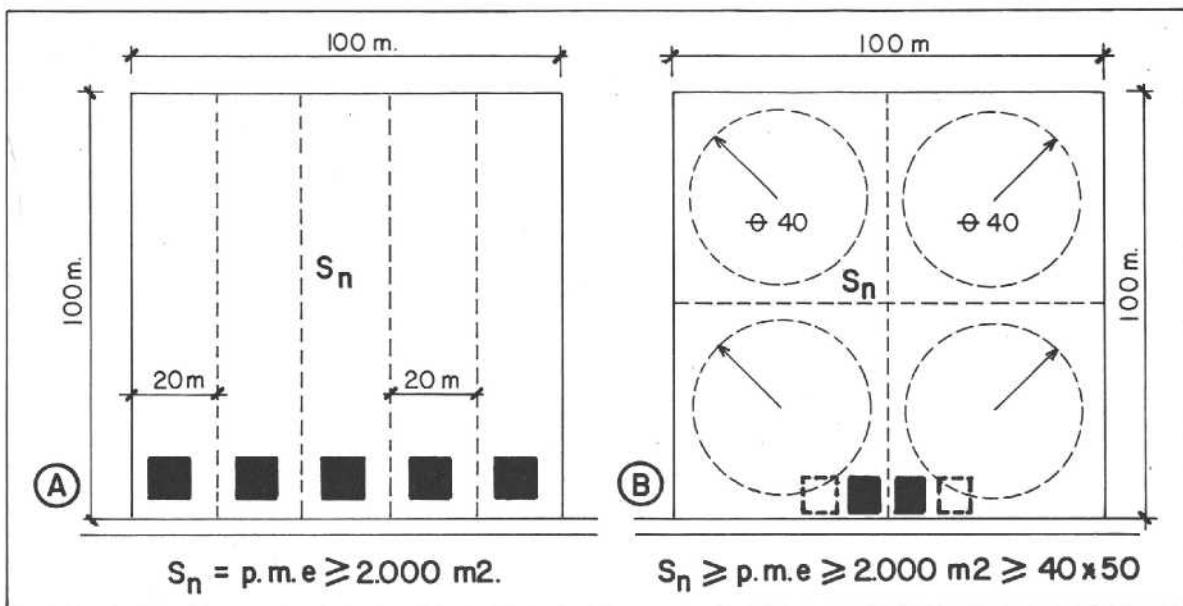
la superficie mínima de parcela edificable autorizada en cada zona rural puedan adscribirse o vincularse, previamente a la licencia y con aportación documental en un único asiento nuevo del Registro, superficies de *fincas discontinuas* o distintas a aquélla en la que se deseé o autorice construir; sin que por ello puedan edificarse más viviendas o más volumen sobre la edificable en proporción a las edificabilidades aportadas desde las otras; básicamente porque esta “reparcelación de derechos” no comporta la cesión gratuita al dominio público de las fincas “vaciadas” de su aprovechamiento, como sucede en el suelo urbano.

b) *El tamaño y forma de la parcela edificable* son los parámetros lógicamente manejados para instrumentar los límites geométricos a la formación de núcleo de población. Cuatro conceptos concurrentes sobre este tema deben contemplarse:

1. El primero y fundamental es la total y nítida distinción que debe hacerse entre *parcela mínima de cultivo* (con fines de garantía económica de la producción agrícola o forestal y efectos registrales indivisibles, que se regulan desde el plano sectorial competencial de la legislación agraria) y el concepto urbanístico de *parcela mínima edificable* (con fines propios de la edificación que se regula competencialmente desde el plano básico espacial de la normativa general del suelo). Ambos tipos de parcela no tienen por qué coincidir en sus dimensiones; diría más, no deberían coincidir, para evitar uno de los más nefastos efectos de la transformación espuria del espacio productivo rural. La simplificación conceptual que comporta la equiparación de las parcelas registralmente mínimas con la posibilidad de ser edificadas está induciendo, directa y mecánicamente, a establecer idéntica correlación entre propiedad del suelo y derecho a edificarlo —poco y escasamente, pero edificable al fin— que es precisamente lo que la ley niega como tal facultad original de la propiedad. La parcela urbanísticamente edificable puede ser *superior, igual o menor* que la mínima de cultivo. En el primer y segundo casos, sólo los que tengan mayores

o iguales superficies que las mínimas de cultivo podrán edificar, si reúnen los demás requisitos para hacerlo. En el tercer caso estaríamos en los gradienes de flexibilidad que generan los núcleos o asentamientos rurales ya explicitados. Incluso se resolvería por esa vía una de las reclamaciones más frecuentes de los agricultores que arguyen —para defender parcelas edificables pequeñas— la oportunidad de dar a sus hijos terrenos para que se edifiquen sus casas cuando regresen al campo: al ser la parcela mínima edificable inferior a la registralmente mínima divisible podrán construirse dos o tres viviendas, por ejemplo, en una misma parcela indivisible; lo que obliga a *proindivisos* o *mancomunidades* de suelo, que resuelven las necesidades familiares del agricultor y su familia, pero que nunca lo aceptarían los demandantes “urbanitas” típicos de segundas viviendas con chalet y parcelita en propiedad para ellos solos.

2. El segundo concepto es relativo a la interferencia normativa que mezcla y confunde los niveles del espacio jurídico antes descritos, mediante la práctica de los planificadores urbanísticos y la ideología sostenida de los agentes promotores y compradores, por la que el derecho a edificar es *variable* según sea de *secano* o *regadio* la unidad predial de origen rústico que se posea; no por el planeamiento y las condiciones objetivas del territorio, sino por los fraccionamientos derivados de prácticas económicas subjetivas y coyunturales del propietario, para convertir la misma finca de secano en regadio. Parece claro que la determinación jurídica del derecho a edificar en el suelo rústico *no puede variar* por el simple transcurso del tiempo con el mismo plan y sin modificar éste: lo que en el tiempo cero de vigencia del plan es secano y exige, por ejemplo, 20.000 m² para construir una sola vivienda, no puede incrementar su “derecho potencial” edificatorio por una mera transformación tecnológica de la naturaleza de los cultivos (sin comportar ninguna alteración del estatuto jurídico de la propiedad) que le legitime a hacer ahorra veinte viviendas en “regadio” sobrevenido so-



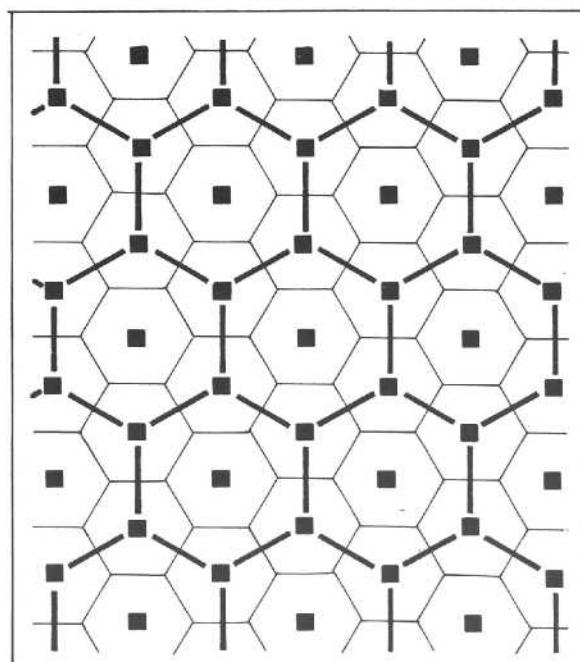
Dos formas de segregación y edificación de la misma finca matriz. En A: segregación en "longueras" de máximo aprovechamiento, sin exigir forma de parcela. En B: segregación de la misma finca en parcelas edificables sometidas a "frente mínimo a camino público existente" y/o círculo inscribible, que definen la forma de la parcela edificable.

bre la misma superficie. La separación del plano superior del *ius aedificandi* debe ser total respecto al plano inferior y base del derecho mercantil o civil que, por la legislación agraria, autorice fraccionamientos de la propiedad completamente ajenos a la potestad de edificar. La *parcela mínima edificable* en suelo rural puede ser superior, igual o, incluso, menor que la *parcela mínima de cultivo*, pero nunca temporalmente variable a tenor de esta última, operando cada una en planos jurídicos totalmente diferentes (como se ha visto en 2.2.1). Así pues, definir *a-espacial* e intemporalmente la no formación de núcleo de población, cuando se construyan viviendas en secano o regadio, con arreglo a la mutable parcela mínima de cultivo es no sólo antiurbanístico sino antijurídico y económicamente contrario a las "prácticas del buen labrador", ya que éste nunca espacerá construcciones por su finca recién puesta en regadio para convertir en improductiva mucha superficie de elevado precio. Tenderá, en cualquier caso, a concentrar su edificación, por elementales razones energéticas, como luego se verá al hablar de los retranqueos de la edificación.

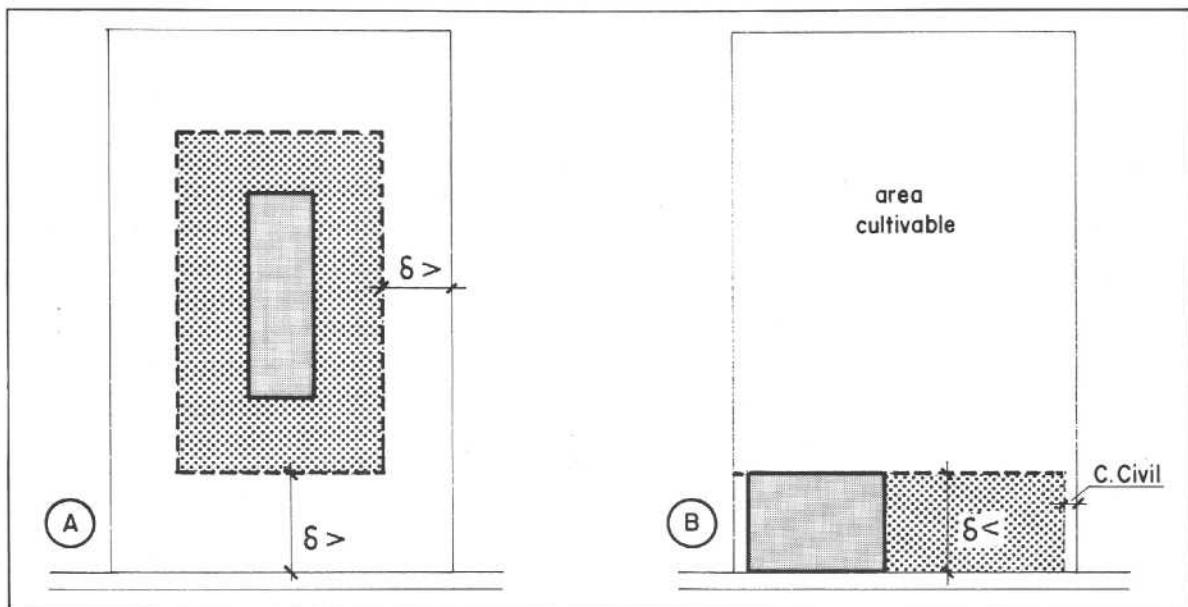
3. El tercero de los conceptos es el ya señalado en el problema del aprovechamiento, respecto a si la superficie de la parcela edificable debe ser *unitaria* en "coto redondo" o *discontinua*; pensando que nada obsta —con las debidas cautelas registrales y terminológicas, para que no se piense en un "derecho de edificación propio" que se transiere o acumula— a que ambos criterios se combinen o mantengan; siendo apropiado a las regiones o zonas de minifundio el que —si quiere favorecerse la concentración de la edificación en núcleos, áreas o junto a caminos— las fincas vinculadas *previamente* a esa edificación puedan ser *espacialmente discontinuas*, pero asentadas en *una misma inscripción* nueva totalizadora, suprimiéndolas de los anteriores asientos, y con la inscripción de la nueva edifi-

cación como indivisible e inseparable de la de tales fincas dispersas y registralmente agregadas.

4. Respecto al cuarto aspecto de las parcelas, tan solo referirse a la frecuente omisión de establecer la *forma* de las parcelas resultantes de nuevas segregaciones de fincas rústicas; ya que, a efectos del núcleo y para igual superficie de parcela edificable, no es lo mismo que ésta sea una "longuera" de 20 metros de frente o que sea cuadrada de 100 metros de lado; en el primer caso las edificaciones tenderán a distar 10 metros entre sí formando una "calle semiurbana" y en el segundo 100 metros.



Triste imagen de la óptima ocupación del espacio rural para "no formar núcleo de población": ¡El sueño de Christaller!



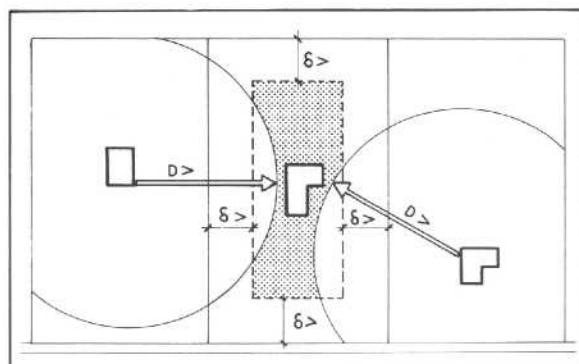
Efectos de las distancias: en A, mínimas a linderos, con el área edificable central y la cultivable perimetral. En B, máximas desde el acceso, con área edificable de borde y cultivable central (salvo separación linderos C. Civil).

Por ello es muy conveniente establecer el círculo inscribible o el frente mínimo de la finca edificable, para evitar "núcleos de población" funcionales y espaciales sobrevenidos "por sorpresa".

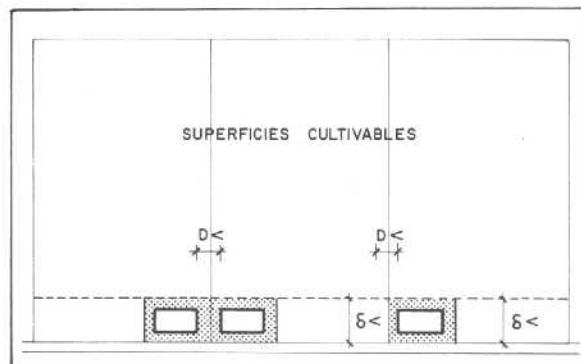
c) *Ubicación de la edificación: retranqueos, superficie construible, alturas y cerramientos.* Todos estos conceptos constituyen parámetros sustantivos en el resultado imprevisible de la construcción o instalación rural que habitualmente vienen regulándose en los planes, creo yo que desafortunadamente; por cuanto tienden a introducir *pautas geométricas de asentamiento* radicalmente espurias de las prácticas tradicionales del mundo rural, en general.

1. *Retranqueos.* La definición de la no formación del núcleo de población mediante la exigencia de *distancias mínimas a otras construcciones* ya existentes es, simplemente, un hábito ordenancista derivado de una perniciosa traslación del concepto de "densidad espacial" de carácter urbano y en áreas de viviendas unifamiliares, por el que se garantiza la óptima ocupación, y la *destrucción óptima*, de todo el territorio rural, según mallas hexagonales a lo Christaller. (Por no referirse de nuevo

a la inadecuación jurídica de este método "de la cola", antes visto, por el que quienes primero piden licencia invalidan para edificar a los que después entran en su radio de distancia-barrido.) Igual puede decirse de la obligatoriedad indiscriminada de separación *mínima* de la edificación a los *linderos* de la finca (que garantiza también tender a construir en la *mitad geométrica de la propiedad* destruyendo el máximo posible de los rendimientos agrarios de ésta. No conozco ejemplos de construcciones tradicionales agrícolas, de auténticos labradores, que se levanten su casa en la *mitad* de su huerta, cuando ésta es de mínimas dimensiones productivas. Por el contrario tenderán a ubicarla junto al camino de acceso público y en una esquina de la finca; incluso alineando las construcciones con el camino, sin retranqueos innecesarios de éste, y conservando la mínima distancia de separación al lindero de la colindante que señala el artículo 582 del Código Civil. Lo "tradicional" sería pues, señalar *distancias máximas de separación* de las otras construcciones, de los caminos de acceso y de los linderos de la finca; exactamente al revés de como se suele hacer en los planes y pro-



Efecto combinado de distancias mínimas a otras construcciones y a los linderos para "no formar núcleo".



Efecto combinado de distancias máximas a otras construcciones y a los accesos y linderos de parcela.

yectos conocidos (sin perjuicio de, además, señalar la mínima separación de carreteras y del Código Civil); con lo que se definiría una *franja máxima-mínima* para ubicar las construcciones, sus ampliaciones e instalaciones complementarias.

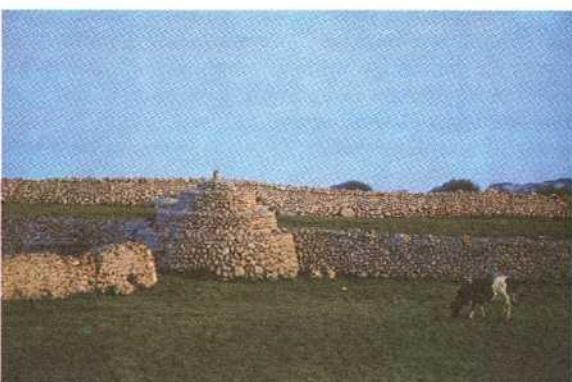
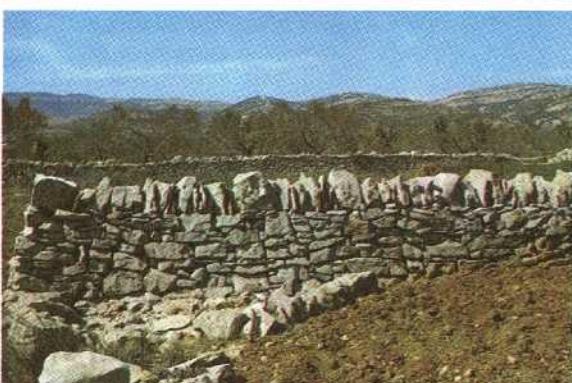
Criterio, por lo mismo, que sería aplicable a las nuevas construcciones en una finca que ya tuviese una edificación tradicional, y a las extensiones o ampliaciones de viviendas en "proindiviso" del suelo de la parcela mínima edificable, en las que debe imponerse una *distancia máxima* de separación a las otras edificaciones de la misma parcela, evitando su segregación de la finca matriz (41). Obviamente, en las zonas o regiones latifundistas o en grandes fincas de secano o forestal, las distancias mínimas o máximas a linderos como a caminos pueden ser irrelevantes, dominando otros criterios topológicos y topográficos de ubicación de las construcciones en medianas laderas, pie de monte o en lo alto de los cerros, singularmente en los viñedos, dehesas, zonas cerealeras y del Levante mediterráneo (cortijos, masías, quintas, etc.). En todo caso en cada zona ecológica, debe aprenderse de la sabia enseñanza de la práctica tradicional de los lugareños, estudiando sus pautas y estructuras de asentamiento.

2. Respecto a la *superficie edificable de techo* por parcela —por lo dicho al hablar de la fijación del derecho de edificación o aprovechamiento— su volumen, ocupación de parcela o magnitud no deben ser nunca directamente proporcionales a la superficie que se posea (como resulta de aplicar $x \text{ m}^2 \text{ techo}/\text{m}^2 \text{ suelo}$, o el porcentaje de ocupación de la parcela) sino fijadas como *superficies de techo y ocupación máximas*, en m^2 ; y, en todo caso, según cada uso singularizado admisible y cada zona rural diferenciada. Los requerimientos de prudenciales superficies útiles para cada uso se deben corresponder con *superficies máximas edificables* autorizadas por unidad de establecimiento y para cada uso, y correlativamente con *superficies mínimas de parcela* o finca, según el uso, y diferentes todas entre sí, para permitir una *utilización alternativa* adecuada de pequeños promotores o explotaciones, no para grandes industrias, hipermercados, moteles, sanatorios o cementerios de coches. De tal modo que no quema erigir indistintamente, en la misma parcela mínima edificable, tanto una vivienda unifamiliar como una industria o una gasolinera (variando sólo el coeficiente de ocupación de parcela para cada uso); ni que tampoco quema, a la inversa, que por tener una gran finca se pueda erigir una gran industria o un hipermercado en el propiamente llamado *suelo rústico* (véase, luego, apartado siguiente 2.3.4 de usos).

Otro comportamiento más "magnánimo" —incluso para no contar como núcleo de población— puede hacerse con *rehabilitaciones*, ampliaciones y

mejoras de casas o instalaciones tradicionales rústicas que, por su interés en conservarse, permitan prudentes incrementos de su superficie útil y construida sin excesivas restricciones.

3. *Altura de la edificación*. La indiscriminada y extensiva autorización nacional del artículo 74 LS a que en los Municipios sin plan se podrán edificar hasta *tres plantas*, se ha trasladado al suelo rústico de los planes y —lo que es peor— se ha integrado como "derecho mínimo edificable", garantizado por la Ley, en el derecho mismo de propiedad. Las observaciones que de tal derecho cuasi universal se están derivando en el campo español son notables y notorias (42).



Las bardas y cerramientos autóctonos como expresión de la especificidad del lenguaje de la arquitectura del territorio.

(41) Ignoro por qué las Normas Regionales de Asturias, estableciendo correctamente distancias *máximas* de separación entre construcciones en la misma finca, no lo hacen también con respecto a caminos y linderos. Igualmente sucede en el Proyecto de Ley del Gobierno Vasco. En el Proyecto de Ley canario del suelo rústico se exige señalar las "distancias máximas de las edificaciones a linderos y caminos (...) para cada categoría y área de suelo rústico" (art. 9.3).

(42) En el referido Proyecto de Ley canario, se establece un máximo de una planta, en general, y de dos plantas en los núcleos urbanos consolidados o en los asentamientos rurales existentes; salvo que el planeamiento establezca justificadamente otra cosa (art. 7.º del Proyecto).

Generosas interpretaciones de las tres plantas sobre la rasante natural y de la edificación aislada en el campo.



4. Respecto a los *cerramientos* de las parcelas se ha llegado a decir que no están sometidos a control ni licencia municipal por ser "derechos" emanados del artículo 388 del Código Civil y no del planeamiento. Insistir en que la arquitectura del paisaje, la morfología y estructura formal del espacio rural y su calidad misma vienen en gran parte determinadas por los materiales, altura, textura, color y adecuación de los cerramientos de las fincas sería ocioso, en teoría, por conocido; pero resulta obligado reafirmar que los planes deben cuidar mucho este aspecto, muy marginado habitualmente, por su enorme trascendencia en la morfología del paisaje rural, estudiando y aprendiendo de las prácticas tradicionales; incluso prohibiendo ciertas formas, materiales y técnicas que, aunque más económicas, pueden ser graves alteraciones de las prácticas históricas del lugar. El artículo 73 LS habilita, incluso, a prohibirlos en absoluto por razones paisajísticas y por encima de lo que diga el artículo 388 del Código Civil.

2.3.4. Usos y actividades admisibles o prohibidas: naturaleza de las intervenciones

La especialización de los usos en el suelo rústico exige técnicas selectivas de *compatibilización* con cada ámbito, zona o área rural, incluso más sutiles que en el suelo urbano. En éste suele hacerse por referencia a los usos residenciales y comerciales dominantes, y tráficos o molestias generadas a los mismos. En el espacio rural son —o deben ser— las características propias del medio físico (paisaje, suelos, filtraciones, cotas topográficas, fauna, etc.) las que *seleccionen* las ocupaciones permisibles con usos alternativos no degradantes de la naturaleza peculiar del espacio que se quiere preservar de la urbanización. Por ello, cada área o zona rural, identificada *microanalíticamente*, será susceptible de soportar más o menos alteraciones, o ninguna, de las que puedan dañar su ecosistema propio. No cabe, pues, asignar usos compatibles o incompatibles *grossó modo* con todo el espacio rural, indiferiadamente, como suele hacerse. Un mismo uso o actividad industrial, por ejemplo,

producirá impactos muy distintos según sea grande o pequeña la extensión que ocupa, su volumen, masa o altura, la ubicación topológica (en lo alto de un cerro, en la falda o en el valle), los sistemas de depuración medio ambiental que utilice y el tráfico de camiones, operarios o ruidos que genere. Por ello, no cabe identificar las compatibilidades de usos con el suelo rústico, como si éste fuese una superficie plana, homogénea e isótropa, en función de solamente la actividad en cuestión, el volumen edificable o la distancia a las demás construcciones.

El concepto de edificación aislada del suelo rústico lo es para cada *tipo y tamaño de uso y naturaleza de la explotación*, según el *valor de uso necesariamente ubicado* en ese medio rural, no como máximo aprovechamiento del "derecho urbanístico" o volumétrico de la superficie poseída. En otro caso, cuando la superficie total de la finca va a destinarse a usos que, siendo *compatibles* con el medio rural concreto y *necesariamente* ubicados en él, estén, no obstante, *en pugna con la naturaleza objetiva propia* del aprovechamiento o explotación agraria, cinegética, ganadera o forestal, que *cualifica* tal suelo como rústico y "no urbanizable", deberá alterarse su clasificación jurídica para ser transformado como *suelo urbano*, mediante modificación del plan y elaboración del *plan especial o parcial* apropiado, con su rigoroso estudio de impacto ambiental. Tal es el caso de las industrias peligrosas o nocivas, de los cementerios de chatarra, de los restaurantes y moteles, gasolineras, sanatorios, campamentos de turismo, cuarteles, almacenes de muebles, super o hipermercados y demás usos *netamente no rurales* en sí mismos que implican transformaciones irreversibles del espacio natural. En esos casos debería modificarse el plan —con procedimientos más o menos ágiles— y elaborar sobre la estricta parcela mínima edificable con tales fines, el plan especial que habilite las cesiones, obligaciones de urbanizar, la contribución territorial urbana sobre la totalidad de la finca, etc. que le corresponderían como suelo urbanizable (43).

La nefasta excusa de la supuesta declaración de *utilidad pública* o *interés social* encubre fraudes de Ley y —lo que es peor— de la naturaleza misma del espacio rural y de su concepto original, que facultan a ocupar el suelo rústico a bajo precio, con ninguna obligación urbanística compensatoria, sin cesiones ni cargas proporcionales, y que están dejando los polígonos industriales urbanizados prácticamente vacíos y rodeados de una pléyade de ocupaciones netamente urbanas, aisladas y dispersas por sus aledaños, como burlándose del ingenuo urbanizador que ha invertido millones en capital fijo en suelo e infraestructuras, sin saber que "ancha es Castilla". Hasta que no se vincule la contribución de las obligaciones y cargas urbanísticas al ejercicio mismo de la facultad de edificar donde fuere —siempre que con ello se altere la naturaleza del suelo en interés general— no dejará

(43) Esta transformación de la clasificación del suelo está bien vista en las Normas Regionales de Asturias (art. 23), pero no por ser usos "incompatibles", sino que, siendo compatibles por sí mismos, resultan *no rurales* por su *intensidad de transformación* y por su *extensión inadecuada* o superior a la pequeña máxima establecida en cada caso. Véanse los planes de Jerez y Petrer donde articula la transformación del rústico en urbano, por usos y extensiones de ocupación.

de ser más atractivo construir en el suelo rústico que en el urbano, con deterioro de ambos.

Las limitaciones de compatibilidad de los usos de utilidad pública o interés social que necesariamente hubiesen de ubicarse en el medio rural, más que a un listado cualificador de los mismos, debería hacerse para cada zona rústica con señalamiento de la *superficie edificable de techo máxima*, por unidad de establecimiento y tipo de uso, en correlación a la *superficie de parcela mínima exigible* a cada uso pormenorizado y según la *naturaleza de la transformación irreversible* que provoca en la totalidad de la parcela con tal actividad; de tal manera que un uso "compatible" con el rústico, cuando sus requerimientos de superficie, ocupación y naturaleza concreta del mismo sean superiores a las máximas fijadas, no por tener mayor parcela adscrita van a autorizarse, sino que requerirá transformar la *cualidad del suelo de rústico a urbano* o ubicarse en otra zona rural de umbrales más elevados o en un suelo ya urbano disponible.

Es claro que no es lo mismo autorizar una vivienda aislada en el rústico para que siga cultivando la totalidad de la parcela que para instalar una piscina, campo de deportes, cenadores, céspedes y garajes, que no tienen nada que ver con el medio rural. Lo mismo que un taller artesanal o industrial domiciliario, complementario de la vivienda y la huerta, no genera el mismo impacto que una industria media o grande o un taller de automóviles, los cuales inutilizan toda la parcela para los fines agrarios propios del lugar. Tanto la casachalet de ocio del "urbanita" como el taller de automóviles, o se van al suelo urbano o modifican el régimen jurídico, con todas sus cargas, del espacio que transforman. En esta misma línea, los campamentos de turismo, los usos comerciales, escolares, sanitarios y de hostelería, clubs deportivos y otras actividades, que constituyen alteraciones irreversibles de la naturaleza del suelo rústico, deben tramitarse como planes parciales o especiales, con todas sus consecuencias.

Pero es que, siguiendo la misma línea argumental, debe extenderse el análisis de los principios jurídicos que sustentan estos conceptos hasta sus últimas consecuencias. Si en el suelo rústico no "preeexisten" derechos a edificar ni transformar la naturaleza original que lo caracteriza, ni que puedan predicarse como inherentes a la propiedad, salvo que el planeamiento urbanístico lo contemple y el organismo competente de la ordenación del territorio lo autorice, ¿cuál sería la legitimidad para que las construcciones privadas destinadas a explotaciones agrícolas (aunque se ajusten a un plan o norma de agricultura), así como las "instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento

y servicio de las obras públicas" (como graveras y plantas de áridos, poblados de obreros, gasolineras, etc.), puedan *no someterse* a la autorización previa municipal y de la Consejería del Territorio, al no quedar afectadas por el artículo 85.2 LS? (ver apartado siguiente). La cuestión es muy relevante, porque atañe a la *creación* de un derecho a explotar aprovechamientos edificios e instalaciones *no reguladas en el plan o contra plan*, que pudieran ser lesivas para el interés general por realizarse sin el control competencial adecuado y como ejercicio de un derecho a construir derivado de la gestión de otras leyes no urbanísticas (44).

2.3.5. Procedimiento de autorización: hacia el planeamiento continuo

El trámite de información pública, control y autorización administrativa de las Consejerías de Urbanismo previas a la licencia municipal —que se exige en el artículo 43.3 LS por remisión del artículo 85.1, limitación 2.^a, LS para las construcciones de utilidad pública y viviendas no destinadas a explotaciones agrícolas ajustadas a planes de agricultura— confiere a este acto administrativo las características de un *proceso abreviado de planeamiento urbanístico especial*; por el que la edificación, no prevista por el plan en el suelo rústico, adquiere su legitimación como ordenación urbanística y el *derecho* de que carecía para poder otorgarle la licencia municipal de construcción; o es desautorizada por otras motivaciones y criterios de oportunidad y discrecionalidad sin derecho a indemnización. De modo similar, por otro lado, a lo que ocurre con cualquier otro planeamiento general, parcial o especial, el ejercicio de los cuales no se deriva de un derecho ínsito en la propiedad o por ella "adquirido" para poder ser transformada con fines urbanos (véase lo dicho al respecto en el apartado 2.3.2 sobre la autorización para edificar en el rústico como acto no reglado de licencia). De ahí que el valor y eficacia de este procedimiento especial de "planeamiento singularizado" sea trascendente, ya que con él se pretende adecuar una construcción y un uso concretos a un espacio "amorfo" y vacío, pero preciso, donde *no se había previsto* su transformación en el plan —aunque éste lo autorice genéricamente con determinadas condiciones— y con él se *localiza* exactamente lo que puede construirse; así como también se legitima el levantamiento de la prohibición genérica de edificar que pesaba sobre ese suelo rústico y que se perfecciona con la licencia municipal. La potestad última del desarrollo *concreto* del planeamiento municipal en el suelo rústico queda así residencia-

(44) Para abordar el esclarecimiento de esta duplicidad competencial y "aparición" de facultades de edificar no derivadas de la legislación urbanística o no legitimadas por planes concretos, en el Proyecto de Ley canario mencionado se expresa, en su artículo 5: 1) "Los actos de uso y aprovechamiento del suelo rústico conformes a su naturaleza, sin transformación del mismo y para su explotación agropecuaria y forestal están sujetos exclusivamente a las limitaciones establecidas por la legislación civil y administrativa especial aplicable por razón de la materia. 2) Sólo la ordenación territorial y urbanística legítima

da en la Administración Autonómica, quien legitima y gobierna la ordenación urbanística continua del espacio rural supramunicipal con cada acto de control aislado suscitado por las edificaciones de los particulares, y como condición previa para que el Ayuntamiento pueda otorgar la licencia respectiva. La función y competencia propia de la Comunidad para gobernar su territorio encuentra su más continua y necesaria intervención en el espacio rural.

La cuestión aparecería diferente si el propio planeamiento municipal ordena el suelo rural con precisión similar al suelo urbano, sin perjuicio de las pautas o directrices que hubieran emanado de la Comunidad, en cuyo caso la constante fiscalización autonómica sería redundante y el Ayuntamiento podría recobrar una autonomía de desarrollo de su plan que ahora —por la incertidumbre espacial del mismo— no posee. Hacia ese quasi planeamiento especial del suelo rural se está teniendo cada vez más en los planes y las leyes autonómicas (45). De este modo, el desarrollo menor y pormenorizado del plan, previsible en sus efectos en el espacio rural, se tramita como las licencias en el suelo urbano; los desarrollos “anómalos”, de usos o dimensiones excepcionales, previo *estudio de impacto ambiental*, se analizan como propuestas de intervención y ordenación del espacio rural concreto, con información pública y demás garantías administrativas, decidiéndose, en su caso, la prohibición de la implantación o la modificación del régimen del suelo de rural a urbano, con todas sus consecuencias. La dinámica que esto introduce en el planeamiento municipal del suelo rural propicia una práctica de planeamiento continuo, al ir incorporándose a la ordenación general, como planes especiales “ad hoc”, las ordenaciones aprobadas que van perfeccionando la planificación del espacio rural. Así las intervenciones previstas por el plan en los asentamientos rurales o las viviendas e implantaciones agrícolas menores, que cumplan todos los requisitos, se someten a casi actos de trámite, simplificando su procedimiento sobrermanera.

El otro gran caballo de batalla, la cualificación de lo que sean instalaciones de *utilidad pública* o *interés social*, se debe someter a su declaración expresa y motivada, no sólo por el Ayuntamiento sino, concurrentemente, por la Consejería u órgano competente por razón de la materia.

3. ENTENDIMIENTO DEL ESPACIO RURAL COMO ESPACIO SOCIAL VIVO

“Cuando el campo no respire las ciudades se asfixiarán”.

(Edgar FAURE) (46)

3.1. PLANIFICACION RURAL VERSUS REALIDAD SOCIAL

Intentamos acercarnos al mundo rural con la humilde actitud científica de quien tiene ante sí un campo de estudio desconocido. Sobre este campo sabemos que interactúan fuerzas aisladamente reconocibles en otros contextos, donde han sido mejor estudiadas; pero que, al entremezclarse en un espacio hasta ahora sólo conocido por científicos de la naturaleza, estas fuerzas cobran unas especificidades propias que no son analógicamente trasladables desde el mundo urbano. Me refiero a la irrupción violenta, en este campo inédito del conocimiento urbanístico, de las tensiones económicas, sociales, regionales, políticas, jurídicas y tecnológicas inducidas por el mundo urbano, de las que creímos habíamos quedado aislado el espacio rural, casi “retrasado” o, al menos, aún no contaminado. Los efectos en las estructuras agrarias, en el medio físico (como soporte pasivo de todas estas tensiones), en la morfología social, en los modos de vida de los “nuevos colonizadores”, en la misma ideología de la demanda, que altera las pautas tradicionales de un mercado casi hasta ahora parálico, en el papel que le toca jugar al espacio rural en el desarrollo económico nacional y regional, etcétera, son cuestiones que, cuando menos, deberán replantearse ante un futuro inmediato.

Volviendo a la intervención urbanística sobre el espacio rural, la cuestión no es solamente *legalidad sí o ilegalidad no*, ni tampoco establecer si es la ley la que debe plegarse a la *realidad social* o al revés, ya que esto sería confundir ideológicamente a los efectos con las razones, a las apariencias con la esencia. La cuestión estriba en deslindar unos efectos y sus factores o agentes de otros, investigar sus aparentes superposiciones y alianzas, e ir a las raíces múltiples y diversificadas de los procesos culturales, sociales, políticos y económicos que transforman ese espacio. Porque así la función del instrumento ordenador del espacio y la economía, que es la planificación, y la legitimidad que ésta debe otorgar a las intervenciones tutelares en nombre de la comunidad, en lugar de ser un *objetivo en sí y por sí mismo*, como tabla sagrada de referencia de la Ley, y de convertirse en objeto perpetuamente vulnerable y vulnerado *de facto* (lo que pone en una ridícula situación de falta de credibilidad a la

(45) En el Proyecto de Ley del Suelo Rústico canario (1986) se consideran dos supuestos en este sentido: uno abreviado sin información pública, cuando la construcción está expresamente contemplada y prefijada en el Plan, que opera con las garantías del silencio positivo de una “cuasi licencia”; otro con mayores garantías de información pública e informes positivos de planeamiento de diversos órganos, cuando lo que se pretende no está expresamente previsto o es una alteración sustancial, que opera por silencio negativo. Además, los “planeamientos singu-

lares” así aprobados van incorporándose a la ordenación general municipal, construyendo un mosaico de espacios ordenados que legitiman licencias posteriores en sus ámbitos, sin más trámites interpuestos.

(46) Frase pronunciada por E. FAURE, ex ministro francés de Agricultura, presidente del Consejo Regional del Franco Condado y del Comité Internacional para la “Campaña del Mundo Rural” del Consejo de Europa, en la sesión del Comité de 30-VI-86 (ver nota 13).

Ley y a la Administración que debe hacerla cumplir), podría llegar a ser un medio integrador de intervención económica, política, social e incluso cultural que *totalizase las estrategias de gobierno y planificación sobre el espacio*.

Pueden advertirse los dos niveles o planos bien diferenciados: uno el de las avanzadas supraestructuras normativo-jurídicas (que regulan la planificación espacial y económica como progresivo desarrollo cultural de las fuerzas productivas) y el otro el plano de la subdesarrollada infraestructura de las relaciones sociales (que anquilosa la evolución de la estructura de la propiedad de la tierra y sus conceptos anexos). Creo que es en el desolador vacío que separa estos dos niveles donde reside el principal y más difícil obstáculo para la superación histórica y cultural de la contradicción entre el *interés social colectivo* y las *prácticas individuales*. Esta contradicción, que más o menos ha ido puliéndose en los procesos traumáticos de producción del espacio urbano en España (donde la propiedad ya ha empezado a comprender que no posee derechos naturales para usarla y gozarla como le plazca), sin embargo, es en el espacio rural y en la concepción cultural heredada, feudal y primitiva, donde no está superada dicha contradicción. Precisamente, ahora que las clases populares inician o pueden iniciar su ansiado acceso a la propiedad de la "tierra firme" (y no ya sólo a la llamada "horizontal" de los pisos en el aire) es cuando la contradicción cultural, ideológica y económica estalla masivamente en cada acto registral de acceso a la propiedad de los nuevos poseedores marginales, y airadamente, frente a la "supraestructural" y "antisocial" pretensión de la Administración y del planeamiento de no dejar edificar en la parcela rústica. Luchar contra fantasmas es posible, pero conviene saber que son fantasmas "reales" y no creer que son inexistentes o imaginarios.

La cuestión de la *legalidad*, como arma arrojada en la lucha, es uno de los fantasmas irreales. Lo grave de los procesos de destrucción y reproducción del espacio rural no radica en que sean construcciones o procesos *ilegales* y, por tanto, todo huerto, casa o instalación sin licencia o contraplan es nociva "per se"; sino la *forma* en que ocurren, dónde se ubican y a qué precio social. Lógicamente tienden a hacerlo en los mejores espacios agrarios y paisajísticos, dónde y como quiere la oferta decidida. No creo que nadie esté contra la segunda vivienda como tal o contra las prácticas agrícolas alternativas. Lo que invalida el resultado no es tanto el producto ni su proceso de producción, sino *dónde* se produce, en última instancia. La misma producción racionalizada, social y espacialmente dejaría de ser un fantasma para ser una conquista social, como fueron para el chabolismo las viviendas de protección oficial.

Y el planeamiento urbanístico o la planificación territorial tiene la miseria esencial de ser un *aparato supraestructural y voluntarista*, con un avanzado grado de contenidos racionales o colectivizadores de los intereses y deberes sociales, que choque históricamente con las concepciones ideológicas difundidas por el sistema dominante. En rigor histórico,

lo que ciertamente está de más y es un estorbo —piensa esta ideología— es el planeamiento mismo, como la práctica política demuestra. Es la "ordenación" territorial la que configura un traje demasiado estrecho, racionalista, preciso, mal cortado y diseñado para un cuerpo ideológico y social tan ágil, "espontáneo", primitivo, dividido e imprevisible. El saber cómo poner el puente para enlazar los dos planos o niveles antagónicos anteriores es la cuestión básica que se ha dejado al Gobierno de la nación, al municipal y al autonómico. Y este vacío histórico y cultural no creo que se pueda salvar sólo con disciplina y represión activa, ni mucho menos con dejar que las cosas sigan sus tendencias dominantes y "espontáneas": porque también responden, en última instancia, a la "disciplina" férrea de las leyes del mercado libre y de sus agentes, quienes señalan las órdenes de consumo masivo. Se precisa todo un cuerpo teórico y práctico de reflexión científica capaz de ilustrar lo que debe ser la *nueva cultura de la planificación territorial*, como objetivo social, económico y, sobre todo, político.

La otra miseria de la planificación espacial, en un contexto anárquico o individualista, es quererla utilizar como resultado final cerrado, proyectando al futuro rígidas concepciones o insuficientes reflexiones simplificadoras del presente y utilizando mecanismos que exigen un severo control de los innumeros agentes económicos privados, cuando el sistema no controla, en absoluto, sus tácticas ni prácticas. El desbordamiento de la pretendida "ordenación" del territorio está garantizado por la propia estructura de lo que pretende ordenar. En este contexto estoy conforme con la expresión política de que "lo fundamental no es tanto ordenar el territorio como *gobernar el territorio*" (47). Pensar que el planeamiento y el gobierno ordenador puede imponer, sin graves traumas o infracciones, pautas de comportamiento extrañas a la propia *estructura meta-jurídica* del sistema de relaciones de producción es candoroso cuando no hipócrita; salvo que aquél planeamiento y su gobierno se entiendan como *reflexión científica continua* que precisan de constantes golpes de timón incrementales que *gobiernen* su práctica y sus procesos en el seno de una estrategia amplia de intervención e iniciativa políticas largamente madurada. Ese fue el sueño de la tecnocracia eficaz y voluntarista del planeamiento como ordenación y meta en sí mismo, que ocultaba sus deficiencias ideológicas y su ignorancia en el gobierno despótico, ni tan siquiera ilustrado.

El *retomar la iniciativa intelectual y política* mediante una *nueva cultura del territorio* o, simplemente, tomarla por vez primera en el proceso de producción del espacio rural es, ciertamente, *pasar de un urbanismo espontáneo a una geografía voluntaria* (MANGADA, op. cit. p. 256). Entendiendo aquí como "espontáneo" lo que no es racional ni reflexivo, sino manipulado por la tecnocracia, la ideología y los intereses económicos dominantes

(47) Cfr. MANGADA, E.: "Gobierno autonómico, ordenación del territorio y desarrollo del espacio regional", en autores varios (1984), *Metrópolis, territorio y crisis*, p. 251.

que han inoculado a innumerables "homúnculus oeconómicus" para que ellos difundan su estrategia con sus prácticas y para convertir en "popular", "social" y aún "democrático" (bajo la apariencia de su "libertad") lo que no es sino garantía de servidumbre, por el agotamiento anárquico de los recursos energéticos y del incremento masivo del consumo alienador. Y entendiendo por "voluntaria" lo que es producto de la *reflexión científica* y de la *racionalidad social*, desmitificadoras de ideologías y reconductoras de las prácticas sociales alienadas, con la voluntad que genera la *persuasión* y la *comprensión* de los procesos entre las víctimas de los mismos; no por la voluntad "voluntarista" de unos déspotas desde la supraestructura de la eficacia.

3.2. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Ante este contexto general de los nuevos procesos en el espacio rural —indicativo de un universo complejo de interrelaciones, no claramente identificables en todos los casos, que se ofrecen en una mixtura de clases, espacios, ideologías, economías y valores, tan sutil y abigarrada como el suelo urbano histórico de nuestras ciudades— no caben generalizaciones groseras, ni acciones tajantes, sino un aproximarse, un debatir cada circunstancia, con igual mimo y *pudor* intelectual que el experimentado durante al menos dos décadas para conocer las claves interpretativas y acaso las medidas operacionales de intervención más idóneas en los cascos históricos y en el suelo urbano en general.

El suelo rústico es el gran desconocido de la práctica y de la técnica del urbanismo actual. Se carece de instrumentos conceptuales afinados para apreciar su diversidad con la sutileza que muestra su variedad. Se carece de teoría general que permita pergeñar una estrategia inmediata y clara. Los urbanistas —en su práctica teórica del diseño arquitectónico, con formas y espacios, tipos y usos— han llegado a *comprender* cómo funcionan los mecanismos conformadores de la ciudad, los códigos genéticos de *lo urbano*. Del campo, como espacio que ahora se halla en continua formación y transformación urbanística, de lo *no-urbano*, de *lo rústico* desconocemos casi todo, si lo comparamos con la certidumbre del conocimiento que se posee sobre "lo urbano". Porque hasta ahora el suelo rústico era el marginado por definición del proceso edificador, lo que sobraba como *no-urbanizable*, después de robarle todo lo hipotético y deseable para ser urbanizable. La personalidad de *lo rural* era *no-ser urbano*. Su identidad es una negación. Comenzar tan sólo por *recuperar su identidad* como mundo y objeto comprensible es, en sí mismo, positivo por su valor y complejidad activa. El suelo rústico es el reto del urbanismo moderno (48).

Y lo dramático es que los urbanistas comenzamos a preocuparnos por el espacio rural cuando éste plantea el reto social y ecológico, y aún legal, de acoger a los "urbanitas" alienados que se des-

parraman por su ámbito. Es decir, *lo pensamos* como objeto de reflexión sólo cuando plantea problemas *urbanísticos*: Hasta ahora podía ser flaqueza de los ecologistas y naturalistas el preocuparse del campo. Ahora —intelectual y prácticamente hablando— se nos *aparece* cuando comienza a albergar problemas económicos, sociales, higiénicos y urbanísticos, de contaminación masiva, de esquilmación irreversible, de poder convertirse en ciudad o de llegar a ser pseudourbanizable. De nuevo, no obstante, surge como objeto receptor/invidido por los flecos o excrecencias de la ciudad: como "imprevisto" suelo urbanizable, como *problema* para la demanda "espontánea" desde lo urbano. Siempre lo rural ha sido un ser que cobra su existencia, su cartesiano *pensar* en él, cuando puede dejar de ser él mismo, cuando comienza su *no-ser*; un ente explotado y explotable hasta en su propia existencia. Al menos, entendámosle para nuestro acervo intelectual; porque si no se entrevine inteligentemente y con urgencia tendremos que comprobar, como decía nuestra musa "Passer", que el dinero no se come.

No es éste el lugar para hacer unas petulantes recomendaciones de aproximación concreta a las eventuales vías de reconducción de este proceso amenazante; porque sería, por lo sustentado aquí, una posición anticientífica al postular soluciones generales a-espaciales de problemas estructurales, espaciales e históricos muy precisos. No obstante, las líneas maestras de un enfoque político y conceptual del problema creo haberlas esbozado. A modo de reflexión formuló, empero, una cadencia de intervenciones en grandes paquetes de políticas operativas para poder abordar íntegramente los fenómenos descritos de producción y destrucción del espacio rural:

1. *Reflexión científica y voluntad política*, para entender que se está ante un *fenómeno social* de raíces estructurales profundas, alimentado por el modo de producción y de relaciones dominantes que exige serios análisis para su captación concreta; debiendo explicitar los poderes públicos centrales, autonómicos y locales una inequívoca actitud de abordar una *estrategia integradora* a nivel nacional, subregional y municipal, mediante dos tipos de medidas complementarias: unas de *transformación estructural*, imaginativamente creadoras de nuevas condiciones económicas y sociales *positivas* y *alternativas* (reconversión, inversión y transformación de estructuras agrarias); y otras de *reconducción táctica*, coactivas y persuasivas, informativas, normativas y disciplinares (reconversión de prácticas culturales).

2. *Reformas de coordinación legislativa* y de programación de inversiones que resuelvan las innumerables contradicciones actuales entre leyes sectoriales y entre actuaciones diacrónicas u omisiones de actuación (reforma y planificación agraria, reforma sustantiva de la legislación del suelo en cada Comunidad, legislación hipotecaria, incidencia de los colegios profesionales, sanidad, planificación

(48) Que yo conozca, como tema monográfico y con ámbito nacional, se llevan celebrando ocho Congresos o Jornadas

sobre el suelo rústico, exclusivamente, sólo desde 1982: véase AA.VV., en actas y ponencias, de la bibliografía adjunta.

hidráulica, explotaciones forestales y mineras, ganaderías, etc.); y a nivel nacional o entre Comunidades Autónomas para disolver los efectos de borde entre ellas (áreas de montaña, sierras y pueblos deshabitados, parques y áreas de protección de la naturaleza).

3. *Planificación de intervenciones positivas, económicas y espaciales*, para identificar espacios naturales, productivos, protegibles y urbanizables y poder programar sincronizadamente operaciones de reconversión agraria alternativa en *planes generales agrarios*, tendentes a elevar las rentas diferenciales rurales y disminuir las urbanísticas (reequilibrio intersectorial del espacio económico); así como mejorando el afinamiento estratégico de la *planificación y gestión urbanística continua* en el suelo rústico (actuaciones públicas o mixtas alternativas de primera o segunda vivienda y de simples huertos no edificables, autoconstrucción, convenios de legalización/reconversión, ayudas sociales, industrialización alternativa, creación de parques-ocio, política de suelo público, etc.).

4. *Política de información-culturización masiva* al comprador y al ciudadano en general, sobre sus derechos, peligros y obligaciones frente a promotoras y frente a la comunidad; nueva concepción de la propiedad, del medio ambiente y de los recursos naturales (sensibilización para la participación e integración cultural y cívica en la gestión y control del medio ambiente).

5. *Política de apoyo a la legalidad y defensa de la disciplina* con la decisión política, energía y los medios/recursos económicos y humanos a todos los niveles necesarios para que, toda vez articuladas las anteriores políticas y simultáneamente con su aplicación se recupere la iniciativa y la credibilidad democrática de los poderes públicos con la *co-responsabilización cultural* del cuerpo social todo.

Tal vez, reflexionando mucho más y debatiendo este reto inaplazable entre todos, así como adoptando medidas urgentes y estratégicamente orientadas en el seno de una transformación cultural y económica profunda, podamos evitar tener que darle la razón a "Passer".

BIBLIOGRAFIA BASICA ESPAÑOLA SOBRE EL SUELO RUSTICO EN RELACION CON SUS PROBLEMAS URBANISTICOS

AA.VV., en actas y ponencias de las siguientes Jornadas sobre esta materia, exclusivamente:

a) Jornadas de Crecimiento Urbano Clandestino en Canarias, COAC (fotocopias), octubre 1981.

b) I Jornadas de Urbanismo, *Urbanismo y medio rural. La vivienda ilegal de segunda residencia*. Dip. Prov. Valencia, mayo 1982 (publicado en 1983).

c) Jornadas sobre *Ordenación Territorial Rural*, COAB, Mallorca, diciembre 1982, publicado como *Resumen de las Jornadas de Ordenación Territorial Rural*, COAB, Palma, 1984.

d) *Coloquio hispano-francés sobre Espacios Rurales*. Madrid, abril 1983 (publicado en 2 vols.). Inst. Est. Agr. Pesq. Alim. (MAPA), Madrid, 1984.

e) Jornadas sobre *Suelo no urbanizable en Canarias*, Consej. OPOT y MA., Comunidad Autónoma de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, enero 1984 (fotocopias).

f) "Reuniones de urbanismo y espacio rural", Segovia, mayo 1984, DGATU (MOPU) y Cons. OPOT, Junta Castilla-León (fotocopias). Ver PALA BASTARAS, J. M.: *Memorandum de las reuniones de urbanismo y espacio rural*, DGATU, Madrid, 1984.

g) Jornadas sobre *Urbanismo y suelo rústico. El suelo no urbanizable: áreas de cultivo y minifundio*. Murcia, diciembre 1984, Ayuntamiento de Murcia (fotocopias).

h) I Jornada Técnica sobre *Tractament del Sòl no Urbanitzable*, Ripollés, junio 1985, Dip. de Barcelona, Servei Parcs Naturals (publicado, febrero 1986).

AA.VV. (1984). *Metrópolis, territorio y crisis*. Ponencias de las Jornadas del mismo nombre de febrero 1984, ed. Asamblea de Madrid y revista "Alfoz", Madrid, 1985.

AA.VV. (1984). "Madrid en la crisis económica", monografía de *Alfoz*, n.º 5, enero 1984, Madrid.

BAGNASCO et alter (1982). *Descentralización de la producción, economía informal y territorio en la crisis económica*, Dip. Prov. Madrid, 1983.

BARTOLOMÉ, L. (1982). *Medio físico*. Documentos para la revisión del PG del Área Metropolitana de Madrid, n.º 4, Dip. Madrid.

BUSQUETS, J. (1976,a). "Políticas de vivienda versus urbanización marginal", *C. y T.* 1/1976, pp. 9-28.

BUSQUETS, J. (1976,b). "La urbanización marginal en Barcelona", *LUB*, Barcelona.

CASARIEGO, C. (1984). *Las Palmas, dependencia, marginalidad y autoconstrucción*, IEAL, Madrid, 1987 (en prensa).

CASTELLS et alter (1986). *El desafío tecnológico. España y las nuevas tecnologías*, Alianza edit., Madrid.

CELADA, F., LOPEZ GROH, F. & PARRA, T. (1985). *Efectos espaciales de los procesos de reorganización del sistema productivo en Madrid*. Serie Estudios e Investigaciones, n.º 5, Comunidad de Madrid, COTMAV.

CETA (1977). *Urbanismo marginal en Tenerife. La comarca de Santa Cruz La Laguna* (informes), 1973-77.

COMUNIDADES AUTONOMAS (Legislación, proyectos de Ley y normas de las):

a) CANARIAS (1986,a). *Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias*, B. O. C. A. de Canarias, n.º 48, de 17 de abril 1987.

b) CANARIAS (1986,b). *Ley 6/87, de 7 de abril, sobre sistema de actuación de urbanización diferida*, B. O. C. A. de Canarias, n.º 48, de 17 de abril 1987.

c) GALICIA (1985). *Ley de 22-VIII-1985, de Adaptación de la del Suelo a Galicia*, "BOE" 26-X-85.

d) GENERALIDAD DE CATALUÑA (1981). *Ley 9/1981. Noviembre, sobre Protección de la Legalidad Urbanística*, "BOE" 22-XII-81.

e) GENERALIDAD DE CATALUÑA (1983). *Ley de 21 de noviembre 1983, de Política Territorial*, "BOE" 21 enero 84.

f) GOBIERNO VASCO (1985). *Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana* (borrador no aprobado).

g) MADRID (1984,a). *Ley 4/1984 de 10-II, sobre Medidas de Disciplina Urbanística*, "BOE" 6-IV-84.

h) MADRID (1984,b). *Ley 10/1984, de 30-V, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid*, "BOE" 10-VIII-84.

i) MADRID (1985). *Ley 9/1985, de 4-XII, Especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la C.M.*, "BOE" 13-V-86.

j) PRINCIPADO DE ASTURIAS (1984). *Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural*, BOPA, n.º 25, 31-I-1984 (editadas como libro por la Consejería de OTV y MA).

CONSEJERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA (COTMAV, 1984). *Urbanizaciones ilegales. Programa de actuación y catálogo* (2 vols.), Dirección General de Urbanismo. Comunidad de Madrid.

CONTRERAS, F.; BLASCO, V.; VILLARINO, T.; GALVAN, G.; DUQUE, J. L. & CASTAÑER, J. J. (1981). *Impacto físico, social y económico de urbanizaciones de segunda residencia*, DGATU, MOPU, Madrid, enero-febrero 1981.

- COPLACO (1978). *Estudio de las urbanizaciones de segunda residencia en la provincia de Madrid*, MOPU, Madrid.
- DEL CANTO FRESNO, C. (1983). "Presente y futuro de las residencias secundarias en España", en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.º 3, Ed. Univ. Complutense, Madrid, 1983, pp. 83-103.
- DEL CANTO FRESNO, C. (1985). "Localización de residencias secundarias y Modelo Territorial. El ejemplo de Madrid", en *Espacio, Sociedad y Economía en la Comunidad Autónoma de Madrid*, Asociación Marileña de Ciencia Regional, pp. 97-119.
- DOMINGO, E. & BALLESTEROS, G. (1984). "Las huertas metropolitanas en precario", *Alfoz*, n.º 10, pp. 34-7, Madrid, noviembre 1984.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J. M. (1983). "Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable: nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la Ley del Suelo", *C. y T.* 2/1983, pp. 59-72.
- FERNANDEZ, GUIASOLA, MORALES & MUÑIZ (1983). *Los problemas del suelo no urbanizable y la definición del núcleo de población en áreas de asentamientos dispersos. El caso de la Cornisa Cantábrica (Asturias)*, DGATU (MOPU), Madrid.
- GAGO, V.; CHECA, N. & VALCARCEL, R. (1980). *Estudio de las urbanizaciones de segunda residencia en la provincia de Madrid*, COPLACO, Madrid.
- GARCIA HERRERA & PULIDO MAÑAS (1982). "Los procesos de crecimiento urbano en la periferia de Santa Cruz de Tenerife", *C. y T.* 2/82, pp. 25-43.
- GAVIRIA, M. (1971). *Campo, urbe y espacio del ocio*, Siglo XXI, Madrid (recopilación de artículos de 1966 a 1969).
- GAVIRIA, M. et alter (1983). *Posibilidades de desarrollo de la agricultura periurbana en el área metropolitana de Madrid*, COTMAV, Comunidad de Madrid.
- GOMEZ OREA, D. (1985). *El espacio rural en la Ordenación del Territorio*, Inst. Est. Pesq. y Alim. (MAPA), Madrid.
- HERCE, M. (1975). "El consumo del espacio de las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña", *C. y T.* 4/1975, pp. 45-56.
- HERCE, CARALPS & TARRAGO (1979). "Instrumentos de planeamiento y gestión de las urbanizaciones no legalizadas", *Cuadernos de Gestión Municipal*, CEUMT, Barcelona, 1979.
- JUNG, J. (1971). *La Ordenación del Espacio Rural*, IEAL, Madrid, 1972.
- LABORATORIO URBANISMO BARCELONA (LUB) (1972). "Teoría y praxis de la urbanización marginal", en *El crecimiento de las ciudades* (D. Lewis, Ed.), G. Gili, Barcelona.
- LOPEZ DE SEBASTIAN, J. (1977). *Destrucción de recursos naturales y ordenación territorial*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- LOSADA, R. (1985). "Notas en torno al Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma Vasca", *RDU*, n.º 92, marzo-abril 1984, pp. 315-339.
- PARRA, F. (1980). "Las Cuevas de Guadix: un hábitat y un paisaje", *C. y T.* n.º 1/80, pp. 79-86.
- PORTELA, PINO & BARCIA (1983-84). *Estudio de los elementos determinantes del medio rural. Tratamiento técnico y revisión jurídica: el caso gallego* (síntesis de dos trabajos previos), DGATU (MOPU), Madrid, 1984.
- SOLA MORALES, M. (1974). "La urbanización marginal y la formación de plusvalías del suelo", *Papers*, n.º 3. Universidad Autónoma Barcelona, 1974.
- UNIO DE PAGESOS (1980). *Per la defensa de l'espai agrari a la comarca del Maresme*, septiembre 1980, y *Reflexió i propostes per a una política d'ordenació i protecció de l'agricultura al Baix Llobregat*, noviembre 1980.
- VALENZUELA, M. (1976). *Urbanización y crisis rural en la sierra de Madrid*, IEAL, Madrid.
- VELAO REYES, F. (1985). "País Vasco. Comentarios al Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana", *CEUMT*, n.º 83/84, febrero-marzo 1985, pp. 12-41.
- ZALDIVAR, R. (1984). *Evaluación de la pérdida de suelo agrícola debida al proceso de urbanización. Análisis y recomendaciones*, DGATU (MOPU), Madrid.