

DE LOS «ESTABLIMENTS» A LAS PARCELACIONES ILEGALES

Ricard Pie y Ferrán Navarro

El estudio y análisis de ciertas «patologías» urbanísticas puede que sea un buen camino para adentrarse en los secretos de suelo rural y su uso social. En este estudio se analiza el caso particular de las parcelaciones ilegales de la periferia del municipio de Palma de Mallorca y en él se extraen conclusiones con valor general para la ordenación del suelo «no urbanizable».

El campo es un espacio humanizado cuyas transformaciones siempre se han producido de forma extensiva. Los cambios que ahora se pueden producir deben medirse desde la idea de cuáles serían sus efectos de generalizarse.

La propuesta que se expone busca este ajuste, evaluando las nuevas transformaciones y su impacto en base a este criterio.

AS cuestiones del suelo «no urbanizable» están superando a los urbanistas. Su «degradación» escapa a sus voluntades. Las propuestas de protección, la exigencia de un mayor control municipal y una aplicación más estricta de la disciplina urbana, la añoranza de los paisajes naturales perdidos, la formulación de una nueva ciudad difusa, etc., son ideas que se cruzan y entrecruzan en sus estudios y planes sin excesivo

Ricard Pie y Ferrán Navarro son arquitectos.

NOTA.—El estudio sobre las parcelaciones, asentamientos y núcleos de población en el suelo urbanizable y no urbanizable de Palma de Mallorca fue un encargo del Ayuntamiento a un equipo

From Majorcan «Establiments» to illegal ground squatting

A study and analysis of certain urbanistic *pathologies* is here held to be a way of clarifying the secrets inherent in social attitudes to rural ground and its usage. A close study is made of the specific case of illegal squatting on land on the outskirts of Palma de Majorca. From this, general conclusions are drawn as to the better ordering of non-buildable ground-space.

The countryside has always been a living space whose changes have been undergone on a wide scale. Those changes that it might now suffer should thus be envisioned in terms of their generalizable consequences.

The proposal here put forward tends towards such an analytic reappraisal, judging new transformations in the light of this insight.

éxito. El suelo rústico se presenta como un espacio vivo y activo del que es difícil valorar y encauzar su uso social.

El estudio que vamos a presentar se centra en este territorio, y se concreta en unas «patologías» que se producen en este espacio. La cuestión la planteó el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, como resultado de uno de los muchos «flecos» que dejó suelto el planeamiento general y que debieron

formado por el abogado Josep Maria Alibes, la geógrafa María Antonia Carbonero, la socióloga Marisol García y el estudiante de arquitectura Miquel Diez, dirigido por los arquitectos Ricard Pie y Ferrán Navarro.

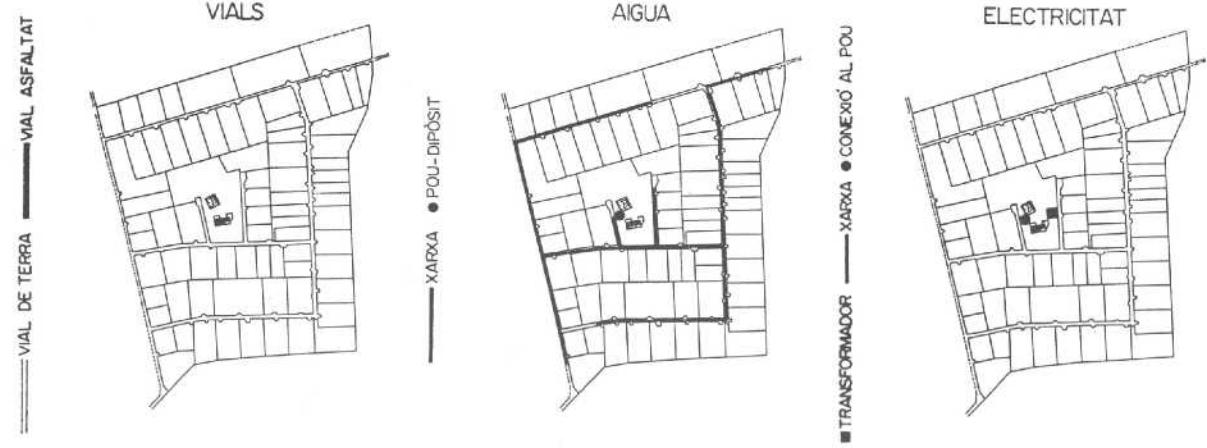
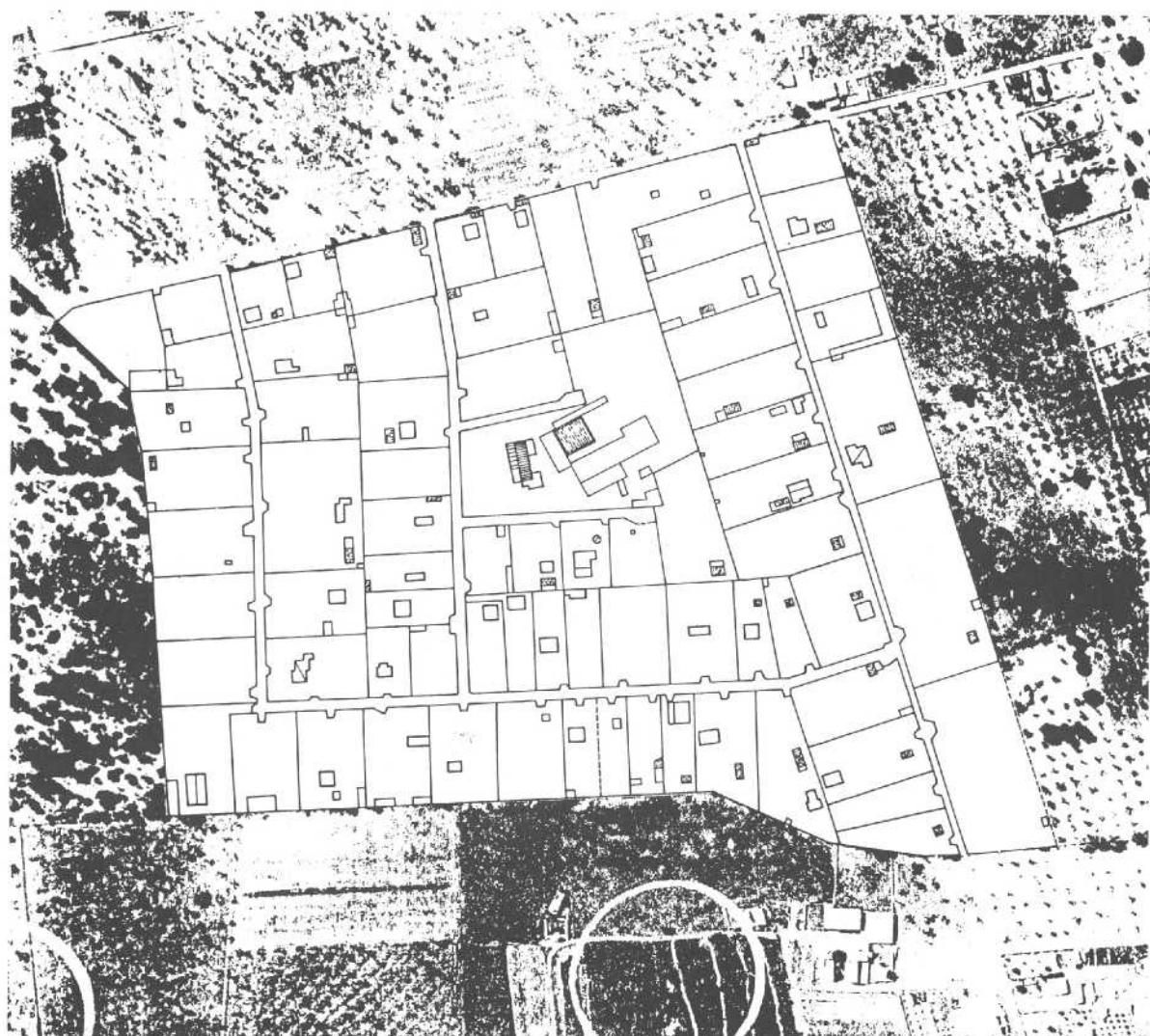


Gráfico 1. *Ficha de la parcelación Son Prunés, código E32, elaborada por el Estudio, con el levantamiento parcelario, la evolución histórica y las infraestructuras urbanísticas existentes*

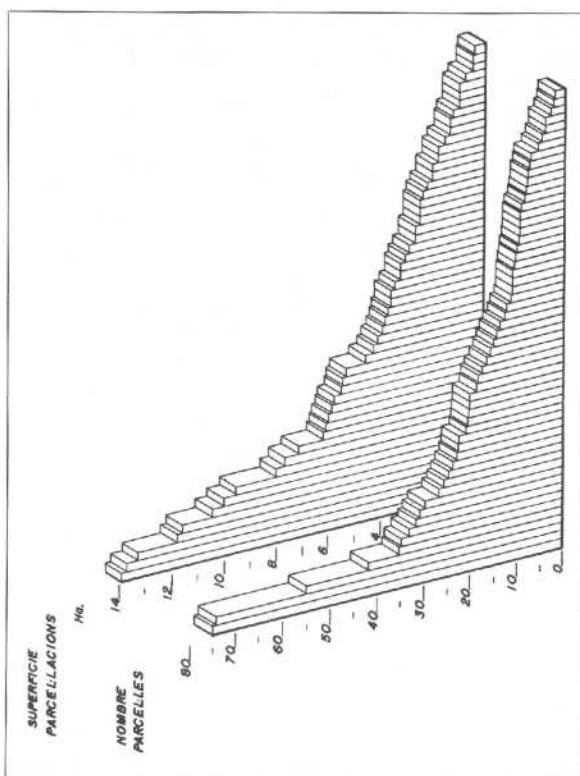


Gráfico 2. Relación de las parcelaciones ordenadas por superficie y por el número de parcelas

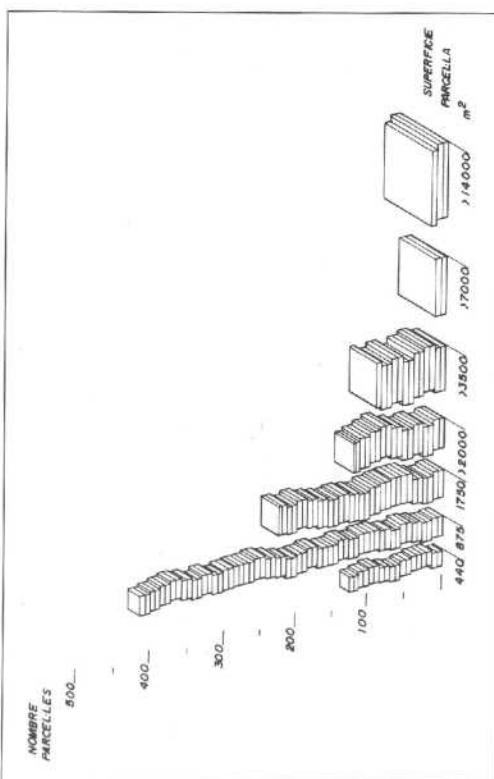


Gráfico 3. Número de parcelas ordenadas por tamaños

afrontarse posteriormente, fuera de aquel planeamiento, con la esperanza de encontrar una solución que fuera milagrosa. El tema de estudio era el análisis, diagnóstico y propuesta de solución de un proceso de parcelaciones ilegales que estaba salpicando el suelo no urbanizable (gráfico 1).

UN SARAMPION TERRITORIAL

En efecto, desde 1974, con la primera denuncia hecha por el Servicio de Inspección Municipal, el Ayuntamiento de Palma había detectado la aparición de parcelaciones ilegales en su término municipal. Desde la primera de ellas, denunciada en enero de este año, hasta el año 1985, período que se ha estudiado, aparecieron 61 parcelaciones ilegales.

En general, se trataba de operaciones pequeñas, de una media de 4 hectáreas, que sumaban un total de 238 hectáreas, pero que se distribuían de forma errática sobre todo el territorio. De hecho, este salpicado se extendía por un igual por los terrenos de secano de la antigua huerta al norte de la ciudad, la llamada Horta d'Amunt, como por los terrenos de regadio del Prat de Sant Jordi. La única parte que escapaba a este sarampión era la zona montañosa del oeste, donde se encontraban un par de promociones fracasadas.

Así, pues, si nos ateniamos a su tamaño y distribución, nos encontrábamos ante un proceso muy distinto al de las urbanizaciones ilegales del período anterior. Estas eran promociones de características semejantes a las legales, pero que, por situarse en suelo no cualificado, se desarrollaban al margen de la ley. Eran, pues, urbanizaciones relativamente extensas que revalorizaban fincas que habían sido excluidas del banquete de la especulación y que, por ello, entraban en él por la puerta falsa. Si comparamos la superficie de las parcelaciones, vemos cuán lejos estamos de aquellas promociones (gráfico 2). En esta gráfica sólo hay tres parcelaciones que superan las 12 hectáreas y prácticamente el resto se sitúa entre las 6 hectáreas y los 4.000 metros cuadrados. Se trata, pues, de fincas medianas y pequeñas muy distintas de aquellas grandes promociones ilegales de segunda residencia.

Si analizamos el tamaño de las parcelas, constatamos otra diferencia. Las urbanizaciones ilegales tomaban como patrón las superficies del mercado sancionadas por el planeamiento, mientras que, en las que estamos analizando, las parcelas son subdivisiones de la «quartera», la medida básica del campo mallorquín. De las 1.035 parcelas existentes (gráfico 3), sólo 20 son superiores a las dos quarteras y 14 a la quartera, siendo la más común el cuarto o quarte (40 por 100). Así, pues, se trata de parcelaciones que no simulan formas de ocupación urbana, sino que son lotes de piezas agrícolas para vender.

Tal como hemos dicho, el número de parcelas era de 1.035, una cantidad no muy grande, que no se distribuye por igual en función de la superficie de cada promoción. Si comparamos el gráfico 2 de superficies con la del número de parcelas, vemos

que las dos decrecen de forma parecida y que ambas tienen un grupo que despunta. Si comparamos entre sí este grupo, tenemos que la de mayor superficie, Ca'n Teuler, tiene sólo 10 parcelas, mientras que las situadas en el quinto y sexto lugar del «ranking» son las que están más divididas. Desde otro punto de vista, si sumamos las cinco primeras parcelaciones, tendremos controladas el 25 por 100 de las parcelas puestas en el mercado, mientras que, si queremos hacer otro tanto, pero empezando por la cola, tendremos que agregar el 50 por 100 de ellas.

O sea, tal como ya decíamos, en términos cuantitativos, las parcelaciones ilegales tienen unos tamaños y superficies muy alejados de los de las urbanizaciones ilegales y manchan menos territorio, pero se distribuyen de forma más errática y, por ello, igualmente negativa por las expectativas incontroladas que crean.

Si vemos cómo se ha producido su expansión, comprobamos hasta qué punto tenemos razón en lo antedicho. Tomando como referencia los vuelos fotográficos de los años 1981 y 1985, y las denuncias presentadas por los celadores, las parcelaciones ilegales se inician en el año 1974, con dos de muy diversas características: Sa Torre, una relativamente grande, de 9 hectáreas, y 34 parcelas, situada en l'Horta d'Amunt, y l'Hortet de Ca'n Silis, de 9.000 metros cuadrados, y cuatro parcelas en el Prat de Sant Jordi. Se ha empezado, pues, en dos puntos muy distantes del territorio y con tamaños muy diferentes. Excepto el año 1977, en que los acontecimientos políticos pararon el funcionamiento administrativo y, seguramente, el de

la promoción, la superficie parcelada ha ido creciendo hasta el año 1979, en el que se ha triplicado el suelo puesto en venta por término medio anual y se ha disparado el número de parcelas en los años 1979/1980: en el 79 por haberse puesto en marcha mucho suelo; en el 80, por haberse reducido drásticamente el tamaño de parcela (gráfico 4).

Mirando el problema desde otra perspectiva, vemos que las promociones se parcelan de una sola vez, y en aquellos casos en los que esto no es así, aquello no parcelado quedará sin ocupar. Así pues, las parcelaciones que en 1981 tenían suelo para parcelar, aparecen en el mismo estado en el fotoplano de 1985.

Con todos estos datos nos podemos hacer una primera pintura de lo que ocurre. Las parcelaciones ilegales son operaciones promovidas a salto de mata que, por su reducido tamaño, permiten una rápida venta e inicio de otra alejada de la anterior. Prácticamente no hay ninguna parcelación que tenga una segunda fase. La mayor concentración de ellas al lado del término municipal de Marratxí se produce en el cuadrante noreste del término municipal. Si tuviésemos, además, información de las parcelaciones ilegales en Marratxí, veríamos que casi todas ellas se encuentran al lado de las de Palma. Por ello, podemos señalar que las parcelaciones ilegales son un sarampión territorial que va más allá del término municipal de Palma y que se concentra sobre todo en la cuña noreste de Palma, relativamente cerca del cuadrante más pobre de la ciudad, un conjunto de barrios y polígonos aparecidos en las últimas décadas.

UN NUEVO MERCADO

La isla de Mallorca y Palma son el paradigma del turismo. El territorio y buena parte de la economía están abocados a él. En este mercado, la promoción se ha diversificado, dando pie a un amplio abanico de agentes y sectores económicos.

La crisis económica de los setenta replanteó la cuestión. Ciertos segmentos del mercado desaparecieron y se expulsó a los promotores menos solventes. Estos se inventaron nuevos mercados para sobrevivir. Unos mercados con los mínimos riesgos financieros y ajustado a las capacidades de unas clientelas en época de crisis. Las parcelaciones ilegales en suelo rural fue uno de éstos.

El cliente potencial debía tener: una cierta añoranza del campo y, por tanto, proceder en buena parte de la inmigración agrícola de la península (gráfico 5); unas condiciones de formación personal y socioeconómica (gráfico 6) que le dieran la mínima solvencia económica para afrontar los pagos y la creencia de que sólo así, al margen de la ley y de los sobrecostos que ésta supone, podía acceder a la propiedad. Por todo ello, este mercado está situado en los barrios periféricos y peor equipados de la ciudad (gráfico 7).

Cronológicamente, y de acuerdo con las denuncias de los celadores y las respuestas de los parcelistas, la promoción tuvo que estirar la demanda. Tal como ya hemos explicado, la pro-

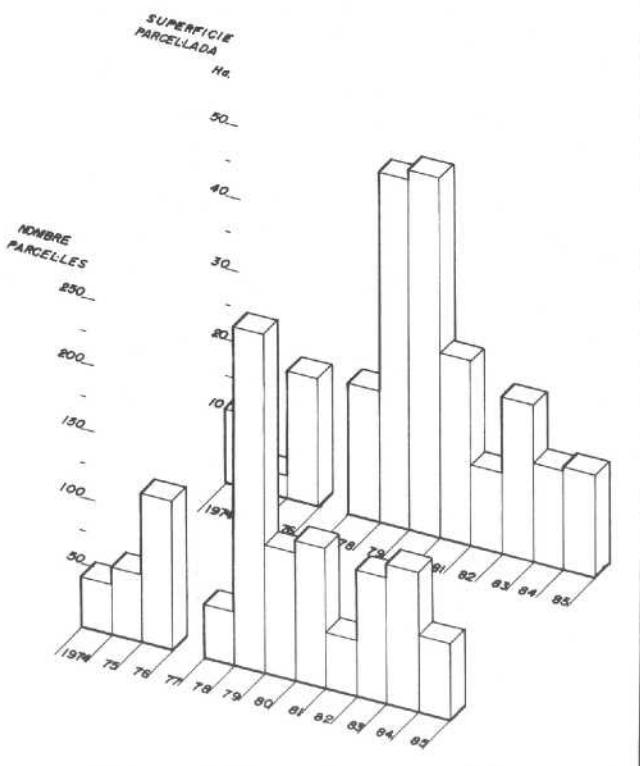
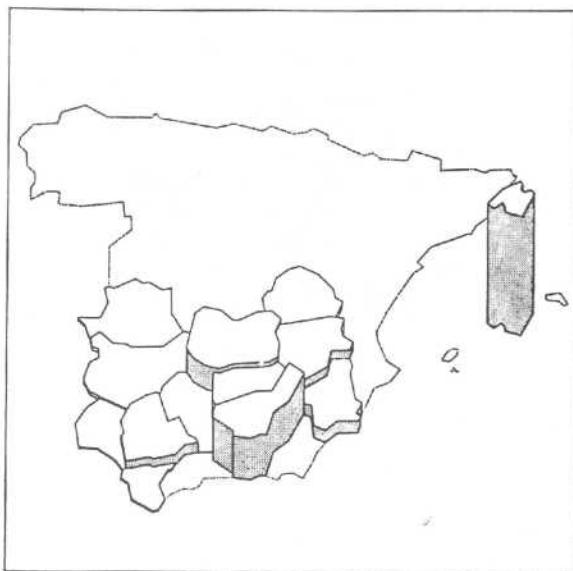
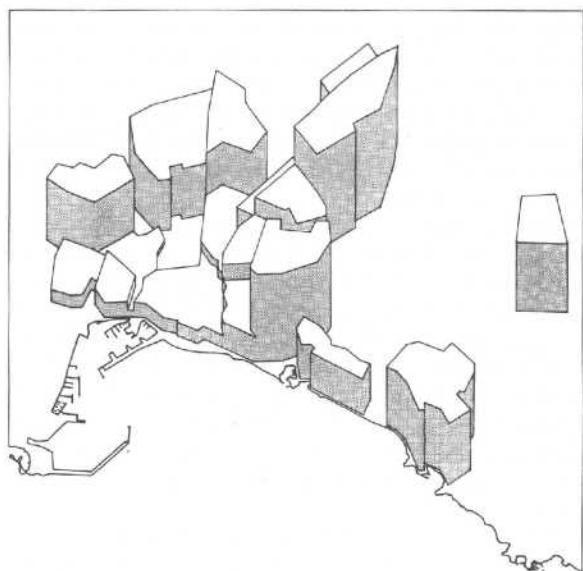
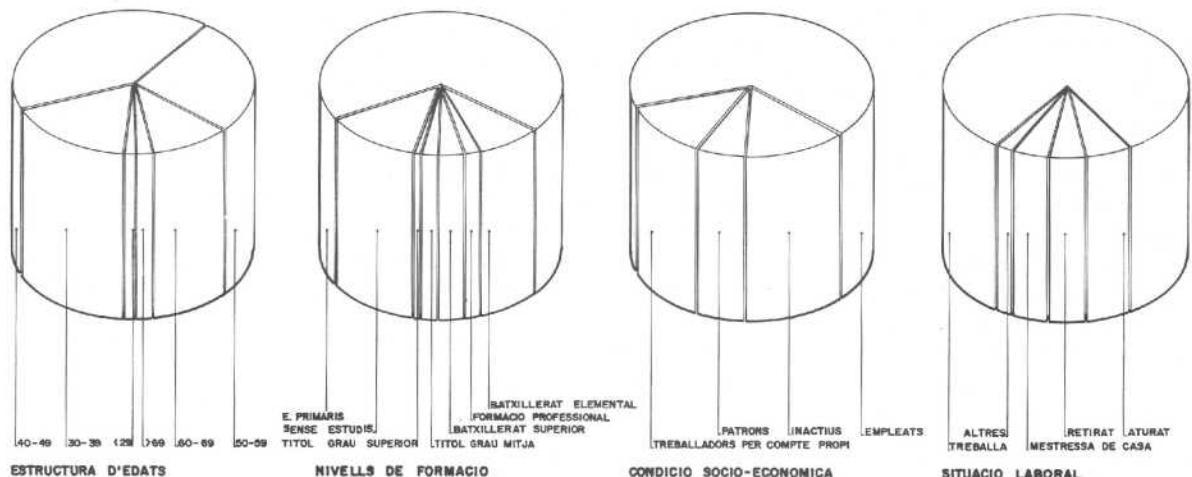


Gráfico 4. Número de parcelas y superficie promovida por año

Gráfico 5. *Lugar de nacimiento de los parcelistas*Gráfico 7. *Lugar de residencia de los parcelistas*Gráfico 6. *Estructura de edades, niveles de formación, condición socio-económica y situación laboral de los parcelistas*

moción del suelo y de parcelas fue subiendo hasta el ochenta, para estabilizarse después. La compra tuvo una curva semejante, pero desfasada un par de años de aquélla. La oferta se adelantó a la demanda para tirar de ella, aunque hubo unas primeras ventas anteriores a las denuncias, es decir, de la promoción visible de parcelaciones, que hemos de entender como una fase de tanteo de la promoción.

A nivel de precios, este mercado no funciona por un tanto cada metro cuadrado, sino por el precio total de la parcela. Así pues, cuando los promotores simulaban una cierta legalidad urbanística, el metro cuadrado de suelo era más barato, al verse obligados a vender parcelas de tamaño mayor. A partir de un cierto momento, cuando se pone de manifiesto que estas parcelaciones no son legalizables, pero que tampoco son perseguidas de forma eficaz, los promotores irán reduciendo la superficie de parcela, encareciendo con ello el precio del metro cuadrado.

De acuerdo con la evolución cronológica de los precios, habrá un primer período de apertura de mercado en el que primará una política de precios relativamente bajos y de promoción. A partir de los años ochenta, cuando empieza el período de mayores ventas, con el mercado ya consolidado, los precios subirán.

Las formas de pago, por lo demás, tendrán las máximas facilidades. Tal como responden los parcelistas, prácticamente todos ellos han pagado a plazos, entregando un 30 por 100 como entrada, lo que representa entre 250.000 y 300.000 pesetas, y el resto en cómodos plazos de 40.000 a 70.000 pesetas al mes.

UNA PARCELA EN EL CAMPO

La añoranza rural es uno de los atractivos de este tipo de oferta para una población que vive en barrios de bloques y en áreas suburbanas de la ciudad. La mercancía que se ofrece es muy distinta a la del mercado legal. No se trata de la parcela

para el chalé, o del apartamento en la costa o de un trozo de bosque, sino de un terreno en suelo rústico que el 70 por 100 de los parcelistas cultivan. Un terreno al que se dedicarán muchas horas de ocio; primero, cultivando el campo; después, construyendo una casa de aperos y la valla; después, un almacén-garaje, y, finalmente, en algunos casos, una casa.

Si nos atenemos a los datos que se pueden extraer del análisis del fotoplano, el proceso de edificación va avanzando (gráfico 8). En 1981, el 50 por 100 de las parcelas tienen alguna edificación; de éstas, la mitad con construcciones de una cierta importancia, dos tercios con un artefacto a medio camino entre el garaje y el almacén y como primera pieza de una vivienda. El tercio restante son parcelas con una residencia que va desde el chalé a esta edificación cambiante que es el almacén-vivienda.

En el año 1985 se había doblado el número de parcelas y el número de ellas ocupadas por alguna edificación, aunque fuera muy precaria, era del 81 por 100, de las cuales el 64 por 100 tenían una edificación de cierta importancia, un tercio de viviendas y dos de almacén-garaje y, en el resto, casetas de aperos. Lógicamente, la antigüedad de la parcelación influye sobre su nivel de edificación. Así pues, la transformación de rural a «urbano» de las parcelaciones se presenta como un proceso imparable.

Con todo esto no se acaba de explicar el interés de una población por adquirir unos terrenos en las condiciones que plantean estas promociones. Si pensamos en la edad de los compradores y, sobre todo, en el dato significativo de que el 71,8 por 100 son propietarios de su vivienda en Palma, podremos adelantar otra interpretación. Nos encontramos ante una población con un nivel de ingresos medios y medios-bajos, pero estables, donde el porcentaje de parados es mínimo, un 5 por 100, acostumbrada a ahorrar para la compra de la vivienda propia y que, una vez acabada ésta, en plena crisis económica del sistema, quiere invertir este ahorro en bienes raíces que, además, satisfagan aspectos de ruralidad que ahora y que tengan futuro como segunda residencia y, por su proximidad a Palma, puedan convertirse en residencia para su retiro.

Ante la falta de ofertas legales que sean accesibles y que respondan al retrato robot que acabamos de hacer, la oferta hecha por las parcelaciones ilegales es la única que interesa. Si recogemos los razonamientos planteados por el «Estudios sobre urbanizaciones ilegales de la Comunidad Autónoma de Madrid», podemos hablar de las economías de escala que se generan en el «área global de ilegalidad» donde están. Ilegalidad que permite ajustar el tamaño de la parcela a las disponibilidades económicas del comprador, ilegalidad que no obliga a fuertes inversiones de infraestructura tanto al promotor como al parcelista, posibilidad de autoconstrucción con el ahorro de tasas, licencias y visados, etc., aspectos todos ellos que hacen que el comprador se vea capaz de afrontar una compra y, lógicamente, el promotor aumente sus beneficios.

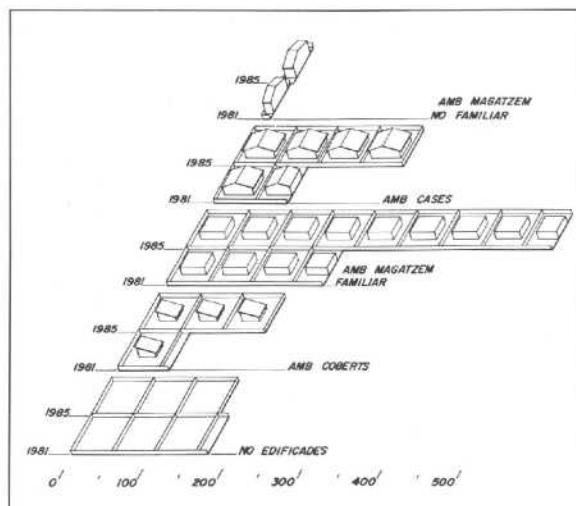


Gráfico 8. Número de parcelas edificadas en los años 1981 y 1985, con cobertizos, almacenes familiares, viviendas y almacenes no familiares

COMO SON LAS PARCELACIONES ILEGALES

Como comentábamos en el primer apartado de este artículo, las parcelaciones ilegales son un fenómeno nuevo basado en la subdivisión del suelo rústico. Un fenómeno extendido por todo el municipio de Palma, excepto en las zonas montañosas, que salpica de forma indiferenciada todo el término municipal.

Desde el punto de vista tipológico, las parcelaciones toman formas diversas: unas son «urbanizaciones marginales» (gráfico 9), asentamientos de primera residencia situados a la sombra de la mancha urbana, que ocupan suelos laterales a aquélla y en los que el habitante se construye su vivienda. Morfológicamente, estas parcelaciones son muy distintas a las demás; tienen calles más anchas de ocho metros y se organizan sobre trazados más urbanos. La edificación es compleja, porque se da sobre un parcelario subdividido y mezclado entre sí.

Las parcelaciones de «fincas rústicas» (gráfico 10) son promociones que, por su reducido tamaño o por la irregularidad de la finca de origen, no llegan a asumir un grado de racionalidad geométrica paralelo al de las promociones más intensas. Si las clasificamos por tamaños, tendremos un grupo de pequeñas, que son subdivisiones en dos o tres de una parcela agrícola, en las que no se abre ningún camino y las parcelas se organizan sobre el de acceso perimetral. Las parcelaciones medianas no solamente son mayores que las anteriores, sino que, además, tienen un número más grande de parcelas. Su organización no es tan elemental y el acceso es más confuso. Las parcelaciones grandes e irregulares parten de fincas rústicas mayores que por su forma irregular dan pie a una parcelación muy variada en tamaños y formas.

Desde el punto de vista morfológico, las parcelaciones más maduras son las de «trazado geométrico» (gráfico 11), en las que se ha racionalizado la promoción buscando el trazado más eco-

nómico y rentable. El patrón de base es el «cul de sac», que sirve por un igual a parcelaciones de tamaños muy distintos.

Las parcelaciones en «pinta» (peine) son operaciones en las que se abren varios «cul de sac» y que, en ocasiones, se promueven como piezas teóricamente independientes. De hecho éstas son parcelaciones de mayor tamaño que no aprovechan el cambio de escala para dar un paso adelante desde el punto de vista viario y morfológico.

Las parcelaciones «en forca» (en horca) (gráfico 12) serían degeneraciones de los modelos de «cul de sac» y en peine. Estas parcelaciones organizan el viario sobre un solo acceso que después se ramifica. El modelo no acostumbra a ser arbóreo, sino quebrado y es de difícil lectura y comprensión.

El siguiente subtipo geométrico es en «mallá» y supone un paso adelante respecto a los anteriores. Se trata de promociones sobre fincas grandes y

URBANIZACIONES MARGINALS

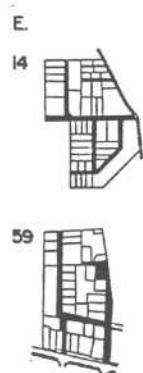


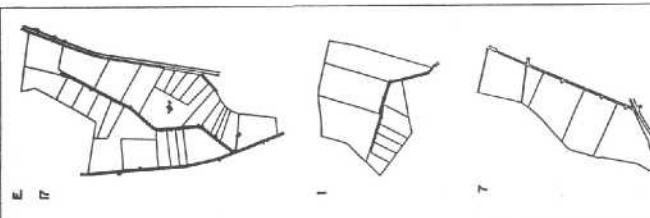
Gráfico 9. *Parcelaciones tipificadas como «Urbanizaciones marginales». Localización y listado*



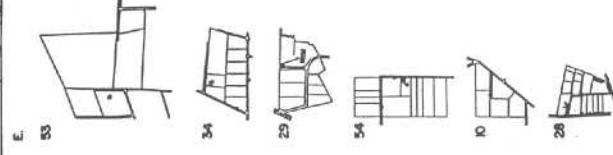
Gráfico 10. *Parcelaciones tipificadas como «Parcelaciones de fincas rústicas» ordenadas según tamaños. Localización y listado*

PARCELLACIONS DE FINQUES RUSTIQUES

GRANS I IRREGULARS



MITJANES



PETITES

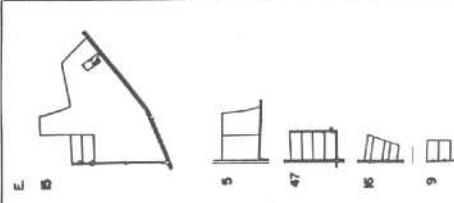




Gráfico 11. *Parcelaciones tipificadas como «Parcelaciones con trazado geométrico». Clasificadas en «cul de sac» y «en peine». Localización y listado*

PERCALLACIONS AMB TRACAT GEOMÈTRIC
EN PINTA
CUL DE SAC

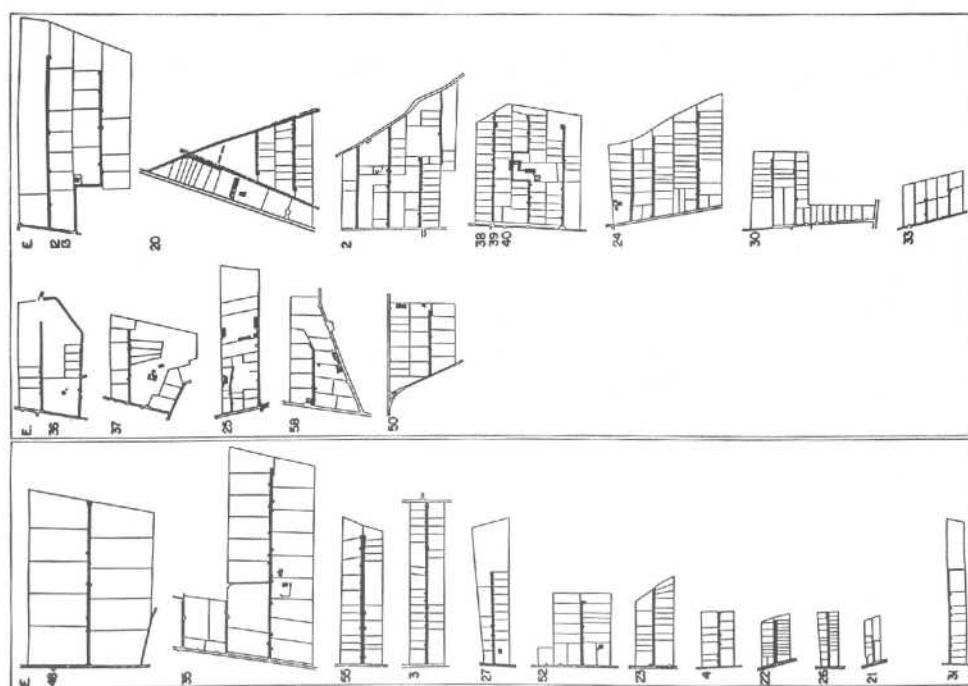




Gráfico 12. *Parcelaciones tipificadas de «Parcelaciones con trazado geométrico». Clasificadas «en horca» y «en malla». Localización y listado*

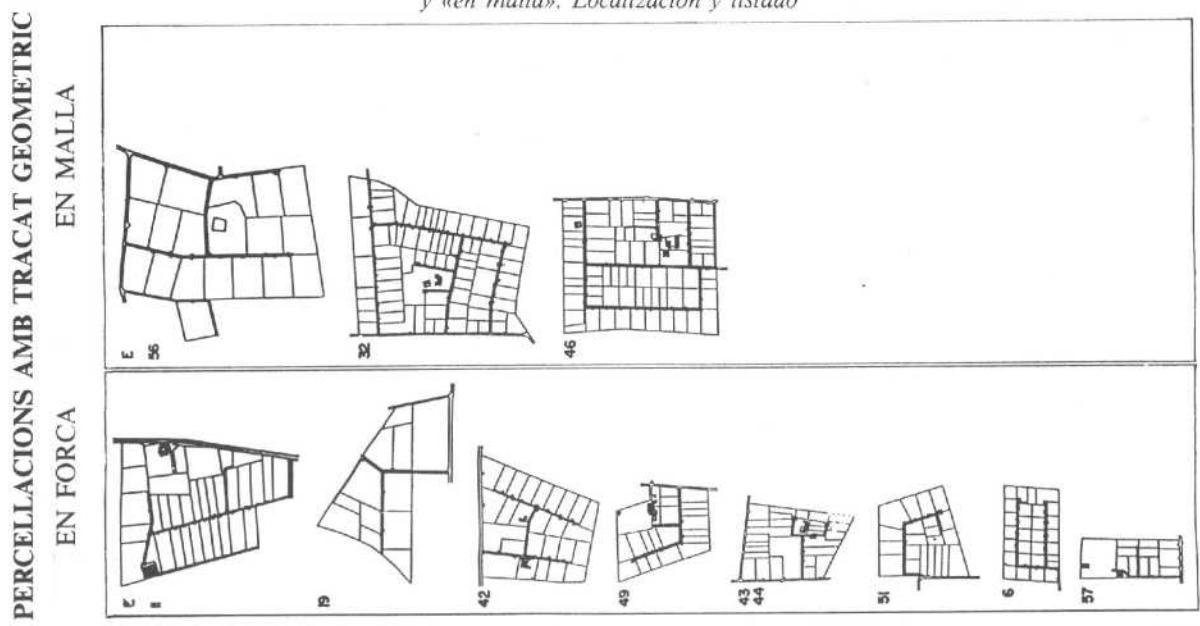




Gráfico 13. *Parcelaciones tipificadas de «Apertura de caminos». Localización*

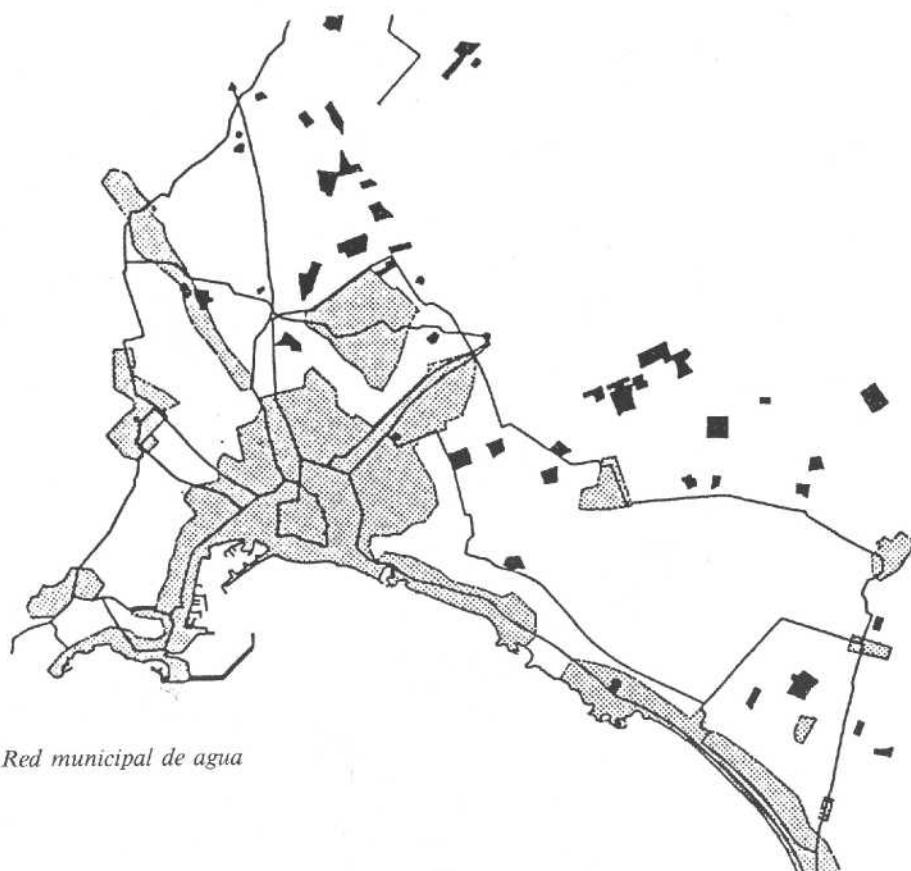


Gráfico 14. *Red municipal de agua*



Gráfico 15. *Red municipal de alcantarillado*

relativamente cuadradas que se organizan sobre una red más o menos ortogonal que permite una parcelación muy regular del conjunto.

Las parcelaciones fracasadas son aquellas que se detuvieron en el inicio, cuando sólo habían iniciado la apertura de un camino; por ello las podríamos agrupar en un tipo llamado de «apertura de caminos» (gráfico 13).

Dentro de estos tipos, las parcelas tenderán a reducir al máximo la fachada al camino para aumentar el número de ellas con frente a él. La regla prototípica será aquella en que la fachada no sea inferior a un tercio de la profundidad de la parcela. A medida que la parcelación se haga más intensa, esta relación se extremará.

La infraestructura de estas parcelaciones es elemental, ya que no pretende competir con los tejidos urbanos. La primera, y a veces única infraestructura, es un camino de cuatro a cinco metros de anchura pavimentado como una capa de piedra de machaqueo. Doce parcelaciones tiene este camino asfaltado, y en una de ellas, una de las que hemos clasificado como urbanización marginal, tiene iluminación pública. La red eléctrica, cuando la hay, alimenta la bomba de agua y un pozo, y sólo en cinco parcelaciones hay alguna conexión particular.

En el 85 por 100 de los casos hay una red de agua propia con depósito y pozo, y en el resto se sirven con cisternas particulares. Como se ve en los gráficos, las parcelaciones no están conectadas ni a la red municipal de alcantarillado ni a la de agua potable (gráficos 14 y 15).

LA ACTUACION MUNICIPAL

El Ayuntamiento, en este período, ha sufrido grandes cambios. Con la democracia, los problemas a resolver se le han amontonado. El Ayuntamiento de Palma ha afrontado en este período la revisión del planeamiento general y ha llevado a cabo varios planeamientos parciales. La aparición de una patología nueva le cogió a contrapié, y en todos estos años no ha sido capaz de decidir una política clara y concreta.

Durante la revisión del Plan General el mayor interés estuvo en la ordenación del suelo urbano, dejando para después aspectos como el de las parcelaciones, a resolver en estudios posteriores. Durante este largo período la maquinaria municipal ha ido actuando de oficio hasta 1980 desde el Negociado de Obras; desde este año, a través del Negociado de Infracciones.

Las actuaciones llevadas a cabo no dibujan, como ya hemos dicho, una política municipal, sino una actuación burocrática, que, sin embargo, nos permite descubrir la picaresca de los promotores. Estos los podemos clasificar en tres tipos: unos que han actuado una sola vez y, en algunos casos, sin ánimo de lucro, promoviendo el 25 por 100 del total de las parcelas puestas en el mercado; otros han ejecutado una segunda parcelación, casi siempre como ampliación de la primera, y un tercero, formado por un grupo organizado, que controla el 65 por 100 de las parcelas promovidas y aquellas promociones más intensas.

La forma de actuación de este grupo y las trampas en las que cae el Ayuntamiento están muy bien descritas en el expediente abierto a la parcelación de Son Fiol (E38, E38, E40).

El 1 de diciembre de 1963 «Son Fiol, S. A.», sociedad de la que son administradores las personas que aparecen como cabezas de este grupo, compran las cuatro fincas rústicas sobre las cuales se colocará la parcelación. Tres meses después se inicia la obra, pues así consta en la primera denuncia del Servicio de Celadores municipales. Este mismo mes la sociedad vende, en contrato privado no registrado, un tercio de la finca correspondiente a un «cul de sac» a un testaferro; éste, a su vez, pocos días después, vende dos parcelas de 2.100 metros cuadrados a terceros. Así, cuando el Ayuntamiento inicia el expediente disciplinario a «Son Fiol, S. A.», en tanto que propietaria, esta sociedad presenta el contrato de compraventa al primer testaferro; cuando el Ayuntamiento actúa contra él, éste, a su vez, presenta la tercera venta, quedando los diferentes expedientes municipales parados hasta que esta cadena llega al parcelista, sobre el que el Ayuntamiento hace recaer la infracción y, además, la de construir sin permiso y contra plan. En otras palabras, la máquina administrativa actúa, pero cae fácilmente en las pequeñas trampas que le hace el promotor.

Si nos atenemos a la actuación conjunta municipal, podemos señalar que, de hecho, ha habido dos etapas distintas. Hasta 1980, el tratamiento administrativo seguía los trámites señalados en el artículo 185 de la Ley del Suelo, por obras sin licencias, abriendo un expediente legalizador y su correspondiente sancionador. A partir de 1980 cambia el tratamiento y no se sigue el mismo artículo. A partir de entonces se abre expediente de infracción por ejecución de obras previas a la parcelación, sin que se abra uno de legalización. En esta segunda etapa, la actuación administrativa no va dirigida directamente contra la parcelación como una infracción urbanística, sino únicamente contra las obras previas necesarias para su ejecución.

Si tuviésemos que resumir la actuación municipal, diríamos que si bien la detección y seguimiento de las infracciones ha sido muy amplia, la actuación contra los promotores ha sido débil, cambiando de óptica en 1980 con la creación del Negociado de Infracciones. A partir de este momento la actuación disciplinaria ha ido dirigida predominantemente contra los parcelistas, ya que no se considera el acto de parcelación infracción urbanística. En general, los criterios en el momento de adoptar resoluciones han sido dubitativos, quedando muchos expedientes abiertos y sin acabar o sancionar.

La actitud tolerante hacia estas infracciones, en algunos casos, y ciertas legalizaciones incoherentes en otros, ha difuminado y debilitado la actuación disciplinaria. Por otro lado, es necesario decir que en aquellos casos en los que las actuaciones han llegado al Tribunal Supremo, éste siempre les ha dado la razón, contrariamente a las resoluciones de la Audiencia Provincial, que, sistemáticamente, habían sido contrarias al Ayuntamiento.



Las resoluciones del Tribunal Supremo han dejado claros dos conceptos: primero, que las parcelaciones son una infracción continuada y el cómputo del plazo de prescripción no se inicia hasta que el Ayuntamiento tiene constancia de la última venta de parcela, y segundo, que la cuantía de las multas puede llegar al total de la diferencia entre el valor catastral de la finca y el valor real de venta referido a las parcelas vendidas.

CÓMO ES EL TERRITORIO

A lo largo de esta exposición hemos hecho una valoración negativa de este proceso, hemos considerado que, por la manera de actuar y por sus formas legales, era un proceso patológico. De hecho, salvo en la introducción, donde hemos formulado los interrogantes más generales que se plantea el suelo no urbanizable, no nos hemos enfrentado con la pregunta concreta de cuál debe ser el adecuado uso social de este suelo y, por tanto, la bondad o maldad de las parcelaciones que estudiamos. En términos más clásicos, podríamos decir que no hemos valorado el impacto de este proceso en el medio físico donde se da.

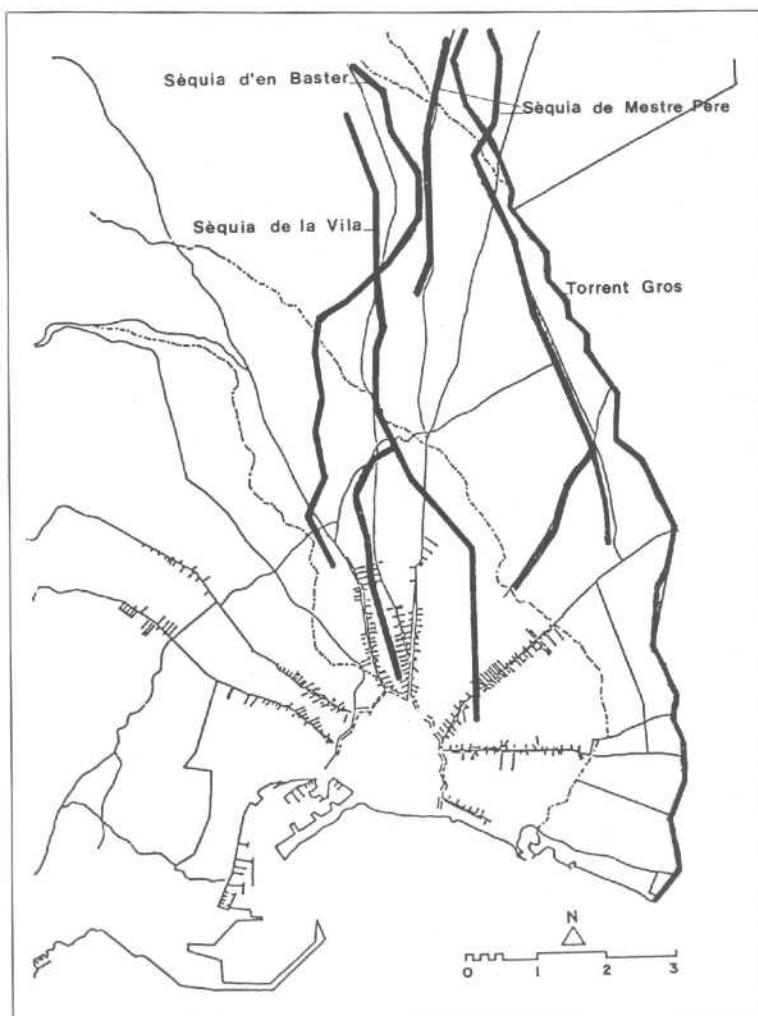


Gráfico 17. Esquema del trazado de las acequias de la Font de la Vila, de Baster y la del Mestre Pere

El territorio rural es un espacio construido en constante transformación y en el que el hombre ha invertido gran cantidad de horas de trabajo y dinero. Este espacio es otra parte del territorio civilizado donde el hombre ha escrito su historia. Por tanto, no es posible hablar de un paisaje natural, sino que es necesario hablar del territorio como un paisaje trabajado que es el soporte de la actividad del hombre.

El territorio agrícola es un espacio que tiene una escala muy diversa a la urbana. La intervención en él siempre se debe formular desde una escala muy amplia. El paso de un tipo de cultivo a otro puede hacer cambiar todo el paisaje en pocos años. La desecación de una marisma puede convertir un territorio de charcas y yermos en un suelo altamente geometrizado. El problema, pues, no es el tipo de cambio que se proponga, sino la escala y la generalización que suponga. Este hecho, históricamente, hace que las innovaciones en el campo, por la extensión sobre la que debe actuar, se hayan llevado a cabo con especial cuidado con el medio, la topografía, los desagües, el microclima, el suelo, para mejorar sus resultados y hacerlo lo más económico posible. Así, pues, el valor positivo o negativo de las intervenciones en él estará en función de cuanto éstas mantengan y mejoren las condiciones ecológicas del lugar. Por tanto, la adecuación de cada intervención humana estará en relación a la manera como se ha generado el conjunto de este espacio y su valor estará en relación con su capacidad para ser una alternativa, generalizable o no a todo el territorio rural.

Actualmente el hombre dispone de medios más poderosos para actuar sobre él y artificializar las operaciones que lleva a cabo; por esto, su acción puede ser más incisiva y autónoma. Toda la sabiduría acumulada para aprovechar las condiciones del lugar ya no es necesaria; ahora es posible forzar el territorio sin grandes dificultades y llevar a cabo actuaciones diversas en lugares inadecuados. En otras palabras, se puede cultivar huerta en suelos distintos al margen de su calidad, dificultad de agua y otras condiciones que antes lo habrían hecho imposible.

Esta nueva situación no debe ser negativa de por sí. De hecho, gracias a los adelantos técnicos, el nivel de autonomía del hombre respecto al medio es mucho mayor. El problema no es éste, sino cuánto estos nuevos tipos de intervención pueden empobrecer económica y socialmente el espacio donde se asientan.

Una de las formas de medir este impacto puede ser estudiar qué sucedería si se generalizase la intervención y cuáles serían sus resultados. Por ello, el impacto de las parcelaciones ilegales podría estudiarse así o de forma indirecta, generalizando cómo se ha parcelado hasta ahora, evaluando sus resultados y el cambio que supone la aparición de otras nuevas. Para llevar a cabo esta operación estamos obligados a bucear en la historia del territorio y estudiarlo y entenderlo desde el último episodio que ha dejado la impronta más extensa en él.

L'HORTA D'AMUNT, UN TERRITORIO EN FORMA DE ARBOL

L'Horta d'Amunt (gráfico 16) es la zona occidental del municipio situado entre la carretera de Esporles a Establiments y el Torrent Gros. Topográficamente es una superficie ondulada, dividida por tres torrentes y surcada por una serie de caminos que confluyen en estrella sobre la ciudad vieja de Palma. Tal como dice su nombre, este terreno era un suelo de huertas, regado por tres acequias (gráfico 17): la de Font de la Vila, la D'en Basté y la de Font Xilvar. Las tres, procedentes de la época romana, ya existían en 1229, cuando la conquista de Jaume I.

En la Edad Media, la Font de la Vila abastecía a la ciudad y servía para mover algunos molinos y regar diversas huertas a lo largo de su recorrido. En el curso alto de la acequia se localizaban las principales propiedades que hoy en día están sin parcelar. A medida que el curso del agua se acercaba a la ciudad las propiedades se hacían más pequeñas para formar un tejido rural muy troceado a las puertas de la muralla (L'Horta Aprop).

La acequia de Canet, que en siglo XVIII fue concedida a Bernat Basté, bajaba paralela a la anterior hasta una cierta altura, donde se cruzaba con ella y regaba la parte más occidental del término. Esta acequia servía a más molinos que la otra y, por ello, podemos pensar que tenía un papel más industrial.

La tercera acequia, la del Mestre Pere o la de Font Xilvar, tal como se llamaba en la Edad Media, transcurre en la parte más oriental de este sector, bajando al lado del Torrent Gros y de Na Barbara hasta desembocar en el Portixol. Esta acequia tenía un trazado muy rectilíneo y, por ello, es de suponer más moderno. Al igual que las otras dos, las tierras que se servían de ella estaban en pocas manos en el curso superior y muy divididas al acercarse a la muralla.

Estas acequias, tal como vemos en el parcelario del lugar, son de hecho el cañamazo de este territorio y la pauta geométrica de su forma. Nos encontramos, pues, ante una estructura arbórea de tres ramas, entre las que se encuentra un rosario de propietarios que van de menor a mayor a medida que se alejan de la ciudad.

Dejando la colonización posterior a la conquista, «L'establitz» ha sido el nombre que ha tomado la ocupación residencial rural en el último siglo y principios de éste. «L'establitz» ha sido el resultado de subdividir en porciones una finca que se cede en régimen alodial o enfitéutico que, con el tiempo, se redime y que ahora aparece ya como una parcelación más. La medida de estas parcelaciones fue la cuarterada, con sus fracciones, el «Quartó» y la «destra».

En el siglo XIV encontramos los primeros «establiments» modernos. De hecho éstos han sido el origen de diversos núcleos de población de Palma, siendo asimismo uno de los fenómenos de transformación del campo mallorquín más importantes de los últimos siglos. La expansión del almendro y la viña fue una de las causas de la parcelación de

las grandes propiedades, por la necesidad de acoger nuevos moradores y dar abasto a los trabajos agrícolas que ello comportaba.

A partir del siglo XIX Palma atrajo gran número de población agrícola y artesanal que no se pudo instalar en el interior de la muralla; al mismo tiempo cambiaron los hábitos alimenticios y se tuvo que intensificar la producción hortícola. En definitiva, los cambios del siglo XIX propiciaron la aparición de rafales fuera murallas en los que se cubrían las necesidades de residencia y del cultivo de la huerta. La aparición de «establiments» continuó hasta principios del presente siglo, cuando con los cambios sociales, económicos y legales desde éste, esta práctica constitutinaria desapareció y la ocupación rural tomó las pautas del urbanismo turístico.

Así pues, el territorio rural de Palma no ha sido un territorio exclusivo de la agricultura, sino también un territorio ocupado por un tipo de poblamiento específico, «l'establitz», que, como vemos, aprovecha las condiciones del lugar para colonizarlo y asentarse en él. El cañamazo agrícola ha servido a la vez como soporte de la agricultura y como pauta para la ocupación residencial.

Si hacemos un repaso detallado de algunos de estos «establiments», podremos enunciar alguna de sus características más importantes. El núcleo de Establiments, parcelación de la propiedad del Rulló de Son Guzel, es la parcelación más antigua de Palma. En su origen, esta parcelación parece surgir como subdivisión rústica de secano situada cerca de grandes fincas para dar cobijo a sus jornaleros.

Cerca de esta parcelación, dos siglos más tarde, encontramos la del Secar de la Real, un «establiment» muy distinto al anterior, ya que si bien aquél era de piezas grandes e irregulares, éste es muy geométrico y pautado, próximo a las parcelaciones de huerta que veremos repetir. Uno y otro «establiments» son ejemplo de lo que después veremos, subdivisiones de piezas mayores, articuladas dentro del sistema general de este territorio que primero servirán como huertos y más tarde como base para núcleos de población.

EL PRAT DE SANT JORDI, UN TABLERO DE AJEDREZ

El Prat de Sant Jordi (gráfico 18) es la zona oriental del municipio. Antiguamente era una zona pantanosa de 1.065 hectáreas, formada por una serie de balsas y estanques. Era un lugar muy insano que dificultó durante siglos su ocupación y cultivo.

En el siglo XVIII, la Sociedad Económica de Amigos del País propuso por primera vez su desecación, pero no fue hasta principios del siglo XIX, cuando el marqués de Campofranco inició las primeras obras en sus terrenos de Son Sunyer. Los buenos resultados de esta operación alentaron otros proyectos y realizaciones, pero no fue hasta 1835 cuando el ingeniero Paul Bouvij llevó a cabo la desecación definitiva, que no acabaría hasta la construcción del aeropuerto de Son Sant Joan sobre la balsa de Son Oms (gráfico 19).



Gráfico 18. Plano del Prat de Sant Jordi, en el que se ha dibujado la estructura de este territorio plasmando el sistema de caminos, canales de desecación y rasas, una interpretación del parcelario que resultó de la desecación en el que se indican las subdivisiones posteriores, la topografía y la edificación rural de la primera mitad de este siglo. En este plano no se han dibujado las instalaciones del aeropuerto

Si bien la red de desagües fue importantísima para la colonización, lo fue más el sistema de aterrazado de las tierras, la construcción de rasas y, sobre todo, la extracción del agua por molinos de viento que hizo bajar el nivel freático del agua.

A medida que se consolidó la desecación y se alejó el peligro de las inundaciones, aumentó la autonomía de cada pieza agrícola y su independencia. El carácter isotrópico de la ordenación nos permite comparar este territorio con el tablero de ajedrez, tanto por la uniformidad de cada cuadro, que por término medio tiene una superficie de cuatro cuarteradas, como por la distribución de la edificación. En efecto, en cada casilla sólo cabe un peón, formado por la casa, la balsa y el molino. La construcción del aeropuerto en medio del Prat ha desdibujado esta estructura y, por ello, ahora se hace menos reconocible. En cualquier caso, el Prat es un territorio nuevo organizado con reglas muy precisas, agrícolamente muy rico y con unas características paisajísticas de gran valor.

El poblamiento rural ha sido muy distinto al de L'Horta d'Amunt, ya que las malas condiciones higiénicas han retrasado la formación de «assentaments» y ahora, salvo algunas excepciones, el Prat únicamente está colonizado por los molinos y sus casas de payés.

EL PLANEAMIENTO URBANISTICO

Las parcelaciones ilegales han aparecido durante la vigencia del Plan General de 1973 (el plan Ribas Piera) y durante la revisión de éste, aprobada en 1985. Los dos son una muestra muy clara del pensamiento urbanístico de su momento.

En el primero, el de 1973, la ordenación del suelo rústico se realiza a partir de una clasificación del suelo según su posición geográfica: zona rural, zona de marina (urbanización limitada), zona forestal de interés paisajístico o zona de cintura. Los añadidos de cada zona, en especial el de urbanización limitada, representan todo un paradigma de las fuertes tensiones urbanizadoras del momento que recaen en este suelo, y el de interés paisajístico nos indica un despertar de nuevas preocupaciones urbanísticas, que a duras penas tienen reflejo en la normativa posterior. En este plan, pero, no hay ninguna hipótesis sobre la ordenación del rústico y no se plantea una política concreta.

La revisión aprobada en 1985 hace una lectura más avanzada de este suelo. En primer lugar categoriza la ordenación según las políticas a seguir; a proteger, a regular de forma especial o a regular de forma genérica. A nivel de ideas se ha dado un paso importante: el suelo no se clasifica por su posición geográfica, sino por políticas a aplicar, poniendo especial énfasis en la protección de ciertos puntos singulares y la de zonas de gran interés agrícola o forestal como el Prat de Sant Jordi o la montaña de Ponent.

Por otra parte, el Plan General es sensible a los fenómenos que se están dando y bautiza ciertas

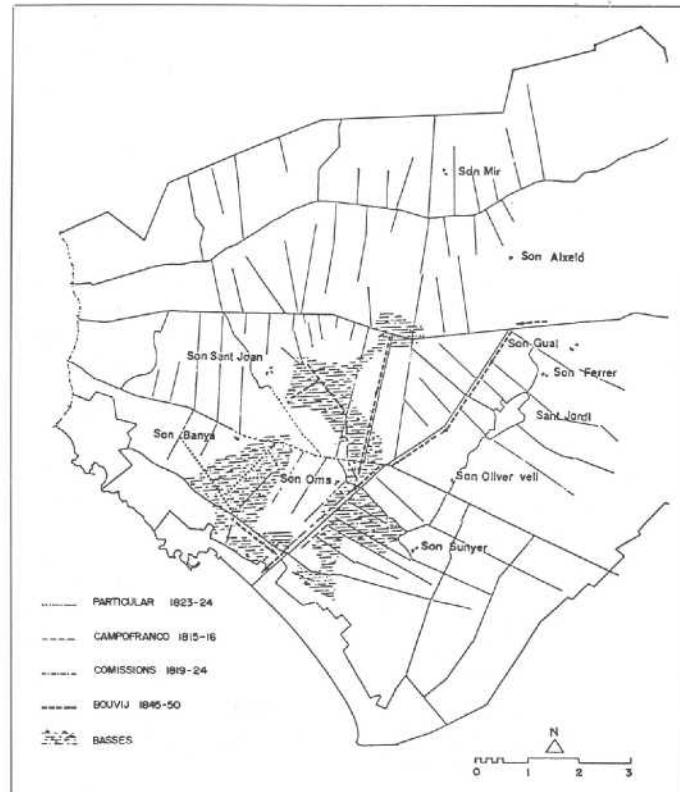


Gráfico 19. Esquema de las obras de desecación llevadas a cabo desde 1823 a 1850

zonas con nombres muy significativos: a una la llama agrícola-ganadera, con un subtipo de «tiempo parcial»; otra de agrícola de ocio y parcelación limitada, nombres todos ellos que describen con bastante precisión lo que está pasando. El problema, como más tarde veremos, es que el Plan no instrumenta concretamente estas intenciones.

La propuesta definitiva del planeamiento se queda a medio camino de conseguir una ordenación en profundidad del suelo rural. Al igual que los otros planes generales redactados en estos años se trata de unas ordenaciones hechas a la defensiva, dirigidas a enderezar y limitar la herencia del urbanismo anterior. En esta perspectiva, el centro de atención es el suelo urbano, la limitación de densidades, la restricción especulativa y la recuperación de las plusvalías generadas por la urbanización. El medio rural se ordena como la parte del suelo que se sustraerá a la especulación y se regula de forma que no suponga una competencia desleal al suelo urbanizable y a las obligaciones que comporta poder urbanizar.

Es en el momento de desarrollar el Plan cuando se pone de manifiesto la falta de una estrategia concreta para enderezar las parcelaciones ilegales. En primer lugar, por la falta de una lectura estructurada de este territorio y, en segundo lugar, por la mala utilización de las técnicas de «zoning» como único instrumento de ordenación y, en concreto, de la regulación de la parcelamínima como elemento de control de densidades y no de ordenación.

CÓMO VALORAR CADA PARCELACION

Entender el problema de las parcelaciones ilegales exclusivamente como un problema de disciplina urbanística es insuficiente para encontrar soluciones adecuadas a cada caso. Para poder formular propuestas concretas hay que fijar unos criterios de valoración; unos referidos al lugar que ocupan en el territorio y otros a las características específicas de cada una de ellas.

Entre los primeros, unos estarán referidos a la estructura general del sector y a su valor agrícola y ecológico; otros a la morfología del tejido territorial donde está situada y otros a la proximidad o no a otras parcelaciones.

Entre los segundos, podremos hablar del tamaño y número de parcelas, de los niveles de consolidación edificatoria y organizativa de cada promoción y de la geometría y características morfológicas de cada una de ellas.

Así pues, respecto a los criterios de posición en l'Horta d'Amunt, podemos distinguir varios sectores:

Uno al norte, donde está situado el vertedero público municipal, que hace incompatible todo el entorno con cualquier actividad residencial.

Otro al lado de la acequia del Mestre Pere, donde el peinado agrícola es muy parecido al de los «establiments» y donde las parcelaciones podrán integrarse en él si cumplen los parámetros históricos de aquéllos.

El sector central de l'Horta d'Amunt, que tiene partes muy troceadas y articuladas y otras no, no tendrá una regla fija.

En el sector oeste de l'Horta d'Amunt, que gira entorno a las acequias de Font de la Vila y d'en Basté, donde los molinos y las parcelaciones históricas forman un todo muy integrado, las nuevas parcelaciones sólo podrán permanecer si son un calco de aquéllas y, finalmente,

La zona periférica de Palma, llamada de l'Horta d'Aprop, donde no puede haber parcelaciones de este tipo si no se quiere hipotecar en el futuro el crecimiento de la ciudad.

El Prat de Sant Jordi es un territorio mucho más homogéneo y ordenado y, por ello, muy reacio a implantaciones ajenas a él. Salvo en un sector situado al norte del Prat, muy ocupado por parcelaciones ilegales, podemos establecer taxativamente que estas promociones son aquí totalmente incompatibles.

En las zonas montañosas que rodean el Prat y no son áreas de regadio, las parcelaciones ilegales producen un fuerte impacto paisajístico al elevarse por encima de la cubeta del Prat, lo que las hace, si cabe, aún más nefastas.

En otro orden de cosas, habrá otros criterios de posición que están relacionados con la accesibilidad y, en concreto, a la relación de cada parcelación con la red de comunicaciones más próxima. Una buena accesibilidad y, sobre todo, una clara relación entre la vía general y el punto de acceso de una parcelación puede suponer, en algunos casos, una forma fácil de articular esta promoción con la red urbana. Una mala comunicación o una accesibilidad confusa crea unas mayores condiciones de ruralidad. En l'Horta d'Amunt, una buena relación entre la red viaria y la parcelación será positiva de cara a su integración dentro del cañamazo territorial. En el Prat de Sant Jordi, esto lo hará más urbana y, por tanto, más ajena a este territorio.

El número y tamaño de las parcelaciones agrícolas circundantes, las dimensiones de los tejidos urbanos más próximos, así como la existencia de otros tejidos de naturaleza parecida, serán otros matices a tener en cuenta en el momento de establecer una política concreta. La similitud del grano o del tamaño de una parcelación con su entorno será positivo para su posible conservación y será muy negativo si la relación es muy desigual y contrapuesta.

Si no aplicásemos criterios de costes sociales en la regeneración y reconducción de las parcelaciones ilegales, tendríamos que, actuando únicamente en diez parcelaciones, podríamos eliminar la mitad del suelo parcelado, y, actuando sobre seis, un tercio de las parcelas existentes. Al aplicarlos, pero, estaremos valorando no sólo el costo social y político de cada operación, sino también la reversibilidad del proceso y las posibilidades de éxito de la operación.

Para valorar estos extremos tendremos que tener presente, sobre todo, el porcentaje de viviendas construidas, el número de residencias de primera y el nivel de coherencia social y organizativa de la parcelación. En otras palabras, todos aquellos datos que nos describan con detalle la situación de cada parcelación y los niveles de rigidez asumidos.

Finalmente, habrá que valorar las posibilidades de reordenación de cada parcelación y, sobre todo, la estructura viaria, el grano y tamaño del parcelario y, en general, la capacidad morfológica de ajustarse a un nuevo orden.

La clasificación tipológica de las parcelaciones va a ser muy útil para esta valoración, ya que cada tipo tiene unas capacidades distintas para el cambio. Así, pues, las parcelaciones de fincas rústicas serán de difícil adaptación a cualquier solución, si no tienen parcelas muy grandes. Las parcelaciones con trazado geométrico del tipo de «cul de sac», o en peine, serán de fácil ordenación si no presentan grandes irregularidades. Las parcelaciones en horca serán las más difíciles de rehabilitar si no se hacen fuertes operaciones de cirugía y las de malla sólo necesitarán cerrar correctamente su trazado.

LAS PROPUESTAS

A la vista de la situación, las propuestas no se pueden circunscribir exclusivamente a las parcelaciones ilegales y mucho menos a su pura represión. Los problemas planteados actualmente, y que las parcelaciones ilegales ponen de manifiesto, son de dos órdenes: la regulación del suelo rústico y el encauzamiento de una nueva demanda en este suelo. Para lo primero es necesario replantearse su ordenación, y, con respecto a lo segundo, promover suelos para huertos familiares, vivienda rural y vivienda de segunda residencia no rústica.

Tal como ya hemos dicho, el planeamiento vigente se ha peleado, sobre todo, por la ordenación del suelo urbano, dejando de lado el no urbanizable. La regulación de éste debe buscar su máxima racionalidad y dejar de lado reglas inadecuadas que congelen la actividad en este suelo. Si aceptamos que el territorio rural es un espacio vivo, las políticas urbanísticas que sólo frenan los cambios, con una óptica protecciónista mal entendida, puede que eviten ciertos problemas puntuales, pero producirán efectos equívocos que serán más difíciles de conducir.

Es por ello que ordenar el suelo rústico es regular cómo se pueden producir los cambios. La bondad de éstos vendrá dada por su colaboración en mantener el ciclo vital de esta tierra y la conservación de su identidad. En un momento en el que no se plantean transformaciones extensivas de este suelo que modifiquen sustancialmente las condiciones morfológicas actuales, las leyes de los cambios del lugar tienen que ser extremadamente fieles a aquellas sancionadas por la historia más reciente. En este sentido, la propuesta no apuesta por un cambio radical incierto, sino por el desarrollo de la lógica actual, a la espera de que la sociedad destine estos suelos a un papel distinto del que ahora tienen.

Así pues, las propuestas de ordenación se resumen en el anexo de este artículo, exponiéndose sucintamente todas las medidas que se aconsejan.

Con respecto a la ordenación de l'Horta d'Amunt (gráfico 20), se propone reforzar la estructura arbórea actual, defendiendo las acequias y los caminos, y definir una zonificación más precisa de los diferentes tejidos, regulando en ellos especialmente la parcela mínima como uno de los mecanismos más fundamentales para controlar las transformaciones del lugar y la continuidad o ruptura de su estructura.

En el Prat de Sant Jordi (gráfico 21), la ordenación es distinta. Allí se propone consolidar el sistema de desagües y rasas y regular de forma distinta cada operación de desecado, determinando en cada una de ellas el tamaño y forma de la parcela como regla de su continuidad y persistencia.

Las propuestas de ordenación no se agotan aquí, porque hay sectores en que la alta concentración de parcelaciones ha cambiado la naturaleza del terreno y es necesario regular «ex novo» y porque hay que destinar parte del suelo a cubrir nuevas demandas.

Aunque sea a remolque de unas promociones piratas, la aparición de parcelaciones ilegales ha puesto de manifiesto la necesidad de prever viviendas rurales, viviendas de segunda residencia no turística y huertos familiares para un segmento de la sociedad que aún no había entrado en este mercado. En este campo, la ordenación del suelo rural que se ha propuesto facilitará la aparición de vivienda rural, sin poner en peligro el equilibrio general. Con respecto a la segunda residencia no turística y también a la vivienda rural, los «establiments» son un claro precedente de este mercado que se demuestran adecuados a este suelo, por lo

que la zonificación propuesta permite continuar este proceso sin modificar su contenido.

Por lo demás, las zonas especiales, ocupadas por un gran número de parcelaciones, son suelos a promover para estos nuevos usos, de forma que se cubran tres objetivos: vivienda de segunda residencia no turística, legalizar parte de las parcelaciones existentes y una ordenación general adecuada.

Los huertos familiares deben situarse en los intersticios de las parcelas mayores de los «establiments» y como contrapunto de los sectores especiales. En uno y otro caso, aquéllos pueden aparecer a partir de un cierto umbral de tamaño, a partir del cual no se pueda edificar ningún tipo de construcción. En el entorno de Palma, donde las tensiones urbanas son más fuertes, la promoción de huertos familiares se ha de hacer con cierta cautela, para evitar que se hipoteque el futuro crecimiento de la ciudad. En esta zona se proponen huertos de alquiler que exploten unos suelos que, en parte, se han abandonado, preservando su integridad rural. Por ello, se aconsejan una serie de medidas cautelares a nivel físico, contractual, administrativo y de protección, que garanticen la reversibilidad de esta práctica.

Hasta aquí las medidas positivas: la ordenación adecuada del suelo rústico y la promoción de nuevos usos. Para completarlas es necesario una serie de medidas de control urbanístico y, sobre todo, una actuación reguladora de las parcelaciones existentes.

Con respecto a aquélla se propone, en primer lugar, la creación de una Gerencia del Suelo Rural en el seno de la Gerencia de Urbanismo, para velar por el buen uso de este territorio.

Respecto a la Inspección Urbanística, se recomiendan cuatro tipos de actuaciones: equipar al Área de Inspección con instrumentos adecuados para dar carácter fehaciente a las denuncias, organizar la inspección por sectores para mejorar el control y fomentar la nueva regulación, agilizar las actuaciones administrativas y realizar comprobaciones periódicas globales, para tener una buena auscultación de lo que pasa en todo este territorio.

La publicidad y la divulgación han sido un quehacer que se ha descuidado en este tipo de cuestiones. Mientras la sociedad sólo entienda que el orden urbanístico es negativo y sin sentido, mientras no se consiga un consenso social sobre estos temas, la práctica urbanística sólo tendrá un sentido represor difícil de defender. Por ello es necesario educar a la población sobre este tema y hacer socialmente deseables los objetivos del planeamiento.

La descoordinación de los diversos departamentos municipales y administrativos aún hacen más incomprensible la acción urbanística. Este hecho hace que, lo que inicialmente es una clara transgresión, quede legitimado por el quehacer de las empresas de servicios, la actuación fiscal y muchos otros. Por esta razón, sólo a través de la unicidad en los criterios se hará más transparente y clara la actuación desde el poder y el rechazo de ciertos comportamientos heterodoxos.

Finalmente, cuando todo lo demás ha fracasado, sólo queda la actuación disciplinar que, a remol-

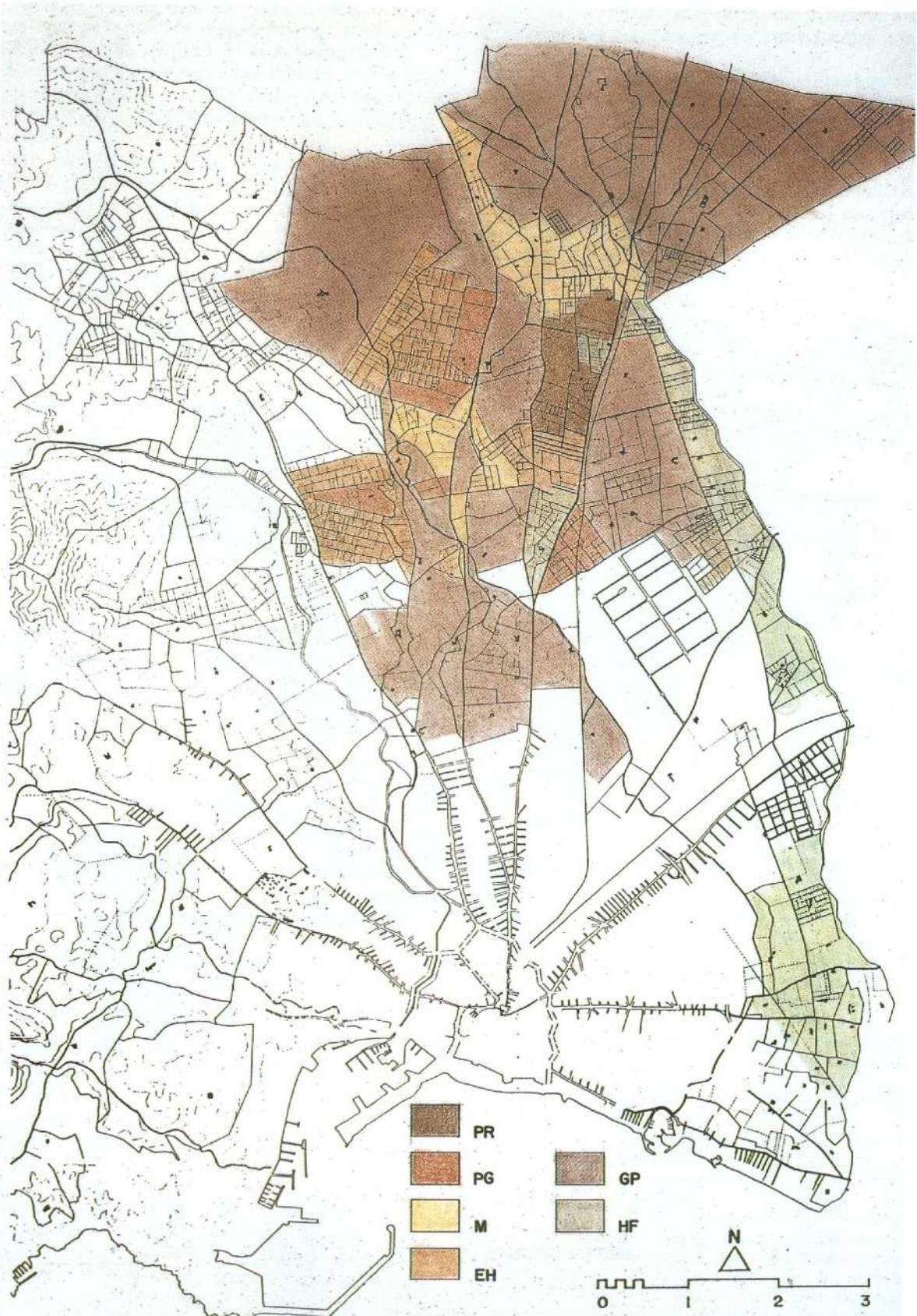


Gráfico 20. Propuesta de zonificación del suelo no urbanizable de l'Horta d'Amunt. PR: Parcelaciones a regular.-PG: Parcelaciones geométricas.-M: Molinos y parcelación irregular.-EH: Establecimientos históricos.-GP: Suelo de grandes posesiones.-HF: Huertos familiares

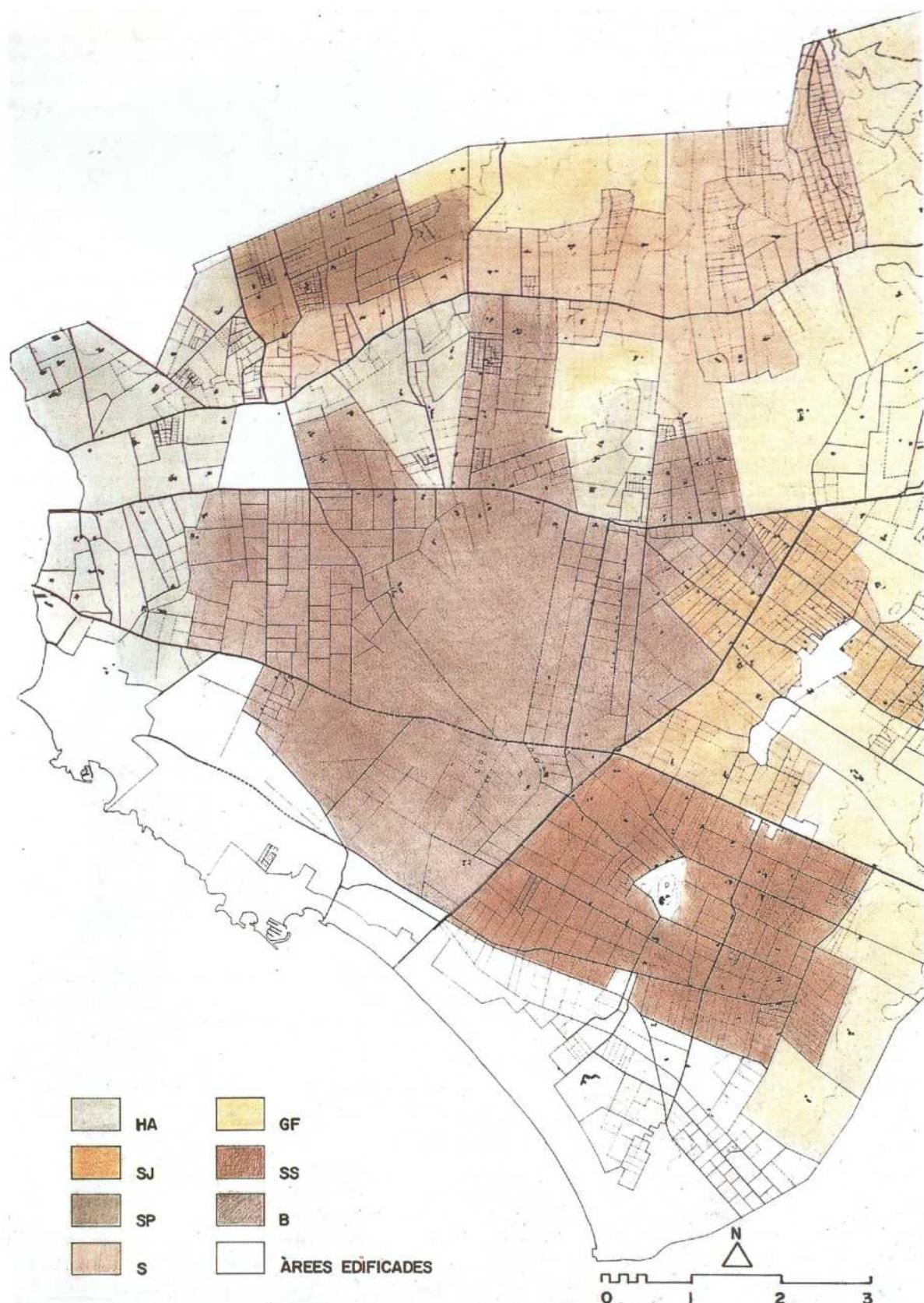


Gráfico 21. Propuesta de zonificación del suelo no urbanizable del Prat de Sant Jordi. HA: L'Horta d'Aprop.-SJ: Parcelaciones de Sant Jordi.-SP: Ordenación Especial de Son Pronés.-S: Secano.-GF: Grandes fincas.-SS: parcelaciones de Son Sunyer.-B: Las balsas

que de las indecisiones de la Administración y su burocracia, resulta muchas veces ineficaz. En primer lugar, porque los plazos parecen amparar al infractor, por la lentitud de la Administración, y, en segundo lugar, porque las multas, al no aplicarse bien, resultan ridículas frente a los beneficios conseguidos y la legitimación que socialmente comportan.

Por ello, en este estudio, se pone especial atención a cuestiones administrativas y legales, en cuanto a plazos y multas, para que su aplicación sea disuasoria.

Pero no sólo esto; la manera de actuar del Ayuntamiento de Palma supone un desvío de responsabilidades socialmente inaceptable, sobre todo desde el momento en que no considera infracción urbanística la parcelación, haciendo recaer sobre los parcelistas la mayor responsabilidad, por ser los autores de las construcciones, al margen de su consideración legal. Así pues, las propuestas que se hacen deben hacer recaer sobre los promotores las sanciones y sólo la restitución a la realidad de partida a los parcelistas. Para los primeros se ha hecho un muestreo de los precios de venta reales, para poder calcular el importe adecuado de las sanciones.

Sobre el derribo de las construcciones, una práctica represiva muy mal vista por los Ayuntamientos y la población, se aconsejan dos medidas. Por un lado, en los casos de órdenes de derribo, acudir a la ejecución subsidiaria por el procedimiento regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo, de tal manera que, de no depositar previamente el valor estimado del derribo, éste se recaude por la vía del constreñimiento y la apropiación de bienes. Para aquellos casos en los que haya prescrito el derribo, la fiscalidad municipal puede gravar las edificaciones hasta que éstas hayan desaparecido; ya sea a través de darles de alta en la Contribución Territorial Urbana, previa revisión de los valores, ya sea a través de un arbitrio con finalidad no fiscal para construcciones clandestinas, que se incrementa de manera acumulativa año a año.

Desde el punto de vista de la gestión, no deben descartarse los sistemas clásicos; la reparcelación para obligar a reagrupar las parcelas, o la expropiación, ya sea como sanción, como constitución de patrimonio municipal de suelo, o como forma de ejecución de una de las figuras de planeamiento que se redacten.

A partir de estas medidas, podemos actuar en cada parcelación de acuerdo con el resultado de valorar su posición y sus características. El resultado de cruzar estos criterios nos da las siguientes políticas: unas deberán desaparecer, por el lugar que ocupan o por estar poco consolidadas; otras, legalizarse como edificación en el campo, por ser de poca entidad; otras, convertirse en huertos familiares, para compaginar lo inadecuado de su posición con el mínimo perjuicio para los parcelistas; otras, situadas en las zonas especiales, ordenarlas de acuerdo con los objetivos de formación de suelo de vivienda de segunda residencia no turística y huertos familiares; otras, transformarse en

poblados autónomos, por su posición, tamaño y ordenación, y, finalmente, otras, incorporarse a la ordenación del entorno, por ser muy parejas a las formas de éste.

Así pues, todo este conjunto de medidas son una respuesta de lo general a lo particular sobre los problemas del suelo no urbanizable de Palma, estudiadas a partir de un caso particular, las parcelaciones ilegales.

El recorrido que hemos hecho no es otra cosa que el reconocimiento de la crisis de los mecanismos de intervención en este suelo y la necesidad de profundizar en sus contenidos, sobre todo desde los cambios que ahora aparecen.

ANEXO

La ordenación de l'Horta d'Amunt

1. A nivel de la estructura general y orgánica del territorio, incorporar a este sistema los caminos y acequias que forman este árbol territorial del que ya hemos hablado.

La recuperación de estos rasgos territoriales no sólo ha de ser simbólica, sino que puede ser funcional si se entiende que su papel es el equivalente al que hace el sistema viario en el suelo urbano. Con respecto a las acequias, éstas podrían incluirse dentro del «Plan General de Transformación de las superficies regables con aguas subterráneas y residuales depuradas» que tiene proyectado el municipio.

2. A nivel de calificación y regulación del uso del suelo, se trata de recuperar a nivel normativo las reglas del lugar y establecer una ordenación distinta a la actual.

2.1 Calificar de «Sols de grand possessions» (Suelo de grandes propiedades) aquéllos que aseguran el equilibrio de vacíos y llenos de l'Horta d'Amunt, y que son los únicos que, por su tamaño, pueden servir para equipamientos periurbanos que a medio plazo pueden interesar a la ciudad, por lo que se debe evitar su parcelación.

2.2 Calificar de «Molins i parcel.lació irregular» (Molinos y parcelación irregular) aquellos racimos parcelarios que acompañan a los molinos. Para evitar su descomposición, se propone una parcela mínima de tres cuarteradas que sólo permite subdividir las piezas mayores sin desestabilizar el conjunto.

2.3 Calificar de «Establiments històrics» (Establecimientos históricos) a los suelos ocupados por los «establiments». En esta zona, el objetivo es mantener el uso y la ocupación históricos, y, por ello, se propone que el tamaño de la parcela mínima sea el tradicional, media cuarterada, y que sólo se permita el uso residencial en éstas. Para estos suelos se recomienda ordenar el conjunto mediante un Plan Especial que eleve a categoría de trazado regulador las geometrías del tejido.

2.4 Calificar de «Parcel.lacions geomètriques» (Parcelaciones geométricas) las parcelaciones modernas que siguen una pauta regular, recomendando que se expliciten estas reglas.

2.5 Calificar de «Parcel.lacions a regular» (Parcelaciones a regular) una serie de terrenos situados entre la carretera de Sóller y el camino del Passatems y entre Son Sardina y el camino de Destre, en los que la aparición de parcelaciones ilegales relativamente grandes ha cambiado su naturaleza. En este caso, dado que el peso de las parcelaciones es suficientemente importante como para que no sea posible confiar exclusivamente en el cañamazo tradicional, se propone crear un sistema nuevo que colabore en el sistema anterior y asegure la nueva ordenación. Por lo demás, la parcela mínima

edificable se aconseja que sea de cuatro cuarteradas y el fondo mínimo -a carretera o camino- de 50 metros, para evitar con ello una excesiva densificación.

2.6 Calificar de «Horts familiars» (Huertos familiares) los ocupados parcialmente por parcelaciones ilegales que se destinan a huertos familiares o a segunda residencia. En cada caso, estas zonas han de respetar las condiciones del lugar y estar correctamente imbricadas en el tejido rural.

La ordenación del Prat de Sant Jordi

1. A nivel de la estructura general y orgánica del territorio, además de las actuales carreteras de Sineu, Manacor y Llucmajor, deberían recogerse los trazados de las rasas y acequias, estableciendo las medidas necesarias para su protección y mantenimiento.

Al igual de lo que se propone en l'Horta d'Amunt, aquí se persigue hacer de las rasas y desagües la estructura de soporte de este suelo y no una huella arqueológica.

2. A nivel de cualificación y regulación del uso del suelo, deberían distinguirse aquellos suelos que han resultado de la desecación de aquellos que no. Especialmente de aquellos situados en las primeras plataformas montañosas y los de l'Horta d'Aprop. De esta manera aparecerán las siguientes zonas y recomendaciones para su futura ordenación:

2.1 Calificar de «Grans finques» (Grandes fincas) un conjunto de propiedades, periféricas al Prat, situadas en cotas superiores a las antiguas marismas, y de tamaños relativamente grandes, que forman el cinturón protector de aquél. Estas zonas no deberían parcelarse.

2.2 Calificar de «Secà» (Secano) aquellos suelos situados en el cambio de pendiente del Prat que, aunque en tamaño son muy parecidos a los anteriores, están sistematizados por los desagües sobre aquél. Al igual que los anteriores, estos suelos no deberían parcelarse, pero si lo hacen tendrán que seguir un modelo de escalera de mano como el que dibuja el sistema de rasas y desagües actual.

2.3 Calificar de «L'Horta d'Aprop» el sector formado por una parcelación muy irregular y de difícil ordenación geométrica del entorno de Palma. Para no romper su equilibrio y evitar que se trocee, se propone una parcela mínima de cuatro cuarteradas, que sólo deje partir por la mitad una parte de las parcelas existentes.

2.4 Calificar de «Parcel.lacions de Sant Jordi» (Parcelaciones de Sant Jordi) el sector que se desecó en primer lugar y que tiene el tejido rural más triturado. Para este sector y los siguientes se propone reforzar su lógica territorial fijando una parcela mínima y unas relaciones geométricas que aseguren un buen trabazón entre aquéllas y el cañamazo de desagües y canales existentes. Para esta zona, la parcela mínima debería ser de una cuarterada y media y la fachada mínima sobre los desagües de 70 metros. Estas dos medidas asegurarían que las nuevas parcelas tendrán una relación mínima de 1/2 en un tejido en el que la separación entre los elementos de desagüe es de 300 metros.

2.5 Calificar de «Parcel.lacions de Son Sunyer» (Parcelaciones de Son Sunyer) un sector desecado más modernamente y organizado en una sola dirección sobre los canales de desagüe. En este caso, la parcela mínima ha de tener cuatro cuarteradas con fachada a dos desagües. La fachada mínima a éstos ha de ser de 80 metros, y dado que la separación entre desagües es de unos 300 metros, esto nos da una relación de forma de 1/4.

2.6 Calificar de «Les basses» (Las balsas) un sector que está ocupado, en parte, por el aeropuerto y tiene una gran regularidad geométrica. Es la zona del Prat que se asemeja más a un tablero de ajedrez. En este caso la parcela mínima debe ser de seis cuarteradas y los lados del cuadrado de 200 por 200 metros.

2.7 Calificar de «Ordenació Especial de Son Prunés» el sector ocupado por ocho parcelaciones ilegales y que se destina a segunda residencia y a huertos familiares. Los parámetros a seguir en este caso son distintos que en los casos anteriores y, en cualquier caso, deberán responder a las políticas de promoción de nuevos usos, de los que se habla en el apartado siguiente.

Áreas de promoción para residencia no turística y huertos familiares

Respecto a la promoción para residencia no turística, promover la utilización para este fin de:

1.1 Las áreas residenciales tradicionales y los «establecimientos» históricos, como Son Espanyol, El Secar de la Real y otros, donde se pueden mantener y continuar las formas de ocupación tradicional. En estos suelos habrá que redactar un planeamiento que regule esta actividad y facilite su buena utilización.

1.2 Promover nuevas áreas residenciales situadas en aquellos puntos en los que la situación de hecho hace el proceso irreversible, como sucede en los sectores de Son Prunés, por un lado, y en el Rec del Mestre Pere.

1.3 Transformar en nuevos núcleos de población parcelaciones que, por sus condiciones, tamaño y dimensiones, así como por su posición, puedan rediseñarse como núcleos fundacionales «ex novo», a la manera de ciertos poblados de colonización agrícola de principios y mediados de este siglo.

Respecto a la promoción de huertos familiares:

2.1 Combinar este tipo de promoción con las áreas destinadas a residencia turística en aquellos sectores que, por el tamaño del parcelario o por los límites de densidad máxima vigente, no se destinan a residencia.

2.2 Crear áreas de huertos familiares de alquiler en los suelos rurales de la corona de la ciudad de Palma que ahora están abandonados y en los que se pueden dar estos usos, siempre y cuando no impidan futuras transformaciones urbanas. Para este tipo de uso se aconsejan una serie de medidas:

2.2.1 A nivel físico, que se determine un huerto mínimo relativamente grande (300 metros cuadrados); que el número máximo de huertos por promoción no sea excesivo (unos 100 huertos); que la superficie máxima no supere las cuatro cuarteradas, y que las casas de aperos, vallas y aparcamiento se hagan de forma que se mantenga la unicidad de la finca.

2.2.2 A nivel contractual, que los propietarios de la unidad mínima de cultivo y el usuario de los huertos limiten el periodo de arrendamiento (un máximo de cuatro años).

2.2.3 A nivel de control administrativo, que se inscriba en el Registro de la Propiedad la indivisibilidad de la finca, con la obligatoriedad de mantenerse vigente mientras la promoción de huertos esté en funcionamiento y que la tramitación de las construcciones tenga carácter provisional, de acuerdo con el artículo 58.2 de la Ley del Suelo.

2.2.4 A nivel de protección del suelo rural, que se justifique que la bondad de las condiciones edafológicas y de explotación del lugar y que no se perjudiquen las explotaciones agrícolas vecinas.

2.2.5 A nivel de garantías, se aporten todas aquellas que avalen el cumplimiento de los objetivos planteados.

Medidas para la ejecución y control de las propuestas

1. A este nivel, la Organización municipal se propone la creación de una Gerencia del Suelo Rural en el seno de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento.

2. La inspección urbanística deberá incorporar los siguientes criterios:

2.1 Dar carácter fehaciente a los informes, mediante fotografías con fecha, dos testigos, etc.

2.2 Organizar equipos de inspección por sectores, delimitados de acuerdo con las medidas de planeamiento propuestas, de manera que, además de controlar, fomenten la reordenación que se propone.

2.3 Agilizar las actuaciones administrativas consecuencia de los informes de la inspección, dando eficacia a esta última. Nos referimos a las actuaciones coactivas inmediatas, como el paro de obras, los precintos, la retirada de materiales, etc.

2.4 Realizar comprobaciones periódicas globales mediante fotos aéreas que, cada dos o tres años, permitan detectar tanto aquello que se escapa al trabajo de inspección como comprobar el cumplimiento de las políticas en marcha.

3. La publicidad ha de ir dirigida tanto a impedir la consolidación de la situación actual -carteles en la entrada de las parcelaciones, anuncios en los medios de comunicación- como a dar a conocer a los ciudadanos, en general, y a los parcelistas, en particular, las actuaciones que pondrá en marcha el Ayuntamiento para resolver esta situación.

Un aspecto específico de la publicidad es el referente a la relación de los actos municipales de disciplina urbanística con el Registro de la Propiedad. En este sentido, el Ayuntamiento podrá, tal como establece el artículo 221.1 de la Ley del Suelo, anotar o inscribir todas las resoluciones que declaran ilegal o impongan sanciones a una parcela o parcelación en los correspondientes asientos del Registro de la Propiedad.

4. La coordinación entre los diferentes departamentos municipales y entre éstos y los organismos externos es totalmente necesaria. En este sentido se considera indispensable la coordinación interna del área de Urbanismo con la de Hacienda.

Con organismos externos es prioritaria la que hace referencia a la Comisión Provincial de Urbanismo, a fin de garantizar la aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión que se redacten, la Consellería de Minas, para evitar la autorización de pozos sin licencia municipal, y la empresa eléctrica «Gesa», para evitar el suministro eléctrico a obras o parcelas sin licencia municipal.

5. La disciplina urbanística.

5.1 Respecto a los promotores o vendedores de parcelas:

5.1.1 Se debe iniciar expediente disciplinario y sancionador a todos los promotores y vendedores de parcelas a los que no se les haya iniciado aún y proseguir los ya iniciados. Hay que tener presente la aplicación en estos casos de lo instituido en la prescripción. El artículo 9 del Real Decreto-ley 16/1981 precisa que las infracciones y actuaciones sin licencia prescribirán a los cuatro años desde la fecha del total acabamiento. En las parcelaciones hay que tener también presente el artículo 92.2 del Reglamento de disciplina, que establece:

«En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.»

Las actividades parcelatorias tienen la consideración de infracción continuada hasta el momento en que la Administración tenga constancia de la venta de la última parcela, momento a partir del cual empieza el cómputo del plazo de cuatro años a efectos de la prescripción de acciones.

5.1.2 Para el cálculo e imposición de multas a los promotores-vendedores de parcelas. Además de la tipificación de la infracción por parcelación en suelo no urbanizable del artículo 66 del Reglamento de Disciplina Urbanística hay que tener presente el apartado 2 del artículo 62 del mismo Reglamento, que dice:

«En los casos en que la restauración del orden urbanístico infringido no exige actuación material ninguna ni existan terceros perjudicados, la sanción que se imponga al infractor no podrá ser inferior al beneficio obtenido con la actividad ilegal.»

Esta disposición permite fijar la cuantía de la multa en la diferencia entre el valor inicial de los terrenos y el valor de las ventas efectuadas.

Los recursos que el Ayuntamiento obtenga como consecuencia de los expedientes sancionadores, ya sean económicos o en terrenos, deberían destinarse a financiar las actuaciones municipales del suelo rural. Para que así sea, en el presupuesto municipal se preverá una partida finalista en la que se hará constar este aspecto.

5.1.3 Si el sancionado no hace efectiva la multa impuesta, hay que proseguir la actuación administrativa siguiendo la vía de constreñimiento y apropiación de bienes que regula el vigente «Reglamento de Recaudación».

La apropiación de bienes se dirigirá especialmente a las parcelas que aún sean propiedad del promotor en cada parcelación, posibilitando y facilitando así la actuación protagonista del Ayuntamiento.

5.1.4 La restitución de la realidad física y jurídica, alterada a su estado anterior a la infracción, está fundada en el artículo 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística e implica la agregación de las parcelas existentes en una sola propiedad, así como el derribo de las obras de infraestructura realizadas por el promotor.

En las parcelaciones donde no sea posible actuar por el transcurso del plazo de prescripción o bien en aquellas que, a pesar de las resoluciones del Ayuntamiento, se mantenga la parcelación ilegal, se aplicarán las medidas fiscales y expropiatorias que se explican más adelante.

5.2 Respecto a los compradores de parcelas:

Si bien los promotores y vendedores son los primeros y principales responsables de la infracción que supone una parcelación ilegal, los compradores son los que, con la construcción de vallas, almacenes, cobertizos y viviendas contribuyen a consolidarla físicamente.

Las medidas disciplinarias a adoptar respecto a los compradores variarán según el tratamiento propuesto para cada parcelación.

En ningún caso se ha considerado recomendable la incoación de expedientes sancionadores para la realización de obras sin licencia, tanto por la diferente responsabilidad de los parcelistas y el promotor como por la poca importancia de las sanciones respecto al trabajo administrativo que suponen, así como por la equivocada convicción de que el pago de la sanción supone la legalización de la obra, y por creer que la eficacia de las medidas fiscales y expropiatorias es superior en estos casos a la de las sancionadoras.

Así pues, la medida disciplinaria a aplicar será la restitución de la realidad física alterada mediante el derribo de la construcción ilegal. Para hacer efectiva la acción sin necesidad de acudir al derribo realizado directamente por el Ayuntamiento, puede emplearse la vía de ejecución subsidiaria contemplada en el artículo 61 del Reglamento de Disciplina Urbanística, siguiendo el procedimiento regulado en los artículos 104 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo. Este procedimiento permite requerir al infractor para que deposite previamente el valor estimativo del derribo a

efectuar y, de no hacerlo, el Ayuntamiento lo recaudará por la vía de constreñimiento y apropiación de bienes.

Para evitar el transcurso de plazos de prescripción en los casos en que la parcelación se puede reordenar vía planeamiento, esta reordenación implicará derribos en algunas parcelas, se iniciarán todos los expedientes disciplinarios previamente a cualquier otra medida, pudiéndose suspender el efecto de la resolución en tanto no se hayan cumplimentado las medidas de planeamiento propuestas.

En los casos en que las actuaciones disciplinarias hayan prescrito, se aplicarán las medidas fiscales y expropiatorias que más adelante se explicitan.

6. La fiscalidad municipal.

6.1 Para forzar a la restitución de la realidad jurídica alterada al formarse una parcelación ilegal, las nuevas parcelas pueden darse de alta a efectos de la Contribución Territorial Urbana no como sanción, sino como gravamen tributario, del que podrán darse de baja en el momento en que realicen la agregación para formar la finca inicial en una sola propiedad, o bien formando una parcela superior a la mínima permitida por el planeamiento.

La eficacia de esta medida depende del importe resultante del gravamen. Por ello, el alta de las parcelas deberá ir acompañada de la revisión de su valor catastral, adaptándolo al valor real del mercado. De no hacerse así, se corre el peligro de que el pago del impuesto sea entendido por el infractor como la legalización implícita de su parcela.

6.2 Para forzar a la restitución de la realidad física alterada en forma de obras ilegales a las parcelas, sobre todo en aquellas en que haya prescrito la actuación disciplinaria, pero también en las restantes para apoyar las resoluciones municipales, puede establecerse un arbitrio con finalidad no fiscal referente a construcciones clandestinas.

Este arbitrio gravará las construcciones de cualquier tipo que se hayan realizado sin licencia municipal y que no sean legalizables a partir del momento en que hayan sido construidas.

La base liquidable del arbitrio la constituirá el valor total del inmueble formado por el valor de la parcela y de la construcción, referido al año en que se haya construido.

El tipo de gravamen será un porcentaje no inferior al 5 por 100 sobre el valor anterior, que se incrementará cada año de manera acumulativa para conseguir el objetivo urbanístico de este arbitrio.

7. La gestión urbanística.

7.1 La reparcelación. Previa la delimitación del polígono o unidad reparcelatoria, se podrá aplicar tanto para reagrupar las parcelas actuales en una sola propiedad pro indiviso como para reordenar la distribución parcelaria de acuerdo con el planeamiento y repartir los costes entre los propietarios.

7.2 La expropiación. Deberemos distinguir para aplicar la expropiación tres diferentes situaciones que la puedan legitimar:

7.2.1 Como expropiación-sanción prevista en el artículo 66 de la Ley del Suelo, en caso de no cumplimiento de las órdenes derivadas de las normas de protección del suelo no urbanizable.

7.2.2 Con objeto de construir patrimonio municipal del suelo, tal como prevé el artículo 90.2 de la Ley del Suelo.

7.2.3 En ejecución de las figuras de planeamiento que se redacten en suelo no urbanizable, ya sea porque así lo indica el planeamiento o como expropiación-sanción.

8. El tratamiento específico de cada parcelación.

La política a aplicar a cada parcelación resultará de ponderar sus condiciones de posición y las suyas propias. La forma de llevarla a cabo se hará a partir de aplicar las propuestas expuestas en los tres apartados anteriores.

8.1 Restitución del suelo a las condiciones iniciales. Recuperar las condiciones físicas y jurídicas de los terrenos antes de iniciarse el proceso de parcelación, derribando las obras realizadas y agregando las parcelas creadas hasta constituir la finca inicial. Las parcelaciones a las que se ha recomendado aplicar esta política son aquellas situadas en terrenos muy inadecuados, por ejemplo las vecinas al vertedero municipal y aquellas otras que tienen un nivel de consolidación muy bajo.

8.2 Legalización de la edificación en el campo. Respetar la edificación existente, considerándola como vivienda rural sobre una parcela inferior a la mínima permitida. En este caso se encuentran las parcelaciones más pequeñas o algún punto muy consolidado de las parcelaciones anteriores.

8.3 Conversión en una unidad de huertos familiares. Transformar la parcelación actual en una unidad de huertos familiares en la cual esté prohibido el uso residencial. Esta política se aplica a parcelaciones mal situadas, pero muy consolidadas y grandes, en las que se congela su evolución.

8.4 Incorporación a un área de huertos familiares y residencia no turística. Ordenar y transformar la parcelación, conjuntamente con las otras incluidas en la misma área, en una zona de huertos familiares y nueva residencia no turística. En este paquete entran aquellas promociones situadas en suelos en los que se propone un cambio normativo radical y su reconocimiento como área para aquellos usos.

8.5 Constitución de un núcleo de población en el suelo rural. Dar estructura urbana a la parcelación dotándola de un centro equipado, un esquema viario coherente y la infraestructura urbana mínima necesaria. Aquí hay aquellas parcelaciones que se rehabilitan como núcleo de población «ex novo».

8.6 Incorporación a la reordenación de un sector más amplio. Incluir la parcelación en la ordenación de un sector más amplio, de acuerdo con las medidas de ordenación general del suelo rural que se han dado. En éste se encuentran las parcelaciones que se mezclan con un «establecimiento» y que, por tanto, se ordenan de común acuerdo con éste.