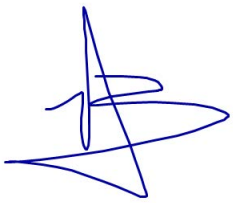
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

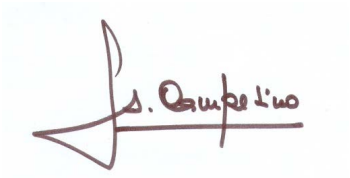
TESIS DOCTORAL

URBANIZACIONES ILEGALES EN EXTREMADURA. LA PROLIFERACIÓN DE VIVIENDAS EN EL SUELO NO URBANIZABLE DURANTE EL PERIODO DEMOCRÁTICO.

VÍCTOR JIMÉNEZ BARRADO



Con la conformidad del director de la Tesis Doctoral:



Fdo.: Dr. D. Antonio-José Campesino Fernández

PROGRAMA DE DOCTORADO

DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

2018

A mis abuelos,
por supuesto.

AGRADECIMIENTOS

Que yo recuerde, todo comenzó poco antes de que pidiera a los reyes magos un mapamundi como esos que se cuelgan de los encerados de los colegios. Un regalo que a mi tía Maribel le costó conseguir, y que hoy, está a mi lado mientras escribo estas líneas con una misión imposible: lograr agradecer a todos, todo lo que han hecho por mí.

Ahora, que ya no creo ni en reyes ni en magos, me gustaría dedicar mis primeros agradecimientos a mis padres, Getulio y Elvira. Aunque las cosas evidentes no se dicen, ahora es momento de hacer una excepción. Por ello, les agradezco que siempre estén a mi lado, con las palabras y el apoyo exacto y suficiente para que logre mis objetivos a través del esfuerzo. QUERER ES PODER.

A mi hermana, Cristina, un ejemplo de trabajo y generosidad. La persona que más cree en mí y responsable, entre otras cosas, de que yo haya tomado este camino y alcance algunos de mis sueños. Sin duda, este agradecimiento es el que más me cuesta condensar de entre todos.

A Ana, la otra parte de esta relación que nació de la nada y ya se ha convertido en todo. Sostén fundamental e incansable de mi día a día. Me mantengo en el intento, diría en vano, de igualar todo lo que me da.

A toda mi familia, de los que sólo he recibido cosas buenas y a los que espero corresponder en el mismo grado. Un abrazo a todos.

A todos mis amigos, a los de mi pueblo, a los de Millanes, a los del sanedrín (representados por Damián Bartolomé), a los de la residencia universitaria y a los de la universidad. Por el respeto que me habéis demostrado, por alegraros conmigo y por preocuparos de mí. Dejadme nombrar de forma específica a los que me han acompañado desde siempre: Javi Marcos, Benoit y Víctor.

A mis primeros maestros y profesores de geografía: Pilar y Carmelo. Tus consejos, Carmelo, han sido decisivos en mi vida académica. Siempre tendrás mi especial respeto y admiración.

A mis compañeros de promoción en la Universidad: Ale, Jesús, Carlos, Rocío, Isa, Víctor, Judit y Gema. Estas dos últimas, también compañeras de viaje por este arduo periplo doctoral. También a todos los compañeros del día a día, los chicos y chicas del Laboratorio de SIG. Buenos momentos, con buenas personas.

A mis profesores, ya compañeros, de la Universidad de Extremadura. En especial a Fran y a los que han tenido que hacer las maletas como Javi. Gracias a todo el Departamento. Son ya muchos años en el sitio en que quiero estar.

A los alumnos que he tenido en mi escasa trayectoria en la labor docente de las asignaturas de geografía urbana y planeamiento urbanístico. Todo un privilegio poder pasar de la silla de alumno a estar "del otro lado".

A todos los que he conocido por el camino, los que me ayudaron con o sin intención de hacerlo, con o sin intención de ser correspondidos.

A los que ya siempre quedarán como los chicos y chicas de Chile (comandados por mi amigo, el gran Voltaire), Cantabria y Lisboa. Gracias por acogerme como si fuera uno más.

A los departamentos de geografía que me ayudaron a formarme y vivir experiencias nuevas. Gracias a mis tutores: Carmen Delgado Viñas (Universidad de Cantabria), por tus buenos consejos y ánimos; a Rodrigo Hidalgo Dattwyler (Pontificia Universidad Católica de Chile), por la oportunidad y tu cercanía; y a Jorge Malheiros (Universidade de Lisboa), por facilitarme tanto el trabajo. También a los que contribuyeron en mi formación urbanística, como Carlos Sánchez Franco, otro referente.

A todos aquellos, organismos y personas, que han colaborado con esta investigación, prestando su tiempo e información. En especial, a los diarios regionales HOY Extremadura y a El Periódico Extremadura, al equipo del SEPRONA y la Fiscal delegada de Medio Ambiente y Urbanismo de Cáceres, así como a los chicos y chicas de la Consejería por atender mis continuas demandas.

A los que ni siquiera he conocido ni conoceré, como austinstrunk, que el 26 de julio de 2012 subió a Youtube el video que más momentos de evasión y concentración me ha proporcionado para escribir una línea tras otra.

Al conjunto de organismos que han financiado este trabajo mediante becas pre-doctorales, motores imprescindibles del conocimiento en este país, pero con un innegable y necesario margen de mejora. Especialmente al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España, que a través del Programa de Ayudas para la Formación del Profesorado Universitario (FPU) ha permitido que esta investigación vea la luz. Me siento muy orgulloso de haber pertenecido al grupo de beneficiarios, noticia que me hizo muy feliz (Ana lo sabe bien). No me olvido de aquellos que, en su momento, avalaron con su propio currículum mi solicitud. Gracias.

Por último, en el lugar más importante, GRACIAS a mi director. En primer término, por su compromiso académico, no sólo conmigo, sino con la Universidad y sus estudiantes. El hueco, que su merecida jubilación (tras más de 4 décadas de servicio público, la mayor parte como Catedrático) va a dejar en ella, será imposible de cubrir. De nuevo, gracias por su espíritu crítico y luchador, que intento replicar. Por no callarse y oponerse, por seguir adelante con lo que cree justo y necesario, por ayudarnos y empujarnos a los demás para que también lo hagamos. Pero en el plano personal, debo y quiero agradecer a Antonio su confianza en mí y en mi trabajo (al igual que lo hace mi familia), así como el hecho de que me considerara desde muy pronto como un compañero más (e integrarme en su grupo de trabajo compuesto por personas tan buenas como profesionales). Por todas estas razones y muchas más, no sólo agradezco, sino que también dedico todo el esfuerzo y trabajo que he realizado, al que considero un amigo y un referente (no hablo únicamente de geografía). Y, en definitiva, porque al aceptar mi proposición para supervisar esta investigación geográfica, me permitirá fardar toda la vida de que mi director de tesis doctoral es Antonio-José Campesino Fernández.

A la geografía.

DATOS PERSONALES	
NOMBRE	Víctor
APELLIDOS	Jiménez Barrado
DEPARTAMENTO	Arte y Ciencias del Territorio
FACULTAD	Filosofía y Letras
TELÉFONO	
CORREO ELECTRÓNICO	victorjb7@hotmail.com

DATOS ACADÉMICOS	
PROGRAMA DE DOCTORADO	Desarrollo territorial sostenible
DIRECTOR DE TESIS	Antonio-José Campesino Fernández
CATEGORÍA	Catedrático de Universidad
AÑO DE LECTURA	2018

INFORMACIÓN SOBRE LA TESIS

RESUMEN

La rururbanización en Extremadura ha supuesto un cambio, no planificado, de modelo territorial y urbanístico. Este fenómeno se ha desarrollado mayoritariamente bajo formas irregulares y clandestinas durante los últimos 40 años, propiciando un sistema desordenado y altamente insostenible. El proceso metodológico creado y empleado fiscaliza pormenorizadamente la evolución de este asunto, al identificar, digitalizar, cuantificar, localizar y datar cada una de las edificaciones residenciales presentes en el Suelo No Urbanizable (41.194,31 km^2). Para ello, previamente se han digitalizado todos los instrumentos de planificación urbanística municipal vigentes en la Comunidad Autónoma, definiendo así, el ámbito de estudio y la aptitud de cada enclave para acoger la función residencial. Los resultados muestran la presencia de más de 350.000 construcciones en esta clase de suelo, de las cuales, casi 40.000 son viviendas. El análisis realizado descubre una generalizada indisciplina urbanística, detectando, además, una preocupante ocupación de terrenos protegidos. Esto sitúa a dichas edificaciones no sólo como amenaza de los valores presentes, sino como potenciales damnificadas ante eventuales incidencias de catástrofes naturales. La situación se agrava si tenemos en cuenta que, de forma simultánea a esta dispersión urbana, las tendencias demográficas observadas auguran un rápido vaciamiento poblacional, particularmente relevante en el mundo rural. Mientras, el papel de las Administraciones Públicas competentes en la contención del problema es muy deficitario, ya sea por incapacidad (especialmente a nivel local), desatención o, incluso connivencia (como así demuestran los mecanismos de flexibilización normativa e instrumental). Esta tesis pretende constituir una herramienta que ayude a solventar la situación actual.

Palabras clave: Extremadura, rururbanización, urbanización ilegal.

CÓDIGOS UNESCO:

Geografía (54).

5404. Geografía regional.

01 Geografía urbana.

ABSTRACT

The rurbanization in Extremadura has meant a change, unplanned, of territorial and urban model. This phenomenon has developed mainly in irregular and clandestine forms during the last 40 years, propitiating a disordered and highly unsustainable system. The methodological process created and used controls in detail the evolution of this matter, by identifying, digitizing, quantifying, locating and dating each of the residential buildings present in the Undevelopable Land (41,194.31 km²). For this purpose, all municipal planning instruments in the Autonomous Community currently in force have been digitized, thus defining the field of study and the aptitude of each spot to host the residential function. The results show the presence of more than 350,000 buildings in this land, of which almost 40,000 are homes. The analysis reveals a widespread urban indiscipline, detecting, in addition, a worrying occupation of protected lands. This places these buildings not only as a threat to present values, but also as potential victims in the face of possible incidences caused by natural catastrophes. The situation is aggravated if we consider that, in parallel to this urban sprawl, the observed demographic trends predict a rapid population emptying, particularly relevant in the rural areas. Meanwhile, the role of the competent Public Administrations in the containment of the problem is very deficient, whether due to disability (especially at the local level), inattention or even connivance (as shown by the regulatory and instrumental flexibility mechanisms). This thesis aims to be a tool that helps solve the current situation.

Keywords: Extremadura, rurbanization, illegal urbanization.

ÍNDICE

Pág.

1. INTRODUCCIÓN 35

1.1 PRESENTACIÓN 37

1.2 PROCESOS MODERNOS DE EXPANSIÓN URBANA 39

1.2.1 *Periurbanización* 44

1.2.2 *Rururbanización* 47

1.3 ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DEL URBANISMO ILEGAL EN EXTREMADURA 53

1.4 ÁMBITO DE ESTUDIO 58

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 71

2.1 JUSTIFICACIÓN Y ENFOQUE DEL ESTUDIO 73

2.2 ENUNCIADO DE LA HIPÓTESIS PRINCIPAL Y DE LAS HIPÓTESIS SECUNDARIAS 77

2.3 OBJETIVOS 79

3. METODOLOGÍA 85

3.1 FUENTES Y MATERIALES 88

3.1.1 *Apartado legal* 88

3.1.2 *Apartado de planeamiento* 88

3.1.3 *Apartado de delimitación administrativa* 90

3.1.4 *Apartado de base ráster* 92

3.1.5 *Apartado de documentación sectorial* 95

3.1.6 *Cartografía catastral* 95

3.1.7 *Otras fuentes documentales* 96

3.1.7.a. Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil 97

3.1.7.b. Fiscal Delegado en materia de Medio Ambiente y Urbanismo (Fiscalía Provincial de Cáceres) 97

3.1.7.c. Administración Local 97

3.1.7.d. Prensa 101

3.2 PROCESOS METODOLÓGICOS 101

3.2.1 *Descarga de la legislación urbanística y el planeamiento urbanístico y territorial* 101

3.2.2 *Georreferenciación de los planos* 102

3.2.3 *Digitalización de los planos* 103

3.2.4 *Digitalización de las edificaciones* 106

3.2.5 *Discriminación del uso de las edificaciones* 107

3.2.6 *Datación de las edificaciones vinculadas a un uso residencial* 109

3.2.7 *Determinación de la situación legal de las viviendas* 111

4. LEGISLACIÓN 117

4.1 LEYES ESTATALES DE SUELO 123

4.1.1 *La primera regulación estatal de suelo. La Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana* 123

4.1.2 *La segunda regulación estatal de suelo. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* 129

4.1.2.a Desarrollo reglamentario del TRLS76 132

4.1.3 *La tercera regulación estatal de suelo. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* 140

4.1.4 *La cuarta regulación estatal de suelo. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* 144

4.1.5 *La quinta y vigente regulación estatal de suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* 149

4.2 LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DE LAS CCAA ESPAÑOLAS 153
4.2.1 *Andalucía* 155
4.2.2 *Aragón* 161
4.2.3 *Asturias* 166
4.2.4 *Baleares* 169
4.2.5 *Canarias* 173
4.2.6 *Cantabria* 178
4.2.7 *Castilla y León* 183
4.2.8 *Castilla-La Mancha* 186
4.2.9 *Cataluña* 189
4.2.10 *Comunidad Valenciana* 193
4.2.11 *Galicia* 198
4.2.12 *La Rioja* 202
4.2.13 *Madrid* 205
4.2.14 *Murcia* 210
4.2.15 *Navarra* 213
4.2.16 *País Vasco* 216
4.3 DEL MODELO UNITARIO A LA COMPARTIMENTACIÓN EN BLOQUES 219
4.4 LA REGULACIÓN DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EXTREMADURA 226

5. PLANIFICACIÓN 235
5.1 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL 237
5.1.1 *Directrices de Ordenación Territorial* 238
5.1.1.a Las futuras DOT y su visión del desarrollo rururbano 240
5.1.2 *Planes Territoriales* 244
5.1.2.a Los PT vigentes y su implicación en el desarrollo rururbano 247
➔ *Plan Territorial del Campo Arañuelo* 247
➔ *Plan Territorial de La Vera* 253
➔ *Plan Territorial del Entorno del embalse de Alqueva* 256
➔ *Plan Territorial de la Sierra de Gata* 259
5.1.3 *Proyectos de Interés Regional* 263
5.2 PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA 267
5.2.1 *Estado del planeamiento urbanístico en Extremadura* 268
5.2.2 *Planes Generales Municipales* 270
5.2.2.a Contenido documental de los PGM 270
5.2.2.b Tramitación y ritmo de aprobación 271
5.2.2.c Clasificación y categorización urbanística del suelo en los PGM 278
5.2.3 *Planes Generales de Ordenación Urbana* 280
5.2.4 *Normas Subsidiarias de Planeamiento* 281
5.2.5 *Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano* 283
5.3 EL NUEVO MODELO PROPUESTO POR LA LOTUS 284
5.4 LA CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO EN EXTREMADURA 290
5.4.1 *El Suelo No Urbanizable en Extremadura* 296
5.4.1.a Subcategorización del SNUP 298
5.4.2 *Suelo No Urbanizable con especial tolerancia residencial* 303
➔ *Aldea del Cano* 305
➔ *Almendralejo* 307
➔ *Casar de Cáceres* 309
➔ *Casas del Castañar* 312
➔ *Collado de la Vera* 313
➔ *Jaraíz de la Vera* 315
➔ *Jarandilla de la Vera* 317
➔ *Malpartida de Cáceres* 318
➔ *Malpartida de Plasencia* 320
➔ *Mirandilla* 321
➔ *Monesterio* 323
➔ *Puebla de Obando* 324
➔ *Sierra de Fuentes* 325
➔ *Valdastillas* 327

→ *Valencia de Alcántara* 329
→ *Valverde de Mérida* 330
5.4.2.a Evaluación de la aplicación del SNUV en Extremadura 332
ANEXO I Superficie de las clases y categorías urbanísticas de suelo a nivel municipal 337
ANEXO II Superficie de las subcategorías de SNUP a nivel municipal 347
ANEXO III Fichas de los ámbitos SNUV en Extremadura 353

6. GESTIÓN 379
6.1 LOS EXPEDIENTES DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA 382
6.1.1 *El procedimiento de solicitud de un ECU* 385
6.1.2 *Documentación para solicitar un ECU* 387
6.1.3 *La concesión de ECU en Extremadura* 391
6.2 LICENCIAS URBANÍSTICAS 399
6.3 LA INTEGRACIÓN DEL DESARROLLO RURURBANO. LA CLASIFICACIÓN DE SUB COMO "SOLUCIÓN" 401
→ *Alburquerque* 401
→ *Alconera* 403
→ *Almendralejo* 404
→ *Badajoz* 406
→ *Belvís de Monroy* 410
→ *Cañaveral* 415
→ *Coria* 417
→ *Fuente del Maestre* 418
→ *Guareña* 421
→ *Guijo de Granadilla* 422
→ *Herrera del Duque* 425
→ *Jaraíz de la Vera* 427
→ *Los Santos de Maimona* 428
→ *Navalmoral de la Mata* 431
→ *Plasencia* 433
→ *Valverde de Mérida* 434
→ *Zalamea de la Serena* 437
6.3.1 *Balance de la aplicación del SUB a los desarrollos rururbanos como solución* 439
6.4 LA ADOPCIÓN DE UN MODELO ALTERNATIVO. URBANIZACIONES RESIDENCIALES DE CARÁCTER AUTÓNOMO (URCA) 440
6.4.1 *Solana de los Barros. La aplicación singular de las URCA* 444
6.5 LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE LA LOTUS 448
ANEXO IV Fichas de los sectores SUB regularizadores en Extremadura 451

7. DISCIPLINA 483
7.1 EL NIVEL COMPETENCIAL DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN EXTREMADURA 486
7.1.1 *La Administración Local y su perspectiva particular del fenómeno rururbano irregular* 487
7.2 LA PERSECUCIÓN DE LA ILEGALIDAD Y SUS ACTORES 496
7.2.1 *Policía Local* 496
7.2.2 *Guardia Civil-SEPRONA* 497
7.2.3 *Agentes del Medio Natural* 507
7.2.4 *Fiscalía delegada en materia de medio ambiente y urbanismo* 508
7.3 LA CONSIDERACIÓN LEGAL DE LAS VIVIENDAS 511
7.3.1 *La adecuación a la legalidad, sus procedimientos y límites* 512
7.3.1.a La regularización de conjuntos de viviendas clandestinas o ilegales. Los procedimientos RUCI en Extremadura 512
→ *Herrera del Duque* 516
→ *Don Benito y Villanueva de la Serena* 518
→ *Coria* 522
→ *Arroyo de San Serván* 525
7.3.1.b Obras no legalizables, la solución del derribo 528
7.4 EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONADOR DE EXTREMADURA 529
7.5 EL DELITO URBANÍSTICO Y SUS CONSECUENCIAS SEGÚN EL CÓDIGO PENAL 536
7.6 LA PERCEPCIÓN MEDIÁTICA DE LA INDISCIPLINA URBANÍSTICA 540

7.7 LA NUEVA DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA LOTUS 549
ANEXO V Fichas de ámbitos RUCI en Extremadura 551

8. RESULTADOS 573
8.1 CUANTIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL 575
8.2 LOCALIZACIÓN Y EMPLAZAMIENTO 584
8.2.1 *La relación entre la rururbanización y el planeamiento urbanístico* 584
8.2.2 *Rururbanización de riesgo* 587
8.2.2.a Riesgo de inundación 588
8.2.2.b Riesgo de incendio 597
8.3 DATACIÓN 603
8.4 URBANIZACIÓN ILEGAL EN EXTREMADURA 612
ANEXO VI Número de viviendas por categorías de suelo 619
ANEXO VII Datación de las viviendas por puntos de control y municipios, y estado legal 629
ANEXO VIII Número de viviendas por categorías de riesgo de zonas de inundación 639
ANEXO IX Número de viviendas por categorías de riesgo de zonas de incendios 641

9. CONCLUSIONES 651

10. PROPUESTAS 665

11. BIBLIOGRAFÍA 681
11.1 BIBLIOGRAFÍA CIENTÍFICO-ACADÉMICA 683
11.2 TEXTOS LEGALES 696

ÍNDICE DE FIGURAS

Página	Numeración	Título
37	Figura 1	Vivienda en el SNU de Extremadura.
40	Figura 2	London going out of Town or The March of Bricks and Mortar (Londres saliendo de la ciudad o La marcha de los ladrillos y el mortero), grabado de George Cruikshank, 1829.
49	Figura 3	Fases del proceso de urbanización.
54	Figura 4	Portada del manual informativo publicado por la Junta de Extremadura (1996).
55	Figura 5	Primera cartografía sobre urbanizaciones ilegales en Extremadura.
56	Figura 6	Ficha de la Urbanización Monte del Casar en Casar de Cáceres.
57	Figura 7	Cartografía sobre urbanizaciones ilegales en el SNU de Extremadura (izquierda) y sobre asentamientos diseminados en el SNU de Extremadura (derecha).
58	Figura 8	División por macrocomarcas y comarcas funcionales (Sánchez, 1991).
62	Figura 9	Jerarquía urbana de Extremadura.
63	Figura 10	Tasa Media de Urbanización por Ciudades y CCAA.
65	Figura 11	Evolución demográfica (números índice) de los municipios del G-7 extremeño (1986-2017).
66	Figura 12	Evolución demográfica de Extremadura y su TMU (1986-2017).
67	Figura 13	Red de núcleos poblacionales de Extremadura.
94	Figura 14	Datación de las series de ortofotografía del PNOA.
102	Figura 15	Ejemplo de georreferenciación de un plano de clasificación del suelo.
103	Figura 16	Planos de clasificación y categorización urbanística del suelo disponibles en SITEX.
105	Figura 17	Discordancias entre las diferentes líneas límite administrativas.
106	Figura 18	Esquema del sentido y dirección de los barridos para la detección de edificaciones en el SNU de Piedras Albas.
108	Figura 19	Trabajos de construcción en parcela rústica y vivienda (al fondo).
108	Figura 20	Descubrimiento de una vivienda edificada bajo vegetación frondosa (Berzocana).
109	Figura 21	Detección de vivienda en el SNU de Riolobos y evolución constructiva.
111	Figura 22	Puntos de control para la datación de las edificaciones en el SNU (Coria).
122	Figura 23	Comparación del peso porcentual de los regímenes de tenencia por países en Europa.
124	Figura 24	Esquema de prevalencia y nivel territorial de aplicación del planeamiento (LS56).
134	Figura 25	Croquis del sistema básico de planificación (TRLS76 y RPU78).
156	Figura 26	Desarrollo rururbano en la Axarquía (Alcaucín, Málaga).
165	Figura 27	Urbanización Condefuentes (Zaragoza). Desarrollo ilegal pendiente de regularización.
170	Figura 28	Desarrollo residencial aislado en la isla de Mallorca (Pollença, Mallorca).
174	Figura 29	Desarrollo residencial lineal en la periferia de Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas).
182	Figura 30	Demolición de la Urbanización Alto del Cuco (Piélagos, Cantabria).
195	Figura 31	Desarrollo rururbano en la huerta valenciana (Torrent, Valencia).
201	Figura 32	Extracto del reportaje fotográfico de demolición de vivienda ilegal (Camariñas, La Coruña).
209	Figura 33	Extracto del BOE en que se publica la aprobación de la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid.
242	Figura 34	Tipología de usos autorizados por los expedientes de calificación urbanística en Extremadura.
246	Figura 35	Estado de tramitación de los PT en Extremadura.
248	Figura 36	Plano indicativo de las zonas de regulación de parcelaciones en el Campo Arañuelo.
249	Figura 37	Zonas de potencial implantación de urbanizaciones de segunda residencia.
257	Figura 38	Zonas de ruedos (rosado).
261	Figura 39	Extracto modificado del plano de zonificación territorial del PT de la Sierra de Gata.
266	Figura 40	Distribución de los PIR en Extremadura.
268	Figura 41	Estado del planeamiento urbanístico actual en Extremadura.
269	Figura 42	Reparto de los instrumentos de planificación urbanística general vigentes en Extremadura.
272	Figura 43	Evolución anual del número de PGM aprobados en Extremadura.
277	Figura 44	Aplicación real y potencial del procedimiento simplificado para la aprobación de PGM.
282	Figura 45	Tratamiento del SUB (izquierda) y SNU (derecha) en las NNSS vigentes de Extremadura.
285	Figura 46	División del sistema territorial propuesto por el anteproyecto de la LOTUS.
291	Figura 47	Clasificación y categorización urbanística del suelo en Extremadura.
293	Figura 48	Correlación entre el número de habitantes y el tamaño del SU en los municipios extremeños.
294	Figura 49	Densidad demográfica del SU en los municipios extremeños y existencia de SUB.
295	Figura 50	Presencia (izquierda) y peso porcentual (derecha) del SUB en los municipios extremeños.
296	Figura 51	Correlación entre el número de habitantes y el tamaño del SUB en los municipios con menos de 5.000 habitantes en Extremadura.
297	Figura 52	Representatividad de la categorización del SNU en los municipios extremeños.
299	Figura 53	Categorización del SNU en Extremadura.
302	Figura 54	Tipologías de la protección (ambiental) del territorio en Extremadura.
307	Figura 55	Evolución del número de viviendas en el SNUV de Aldea del Cano.
308	Figura 56	Reparto de las viviendas en el SNUV de Almendralejo por tramos de tamaño en planta.
335	Figura 57	Peso porcentual del SNUV en los municipios extremeños (izquierda) y densidad de viviendas en estos ámbitos por municipios (derecha).
353	Figura 58	Leyenda de las fichas de ámbitos SNUV.
354	Figura 59	Ámbitos SNUV de Aldea del Cano.
355	Figura 60	Ámbitos SNUV de Almendralejo.
356	Figura 61	Ámbito SNUV de Casar de Cáceres (Monte del Casar).
357	Figura 62	Ámbito SNUV de Casar de Cáceres (Cheroleses).
358	Figura 63	Ámbito SNUV de Casas del Castañar.
359	Figura 64	Ámbito SNUV de Collado de la Vera (enclave norte).
360	Figura 65	Ámbito SNUV de Collado de la Vera (enclave sur).
361	Figura 66	Ámbito SNUV de Jaraíz de la Vera.
362	Figura 67	Ámbito SNUV de Jarandilla de la Vera.
363	Figura 68	Ámbito SNUV de Malpartida de Cáceres.
364	Figura 69	Ámbito SNUV de Malpartida de Plasencia.
365	Figura 70	Ámbito SNUV de Mirandilla.
366	Figura 71	Ámbito SNUV de Monesterio.
367	Figura 72	Ámbito SNUV de Puebla de Obando.
368	Figura 73	Ámbito SNUV de Sierra de Fuentes (Corral del Toro).
369	Figura 74	Ámbito SNUV de Sierra de Fuentes (La Calleja).
370	Figura 75	Ámbito SNUV de Sierra de Fuentes (El Señorito).

Página	Numeración	Título
371	Figura 76	Ámbito SNUV de Valdastillas.
372	Figura 77	Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (Urbanización junto a Carretera Nacional).
373	Figura 78	Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (Urbanización Las Casiñas Sur).
374	Figura 79	Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (Las Lanchuelas).
375	Figura 80	Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (La Miera).
376	Figura 81	Ámbito SNUV de Valverde de Mérida.
384	Figura 82	Reparto superficial de la competencia para autorizar usos en el SNU.
391	Figura 83	Ejemplo de publicación de resolución de ECU.
394	Figura 84	Evolución anual del número de solicitudes de ECU.
395	Figura 85	Datación de los ECU solicitados para uso residencial.
396	Figura 86	Resolución de los ECU solicitados para uso residencial.
398	Figura 87	Solicitudes y autorizaciones de ECU por municipios.
405	Figura 88	Leyenda de los planos de clasificación del suelo del PGOU de Almendralejo.
407	Figura 89	Desarrollo residencial en SUB regularizador de Badajoz (Serie interministerial-PNOA 2013).
410	Figura 90	Proliferación irregular de viviendas en el límite exterior al SUB regularizador de Badajoz.
413	Figura 91	Proliferación de viviendas en el SAU-1 "La Narota" (Serie interministerial-PNOA 2013).
418	Figura 92	Urbanización residencial del Sector 3 de las NNSS de Coria.
419	Figura 93	Urbanización Tres Puentes.
423	Figura 94	Urbanización Majada Los Granados.
426	Figura 95	Establecimiento hostelero y viviendas en terrenos a las orillas del embalse de García Sola, clasificados como SUB (sector 9-R) en Herrera del Duque.
439	Figura 96	Cantidad de viviendas amparadas por el SUB como mecanismo regularizador.
445	Figura 97	Ejemplo de la publicación de la reclasificación a SUB para la constitución de una URCA.
445	Figura 98	Comparación planimétrica entre el Avance del PGM de Solana de los Barros y el instrumento en vigor, NNSS vigentes desde 2004, modificadas en 2017.
446	Figura 99	Situación pretérita del Sector SAU 6-URCA vista desde la localización del actual punto de acceso (carretera BA-001).
448	Figura 100	Localización de la URCA y viviendas periféricas.
451	Figura 101	Leyenda de las fichas de los sectores SUB.
452	Figura 102	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Alburquerque.
453	Figura 103	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Alconera.
454	Figura 104	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Almendralejo.
455	Figura 105	Esquema de los sectores SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz.
456	Figura 106	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-2).
457	Figura 107	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-6).
458	Figura 108	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-8 y NUS-12).
459	Figura 109	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-10).
460	Figura 110	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-11 y NUS-12).
461	Figura 111	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-15, NUS-16 y NUS-18).
462	Figura 112	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Belvís de Monroy (Los Pinos).
463	Figura 113	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Belvís de Monroy (La Narota).
464	Figura 114	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Cañaveral.
465	Figura 115	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Coria.
466	Figura 116	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Fuente del Maestre.
467	Figura 117	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Guareña (Estación Residencial).
468	Figura 118	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Guareña (Las Gamitas).
469	Figura 119	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Guijo de Granadilla.
470	Figura 120	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Herrera del Duque.
471	Figura 121	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Jaraíz de la Vera.
472	Figura 122	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Los Santos de Maimona (sectores occidentales).
473	Figura 123	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Los Santos de Maimona (sectores septentrionales).
474	Figura 124	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Los Santos de Maimona (sectores orientales).
475	Figura 125	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Navalmoral de la Mata (S-7).
476	Figura 126	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Navalmoral de la Mata (sectores orientales).
477	Figura 127	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Plasencia.
478	Figura 128	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Valverde de Mérida.
479	Figura 129	SUB con carácter regularizador del uso residencial de Zalamea de la Serena.
489	Figura 130	Valoración municipal de la demanda residencial en el SNU.
490	Figura 131	Relación entre la valoración municipal del urbanismo ilegal en SNU y el número real de viviendas.
490	Figura 132	Valoración municipal de la magnitud del problema de la urbanización ilegal en el SNU.
495	Figura 133	Distribución de las respuestas municipales por soluciones propuestas para combatir la edificación irregular en el SNU.
498	Figura 134	Distribución territorial en Extremadura de las dependencias de la Guardia Civil.
503	Figura 135	Número de infracciones administrativas contra la ordenación territorial por municipio.
504	Figura 136	Número de infracciones administrativas contra la ordenación territorial por año y municipio.
505	Figura 137	Número de delitos contra la ordenación territorial por municipio.
506	Figura 138	Número de delitos contra la ordenación territorial por año y municipio.
507	Figura 139	Distribución de las Unidades Territoriales de Vigilancia de los Agentes del Medio Natural del gobierno regional.
510	Figura 140	Fallo condenatorio sobre una vivienda construida en el SNU de Extremadura.
517	Figura 141	Evolución del número de viviendas construidas en los ámbitos RUCI de Herrera del Duque.
523	Figura 142	Plano de clasificación del suelo del Avance del PGM de Coria (incluye ámbitos RUCI).
526	Figura 143	Viviendas en el ámbito RUCI "Las Arenas".
541	Figura 144	Noticias sobre urbanismo ilegal en la prensa escrita extremeña.
542	Figura 145	Noticias sobre urbanismo ilegal en la prensa escrita extremeña.
543	Figura 146	Seguimiento en prensa escrita del caso Santa Bárbara (Plasencia).
545	Figura 147	Evolución mensual del número de noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura (2012-2017).
545	Figura 148	Evolución anual del número de noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura (2012-2017).
547	Figura 149	Distribución municipal de las noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura.
548	Figura 150	Temática concreta de las noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura.
551	Figura 151	Leyenda de la localización de ámbitos RUCI (arriba) y leyenda de las fichas individuales de ámbitos RUCI (abajo).
552	Figura 152	Localización de ámbitos RUCI de Herrera del Duque.
553	Figura 153	Ámbito RUCI en Herrera del Duque (RUCI-1).
554	Figura 154	Ámbito RUCI en Herrera del Duque (RUCI-2).

Página	Numeración	Título
555	Figura 155	Localización de ámbitos RUCI de Don Benito.
556	Figura 156	Ámbito RUCI en Don Benito (Las Arenas).
557	Figura 157	Ámbito RUCI en Don Benito (Las Cruces).
558	Figura 158	Ámbito RUCI en Don Benito (Carretera de Medellín).
559	Figura 159	Localización de ámbitos RUCI de Villanueva de la Serena.
560	Figura 160	Ámbito RUCI en Villanueva de la Serena.
561	Figura 161	Localización de ámbitos RUCI de Coria.
562	Figura 162	Ámbito RUCI en Coria (zona noroccidental).
563	Figura 163	Ámbito RUCI en Coria (B-10).
564	Figura 164	Ámbito RUCI en Coria (Zona oriental).
565	Figura 165	Ámbito RUCI en Coria (Zona suroriental).
566	Figura 166	Ámbito RUCI en Coria (Zona suroccidental).
567	Figura 167	Localización de ámbitos RUCI de Arroyo de San Serván.
568	Figura 168	Ámbito RUCI en Arroyo de San Serván (Las Arenas).
569	Figura 169	Ámbito RUCI en Arroyo de San Serván (Los Alacranes).
570	Figura 170	Ámbito RUCI en Arroyo de San Serván (Las Mazas 01, 02, 03 y 04).
576	Figura 171	Distribución municipal de las viviendas construidas en SNU.
578	Figura 172	Relación demográfica y edificatoria en el SNU por municipios. Relación completa (arriba) y excluyendo los municipios del G-7 (abajo).
579	Figura 173	Densidad de viviendas en el SNU (izquierda) y relación entre el número de viviendas y de habitantes por municipios (derecha).
580	Figura 174	Densidad comarcal de viviendas en el SNU por habitantes.
581	Figura 175	Número de viviendas en el SNU (izquierda) y densidad de viviendas por superficie (derecha).
585	Figura 176	Reparto del desarrollo rururbano por clases y categorías de suelo.
586	Figura 177	Reparto y densidad del desarrollo rururbano por clases y categorías de suelo.
588	Figura 178	Efectos de la riada de Badajoz (1997).
589	Figura 179	Zonas con mayor concentración de riesgo por inundación de Extremadura.
591	Figura 180	Periodos de retorno de las zonas con mayor concentración de riesgos de Extremadura.
593	Figura 181	Urbanización "La Isla" (Coria). Ocupación residencial de zonas en riesgo máximo de inundación.
594	Figura 182	Número de viviendas en riesgo de inundación por municipios extremeños.
596	Figura 183	Reparto superficial (porcentaje) de las clases urbanísticas de suelo.
598	Figura 184	Climogramas de los observatorios de las ciudades de Cáceres (izquierda) y Badajoz (derecha).
599	Figura 185	Número de incendios y superficie quemada durante el periodo democrático en Extremadura.
600	Figura 186	Efectos de un incendio en la Sierra de Gata (2015).
601	Figura 187	División de Extremadura por zonas de riesgo de incendio.
602	Figura 188	Afectación municipal de viviendas por Zonas de Alto Riesgo (izquierda) y Zonas de Riesgo Medio (derecha).
605	Figura 189	Incremento de viviendas entre puntos de control y superficie promedio de las viviendas.
606	Figura 190	Comparación del desarrollo rururbano por etapas y comarcas funcionales de Extremadura.
607	Figura 191	Peso porcentual sobre el total de las viviendas construidas en el SNU durante el boom inmobiliario (izquierda) y durante el periodo de vigencia de la LSOTEX (derecha).
608	Figura 192	Datación de las viviendas (macrocomarcas de Extremadura, arriba; macrocomarca de Plasencia, centro; macrocomarca de Cáceres, abajo).
609	Figura 193	Datación de las viviendas (macrocomarca de Badajoz, arriba; macrocomarca de Mérida, centro; macrocomarca de Don Benito-Villanueva de la Serena, abajo).
615	Figura 194	Vías pecuarias de Extremadura.
617	Figura 195	Grado de irregularidad urbanística en el SNU de Extremadura durante el periodo de vigencia de la LSOTEX.
677	Figura 196	Esquema instrumental propuesto en materia de urbanismo y ordenación territorial.

ÍNDICE DE TABLAS

Página	Numeración	Título
61	Tabla 1	Densidad de población de los núcleos urbanos de Extremadura.
139	Tabla 2	Régimen sancionador y competencias para su imposición (RDU78).
144	Tabla 3	Régimen sancionador y competencias para su imposición (TRLS92).
152	Tabla 4	Esquema básico del sistema de clasificación y categorización urbanística del suelo en la legislación estatal española.
154	Tabla 5	Fecha de aprobación de los Estatutos de Autonomía y primera producción legislativa de las CCAA.
155	Tabla 6	Producción legislativa de carácter urgente y transitorio derivada de la STC 61/1997.
169	Tabla 7	Régimen sancionador y competencias para su imposición (TROTU).
189	Tabla 8	Régimen sancionador y competencias para su imposición (TRLOTAU).
210	Tabla 9	Régimen sancionador y competencias para su imposición (LSCM).
225	Tabla 10	Clase de suelo residual en las CCAA españolas.
229	Tabla 11	Municipios extremeños con más de 10.000 habitantes en el año 1995.
251	Tabla 12	Entornos con parcelaciones ilegales en el Campo Arañuelo.
256	Tabla 13	Tolerancia con el uso residencial (vivienda unifamiliar aislada) en el PT de La Vera.
262	Tabla 14	Clasificación de usos por zonas en el PT de la Sierra de Gata.
263	Tabla 15	Planeamiento territorial de carácter ejecutivo en las CCAA. PIR e instrumentos análogos.
292	Tabla 16	Reparto de las clases urbanísticas de suelo en Extremadura.
295	Tabla 17	Presencia del SUB en los instrumentos de planificación urbanística general de Extremadura.
300	Tabla 18	Representatividad de las categorías del SNU en Extremadura.
304	Tabla 19	Características básicas de la aplicación de SNUV en Extremadura.
310	Tabla 20	Condiciones de uso y edificación en el SNUC y SNUV de las NNSS de Casar de Cáceres.
316	Tabla 21	Condiciones de uso y edificación del SNUC y tipologías de SNUV en las NNSS de Jaraíz de la Vera.
317	Tabla 22	Condiciones de edificabilidad por tipologías de vivienda en el SNUV.
326	Tabla 23	Condiciones de uso y edificación en el SNUC, SNUV y SNUC de Tolerancia Dotacional en las NNSS de Sierra de Fuentes.
327	Tabla 24	Número máximo de viviendas permitidas en ámbitos SNUV por las NNSS de Sierra de Fuentes y número de viviendas existentes por cada ámbito.
329	Tabla 25	Condiciones de uso y edificación de los Asentamientos Diseminados.
330	Tabla 26	Condiciones de uso y edificación de las Agrupaciones de Población.
334	Tabla 27	Número de viviendas en los ámbitos SNUV de Extremadura y su periferia.
382	Tabla 28	Apartados de las legislaciones autonómicas encargados de regular la autorización de usos en el SNU.
383	Tabla 29	Reparto competencial para la autorización de usos en el SNU.
392	Tabla 30	Estado de las solicitudes de ECU para uso residencial.
397	Tabla 31	Municipios extremeños con más solicitudes de ECU y ECU autorizados.
406	Tabla 32	Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador de Almendralejo.
408	Tabla 33	Identificación y condiciones básicas de NUS en Badajoz.
409	Tabla 34	Condiciones de uso y edificación por categorías de NUS.
412	Tabla 35	Condiciones de uso y edificación del SAU-1 "La Narota".
414	Tabla 36	Condiciones de uso y edificación del SAU-2 "Los Pinos".
416	Tabla 37	Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador de Cañaveral.
420	Tabla 38	Condiciones de uso y edificabilidad del SUB regularizador de Fuente del Maestre.
422	Tabla 39	Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador (Estación Residencial) de Guareña.
424	Tabla 40	Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador de Guijo de Granadilla.
425	Tabla 41	Condiciones de cesión y nivel de dotaciones del SUB regularizador de Guijo de Granadilla.
429-430	Tabla 42	Condiciones de uso y edificación de los sectores del SUB regularizador de Los Santos de Maimona.
432	Tabla 43	Condiciones de uso y edificación de los sectores del SUB regularizador de Navalmoral de la Mata.
433	Tabla 44	Características básicas de los sectores del SUB regularizador de Plasencia.
434	Tabla 45	Condiciones de uso y edificabilidad del SUB regularizador de Plasencia.
436	Tabla 46	Proporción dotacional del SUB regularizador de Valverde de Mérida.
436	Tabla 47	Grado de cumplimiento de la parcela mínima en el SUB regularizador de Valverde de Mérida.
438	Tabla 48	Características básicas del SUB regularizador de Zalamea de la Serena.
447	Tabla 49	Condiciones de uso y edificación del SAU 6-URCA.
494	Tabla 50	Respuestas municipales acerca de la responsabilidad compartida o individual del urbanismo ilegal en el SNU.
494	Tabla 51	Respuestas municipales acerca de la responsabilidad del urbanismo ilegal en el SNU.
500	Tabla 52	Evolución anual del número de infracciones administrativas y delitos contra la ordenación territorial (2007-2016).
501	Tabla 53	Municipios extremeños con más infracciones administrativas (izquierda) y delitos (derecha) contra la ordenación territorial.
517	Tabla 54	Condiciones de uso y edificación del SNUP Natural de Uso Común.
520	Tabla 55	Características básicas de los ámbitos RUCI de Don Benito y Villanueva de la Serena.
521	Tabla 56	Características parcelarias de los ámbitos RUCI de Don Benito y Villanueva de la Serena.
524	Tabla 57	Ámbitos RUCI en Coria.
526	Tabla 58	Condiciones básicas de los ámbitos RUCI de Arroyo de San Serván.
532	Tabla 59	Tipificación de las infracciones urbanísticas en SNU.
533	Tabla 60	Plazo general de prescripción de las infracciones urbanísticas (años).
534	Tabla 61	Plazo general de prescripción de las sanciones urbanísticas (años).
535	Tabla 62	Cuantía de las multas por infracciones urbanísticas (€).
546	Tabla 63	Noticias relacionadas con urbanismo ilegal por ámbitos geográficos.
546	Tabla 64	Municipios extremeños con más noticias relacionadas con urbanismo ilegal.
550	Tabla 65	Modificaciones propuestas para el régimen sancionador en Extremadura.
577	Tabla 66	Municipios extremeños con mayor número de viviendas en el SNU.
582	Tabla 67	Reparto por macrocomarcas y comarcas funcionales del desarrollo rururbano en el SNU.
592	Tabla 68	Afectación del riesgo de recurrencia de las inundaciones a las edificaciones en SNU.
595	Tabla 69	Núcleos de población afectados por riesgo de inundaciones en Extremadura.
610	Tabla 70	Proporción de edificaciones auxiliares por viviendas.
612	Tabla 71	Datación de las viviendas y fiscalización de los cambios de la superficie edificada.
614	Tabla 72	Longitud de la tipología de vías pecuarias en Extremadura.

ABREVIATURAS

Sigla	*Nomenclatura* (incluye formas plurales)*
AAPP	*Administraciones Públicas*
AD	*Aprobación Definitiva*
AI	*Aprobación Inicial*
AP	*Aprobación Provisional*
BCN	*Base Cartográfica Nacional*
BIC	*Bien de Interés Cultural*
BOE	*Boletín Oficial del Estado*
BTN	*Base Topográfica Nacional*
CCAA	*Comunidad Autónoma*
CE78	*Constitución Española de 1978*
CESR	*Catálogos de Edificaciones en Suelo Rústico*
CICTEX	*Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura*
CNIG	*Centro de Información Geográfica*
CP	*Código Penal*
CSIC	*Centro Superior de Investigaciones Científicas*
DG	*Dirección General*
DLTRLU	*Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (Cataluña)*
DNI	*Documento Nacional de Identidad*
DOE	*Diario Oficial de Extremadura*
DOT	*Directrices de Ordenación Territorial*
EAE	*Evaluación Ambiental Estratégica*
ECU	*Expediente de Calificación Urbanística*
ECW	*Enhanced Compression Wavelet*
ED	*Estudio de Detalle*
EEUU	*Estados Unidos de América*
ENP	*Espacio Natural Protegido*
Eurostat	*Oficina Europea de Estadística*
FGE	*Fiscalía General del Estado*
FPU	*Formación del Profesorado Universitario*
FTP	*File Transfer Protocol*
ha	*Hectárea*
IDE	*Infraestructura de Datos Espaciales*
IGN	*Instituto Geográfico Nacional*
INE	*Instituto Nacional de Estadística*
INFOEX	*Incendios Forestales de Extremadura*
ISA	*Informe de Sostenibilidad Ambiental*
JPEG	*Joint Photographic Experts Group*
km	*Kilómetros*
L3R	*Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas*
LEUMR	*Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural*
LFVE95	*Ley 3/1995 de 6 de abril, de fomento de la Vivienda en Extremadura*
LIC	*Lugar de Importancia Comunitaria*
LO	*Ley Orgánica*
LOTRUSCA	*Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*
LOTUN	*Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*
LOTUP	*Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*
LOTUR	*Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*
LOTURM	*Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia*
LOTUS	*Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura*
LOUA	*Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*
LOUS	*Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo*
LRAUEX	*Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura*
LRBRL	*Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*
LRSOU	*Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*
LS07	*Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*
LS56	*Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
LS75	*Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
LS90	*Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*
LS98	*Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*
LSCM	*Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*
LSENP	*Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*
LSG	*Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia*
LSNU04	*Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable*
LSNU92	*Ley 4/1992 de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable*
LSOTEX	*Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*
LSRIB	*Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares*
LSUPV	*Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (País Vasco)*
LUCL	*Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*
m	*Metros*
MECD	*Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*
MLSOTEX10	*Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*
MLSOTEX11	*Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*
MLSOTEX15	*Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*
MTN	*Mapa Topográfico Nacional*
NNSS	*Normas Subsidiarias de Planeamiento*
NOTEPA	*Norma Técnica de Planeamiento (Aragón)*
NUS	*Núcleo Urbano Secundario*

Sigla	*Nomenclatura* (incluye formas plurales)*
NUTS	*Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas*
OGU	*Oficina de Gestión Urbanística*
PACPRONA	*Patrulla de Comandancia de Protección de la Naturaleza*
PAD	*Publicación de la Aprobación Definitiva*
PAPRONA	*Patrullas de Protección de la Naturaleza*
PAU	*Programa de Actuación Urbanística*
PDF	*Portable Document Format*
PDSU	*Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano*
PDTC	*Plan Director Territorial de Coordinación*
PER	*Planes Especiales de Regulación*
PERU	*Planes Especiales de Regulación Urbanística*
PESR	*Planes Especiales de Suelo Rústico*
PG	*Plan de Gestión*
PGM	*Plan General Municipal*
PGMS	*Plan General Municipal Simplificado*
PGOU	*Plan General de Ordenación Urbana*
PIR	*Proyecto de Interés Regional*
PNOA	*Plan Nacional de Ortofotografía Aérea*
POM	*Plan de Ordenación Municipal*
POUM	*Plan de Ordenación Urbanística Municipal*
PP	*Plan Parcial*
PREIFEX	*Planes de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura*
PSR	*Planes de Suelo Rústico*
PT	*Plan Territorial*
RAE	*Real Academia Española de la Lengua*
RD	*Real Decreto*
RDL	*Real Decreto Ley*
RDU78	*Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
RENPEX	*Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura*
RGU78	*Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
RPLANEX	*Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.*
RPU78	*Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
RSR	*Reglamento de Suelo Rústico (Castilla-La Mancha)*
RUCI	*Regularización de Urbanizaciones Clandestinas o Ilegales*
SAU	*Suelo Apto para Urbanizar*
SEPRONA	*Servicio de Protección de la Naturaleza*
SIG	*Sistemas de Información Geográfica*
SIGO	*Sistema de Gestión Operativa*
SIGPAC	*SIG de Parcelas Agrícolas*
SITEX	*Sistema de Información Territorial de Extremadura*
SNCZI	*Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables*
SNU	*Suelo No Urbanizable*
SNUC	*Suelo No Urbanizable Común*
SNUEP	*Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido*
SNUP	*Suelo No Urbanizable Protegido*
SNUPA	*Suelo No Urbanizable Protegido Ambiental*
SNUPE	*Suelo No Urbanizable Protegido Estructural*
SNUPI	*Suelo No Urbanizable Protegido de Infraestructuras*
SNUPO	*Suelo No Urbanizable Protegido Otros*
SNUV	*Suelo No Urbanizable con Especial Tolerancia Residencial*
SR	*Suelo rústico*
SRL	*Suelo rural*
SRU	*Suelo de reserva urbana*
SSGG	*Sistemas Generales*
STC	*Sentencia del Tribunal Constitucional*
STS	*Sentencia del Tribunal Supremo*
SU	*Suelo Urbano*
SUB	*Suelo Urbanizable*
SUC	*Suelo Urbano Consolidado*
SUNC	*Suelo Urbano No Consolidado*
SURB	*Suelo urbanizado*
T=	*Tiempo de recurrencia*
TC	*Tribunal Constitucional*
TIFF	*Tagged Image File Format*
TM	*Término municipal*
TMU	*Tasa Media de Urbanización*
TRLOTAU	*Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*
TRLS08	*Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo*
TRLS76	*Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
TRLS92	*Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*
TRLSRU15	*Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*
TRLUA	*Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón*
TROTU	*Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*
TS	*Tribunal Supremo*
TSJEx	*Tribunal Superior de Justicia de Extremadura*
UE	*Unión Europea*

Sigla	***Nomenclatura* (incluye formas plurales)***
URAE	*Unidad Rústica Apta para la Edificación*
URCA	*Urbanización Residencial de Carácter Autónomo*
UTM	*Universal Transverse Mercator*
VIRUS	*Viviendas Rurales Sostenibles*
WMS	*Web Map Server*
ZAR	*Zonas de Alto Riesgo de incendios*
ZEC	*Zona Especial de Conservación*
ZEPA	*Zonas de Especial Protección para las Aves*
ZRM	*Zonas de Riesgo Medio de incendios*

1. INTRODUCCIÓN

1.1. PRESENTACIÓN

El suelo no urbanizable (SNU) y el suelo no urbanizado de Extremadura, así como el de otros territorios, han perdido irremediablemente su sinonimia. En realidad, cabría pensar si alguna vez la correspondencia entre ambos fue perfecta, ya que la denominación de esta clase de suelo obedece más a negar (limitar) su transformación urbanística futura, destino encomendado por la legislación a otras clases de suelo, que a definir su condición y estado (Figura 1). No podemos tildar esta trasformación del medio como un fracaso, y menos en un momento histórico en que el progreso se mide en metros cuadrados (m^2) artificializados, bien sea por la construcción de redes infraestructurales o por la expansión de la urbanización. Sin embargo, tampoco debemos obviar, y el texto que sigue no lo hace, los efectos que la desvinculación entre los usos implantados en el territorio y la naturaleza del mismo han tenido sobre la correcta gestión del espacio geográfico que vivimos. La urbanización del campo se vislumbra como el estadio más avanzado de las "suburbiales urbanizaciones desflecadas" (p.11) advertidas primigeniamente por de Terán (1979).



Figura 1. Vivienda en el SNU de Extremadura.
Fuente: Dirección General del Catastro.

En España, y especialmente en la región extremeña, buena parte de la población activa estaba ligada social y económicamente al campo a mediados del siglo XX. A partir de ese momento, la rápida transformación económica del país durante la dictadura, que potenció las capitales provinciales mediante la concentración en ellas de las delegaciones de las Administraciones Públicas (AAPP), y priorizó la creación de polos industriales en determinados núcleos urbanos, desencadenó un éxodo que mermó demográfica y funcionalmente el medio rural, al que Extremadura sigue perteneciendo mayoritariamente. La inclusión del Estado en el mundo globalizado, gracias a la transición y la Constitución democrática, originó profundas mutaciones que reforzaron las tendencias observadas, esta vez sobre la base del sector terciario. Una vez consolidado el denominado "Estado del bienestar", la clase media (concepto artificial que intenta representar a un grupo social, hoy, en decadencia) se erigió como el grueso

de la población, protagonizando un constante aumento de la urbanización. Tras experimentar las nuevas formas de vida urbana, han ido apareciendo (incluso desde el inicio del periodo democrático) nuevos flujos opuestos, donde el "urbanícola" (Cabo, 2008, p.12), desligado del modo de vida rural, conquista o asalta el campo, estableciendo sobre él usos que no le son propios, entre ellos el residencial sin justificación productiva.

Pues bien, lo que aquí estudiamos, desechando eufemismos, es urbanismo ilegal y clandestino en Extremadura. La expansión urbana contraria o desdeñosa con respecto a la legislación vigente ha ido proliferando, durante estas cuatro décadas de democracia, sin oposición. Este proceso de constante goteo, que roza la omnipresencia local en magnitudes de diferente grado, coloca el foco sobre el SNU de los 388 municipios que componen la región.

La planificación, territorial o urbanística, ha supuesto un hito para el ordenamiento espacial, cobrando gran importancia en sociedades complejas como las del primer mundo y en aquellas que aspiran a conseguir sus niveles de dinamismo y bienestar. Reunir, mezclar y vitalizar las diferentes actividades económicas y sociales, asignando prevalencia de unas sobre otras, es el cometido principal de esta herramienta. Este es el verdadero objetivo de arquitectos, ingenieros, historiadores, sociólogos, juristas… y, por supuesto, geógrafos; en definitiva, todos los académicos y/o profesionales dedicados a poner en pie un sistema en constante funcionamiento y adaptación, cuyo éxito depende no sólo de la calidad del mismo sino también de las incesantes labores de gestión y la correcta fiscalización, correspondiente a las Administraciones y otros actores gubernamentales y sociales. En este punto, conviene no callar y defender el papel de los geógrafos, marginados y olvidados todavía hoy (sin descarga de responsabilidad propia) en la labor de planificar urbanísticamente nuestros municipios. Su participación en el urbanismo "se justifica por la capacidad de comprensión y de aportaciones específicas a los espacios urbanos, considerados como puntos fuertes de la ordenación del territorio" (Campesino, 1985, p.28).

La expansión urbana no es un fin en sí mismo, sino un proceso tendente a la construcción del soporte de la vida cotidiana. De ahí que, desde la aparición del Plan Urbanístico, los académicos y profesionales dedicados a la materia se hayan ocupado y preocupado de compartimentar y organizar el territorio en función de sus usos, valores, potencialidades y las necesidades demandadas por las sociedades y la coyuntura económica. Este equilibrio, presente en el posterior, y ya manido, concepto de desarrollo sostenible definido en 1987 por el *Informe Nuestro Futuro Común* o *Brundtland*, asegura la gestión y ocupación eficaz del territorio. La implantación de usos debe tener un fin claro, acorde a las características del soporte en que se ubican. La concienciación ambiental, pero también la optimización del uso de los recursos, ha propiciado la creciente preocupación por el consumo del territorio.

El resultado de este trabajo inter y transdisciplinar es un complejo documento técnico que proyecta, de manera íntegra, el futuro de un territorio, marcando unos objetivos sobre la base del conocimiento exhaustivo del espacio que gestiona. Sin embargo, el camino recorrido desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad ha supuesto una conversión conceptual del urbanismo: desde los planes arquitectónicos y de desarrollo proyectual empleado en los Ensanches, así como las operaciones de cirugía puntual de Reforma Interior, e incluso los programas individualizados de nueva ciudad, como los modelos ciudad-jardín, hasta la

aparición de la idea de plan integral a finales del primer tercio del siglo XX (materializada y extendida espacial e instrumentalmente por la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana). Este documento completo, "que ahora debe incluir la colaboración de nuevos profesionales de las ciencias sociales, debe iniciarse con el estudio omnicomprensivo" (de Terán, 1996, p.174), lo que significa el comienzo de la ordenación territorial (a escala municipal), y, por tanto, la justificación de la utilidad de la ciencia geográfica para esta disciplina.

Conscientes, por tanto, de la importancia que el Plan adquiere hoy en día para el urbanismo y la ordenación territorial, tomamos su índice como modelo para la elaboración de la presente tesis doctoral, de marcado carácter geográfico, sin olvidar los epígrafes inherentes a toda investigación científica. De este modo, se definen primero las características presentes ya en el territorio (demográficas, físicas, económicas, etc…), acompañadas de una cartografía que transmite la evolución y situación actual de todos los elementos estudiados. A esto le sigue la justificación de la investigación, el enunciado de las hipótesis y el anuncio de los objetivos. Tras esto, comienza la exposición y análisis de los cuerpos legislativos y los problemas referentes a la planificación, gestión y disciplina urbanística. Una vez alcanzado un grado de comprensión suficiente, los resultados revelan, desde una óptica regional, la problemática en su conjunto. Por último, como todo trabajo de geografía comprometida y aplicada, se ofrecen conclusiones y propuestas, como nuevas respuestas, que podrán constituir nuevas soluciones si los destinatarios y responsables políticos acusan el recibo.

1.2. PROCESOS MODERNOS DE EXPANSIÓN URBANA

Forma y función urbana son elementos compositores del concepto de lo urbano, a menudo disueltos en éste y tomados como piezas inseparables. La ciudad es un constructo derivado de esta unión, el resultado más palpable, evidente e identificable de este concepto teórico. Empero, el imaginario de una urbe ha variado a lo largo de los siglos, y depende de las sociedades en que éstas se ubiquen. Es decir, la función urbana ha ido cristalizando bajo diferentes continentes, pero albergando un contenido que mantenía unos vectores comparables e integrables bajo unos mínimos denominadores comunes: altas concentraciones y densidades de población, preeminencia de los sectores ajenos al primario como el industrial, el comercial y el de prestación de servicios, su función como nodos de transporte, centros de poder, símbolo de la vanguardia, etc.

Paradójicamente, las mayores dificultades para definir lo urbano provienen de nuestras limitaciones a la hora de esclarecer su espectro visible y material. Un hecho que no es ajeno a otras disciplinas que, a la hora de explicar sus conceptos, encuentran aprietos para plasmarlos en cosas sensibles.

La ciudad ha capitalizado buena parte de estos elementos definidores, por lo que ha construido un imaginario social en determinados territorios que acota lo urbano a las ciudades. Esta noción irreal ha encontrado su comprobación verosímil en el contexto mediterráneo, con múltiples ejemplos de urbes compactas y bien delimitadas, donde el resto era considerado diferente y hasta contrario, definido como "lo rural". Este modelo urbano tradicional predominante en España se ajusta, bajo una morfología compacta, a las claves antes expuestas. Los orígenes del mismo obedecen a tiempos de confrontación entre hegemonías territoriales, la necesidad de

sus gobernantes de proteger su vida, su posición y su patrimonio, así como de gestionar las actividades que en las ciudades tenían lugar.

Tras una consolidación paulatina de las ciudades, la revolución industrial del siglo XIX condujo a una rápida concentración urbana, sin parangón hasta la fecha, impulsando a las ciudades como motor económico y espacio multifuncional. Desde la perspectiva positivista, "si la revolución industrial traía el progreso económico a las sociedades, la urbanización conllevaba el progreso social" (Baigorri, 1995, p.2). Despojada de cualquier matiz peyorativo desde este prisma, la ciudad aumentaba su tamaño a medida que progresaba económicamente (Figura 2), lo que, en teoría, debería redundar en sus habitantes.

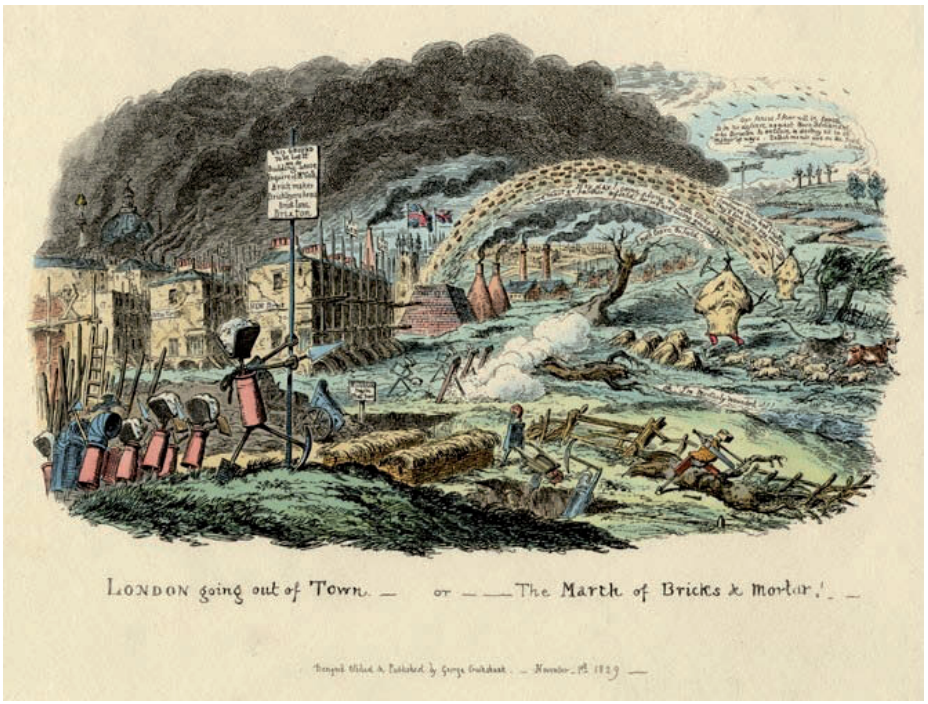


Figura 2. London going out of Town or The March of Bricks and Mortar (Londres saliendo de la ciudad o La marcha de los ladrillos y el mortero), grabado de George Cruikshank, 1829.
Fuente: The British Museum.

Este modelo de crecimiento de la ciudad ha chocado diametralmente con un nuevo paradigma a nivel mundial. Una nueva visión global que proviene del mundo anglosajón y que fundamentalmente debe su ser a motivos económicos. El capitalismo ha fijado en la ciudad uno de sus espacios predilectos para la consolidación y reproducción de su sistema económico. La hegemonía mundial de EEUU y de su modelo neoliberal, ha propiciado desde el último tercio del siglo XX una revolución, que tiene como consecuencia un nuevo modelo de expansión urbana ("*urban sprawl*"), bajo formas dispersas, que traspasa los límites de la ciudad. La dispersión urbana ha abandonado irremisiblemente la escala humana, para alcanzar "una clara dimensión regional" (Muñoz, 2014, p.92). Para Soja (2008), estos confines de la ciudad "se están volviendo más porosos, entorpeciendo nuestra habilidad para trazar líneas claras entre lo que se encuentra dentro de la misma en tanto opuesto a lo que se ubica fuera" (p.221). Desde las teorías de la economía urbana (Gómez-Antonio, Hortas-Rico & Li, 2016), el crecimiento espacial de las ciudades se fundamenta en tres fuerzas principales: crecimiento de la población,

aumento de los ingresos y menor costo de los transportes. Esta triada de condicionantes explican que lo urbano alcance una dimensión espacial que antes resultaba inmaterializable.

Especialmente significativo es el último elemento, el cual propicia una manera distinta de entender la dimensión del espacio. Esto nos enfrenta ante la idea marxista de aniquilación del espacio mediante el tiempo, explicada por Harvey (2014), como un mecanismo más del modelo neoliberal para reproducir su sistema, y que, en este particular, resulta en una dispersión urbanística. En un primer momento, este movimiento se basa en la extensión de las redes de transportes y la dinámica de continuo desborde de lo urbano que el uso del automóvil privado posibilita (de Mattos, 2001). Pero, esta nueva relación de las personas con el espacio no significa simplemente una reducción en los tiempos de conexión entre dos lugares, sino, además, la posibilidad de "estar sin estar", es decir, "vivir ciertos procesos de otros espacios, sin ubicarnos físicamente en ellos" (Hiernaux, 2001, p.32). Este hecho es el que verdaderamente rompe las fronteras entre lo urbano y lo rural, la dimensión virtual de nuestras acciones, sobre todo aquellas que fijan más a la población, como es el trabajo y las obligaciones con la Administración.

Esta fragmentación de la ciudad y la dispersión de lo urbano no deben suponer en modo alguno un retroceso del papel de las ciudades, ya que dentro de una economía global siguen funcionando como nichos de riqueza y poder (Veltz, 1996).

La explicación de la situación actual requiere retrotraerse a la concepción romana de lo urbano, que ellos distinguen tempranamente en 3 dimensiones. Por un lado, la *civitas*, como componente social de lo urbano, por otro lado, la *urbs*, como elemento físico de lo mismo y, por último, la *polis*, como construcción político-administrativa que conforma una unidad de gobierno.

La comparación del modelo urbano mediterráneo y el anglosajón empleando estos términos permite discernir con claridad los elementos definidores de ambos. Así, mientras en el sistema compacto tiene lugar la concomitancia espacial de la *urbs* y la *civitas*, en el modelo disperso, la dimensión social de lo urbano supera amplia y espacialmente la consideración habitual de la forma urbana. La consecuencia inmediata de esta superación de la *urbs* tradicional es su mutación que, si bien sigue conservando su esencia en los núcleos genéticos, ésta se pierde en los nuevos desarrollos urbanos.

Surgen de este modo los procesos modernos de expansión urbana que, en función de la relación entre ciudad y territorio circundante, así como las características propias de éstos y los agentes y fenómenos estructurales y coyunturales que influyan, producirán diferentes espacios.

Como hemos indicado con anterioridad, este fenómeno nace en los países anglosajones, por lo que es dentro de su esfera científica y académica dónde se empiezan a registrar los primeros estudios al respecto. Así, se acuñan los primeros conceptos que sugieren los albores de este cambio.

Si la diferenciación entre la vida urbana y la rural parecía meridianamente clara hasta la mitad del siglo XX, autores como Dewey (1960) y Pahl (1966) comienzan a cuestionar la divergencia radical que se concebía tradicionalmente. Los cambios acaecidos dentro de la organización

productiva y espacial en los EEUU les obligan a hablar de un continuum rural-urbano, en el que los elementos que definían lo urbano y lo rural ya no resultan tan esclarecedores. No obstante, el concepto es muy precedente, ya que Sorokin y Zimmerman empiezan a percibir que la transición entre las comunidades rurales y las urbanas no es abrupta, sino gradual, como así exponen en su obra "Principles of Rural-Urban Sociology" de 1929. Este carácter progresivo les hará hablar de diferencias y niveles dentro de los siguientes aspectos (Romero, 2012, p.15):

- Ocupación laboral.
- Influencia ambiental.
- Tamaño de la comunidad.
- Densidad poblacional.
- Homogeneidad y heterogeneidad de la población derivada de la división del trabajo.
- Diferenciación, estratificación y complejidad social.
- Movilidad social.
- Dirección de las migraciones.
- Patrones de integración social.

Este mismo argumento será defendido posteriormente por Kötter (1964), pues según él, el continuum rural-urbano evidencia que "las diferencias no son totales, sino de carácter limitado y gradual" (p.23). El estudio, anteriormente citado, de Dewey viene a demostrar cómo los criterios de definición ni son homogéneos entre autores ni son válidos para todos los contextos. Los elementos se funden y entrelazan, apareciendo indistintamente en espacios urbanos y rurales, lo que provoca que trabajos como los de Wirth (1938), donde condensa en 5 estos aspectos (anonimato, división del trabajo, heterogeneidad, relaciones impersonales y presencia de símbolos de status social), queden desactualizados.

La relación entre lo urbano y lo rural empieza a estrechar lazos desde lo funcional hasta entremezclarse en lo formal. Lefebvre (1978) advierte en primer lugar que lo urbano tiende a colonizar lo rural, aprovechando una coyuntura ideológico-económica capitalista que derivará en la total urbanización de la sociedad. Esta idea implanta el sentido del medio rural subordinado con respecto a la ciudad, sentencia que aparece en el Manifiesto Comunista bajo la siguiente forma (Marx & Engels, 2000, p.33):

> "La burguesía ha sometido el campo a la ciudad. Ha creado urbes inmensas; ha aumentado prodigiosamente la población de las ciudades a expensas de la de los campos, y así ha sustraído una gran parte de la población al idiotismo de la vida rural".

Para Segrelles (2015), "en esta dialéctica entre ambos espacios es el campo el que ha salido perdiendo, quedando subyugado desde los puntos de vista físico y socioeconómico ante la expansión, fuerza, influencia y dinamismo urbanos" (p.7). Un proceso que para él no es casual, sino que tiene una base económica. Lefebvre, en la obra anteriormente citada, expone que la extensión del "tejido urbano" más allá de las ciudades, contribuirá a destruir la dicotomía hasta entonces vigente. Una división que se rompe por la incursión de lo urbano en lo rural, ya que, aun percibiéndose flujos en sentido contrario, éstos no son ni mucho menos equivalentes, sino residuales.

La sombra urbana se comienza a alargar, transformando primero los espacios periféricos y tangenciales para posteriormente colonizar otras zonas de forma discontinua. Por lo tanto, la huella urbana se concibe como una mancha amorfa, que escapa de la distribución en anillos concéntricos, para instalarse en aquellos espacios que por su conectividad o amenidad adquieren mayor capacidad de transformación o posibilidad de ocupación. En este proceso, el diseño de las redes de transporte y su naturaleza juega un papel fundamental. Los denominados desarrollos en salto de rana ("*leapfrog development*") se sirven de esta morfología infraestructural preestablecida, para aparecer y desarrollarse. Para Harvey y Clark (1965), este tipo de desarrollos, aunque posibilitan la compacidad en forma de "parches de usos urbanos" (p.2), son los más costosos a la hora de proveer servicios urbanos.

Esta nueva forma de crecimiento implica la presencia de discontinuidades que "son la prueba de un proceso caótico e insostenible en términos de gobernanza" (Farias, 2014, p.9), por lo general ausente de cualquier tipo de planificación previa. Un fenómeno que se torna en problema por las implicaciones económicas y ecológicas que tiene, como así advirtió en el año 2006 la Agencia Medioambiental Europea (EEA) dentro de su informe "Urban sprawl in Europe. The ignored challenge":

> "La expansión urbana amenaza la propia cultura de Europa, ya que crea impactos ambientales, sociales y económicos tanto para las ciudades como para el campo de Europa. Además, socava seriamente los esfuerzos para enfrentar el desafío global del cambio climático".
>
> "La expansión urbana es sinónimo de un creciente desarrollo urbano no planificado, caracterizado por una mezcla, en baja densidad, de usos de la tierra en el borde urbano".

Los espacios pierden su consideración "pura" como urbanos o rurales, emergiendo un espacio difícilmente delimitable en términos físicos, y muy heterogéneo como para alcanzar una definición teórica de consenso. Estamos ante la expresión más fidedigna de la concepción del territorio como un palimpsesto (Corboz, 1983), es decir, como un plano sobre el que disponen y reemplazan múltiples y variados usos, sin que ese proceso se complete totalmente en favor de uno o unos pocos. El resultado es un espacio nuevo, rico y mixto, que camina de lo urbano a lo rural y viceversa. Una franja de transición, entendida como un ecotono que aúna características de ambas naturalezas y que por la competencia entre ambas se encuentra siempre tensionado. Esta escala de grises en la que se mueve el desarrollo urbano actual plantea un crecimiento fragmentado y disperso, identificado en "una cuestión de grados, no una forma absoluta (Batty, Chin & Besussi, 2002, p.9).

El desborde de los límites de la ciudad por lo urbano empezó a ser estudiado por cuanto suponía un cambio total en la forma de ocupar el espacio. Los asentamientos urbanos tradicionales más avanzados habían completado el ciclo de crecimiento superficial bajo los antiguos estándares, por lo que, a partir de ese momento, la población urbana comenzó a crecer en oposición a la propia ciudad, de forma dispersa y, en ocasiones, fragmentada. La contraurbanización, concepto acuñado por Berry en 1976, basa la explicación de estos nuevos movimientos poblacionales en la concepción negativa de la ciudad, por haber alcanzado unos niveles de densidad que llegaban a la saturación. Los problemas que la ciudad generaba provocaron el

rechazo a la misma, a la vez que se produjo una revalorización de los espacios rurales aledaños, abiertos y descongestionados.

El campo se concibe no solo como la vía de escape natural, sino como un espacio lleno de amenidades que la ciudad había hecho desaparecer. En Europa, Champion (1989) describe también este proceso, aunque previamente Samoná (1975) había hablado del campo urbanizado.

La urbanización como forma de crecimiento de las ciudades y expansión de lo urbano pierde protagonismo en favor de la suburbanización, concepto amplio que agrupa otros más específicos. El origen de este término, no contenido en el diccionario, debemos buscarlo en la acepción de la lengua inglesa del concepto "suburb", como espacio en el que esta idea toma forma. Así, según el Cambridge Dictionary, un suburbio es "una zona residencial en las afueras de una ciudad". Si buscamos la definición en el idioma castellano que hace el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), podremos observar cómo existe un matiz peyorativo con respecto al mismo: "barrio o núcleo de población situado en las afueras de una ciudad y que, generalmente, constituye una zona deprimida". Un matiz que desaparece en este mismo diccionario al ilustrar el término "suburbano": "dicho de un edificio, de un terreno o de un campo: Próximo a la ciudad".

Pues bien, como fenómeno surgido en un contexto anglosajón y aplicado en términos académicos por primera vez dentro de él, debemos referirnos al mismo bajo las acepciones de la lengua inglesa. Es decir, contemplando el proceso de suburbanización como "el surgimiento de espacios urbanos más allá del límite de la mancha urbana consolidada, pero unidos funcionalmente a ellas" (Hidalgo, Salazar, Lazcano, Roa, Álvarez & Calderón, 2005, p.109). Espacios que se distinguirán por su dispersión principalmente, y que presentarán varias caras:

1.2.1. Periurbanización

Uno de los fenómenos suburbanos más estudiados en el último medio siglo ha sido la periurbanización, que debido a su afianzamiento como forma de desarrollo urbano ha sido considerada uno de los grandes desafíos para la ordenación territorial en el siglo XXI (Ravetz, Fertner & Nielsen, 2013). Ejemplo de ello es la pronta preocupación de los geógrafos españoles por la materia, compendiada en las Actas del IX Coloquio de Geografía celebrado en Murcia en el año 1985. Según Webster y Muller (2009), este término "se refiere a un proceso, a menudo altamente dinámico, en el que las áreas rurales localizadas en las afueras de las ciudades establecidas, adquieren un carácter más urbano" (p.280). Este proceso se identifica con una de las fases iniciales (a nivel temporal) de los procesos modernos de expansión urbana, que por su extensión ha alcanzado una dimensión conceptual y entidad propia. Es decir, en función de esta consideración, los espacios periurbanos no podrían definirse únicamente como una zona en transición hacia lo urbano, sino como una situación intermedia entre lo rural y lo urbano, que se materializa y localiza en zonas cercanas a la ciudad. Es, por lo tanto, una categoría espacial nueva (Quirós, 1991, p.396), una categoría más de lo urbano. A pesar de esto, el desarrollo de este fenómeno tiende a colmatar los espacios, por las propias dinámicas del mercado, por lo que se pueden encontrar ejemplos en que los desarrollos periurbanos conduzcan irremediablemente a un avance de la ciudad consolidada (Martín, 2016). Para Jalabert (1986), éste es "el resultado de un proceso global de valorización de un nuevo espacio social" (p.454).

A pesar de que diversos autores han alcanzado estas mínimas certezas sobre el concepto de lo periurbano (Allen, 2003; Entrena, 2005), lo cierto es que su definición no alcanza un consenso claro, ya que su naturaleza es móvil, dinámica y en permanente reconfiguración (Salazar & Osses, 2008).

Precisamente, por esta aparición precedente y anexa a las ciudades, este tipo de suburbanización constituye uno de los estadios más avanzados y afianzados del modelo de crecimiento urbano disperso. De hecho, gracias a la implantación del modelo neoliberal, este patrón se puede encontrar en prácticamente todas las grandes metrópolis a nivel global, adoptando formas que en sus parámetros básicos resultan idénticas. Para Banzo (2005), dentro del marco conceptual se ha saltado de la explicación del periurbano al estudio de la periurbanización, lo que delata que este fenómeno ha pasado de significar una pequeña parte del desarrollo urbanístico a representarle en la mayoría de las ocasiones. El papel de los gobiernos, apoyados por mayorías políticas de corte o influencia neoliberal, ha contribuido sobremanera en este proceso, ya que mediante su capacidad legislativa han digerido estas nuevas formas de crecimiento urbano. El dogma de la desregulación ha propiciado la apertura de una ventana de negocio que el capital ha aprovechado. El *laisser-faire* aplicado a la legislación y al planeamiento urbanístico ha legitimado un modelo consumista del territorio, que en determinados contextos es, incluso, contrario al tradicional.

Las tres características que resultan fundamentales para calificarlos y a la vez distinguirlos de otros procesos similares son su constante relación y proximidad a los núcleos urbanos, la elevada multifuncionalidad y grado de renovación (Andrés, 1985), así como la alta densidad edificatoria dentro de un contexto con numerosos espacios intersticiales vacíos (destinado a actividades productivas o sin actividad).

Más allá de estas generalidades, los diferentes espacios periurbanos son muy volubles ya que dependen de las características y la escala del nodo urbano que los genera, así como de las particularidades físicas y de aprovechamiento preexistentes en el territorio que ocupan. Este crecimiento aprovecha canales conductores de la urbanización, entendiendo por éstos a los ejes de comunicación que surgen o confluyen en la ciudad. De esta forma, la localización de los nuevos crecimientos se sustenta en redes (Dupuy, 1998), tomando una forma reticular inicial que el crecimiento de los propios enclaves va transformando.

Además, la amplia trayectoria de este tipo de desarrollos ha permitido que la urbanización y la edificación hayan disfrutado de un tiempo más longevo para alcanzar un alto grado de consolidación. Un afianzamiento que no se entiende como una petrificación y fijación de los usos a un espacio o propiedad concreta, sino como una evolución en constante cambio, dónde los usos aparecen y desaparecen, se sustituyen y compiten. Según Duranton y Storper (2006), la combinación de localizaciones y altos niveles de equipamientos junto con buenas conexiones, incrementan el precio de las tierras, lo que hace que las empresas se fijen en esos espacios para aumentar su negocio. Se trata, por lo tanto, de una retroalimentación del fenómeno, que a medida que ocupa terrenos y los densifica, los hace más atractivos para el mercado inmobiliario, lo que a su vez reinicia el proceso en los espacios intermedios y los tangenciales.

Morfológicamente el espacio periurbano puede parecer caótico, pero su emplazamiento responde, básicamente, a la influencia urbana y la capacidad de los aprovechamientos agrícolas y ganaderos para resistir la competencia que el mercado inmobiliario le plantea. Cuando este aguante vence, aparece la ciudad infiltrada (Naranjo, 2009), en la que sus propietarios carecen de vocación agrícola. La preocupación al respecto de esta resistencia ha motivado iniciativas como la creación, por parte de expertos de diversas disciplinas, de la Carta de la Agricultura Periurbana (2010), subtitulada "Para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos". Este documento, recogido como uno de los objetivos del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre "La agricultura periurbana" (NAT/204-CESE, 1209/2004), explicita la necesidad de que parlamentos y gobiernos autonómicos y estatales, así como municipios y entidades supramunicipales, promuevan acuerdos para salvaguardar esta función productiva dentro de estos espacios.

Cabe destacar que más allá de las iniciativas de expertos y políticos, dentro de los elementos componedores del espacio periurbano, reside también su resistencia, ya que existen diversas actividades propias de estos lugares. Así, la producción agroindustrial y su vertiente comercial resultan difícilmente imaginables dentro de un contexto propiamente urbano, o esencialmente rural. Este tipo de aprovechamientos requieren de un espacio mixto, donde producir, pero con un grado de conexión con los centros de mercado local, logísticos o de transporte mucho más fluido. Lo mismo ocurre con otro tipo de actividades como las industriales, que la ciudad arroja a sus periferias, en las que encuentran una mayor disponibilidad de espacio a un menor costo.

La apetencia por la vivienda propia y un mercado altamente inflacionario, combinado con la re-significación de los espacios rurales, ha integrado en estos espacios la función residencial. Además, este uso residencial resulta fundamental, pues dota de contenido al concepto estudiado por cuanto revitaliza el resto de usos y mejora el atractivo inmobiliario del resto. Los crecimientos residenciales son, por tanto, el motor del fenómeno periurbano. Tras estos, llega la descentralización productiva (Delgado, 1999), lo que diversifica usos en un mismo espacio, haciéndolo más complejo.

Crecimientos con alma doble. Por un lado, autónomos en cuanto a su construcción y servicios comunes y, por otro, altamente dependientes con respecto a la ciudad y sus funciones social, comercial y laboral. El uso residencial es deudor del ingreso de nuevos efectivos poblacionales, que se presumen difícilmente agotables en un paradigma tendente a la total urbanización y a la concentración urbana. Sin embargo, algunos estudios de casos en el centro de Europa, a mediados de los años 80 del siglo pasado (Vandermotten, 1985), pusieron de manifiesto que la periurbanización es un fenómeno reversible, al menos en lo que a la función residencial de los espacios se refiere. La alteración excesiva de estos fenómenos y la incursión de actividades nocivas como las industrias contaminantes en estos espacios pueden desincentivar este uso fundamental, sin el cual el espacio periurbano tiende a convertirse en simple periferia urbana.

Si funcionalmente los espacios periurbanos resultan muy diversos, dentro del uso residencial se aprecia también una alta pluralidad. A nivel morfológico se combinan espacios planificados (legales e ilegales) con otros crecimientos orgánicos, de naturaleza clandestina. Esa mezcolanza se presenta dentro de la periurbanización como concepto, aunque también se pueden encontrar ejemplos que ilustran esta diversidad en términos espaciales, con casos de

fricción entre diferentes estratos. De este modo, no se pueden determinar patrones socioeconómicos dominantes a nivel global, ya que incluso a escala local se observa una amplia transversalidad social y de usos.

1.2.2. Rururbanización

La rurbanización o rururbanización es el concepto que de forma más nítida sintetiza el objeto de estudio de esta tesis doctoral. Su aparición es fruto de un proceso de evolución decantada, en la que lo urbano alcanza el extremo más alejado a su naturaleza esencial, para inocular varias de sus características en un medio que le es ajeno. Su creación se atribuye a Galpin (1918), que en su obra "Rural life" lo concibe como un concepto cercano a la realidad social que vivía, de creciente influencia de las estructuras urbanas en el campo. No obstante, esta concepción se percibía también en un plano bi-direccional, es decir, contemplando la impronta rural en lo urbano y la ciudad. Con posterioridad, esta segunda acepción cayó en desuso debido a la estigmatización de lo rural y al creciente dinamismo socioeconómico de las ciudades, percibido como único indicador del desarrollo. No obstante, algunos autores contemporáneos siguen percibiendo esta ligazón en un plano de igualdad, en el que también es posible la "ruralización de la ciudad" (Cimadevilla, 2010, p.75), e incluso la propagación de culturas rurales a nivel global en escenarios urbanos (Martín-Barbero, 1997). Estos fenómenos, bajo el paradigma defendido por esta tesis doctoral, sólo representan una expresión minoritaria y coyuntural, por lo que estimamos como vigente y mayoritaria una situación de subordinación de lo rural a lo urbano.

En sus inicios, esta relación de dominio de lo urbano a lo rural contribuyó a distanciar los términos, a pesar de que los muy incipientes movimientos poblacionales empezaban a tender puentes entre ambos conceptos. Este hecho provoca que el espacio rururbano se localice en el campo, utilizando como lienzo los espacios no transformados, y no así los lugares de la ciudad donde se podrían apreciar signos rurales. Para Harvey (1996), la dispersión urbana conforma una telaraña que desafía todo intento de categorizar la población entre urbana y rural. En este sentido, Bauer y Roux (1976), creadores del término bajo su significado actual, definen el espacio rururbano como una zona rural próxima a centros urbanos, pero caracterizada por la subsistencia de un espacio no urbanizado ampliamente dominante, que está sometido al aporte residencial de una nueva población, que por lo general proviene de la ciudad. También desde Francia, el geógrafo Paul Claval (1980) expone que:

> "en estos sectores el campo subsiste y los paisajes guardan a menudo el encanto de lo rural, pero las formas de vida son predominantemente urbanas: nos encontramos pues, en la ciudad dispersa, dentro del medio "rururbano", que cada vez se interpone más a menudo entre los centros urbanos y las zonas acusadamente rurales". (p.303)

Para Precedo (2004), esto significa una "urbanización sociológica y cultural" (p.31), más que en términos formales. En esta línea caminaban también Berger, Fruit, Plet y Robic (1980), al afirmar que lo relevante en la rururbanización "es más el proceso que la plasmación física del mismo" (p.305). Este hecho conlleva abandonar la relación antitética entre la población urbana y la rural, que convergerían en una nueva dimensión dentro de un mundo globalizado. Los nuevos pobladores del campo, los neorrurales, no participan del denominador común que supone el arraigo al medio, tan presente en las comunidades rurales y tan difuminado en las

urbanas. Desde la concepción geográfica de la "neorruralidad" (Barros, 2005, p.1549), ésta se concibe como "la instalación, en zonas rurales, de población no vinculada a la actividad agropecuaria". Un flujo poblacional que se entiende de naturaleza social trasversal (Pérez & Gurría, 2010), aunque con un evidente protagonismo de la población más envejecida (jubilados). Aun cuando estos nuevos grupos estén constituidos por antiguos emigrantes, ahora retornados, su vuelta implicará una modificación de las características de la comunidad en la que se reintegran, debido a que su modo de vida ya contiene elementos urbanos.

Como ya dijimos anteriormente, sí algo caracteriza a estos espacios donde se desarrollan los procesos modernos de expansión urbana es la dificultad para discernir completamente sus límites (Galindo & Delgado, 2006), algo que resulta particularmente importante cuando operan fenómenos distintos. En este sentido, todos estamos expuestos a una consideración subjetiva y a las acusaciones de daltonismo a la hora de discernir los diferentes tonos cromáticos que caracterizan cada proceso. Bajo la noción de rururbanización aquí defendida, encontramos importantes confusiones con respecto a los fenómenos explicados y los espacios sobre los que se desarrollan. Así, Coelho (1988), expone que la rururbanización sugiere "la fijación en los campos periurbanos de residencias de habitantes de la ciudad que pasan a vivir un poco más alejados, retornando (pendularmente), por razones laborales". En este sentido no se tiene en cuenta el valor de la amenidad y el disfrute dentro de la función residencial, factor de peso que opera dentro de los desarrollos rururbanos en la actualidad. Para Hervieu y Viard (2001), la relación entre la ciudad y el territorio debe entenderse como un matrimonio en el que ella provee de trabajo y ocio, mientras que él de belleza y libertad.

No son pocos los autores que defienden la teoría de que la rururbanización tiene lugar en los espacios periurbanos. En esta línea, Delgado (2003) afirma que "la nueva ruralidad y la rurbanización se presentan, siempre, en ámbitos periurbanos, excepto en el caso específico de la agricultura urbana, en donde puede haber nueva ruralidad, muy poca rurbanización y, difícilmente, espacio periurbano". (p.102)

Del mismo modo, Fernández (2003) estima que el concepto ha perdido su significado, porque la superficie afectada es mucho mayor que en el pasado y, además, el espacio se caracteriza por una mayor complejidad debido a la integración de funciones propias del centro de la ciudad (esta última definición parece que correspondiera a la periurbanización). Desde nuestro punto de vista acerca del concepto de la rururbanización, el fenómeno crea unos espacios propios que, a pesar de tener similitudes con los espacios periurbanos, difieren con éstos en su forma y función. En el aspecto formal los espacios rururbanos se presentan con carácter general mucho más dispersos, mientas que, a nivel funcional, la integración urbana en el medio rural se realiza a través de un uso principal, que es el residencial. Por el contrario, los espacios periurbanos tienen un mayor grado de diversidad de usos, y la competencia que entre ellos existe por el espacio los convierte en más densos.

Así, la vocación del espacio rururbano, adquirida de sus creadores y protagonistas, no es servir a la expansión urbana, aunque de hecho lo hagan (más en función que en forma). Al menos en el ámbito geográfico estudiado, subyacen primordialmente en ellos elementos similares a los que desencadenaron la contraurbanización, puesto que el ocio y la recreación asociados a la función residencial forman parte esencial de su razón de ser. La rururbanización es la "última

versión del estallido urbano" (Valenzuela, 1986, p.173). Por otro lado, los espacios periurbanos sí participan de forma evidente (forma y función) en la vida urbana de las ciudades, a las que están estrecha e inexorablemente ligadas. Esta relación se expresa incluso en las figuras de planeamiento de las grandes metrópolis, considerando el espacio periurbano como un objeto de ordenación más.

Dentro de este marco de desarrollo progresivo se entiende la rururbanización, ya que Bauer y Roux (1976) sitúan este fenómeno como una fase más del proceso de urbanización, descrito en 5 principales (Figura 3):

- Fase 1 (hasta mediados del siglo XIX): Creación de los núcleos urbanos y crecimiento por "aglutinación".
- Fase 2 (a partir de 1850): Desarrollo urbano por densificación e influencia de los nuevos medios de transporte (ferrocarril), que permite el crecimiento en "enjambre" y el surgimiento de nuevos barrios a las afueras. El centralismo y la zonificación también influyen en la nueva configuración urbana.
- Fase 3 (a partir de 1900): influencia de los medios públicos de transporte y las carreteras en el desarrollo urbano, que ahora tendrá forma de "dedos de guante", y no de racimo.
- Fase 4 (a partir de 1950 en Francia): la revolución de los transportes, con los medios privados, refuerza el sistema de crecimiento anterior y lo vigoriza mediante nuevos procesos de "aglutinación". Los nuevos elementos permiten una rápida y gran extensión de la ciudad, que cada vez se vuelve más dispersa.
- Fase 5: extensión de lo urbano a lo rural y nacimiento de la rururbanización.

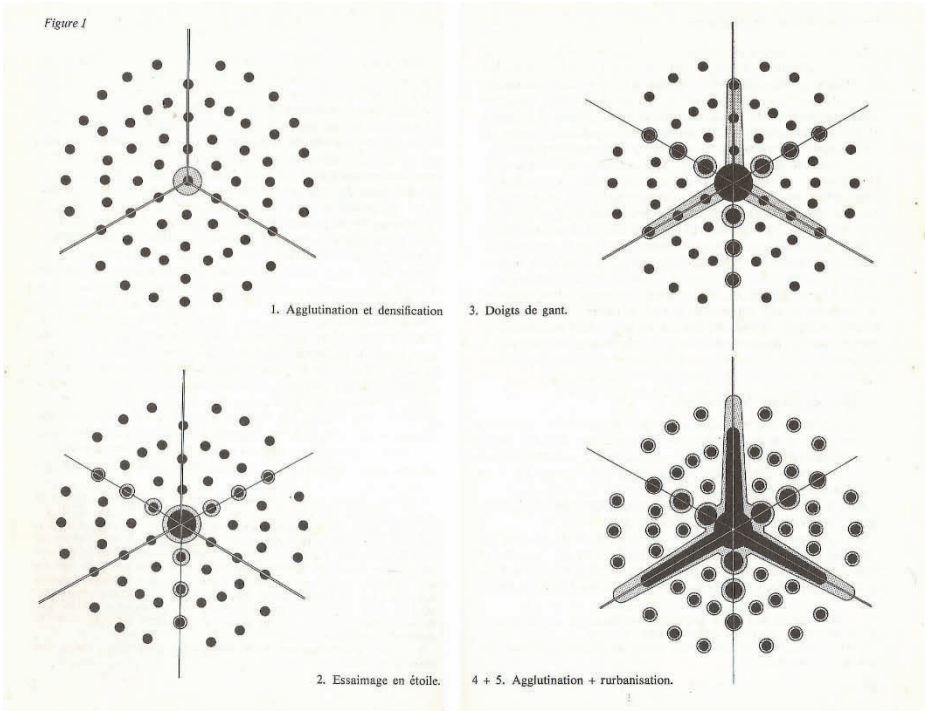


Figura 3. Fases del proceso de urbanización.
Fuente: Bauer y Roux (1976).

Se observa, por lo tanto, cómo los autores otorgan una responsabilidad especial dentro de este fenómeno al transporte privado, ya que la extensión de lo urbano a lo rural siempre se realiza desde un plano de dependencia de lo segundo hacia lo primero. Por esta razón, los movimientos pendulares (de recurrencia indefinida) son aspectos consustanciales al hecho. Además, dentro de un fenómeno con motivaciones claramente individualistas, sólo el transporte privado (dependiente de una mínima infraestructura, carreteras o caminos) explica y permite la aparición de elementos edificados con función residencial en entornos aislados. Este vínculo autónomo entre nodo y periferia es el que provee del resto de servicios a sus propietarios y moradores.

A pesar de lo dicho sobre la ampliación de los espacios periféricos gracias a las novedades infraestructurales y tecnológicas, los movimientos pendulares siguen remitiendo a la necesidad de percibir de forma cercana un punto de unión con la vida urbana, entendida ésta de la forma más radical en cuanto a la alta prestación de servicios. Así, la proximidad (a los núcleos urbanos) sigue siendo un valor en alza a la hora de considerar los elementos que impulsan el desarrollo rururbano. De hecho, este factor ha servido también para clasificar los espacios rurales en distintas zonas: espacios rurales muy próximos a los grandes centros urbanos, espacios rurales utilizados para el turismo, espacios rurales de actividades diversificadas, espacios rurales predominantemente agrícolas y espacios rurales en dificultades (Paveliuc-Olariu, 2010, p.47).

Según Bauer y Roux (1976), el ingreso de efectivos demográficos en los espacios rururbanos puede traducirse en un saldo migratorio positivo (en el caso de los migrantes definitivos), una proporción decreciente de agricultores y artesanos rurales, una fuerte transformación del mercado de tierras, y una gran proliferación de viviendas individuales en los municipios rurales (términos municipales) situados a menos de media hora de la aglomeración urbana que actúa como polo.

No obstante, estas características precisas resultan variables, ya que en el caso extremeño entran en juego tres aspectos fundamentales que no operaban en la zona de estudio de los autores citados.

En primer lugar, el menor peso que los migrantes definitivos tienen en el fenómeno y el predominio de las segundas residencias, y la función recreativa como elemento desencadenador del uso residencial.

En segundo lugar, la debilidad de la red urbana de Extremadura y el protagonismo de la propia población rural en el desarrollo del fenómeno. La adopción y reproducción de modelos urbanos por parte de la población rural, así como la preponderancia de la clase media y el desarrollo de los transportes y los medios de comunicación, mejoran la capacidad de relación entre nodos y espacios rururbanos. Esto redunda en una ampliación del área de influencia de los mismos y la aparición de fenómenos aislados que, aparentemente, no tienen una relación gravitatoria con respecto a un núcleo urbano. La revolución tecnológica también ha relativizado la fuerza centrípeta que ejercen los nodos (también los rurales), e incluso ha reducido su influencia, que queda condicionada a la existencia de servicios materiales muy concretos, también afectados. Como ejemplo de este proceso basta citar las modificaciones del modelo cultural de consumo que ha imperado en las últimas décadas, ahora sustituido parcialmente por la rápida implantación del sistema de compra "online".

En tercer lugar, la estructura y reparto de la propiedad en Extremadura ha minimizado la impronta que los procesos rururbanos tienen sobre el mercado de tierras. Si bien se ha producido un repunte, éste no puede considerarse aún con un fuerte grado. Los espacios rururbanos predominantes han aprovechado aquellos lugares con parcelación muy atomizada por su anterior uso agrario, lo que ha permitido un crecimiento "por goteo" y gradual del fenómeno.

Estos tres aspectos propios, que operan como fuerzas constitutivas de la irradiación urbana en Extremadura, definen el tamaño y las características edificatorias y de ocupación del espacio rururbano. El lapso de recurrencia de los movimientos pendulares, las buenas conexiones infraestructurales y de transportes y el reparto de la propiedad condicionan la naturaleza del espacio rururbano sobre el que operará la irradiación de los núcleos urbanos. La comprensión de los pobladores como "territoriantes" resulta imprescindible para entender la rururbanización en Extremadura. Según Muñoz (2008), creador del término, éstos son:

> "habitantes a tiempo parcial, que utilizan el territorio de distinta forma en función del momento del día o del día de la semana y que, gracias a las mejoras en los transportes y las telecomunicaciones, pueden desarrollar diferentes actividades en puntos diferentes del territorio de una forma cotidiana". (p.34)

Gracias a este concepto, es posible asimilar que la deslocalización urbana cuenta con un hito permanente en el campo (la vivienda), cuyo uso puede ser intermitente en el tiempo (fines de semana, etapas vacacionales, etc.) o, incluso, permanente (con recurrencia diaria para prestar funciones de ocio: pequeños huertos, piscinas, etc., lo que explica también la incorporación de la población rural al fenómeno rururbano).

Por último, se plantea un cuarto aspecto especial, ni siquiera contemplado en las definiciones por pertenecer éste a un ámbito desligado en la base de la geografía y la sociología. Una ausencia justificada también por la integración de este modelo de desarrollo urbano en las normas legales de otros ámbitos geográficos, pero no así en Extremadura. De este modo, el carácter irregular, ilegal o clandestino, de los desarrollos rururbanos es un elemento fundamental, al menos dentro del contexto extremeño, no tanto para caracterizar el fenómeno, sino para evidenciar la necesidad de plantear soluciones, toda vez que éste se considere como un problema.

Realizamos esta precisión debido a que la consideración del desarrollo rururbano varía de manera trascendente, e incluso de forma diametralmente opuesta a la planteada como general en este trabajo. De este modo, la rururbanización puede concebirse en otros países y regiones, centroeuropeos o de influencia anglosajona fundamentalmente, como una oportunidad de conciliar los valores urbanos y rurales (Bailly & Bourdeau-Lepage, 2011), y según Freyre (1982), una vez garantizado el equilibrio medioambiental, suponer un elemento de armonía entre ambas comunidades y de reducción de las desigualdades sociales a través de políticas públicas. Un aspecto en el que la magnitud es fundamental, ya que Thomsin (2001) cree que este desarrollo urbanístico "se distingue por la pequeña escala de transformaciones del paisaje, por formas mixtas y equilibradas de uso de la tierra, y por último, por la dinámica demográfica y que no afectan brutalmente la naturaleza de los territorios invertidos" (p.54). En esta línea, Côté, Mercier y Roy (2014), definen este concepto como "una forma proyectiva de

establecimiento a través de la cual se alcanza un equilibrio orgánico entre la urbanización difusa y el entorno agrícola o natural que la alberga" (p.404). La rururbanización es entendida, por lo tanto, como un renacimiento rural ("*rural rebirth*"), ya que se toman los elementos provenientes del influjo urbano (nueva población, residencias secundarias, nuevas actividades económicas, desarrollo tecnológico agrícola, etc.) como un aporte positivo, cayendo en una posible minusvaloración de otros elementos de corte negativo como el impacto ambiental, la reducción del espacio agropecuario, la ausencia de contribución económica directa en el espacio local, etc. Su comprensión como un fenómeno de declive urbano y renacimiento rural "se fundamentaba sobre todo en estadísticas demográficas" (Ávila, 2009, p.97). Bajo este prisma, se valora únicamente la ocupación poblacional de un espacio, anteriormente rural, sin tener en cuenta que el propio ingreso de población lo transforma y distancia de lo rural, al conferirle elementos de vida urbana que acompañan a los nuevos habitantes. Tienen lugar, por lo tanto, procesos de "desruralización", en los que a la posible reducción de la población en el campo (contradicha por los ingresos demográficos que genera la rururbanización), le acompaña "la desaparición progresiva de los saberes y prácticas culturales de sus pobladores, y su creciente participación en actividades diferentes a la agricultura" (Matijasevic & Ruiz, 2013, p.28).

Para Eli da Veiga (2006), la naturaleza de estos aportes no supone un renacimiento de la ruralidad, concebida desde un punto de vista tradicional, sino más bien una revigorización de la misma y el surgimiento de una nueva ruralidad que cada vez está más vinculada al sector servicios. Esto significa que a la deslocalización de lo urbano, que protagonizan los primeros emigrados fuera del límite de la ciudad, le sigue una importación de modos de vida que asumen los pobladores tradicionales por imitación o "asemejamiento" mimético.

El nacimiento de una nueva ruralidad se opone, por lo tanto, a la vieja ruralidad, que se apoya en "esa larga y persistente sinonimia entre la vida rural y el quehacer agrícola" (Arias, 2005, p.124). Unas labores agrícolas que, por otra parte, tampoco son exclusivas actualmente de la población rural, gracias a las evoluciones tecnológicas y las nuevas potencialidades que éstas permiten. La globalización ha impuesto, a través de la modernización y sofisticación de las herramientas y la ampliación de los circuitos comerciales, un modelo de concentración de tierras y de la producción en unos pocos propietarios (no necesariamente personas físicas, sino personalidades jurídicas de capital internacional), que están desplazando a la población rural de la producción del sector primario (Gonnella, 2016).

Por estas razones, y al igual que vimos anteriormente en el caso de lo urbano, los indicadores tradicionales de la ruralidad (bajas densidades de población, ínfimo tamaño de los núcleos, peso de actividades primarias, etc.) son ahora insuficientes (Ruíz & Delgado, 2008, p.78). En este cambio ha participado el atractivo que representa la idea de rural para la población urbana. Dentro de los elementos de atracción se encuentra la revalorización por la naturaleza, que presenta una variante de la rururbanización, la naturbanización (Prados, 2012). A esta le sigue la naturbanalización, entendida como la ocupación de espacios naturales por parte de neorrurales, sugestionados por una valoración superflua de los elementos ambientales y ecológicos que puede revertir en su calidad de vida.

La relevancia que toma en el ámbito de estudio se manifiesta por la imposibilidad de tolerar, desde el plano de la realidad normativa y ejecutiva, la entropía urbana generada por los

procesos de rururbanización. De hecho, este prisma surge de las particularidades que tiene el fenómeno dentro de Extremadura (y otros ámbitos cercanos con características compartidas), ya que su carácter individualista, ligado al ocio y basado en una estructura de propiedad que favorece su gran magnitud, conduce a una materialización de este desarrollo rururbano bajo parámetros irregulares.

Esta naturaleza auxiliar del fenómeno dificulta también la adecuación precisa del proceso analizado dentro del marco de estudio general. Su carácter irregular no debe confundirse con la concepción mayoritaria de informalidad utilizada en Latinoamérica y Asia. De ser así, esto nos dirigiría a comparar realidades cuyo principal punto de unión es su falta de respeto por la legalidad vigente, pero con sustanciales divergencias, como los elementos desencadenadores del crecimiento edificatorio o la magnitud de éste.

No obstante, debemos recordar que "la rururbanización es, eminentemente, un proceso de desarrollo socioeconómico y no sólo la asignación y el desarrollo físico-espacial de una urbanización" (Coelho, 1999, p.17). Sus orígenes no atienden a un simple deseo, sino al alcance de una situación socioeconómica que lo convierte en potencialmente materializable.

En conclusión, este trabajo afronta el estudio de la rururbanización desde el enfoque crítico radical, debido a la clara influencia de nuestra coyuntura económica y espacial particular. Extremadura, con una posición en desventaja dentro del panorama nacional, y dentro de un contexto mediterráneo, con carestía temporal y recurrente de recursos naturales, se encuentra muy expuesta a algunos de los factores negativos del urbanismo disperso (Precedo, 2004, p.38):

- El coste público de las infraestructuras.
- El coste público de la gestión de los servicios colectivos.
- El coste social y político de una actividad irregular.
- El coste ambiental del consumo de recursos y la contaminación, en sus diversas formas.
- El coste del transporte y las nuevas formas de movilidad.

1.3. ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DEL URBANISMO ILEGAL EN EXTREMADURA

La atención administrativa prestada al urbanismo ilegal desarrollado en el SNU de Extremadura ha sido raquítica en comparación con la verdadera magnitud del problema. En este sentido, y como veremos en el capítulo siguiente, la región extremeña sigue la tendencia marcada por otras CCAA, aunque de forma tardía.

El primer documento elaborado por el gobierno regional con atención específica a este particular fue una publicación (1996) de corte informativo y pedagógico titulada "Manual informativo sobre las construcciones en suelo rústico" (antes de la entrada en vigor de la ley regional de suelo y ordenación territorial) en el marco de una campaña de protección del SNU y acompañada del esclarecedor subtítulo "Edificar sin respetar la ley en el suelo rústico destruye el medio ambiente y los recursos naturales. Y puede ser delito" (Figura 4).

Este pequeño documento de apenas 27 páginas pone énfasis en la consideración de un problema que atañe a todos, por lo que el público destinatario del mismo son los propietarios y compradores de parcelas rústicas, los constructores, los responsables de la Administración, y

los políticos. Con su publicación no sólo se pretendió informar del problema sino de las posibilidades de construcción legal en suelo rústico y las consecuencias ambientales y legales de salirse de la vía legal establecida.

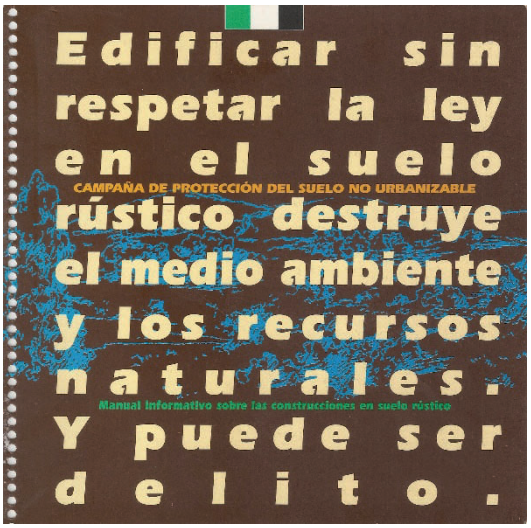


Figura 4. Portada del manual informativo publicado por la Junta de Extremadura (1996).
Fuente: Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo de la Junta de Extremadura.

No obstante, dentro de un contexto de análisis, los primeros documentos de la Administración que hacen referencia al urbanismo ilegal sobre SNU en la región son el Estudio Territorial de Extremadura II y El sistema de ciudades de Extremadura, ambos publicados en 1999 por la Dirección General (DG) de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio de la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte de la Junta de Extremadura.

El primero de estos trabajos explicita la necesidad de "contemplar las demandas de segunda residencia que se detectan en los núcleos urbanos más significativos en el planeamiento, modificando la tendencia actual que ha tendido a ignorarlos" (p.31), así como el hecho de que "las alternativas de planeamiento municipal convencionales no aportan soluciones a la demanda de segunda residencia, permitiendo la proliferación de Urbanizaciones ilegales en el SNU" (p.63). En este mismo documento, se señala por primera vez la ubicación de las urbanizaciones ilegales de Extremadura (Figura 5), lo que denota un conocimiento de este problema por parte de la Administración de forma previa a la promulgación de la ley vigente.

Se debe tener en consideración que lo publicado es parte de un todo, constituido esto último por un trabajo técnico superior más amplio. Así, esta cartografía es fruto de un primigenio "Inventario de Parcelaciones y Urbanizaciones en Suelo No Urbanizable" de la Junta de Extremadura, elaborado en el año 1996 como parte de los trabajos de la publicación analizada.

Dentro de esta información documental, los redactores apuntan la existencia de una notable demanda de viviendas secundarias, no correspondida por el planeamiento, por lo que "la salida más fácil es así la construcción ilegal en SNU, con unas dotaciones urbanísticas mínimas" (p.53). Al mismo tiempo, declaran que la inactividad municipal transforma en "consentidas dichas infracciones y fomenta la consolidación de esos núcleos, en muchas ocasiones en favor de un malentendido crecimiento/progreso del pueblo".

Los análisis realizados para constituir el Censo se sirven de fuentes municipales (encuesta a los municipios para la declaración de existencia de urbanizaciones ilegales en sus términos municipales), así como autonómicas (datos de los servicios técnicos de la Consejería y sobre denuncias recibidas y practicadas), de ahí algunas de sus omisiones.

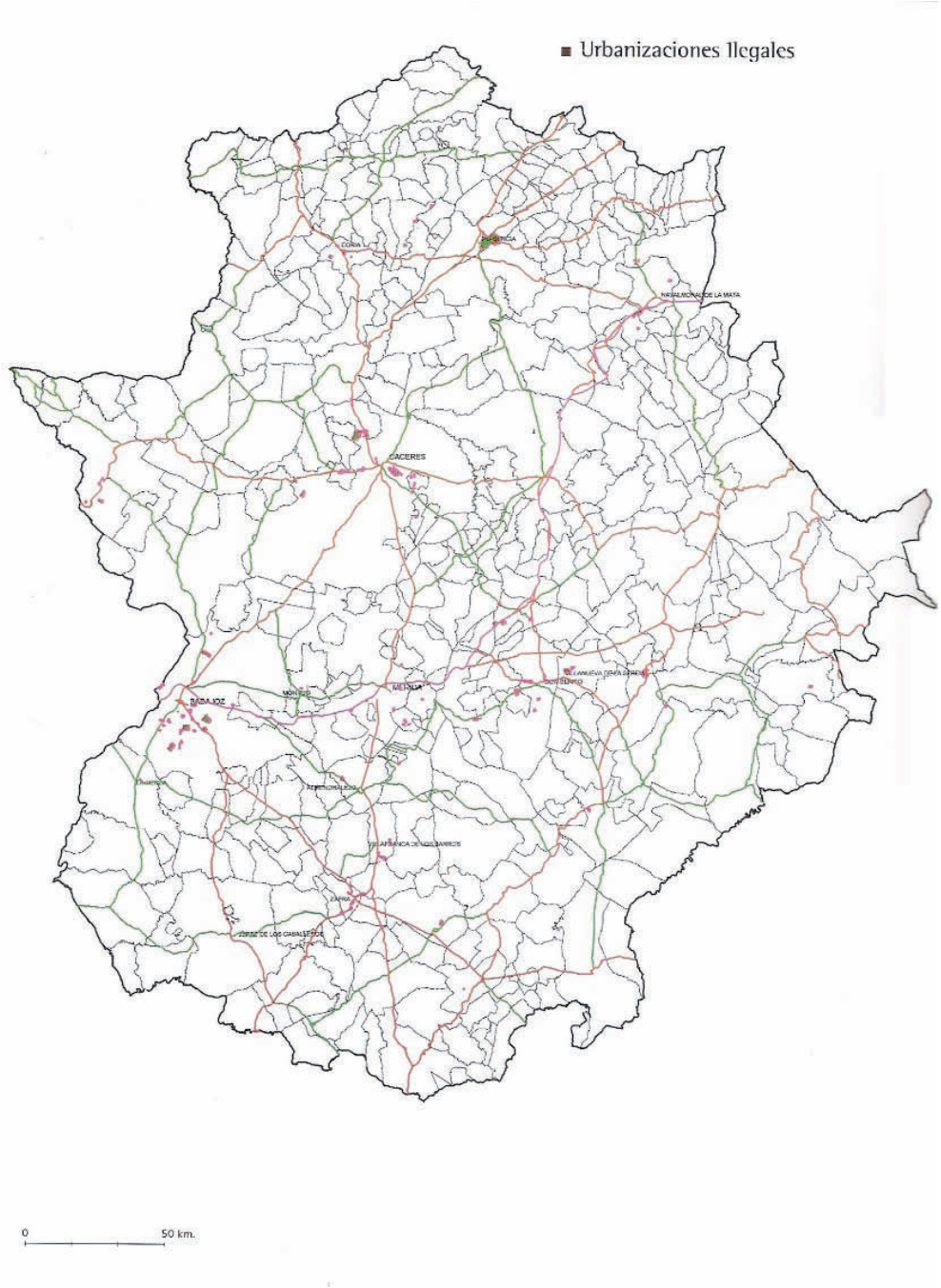


Figura 5. Primera cartografía sobre urbanizaciones ilegales en Extremadura.
Fuente: Estudio Territorial de Extremadura II (1999). Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo de la Junta de Extremadura.

Los resultados que arrojan son la existencia de 111 urbanizaciones ilegales en toda Extremadura, repartidas entre 37 municipios, principalmente los más grandes. En las fichas del inventario se recoge información acerca de la localización, cuantificación, tipología residencial,

nivel de dotaciones e infraestructuras y situación legal. A través de estos datos, se define una "urbanización ilegal tipo", constituida en promedio por una cincuentena de viviendas, edificadas sobre parcelas de forma irregular, con tamaño medio de 2.500 m², a una distancia de aproximadamente 5 km del núcleo de población, localizadas en anillos suburbanos, y con un escaso nivel de servicios urbanísticos.

El segundo documento, dedicado al análisis del sistema de ciudades extremeño, incide en menor grado dentro del aspecto rururbano. En él, los redactores estiman que se producirá un "incremento de la demanda de espacios libres y de relación con la naturaleza (actividades recreativas al aire libre y presión de segunda residencia" (p.62). De hecho, para determinados entornos como el municipio de Badajoz cuantifica las urbanizaciones ilegales, que declara en un total de 28 (p.54).

Sin embargo, el documento de referencia para la Administración dentro de este asunto en particular es el "Estudio sobre las parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables. Extremadura y Évora". Esta publicación del año 2004 fue cofinanciada por la Associação de Municipios do Distrito de Évora y la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, perteneciente a la Dirección de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura, dentro del periodo de vigencia de la ley urbanística y territorial vigente en la región.

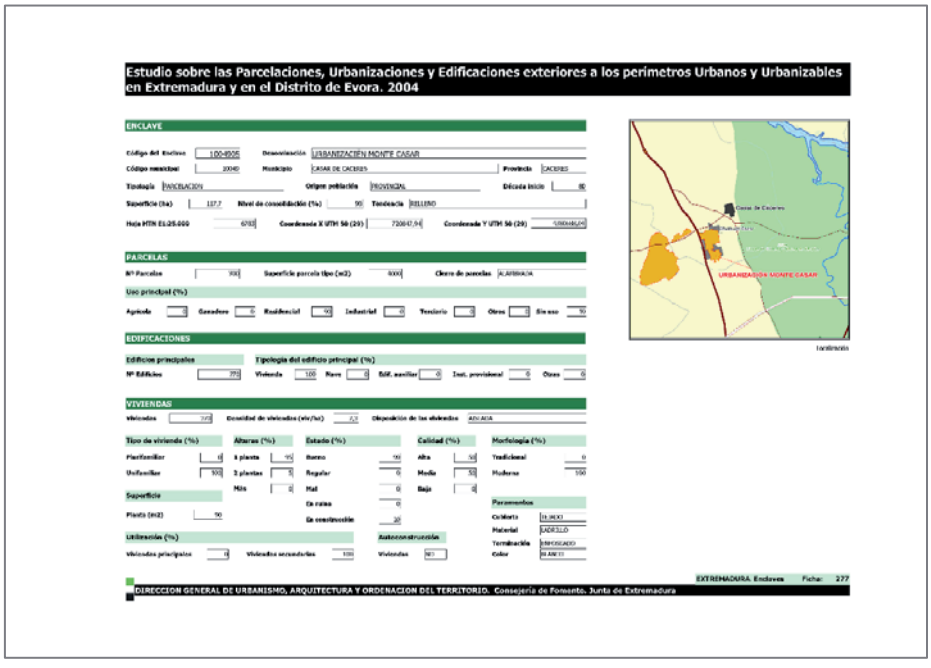


Figura 6. Ficha de la Urbanización Monte del Casar en Casar de Cáceres.
Fuente: Estudio sobre las parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables. Extremadura y Évora (2004). Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio de la Junta de Extremadura.

Los trabajos elaborados contemplan un espacio transfronterizo, pero que enteramente incluye la región de Extremadura. Así, el estudio crea un inventario (no publicado pero accesible) bastante completo de urbanizaciones ilegales, sobre las que informa, a través de cartografía y fichas (Figura 6), de su situación geográfica y urbanística, las características edificatorias y de

ocupación, así como su nivel dotacional (servicios, equipamientos e infraestructuras) y afectación de zonas protegidas (Figura 7, izquierda). El estudio consigna además la edificación en espacios diseminados de toda Extremadura (Figura 7, derecha), aportando datos sobre sus condiciones particulares.

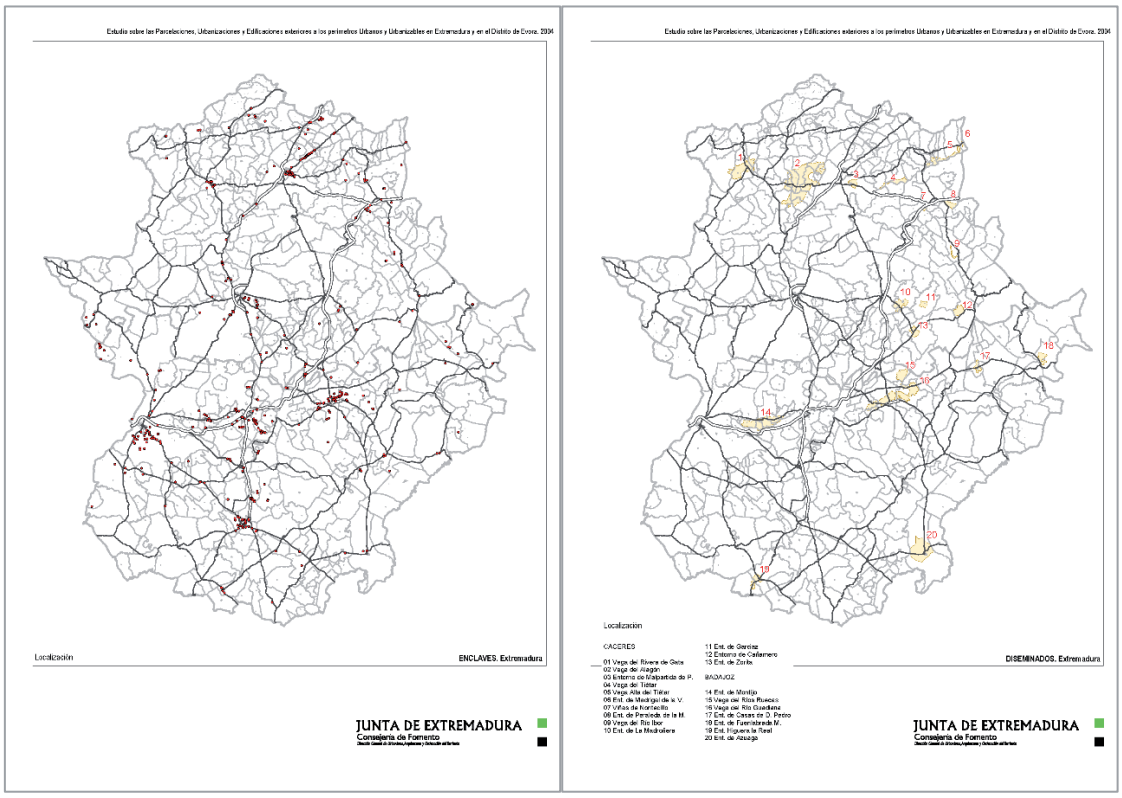


Figura 7. Cartografía sobre urbanizaciones ilegales en el SNU de Extremadura (izquierda) y sobre asentamientos diseminados en el SNU de Extremadura (derecha).
Fuente: Estudio sobre las parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables. Extremadura y Évora (2004). Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio de la Junta de Extremadura.

Los resultados obtenidos de este ingente trabajo elaborado por un equipo redactor formado por una decena de expertos y técnicos de diferentes disciplinas evidencian que el problema del urbanismo ilegal en el SNU era ya muy grave. El inventario muestra que la urbanización ilegal afectaba a 90.000 hectáreas (ha), repartidas en 148 municipios. Las cifras absolutas sobre viviendas desvelan que existen alrededor de 13.000 viviendas en toda Extremadura (10.149 constituyendo urbanizaciones ilegales en 113 municipios y el resto, de forma diseminada). Según la estimación de uso y ocupación, fijada en 4 personas por vivienda, el estudio determinó la implicación de 52.000 personas.

De este modo, los resultados y conclusiones ya urgían una acción por parte de la Administración que todavía no ha sido implementada. Lamentablemente, a pesar de una acertada metodología, sus resultados distan mucho de corresponder a la verdadera magnitud del fenómeno en la región, si los comparamos con los expuestos en la presente tesis doctoral. Sin anticipar apresuradamente los datos resultantes de la investigación doctoral practicada, los valores que la Administración maneja como válidos apenas llegan a representar un tercio de las cifras edificatorias existentes en el SNU en esa época.

La conclusión sobre los estudios promovidos por la Administración competente en la materia es que, si los trabajos han sido pocos, éstos eran lo suficientemente claros para haber iniciado ya una acción contra la urbanización ilegal en la región. Pese a ello, ésta sigue sin aparecer, por lo que la atención a los resultados, las conclusiones y las propuestas es aún inferior a la voluntad de encargarlos. Los estudios financiados con dinero público pierden su validez y, por lo tanto, su utilidad con el paso de los años en Extremadura.

1.4. ÁMBITO DE ESTUDIO

Extremadura se constituye en ámbito geográfico regional de análisis y estudio. Esta decisión se fundamenta en su constitución como ente territorial y administrativo dotado de las competencias en ordenación territorial y urbanística. Para facilitar una lectura de los resultados, dependientes del contexto urbanístico y territorial, se toman como divisiones de referencia los municipios y la comarcalización funcional de Extremadura (Sánchez, 1991), descartando así las divisiones provinciales. Una decisión que se cimienta en el hecho de que la rururbanización atiende a cuestiones funcionales, pero también, a la necesidad de reivindicar una necesaria respuesta municipal y una reorganización territorial y administrativa (Figura 8).

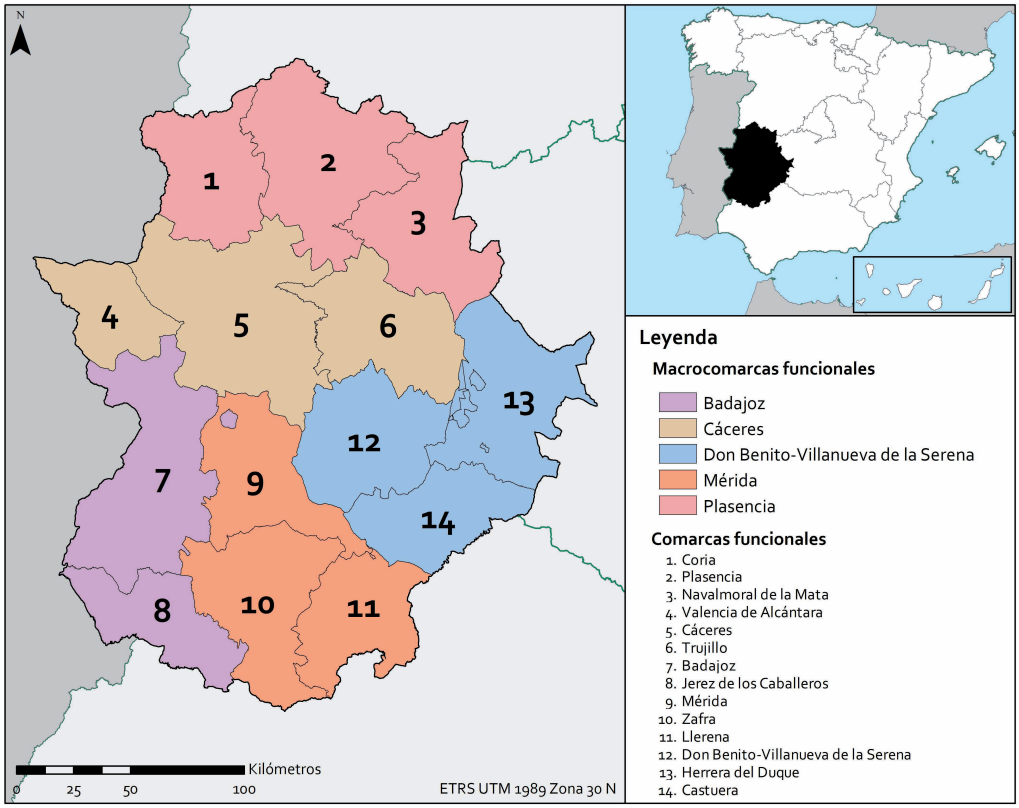


Figura 8. División por macrocomarcas y comarcas funcionales (Sánchez, 1991).
Fuente: elaboración propia a partir de los trabajos de Sánchez (1991).

Pese a que los trabajos toman el SNU como referencia, el estudio se traslada a otros espacios, por lo que los resultados y conclusiones ofrecen una lectura regional.

La región extremeña es un territorio eminentemente rural, cuyo sistema de poblamiento actual explica la persistencia del peso del sector primario en su economía y el ínfimo desarrollo industrial. El mundo rural en el contexto europeo se corresponde con regiones que por regla

general presentan niveles socioeconómicos por debajo de la media comunitaria, siendo Extremadura un claro ejemplo de ello. Sin embargo, desde la creación de la Unión Europea (UE) se ha fomentado la fijación de la población en el territorio, mediante políticas de desarrollo rural, en un principio focalizadas en sustentar el sector agrícola y ganadero, y en la actualidad, tendentes a diversificar las actividades productivas, fundamentalmente mediante la "terciarización" de la economía. Estas medidas han ralentizado el caudal migratorio del campo a la ciudad, contribuyendo a sosegar el descenso registrado en los índices de densidad demográfica, que de otra forma hubieran presentado valores aún inferiores a los existentes.

Actualmente, Extremadura es la segunda región con menor densidad de población del país, con un valor 3,5 veces inferior al que presenta España (92,04 hab/km^2) para el año 2017. No obstante, el ciclo demográfico moderno en el que nos encontramos, determinado por un crecimiento natural negativo, condena a la región extremeña a un estancamiento poblacional, penalizada además por un escasísimo poder de atracción migratoria (sólo reseñable a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI en las zonas de regadío, y protagonizada por emigrantes africanos en su mayoría) y un galopante incremento del índice de envejecimiento, más patente si cabe en el mundo rural.

La estrecha relación entre el desarrollo (económico, funcional, urbanístico, etc.) de los núcleos urbanos y las características del territorio que los circunda (sin olvidar los condicionantes exógenos de todo tipo), provoca que la red urbana de Extremadura se apoye en nodos de muy escasa entidad, aunque ciertamente escalonados y medianamente bien distribuidos por el territorio, que deben, aunque no pueden, organizar el vasto ámbito geográfico regional. Así, teniendo presente que el rango de los núcleos urbanos de la región se engloba, a duras penas, dentro del tamaño intermedio de ciudades españolas (el núcleo más poblado, la ciudad de Badajoz, ocupa el puesto 43º en cuanto a tamaño demográfico de las ciudades españolas según datos del Padrón municipal del INE a 1 de enero de 2017), pero mayoritariamente dentro del nivel de ciudades pequeñas, resulta harto complicado que estos enclaves puedan organizar óptimamente un territorio que por su gran dimensión sobrepasa sus capacidades funcionales.

La relación de tamaño entre los núcleos y el territorio a ordenar (Extremadura es la quinta región española por extensión superficial) pone en tela de juicio la organización territorial y administrativa imperante, basada en la caduca división provincial del Ministro de Fomento Javier de Burgos, vigente desde 1833, y fundamentada en la concentración de servicios administrativos del Estado en las capitales provinciales para facilitar el gobierno de la nación. En el caso extremeño la delimitación conllevó la creación de las dos provincias más extensas del país (Badajoz y Cáceres), y el establecimiento de la capitalidad en las ciudades homónimas que bien por su posición periférica[1] o su escaso tamaño poblacional (Cáceres ocupa el puesto 66º en el ranking nacional) dificultan la prestación de estos servicios de manera igualitaria para sus respectivas poblaciones.

Por lo tanto, en atención al rango de las ciudades es difícil encontrar fenómenos inequívocamente urbanos en Extremadura. La población mantiene aún su carácter rural,

[1] Dentro de la provincia de Badajoz, más de un tercio de los núcleos (34,98%) se localiza a una distancia lineal superior a los 100 km con respecto a la capital provincial, mientras que, en la provincia de Cáceres, este registro desciende hasta el 11,59%.

incluso aquella que puebla las ciudades, ya que buena parte de sus habitantes son emigrantes de primera y segunda generación provenientes del mundo rural más próximo. La definición de lo urbano como "algo sustancialmente diferente de lo rural" (Capel, 1975) dentro de la región extremeña resulta un ejercicio complejo, por lo que en la literatura científica se ha recurrido a definiciones de síntesis para combinar los parámetros estadísticos con los conceptos teóricos, dada la invalidez de los criterios cuantitativos establecidos en el ámbito europeo[2], e incluso en el nacional[3]. Si en otras zonas de España el límite entre lo urbano y lo rural se torna difuso debido a los procesos de periurbanización y agotamiento del modo de vida urbano, en Extremadura está diferenciación es también ardua, aunque los motivos son bien distintos. La escasa envergadura que han logrado alcanzar los principales núcleos de población de Extremadura, en ocasiones fundamentada en la rentabilidad del sector primario (casi siempre ligado a las zonas rurales), dificulta la separación entre ambos "mundos".

Extremadura tiene 593 núcleos de población repartidos en 388 términos municipales, de los cuales 11 se encuentran deshabitados, aunque ninguno de ellos tiene la consideración de capital de municipio. El número de entidades de ámbito territorial inferior al municipio asciende hasta las 205, con un reparto desigual (106 en la provincia de Cáceres por 99 en la provincia de Badajoz), especialmente si atendemos a su peso demográfico (36.496 habitantes aglutinan las entidades pacenses y 12.351 habitantes las cacereñas), que sumado se sitúa en una escala semejable a la de la capital autonómica.

Superficialmente estos núcleos urbanos no consumen mucho territorio ya que según la cartografía disponible en la Base Topográfica Nacional (escala 1:100.000) nueve de cada diez municipios no superan 1 km^2, resultando un tamaño medio de los mismos de 0,50 km^2, aunque con una desviación estándar bastante elevada (1,15). La extensión total de todos los núcleos de población extremeños sumados es de 298,08 km^2, lo que significa un 0,71% del territorio autonómico, destacando por encima del resto las capitales provinciales, únicos enclaves con un tamaño superior a los 10 km^2 (Cáceres, 18,39 km^2 y Badajoz, 14,42 km^2)[4]. De hecho, según datos del Corine Land Cover 2012, el porcentaje de superficie artificializada de Extremadura es, de entre todas las CCAA españolas, el más bajo, representando los núcleos urbanos aproximadamente las ¾ partes de este registro.

Si ponemos en relación el tamaño de los núcleos con los términos municipales que los contienen, podemos comprobar cómo rara vez los núcleos urbanos representan más del 1% del término municipal. De hecho, sólo en el 28,09% de los términos municipales los núcleos urbanos ubicados en su interior superan este porcentaje. Entre ellos destacan algunos ejemplos

[2] La Conferencia Europea de Estadística de Praga propuso definir la población urbana como al conjunto de personas residentes en agrupaciones de viviendas compactas de más de 10.000 habitantes, y las de 2.000 a 10.000 habitantes si la población dedicada al trabajo agrícola no supera el 25% sobre la población activa total. Esta definición estadística de ciudad no consiguió el respaldo internacional, aunque es considerada uno de los primeros intentos para determinar la naturaleza de ciudad a través de parámetros demográficos y económicos cuantificables.

[3] El Instituto Nacional de Estadística considera núcleos urbanos todos aquellos que rebasen el umbral de los 10.000 habitantes.

[4] Si realizamos el sumatorio de todos los núcleos urbanos contenidos en cada término municipal, esta clasificación estaría liderada por la ciudad de Badajoz (31,21 km^2), seguida de la ciudad de Cáceres (18,82 km^2), Mérida (10,41 km^2), Almendralejo (7,97 km^2), Plasencia (5,57 km^2), Don Benito (5,22 km^2) y Villanueva de la Serena (4,65 km^2).

en que este registro supera el 5%, como en Calamonte (12,82%), Puebla de la Calzada (9,92%), Valle de Santa Ana (7,33%) y Zafra (6,92%).

Si relacionamos la población de cada uno de estos núcleos con la superficie de los mismos (Tabla 1), podremos aproximarnos al grado de dispersión urbana en cada caso, es decir, el consumo de territorio en función de los habitantes que contienen. De este modo, como núcleos más compactos, según este índice, despuntan los núcleos principales de Don Benito y Badajoz. Destaca la ausencia de Cáceres, con un crecimiento reciente bajo formas dispersas en las que priman las tipologías unifamiliares residenciales. También cabe mencionar que de entre los núcleos extremeños con una población superior a los 10.000 habitantes, sólo el núcleo principal de Zafra presenta un valor inferior a los 5.000 hab/km^2.

Tabla 1.
Densidad de población de los núcleos urbanos de Extremadura.

Núcleo de población	Habitantes/km^2
Don Benito	9.806,16
Badajoz	8.979,30
Plasencia	7.672,01
Coria	7.491,59
Cabezuela del Valle	6.844,38
Villanueva de la Serena	6.711,12
Badajoz	6.673,31
Mérida	6.665,74
Losar de la Vera	6.623,17
Valverde de la Vera	6.443,63

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE y la cartografía del BTN 100.000.

Así, el conjunto de municipios más poblados de Extremadura presenta una media de 6.630,95 hab/km^2, mientras que, dentro del grupo de núcleos con una población inferior a 2.000 habitantes, la densidad media de población sólo llega a 1.955,10 hab/km^2. Estos datos evidencian el uso de distintas tipologías edificatorias, pues en los núcleos más poblados predominan aquellas de tipo colectivo en bloque (aunque recientemente han adoptado crecimientos que se pueden encuadrar dentro de un modelo urbanístico disperso), mientras que en aquellos con menor población la tipología tradicional unifamiliar de planta baja es la dominante.

Si tenemos en cuenta la relación entre los núcleos de población, el sistema de poblamiento de Extremadura se organiza acorde a dos variables: el rango-tamaño y la función de sus nodos. A través de estos parámetros se consigue dividir con mayor nitidez, si cabe administrativamente, los centros urbanos de los municipios rurales.

Así, Extremadura puede establecer una escala dividida en 3 niveles principales (escala urbana, interfase urbano-rural y escala rural), fraccionada a su vez en 5 categorías delimitadas por unos umbrales de población predefinidos (Figura 9):

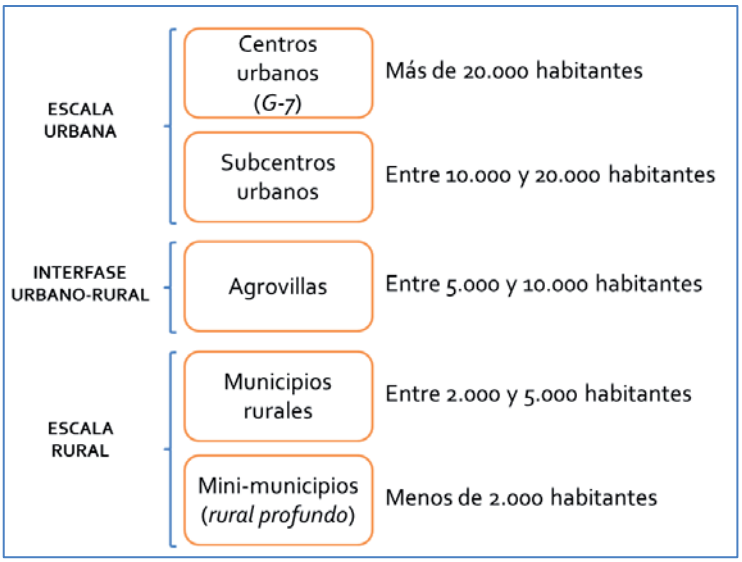


Figura 9. Jerarquía urbana de Extremadura.
Fuente: elaboración propia.

La región extremeña es la menos urbanizada de España, consecuencia de su escaso desarrollo socioeconómico y los éxodos migratorios que ha sufrido durante el siglo XX y XXI. El número de los núcleos o municipios de escala urbana es ínfimo en relación al número total de los mismos. En el año 2017, según los datos del Padrón Municipal del INE, sólo 13 municipios superan el umbral de los 10.000 habitantes[5], mientras que esta cifra desciende hasta 12 si hablamos de núcleos de población (Olivenza pierde este rango al repartir su población entre su núcleo principal y cinco entidades locales menores). Esto significa que únicamente un 3,35% de los municipios y un 2,02% de los núcleos tienen escala urbana en Extremadura.

La importancia de los municipios de escala urbana varía si atendemos a la población que albergan. Siguiendo los criterios cuantitativos implantados por el INE para la distinción de zonas rurales y urbanas, la Tasa Media de Urbanización[6] (TMU) en Extremadura alcanzó en el año 2017 uno de los valores más altos en la serie histórica (49,07), sólo superado por el registro del año 2014 (49,37). Estas cifras, que prácticamente equiparan la población que vive en ámbitos rurales y urbanos, es sin embargo la más baja de entre las CCAA españolas (Figura 10). De hecho, la región extremeña es la única que cuenta con un mayor número de personas residiendo en municipios rurales que urbanos, quedando la inmediatamente superior (Castilla y León) a más de 6 puntos porcentuales de diferencia. Según los datos de Eurostat, España es uno de los países de la UE con un mayor porcentaje de población residente en zonas urbanas, por lo que esta posición como región está muy atrasada con respecto a su contexto nacional. De esta forma, si comparamos la situación extremeña con la de otras entidades territoriales asimilables en el ámbito europeo (NUTS3), podemos afirmar que, según la metodología de la Oficina Europea de Estadística, esta región se encuentra entre las que alberga menor porcentaje de población urbana.

[5] Esta cifra llegó a alcanzar su máximo durante los años 1995 y 1996 con 16 municipios de 382 superando este umbral de población.
[6] Se considera Tasa Media de Urbanización al cociente de dividir el sumatorio de la población residente en núcleos urbanos de un determinado ámbito geográfico por la población total de ese mismo ámbito.

Extremadura se sitúa dentro de la tendencia global, que encamina a la población mundial a una progresiva concentración en las ciudades. Este hecho queda refrendado por la evolución de los datos, con un paulatino incremento de la población urbana en la región durante las últimas décadas del siglo pasado, que continúa durante los primeros años del siglo actual hasta rozar el 50% de la población total. Dentro de este intervalo de tiempo se registran importantes crecimientos interanuales de la TMU entre los años 1992-1993 (+1,69), 1993-1994 (+1,14), 2000-2001 (+1,08), 2004-2005 (+1,41) y 2007-2008 (+1,32). Sin embargo, durante el periodo de crisis económica (2007-…) se aprecia un estancamiento del ritmo de crecimiento, que llegó a presentar sus primeros síntomas ya desde el año 2007, con el primer descenso del peso de la población urbana sobre la total en la serie histórica analizada (-0,68). Aproximadamente, desde ese mismo momento, los ritmos de crecimiento empiezan a presentar valores más escuetos y vuelven a aparecer caídas entre los años 2009-2010 (-0,65) y 2014-2015 (-0,82).

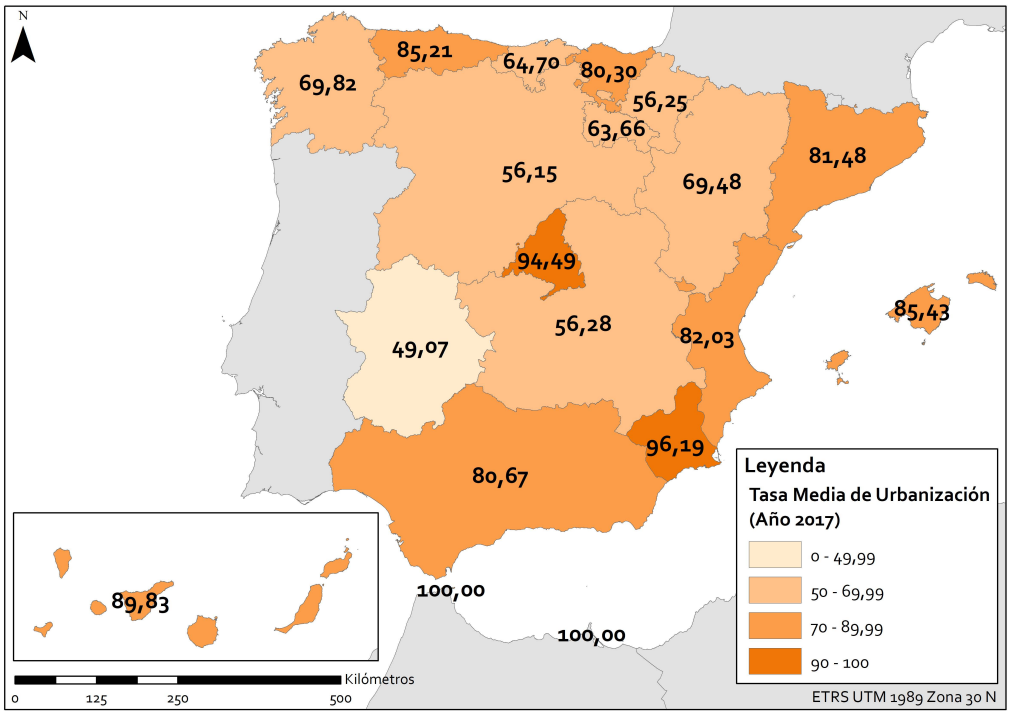


Figura 10. Tasa Media de Urbanización por Ciudades y CCAA.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón municipal del INE (año 2017).

Las características de la región extremeña, con una economía todavía excesivamente dependiente del sector primario y la cofinanciación comunitaria, ralentizan el ritmo de urbanización de la población. Sin embargo, atendiendo a la configuración dispar de las pirámides de población en un ámbito y en otro, es de prever una constante ampliación de la población urbana (hoy paralizada por la creciente pujanza de centros urbanos exteriores y la incertidumbre económica) y un estancamiento-regresivo de la población total en la región extremeña.

En la cúspide de la jerarquía urbana de Extremadura encontramos aquellos núcleos con una población superior a los 20.000 habitantes. Este conjunto de municipios, conocido dentro del contexto regional como el "G-7 extremeño", forma un grupo cerrado, al menos en cuanto al número de localidades que lo componen y su entidad y dinámica demográfica, encargado de vertebrar y organizar todo el territorio autonómico. Por lo tanto, en ellos se concentra

mayoritariamente no sólo la población, sino también las actividades económicas y las principales funcionalidades, tanto las de corte administrativo como productivo. Este grupo está compuesto, en orden descendente según su tamaño poblacional, por Badajoz, Cáceres, Mérida, Plasencia, Don Benito, Almendralejo y Villanueva de la Serena. Dentro de él se encuentran importantes nodos administrativos, como la capital autonómica y las capitales provinciales, pero también otros con importantes funciones relacionadas con la prestación de servicios a un área de influencia que excede su ámbito más próximo.

Su importancia dentro de la región se ha visto reforzada durante el periodo democrático, aunque previamente fueron adquiriendo un gran protagonismo dentro del contexto regional. Si durante mediados del siglo pasado las ciudades de Extremadura lograron contener parte del éxodo rural, ganando efectivos demográficos en una fase de declive para la región (que mantuvieron e incrementaron durante la democracia), las características de la actual recesión han puesto en cuestión la viabilidad del modelo extremeño y la capacidad del mismo para fijar la población. Así, los municipios del G-7 ganaron entre el año 1950 y 1981, periodo de fuerte emigración del campo a la ciudad, 105.746 efectivos demográficos, lo que supuso multiplicar su población por 1,46. Por el contrario, la región en su conjunto perdió en el mismo periodo 301.812 habitantes, más de una quinta parte de su población. La coalescencia de estos dos fenómenos provocó que el peso demográfico de este conjunto de municipios dentro de la región se doblara (de 16,66% en 1950 a 31,32% en 1981).

De este modo, los municipios del G-7 comenzaron la etapa autonómica en una posición preponderante, representando aproximadamente un tercio de la población (31,32% en el año 1981). Desde ese momento, su peso se ha ido incrementando hasta casi alcanzar el 40% de la población extremeña, según los datos del último Censo (39,98% en el año 2011). En valores absolutos esto ha supuesto un incremento de 109.188 habitantes (3.442 habitantes más que en el periodo anterior, de duración similar), que no se han transformado en un mayor incremento del peso relativo de la población urbana debido a que, al contrario de lo sucedido en el periodo anterior, la población, aunque escasamente, ha crecido (+3,97% en términos relativos, 42.252 en valores absolutos). De hecho, su dinámica demográfica es tal que es la única categoría de la red urbana de Extremadura que no ha detenido su crecimiento en términos relativos desde 1986 hasta 2017[7] según datos del Padrón Municipal, si bien es cierto que sufrió un importante decrecimiento en valores absolutos entre el año 1990 y 1991, lo cual no se tradujo en una pérdida de su peso a nivel regional sino en un incremento (+0,30%) debido a que el descenso de la población total de la región fue incluso más relevante. Además, durante los últimos años se han registrado pérdidas poblacionales en este grupo, que tampoco han provocado un descenso de su importancia demográfica para la región por el mismo motivo.

Aunque su dinámica demográfica como grupo no tiene parangón dentro de la región, se pueden apreciar notables diferencias entre el crecimiento poblacional de los municipios que lo componen. Si bien es cierto que estudiando un periodo amplio (año 1900 hasta la actualidad), son los municipios más poblados los que más han crecido (Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia han quintuplicado, como mínimo, su población desde principios del siglo pasado), se observan

[7] Debemos recordar en este punto el cambio metodológico sufrido en el Padrón Municipal elaborado por el INE, que produjo un descenso generalizado de las cifras de población entre el año 1995 y 1996. Por lo tanto, hemos obviado el descenso interanual que presenta la base de datos.

cambios si sólo nos referimos al periodo democrático estudiado a través de los Censos de Población (1981-2011). En este caso, es evidente un ritmo de crecimiento dispar que nos permite crear tres subgrupos en función del mismo. Encabezan este crecimiento los municipios de Almendralejo (+44,36%) y Mérida (+40,91%), seguidos por Badajoz (+32,53%), Cáceres (+32,25%), Don Benito (+29,00%) y Plasencia (+28,63%), quedando Villanueva de la Serena descolgado del resto (+18,45%) aunque con un crecimiento todavía notable.

Recuperando lo apuntado anteriormente, es importante destacar las tendencias más recientes provocadas por la actual crisis económica, y las consecuencias de éstas sobre la configuración de la red urbana de Extremadura y las amenazas a su sostenibilidad. La inédita caída de las cifras de población en este grupo durante los registros interanuales de 2013-2014, 2014-2015 y 2016-2017 ha resultado además generalizada. Entre los municipios más afectados se encuentra Almendralejo, con una importante pérdida demográfica durante los últimos cuatro años, seguida por Plasencia.

Los 7 municipios presentaron pérdidas durante estas mediciones interanuales, a excepción del último periodo interanual en el que las capitales provinciales y la autonómica experimentaron un leve aumento (Figura 11). No obstante, las pérdidas globales como grupo contribuyen también a la extendida sangría demográfica de Extremadura en favor de otros centros nacionales e internacionales.

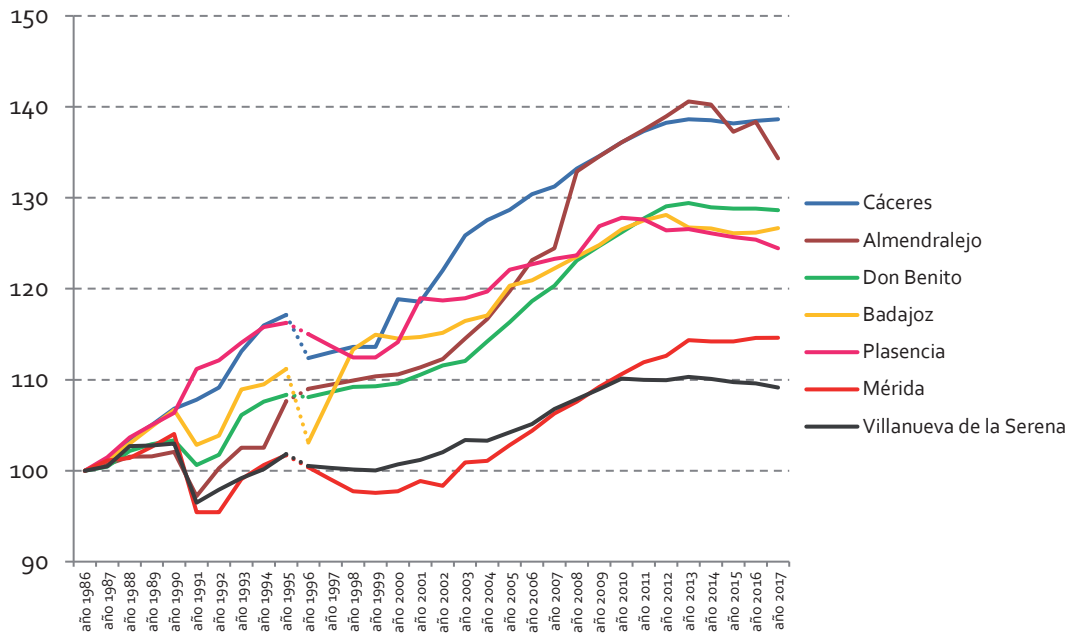


Figura 11. Evolución demográfica (números índice) de los municipios del G-7 extremeño (1986-2017). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón municipal del INE.

Si preocupante resulta la evolución de los municipios del G-7, aún más relevante se muestra el descenso demográfico del grupo de subcentros urbanos de Extremadura, compuesto por los municipios de Navalmoral de la Mata, Zafra, Montijo, Villafranca de los Barros, Coria y Olivenza. Este conjunto de municipios con una población comprendida entre los 10.000 y 20.000 habitantes muestra un comportamiento menos estanco que el anterior, ya que a él han pertenecido anteriormente otras localidades como Jerez de los Caballeros, Trujillo y Miajadas.

Sin embargo, observando las tendencias de este grupo y los municipios que cayeron de él, es improbable que en un futuro próximo este grupo aumente en cuanto a núcleos que lo componen y total de efectivos demográficos que albergan.

Pese a las tendencias de estancamiento de los centros y subcentros urbanos de Extremadura, la TMU arroja un signo positivo que casi no se interrumpe durante la democracia (Figura 12). La realidad que esconde este valor ascendente es el vaciamiento demográfico de la región. Así, la población extremeña, tras alcanzar un máximo relativo en el año 2011 (1.109.367 habitantes, el más elevado dentro del periodo democrático), no ha parado de descender. Por lo tanto, la leve atracción de flujos demográficos derivados del éxodo rural que los centros urbanos extremeños logran tener, provoca que, aun existiendo en ellos un estancamiento de los valores absolutos, los relativos se incrementen. La falta de dinamismo económico ha reactivado el flujo emigratorio exterior y vaciado buena parte del territorio extremeño, situación que los centros urbanos pueden considerar una victoria pírrica, sobre todo de cara a un futuro a medio plazo.

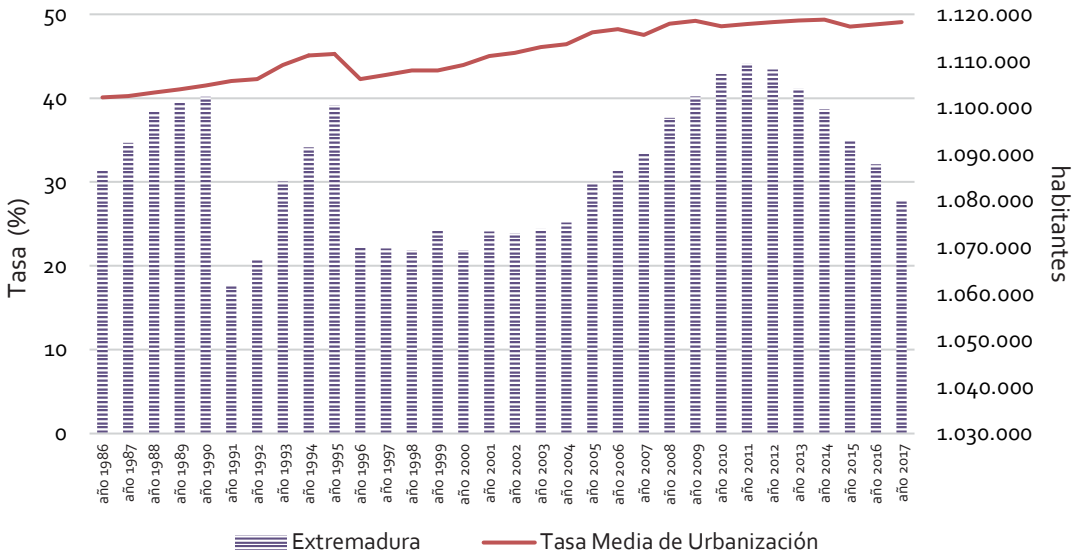


Figura 12. Evolución demográfica de Extremadura y su TMU (1986-2017)[8].
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón municipal del INE.

Por último, es preciso mencionar el papel de las agrovillas, núcleos poblacionales entre 5.000 y 10.000 habitantes con un importante peso de las actividades agropecuarias en su economía local. Hasta el momento, han ejercido un papel fundamental en la organización territorial de la región, especialmente en los espacios rurales, donde gracias a su distribución (Figura 13) actúan como nodos proveedores de servicios básicos. Pese a ello, la pujanza de los centros urbanos

[8] Para representar la evolución de la Tasa Media de Urbanización de Extremadura se han utilizado los datos provenientes del Padrón Municipal del INE. De esta forma, se comprende un lapso temporal continuo entre 1986 y 2015, aunque con dos periodos (1986-1995 y 1996-2015) diferenciados por sus metodologías. La ausencia de datos en el año 1997 se ha suplido mediante una media aritmética entre los valores que presentaban los años contiguos y un truncamiento de sus resultados para evitar cifras decimales.

regionales y nacionales, así como la menguante capacidad del sector agropecuario para emplear población activa, disminuye su capacidad para retener población.

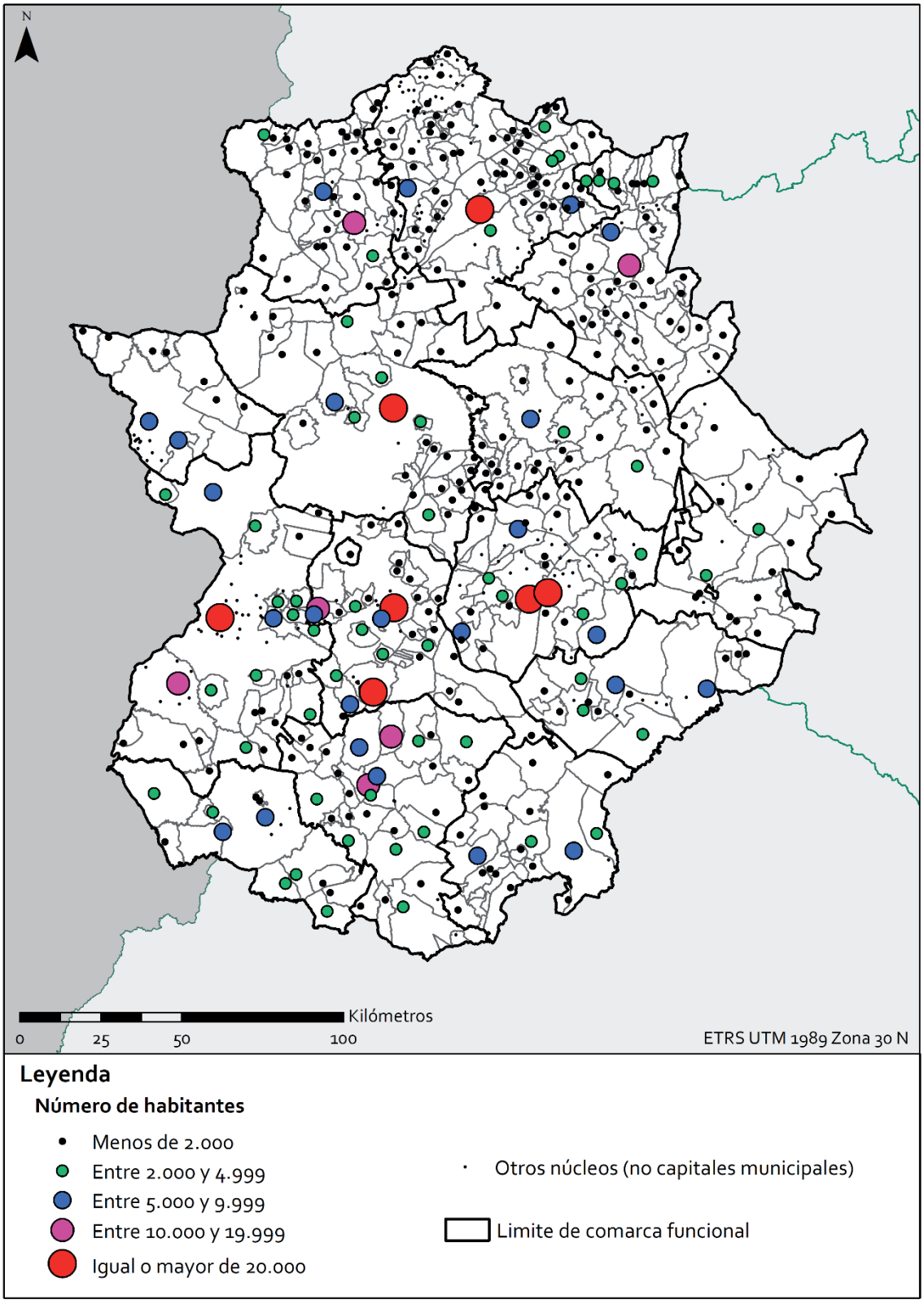


Figura 13. Red de núcleos poblacionales de Extremadura.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón municipal del INE.

Si nos fijamos únicamente en su evolución durante el siglo XXI, comprobamos como este grupo ha pasado de estar constituido por 26 municipios a contar con 24. Este mínimo descenso no es tal si tenemos en cuenta que la reducción se corresponde con la pérdida de 13.829 efectivos demográficos que van a parar a los centros urbanos principalmente.

De este modo, el resto de localidades pertenecen inequívocamente a una escala rural. Dada su gran representatividad en la región (90,46%; 351 de 388 municipios), se pueden dividir en dos categorías, que expresan el estadio de declive demográfico irreparable en el que se encuentran. Así, 57 de éstos municipios son considerados municipios rurales en atención a un rango demográfico entre 2.000 y 5.000 habitantes, mientras que 294 localidades (3 de cada 4) se sitúan en el escalón más bajo, por debajo de 2.000 habitantes, peligrando incluso su existencia a medio plazo.

En definitiva, Extremadura vive, junto a su evolución poblacional global negativa, un proceso de decantación demográfica que funciona en sentido ascendente en términos de efectivos demográficos (concentración urbana), y en sentido descendente si nos referimos a la entidad de sus núcleos (progresiva acumulación de nodos en los estadios inferiores de la jerarquía de núcleos). De forma específica, el número de mini-municipios ha aumentado durante el presente siglo en 16, la mayor parte de ellos identificados con localidades que en el año 2001 pertenecían al grupo de municipios rurales.

Simultáneamente, el proceso urbanizador continúa dentro de los términos municipales, ésta vez tomando protagonismo dentro del SNU. Las cifras oficiales de población, relacionadas con la habitación permanente y computables en exclusiva a un municipio, no se corresponden exactamente con el reparto del desarrollo rururbano en la región, dependiente no sólo de los movimientos pendulares entre diferentes espacios sino del ingreso intermitente de pobladores provenientes de otros territorios.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. JUSTIFICACIÓN Y ENFOQUE DEL ESTUDIO

La presente tesis doctoral es fruto de la preocupación e inquietud propia de un geógrafo que pretende aplicar los conceptos teóricos adquiridos al estudio de las relaciones del medio físico y humano que le rodea bajo una máxima fundamental: la utilidad para la sociedad en la que vive. De este modo, se proyecta el análisis de un fenómeno vivo que plantea problemáticas no resueltas, encarándose la solución a las mismas, o al menos un aporte significativo para su conclusión, mediante la caracterización teórica del fenómeno, su análisis espacio-temporal cuantitativo y, por último, la proposición de un modelo sostenible de ocupación del territorio.

El acercamiento al hecho estudiado se justifica desde tres vertientes que se yuxtaponen en este trabajo, dominado por unos adjetivos que se desprenden de su carácter universitario: científico, independiente, comprometido, crítico y pragmático-aplicado.

La primera de las perspectivas desde las que justificamos nuestra tesis es la teórica. El objeto de la Geografía es el estudio del espacio. Según Santos (2000), el espacio geográfico se define como "un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones" (p.18). Por lo tanto, el trabajo por excelencia de un geógrafo es la síntesis (Reynaud, 1976), perfectamente factible desde el análisis geográfico regional (idea que desarrollaremos más adelante), dónde está ubicada la geografía urbana. El estudio regional es imprescindible para comprender la pluralidad del medio y la influencia de éste sobre las personas (Berdoulay, 1983), pero también para conocer esa relación en sentido inverso.

Negar plenariamente los postulados del determinismo geográfico en geografía urbana es una quimera, contradicha por los vestigios de las formas de poblamiento tradicional y su persistencia viva, y de manera palmaria, por los vacíos demográficos permanentes y la ausencia de núcleos poblacionales en algunos de nuestros territorios. Tanto la situación y el emplazamiento como las características de los núcleos genéticos de nuestras ciudades más antiguas son un claro ejemplo de la influencia del entorno sobre la actividad humana. En su adaptación al medio descansa su diversidad y resiliencia. "Cada ciudad es modelo de sí misma" (Campesino, 1993, p.83), pues de la simbiosis entre un espacio único y el Hombre, nacieron patrones irrepetibles. No obstante, no sería incierto asegurar que estos axiomas han sido superados gracias a los avances técnicos experimentados desde la revolución industrial del siglo XIX. Tales progresos extienden sobremanera la capacidad del ser humano de transformar el medio, aptitud multiplicada por la revolución tecnológica del siglo XX y su continuación hasta el día de hoy. Siguiendo de nuevo las ideas de Berdoulay (1983) al respecto del pensamiento Vidaliano, la extensión del modo de vida urbano alrededor de todo el globo, y particularmente sobre espacios rurales y/o naturales, constituye una evidencia de la validez actual de los fundamentos del posibilismo geográfico. El ser humano tiene una amplia capacidad de transformar el medio en favor de sus intereses y necesidades, lo que reduce a la mínima expresión la influencia de los condicionantes naturales en la toma de nuestras decisiones. Además, este pulso entre la capacidad humana y la influencia del medio sobre la misma se torna cada vez más favorable a la primera gracias al avance del neoliberalismo. Son razones de oportunidad, puramente económicas o auto-limitantes (protección y conservación), las que restringen nuestras acciones hoy. Como muestra de ello tenemos los procesos modernos de expansión urbana, que en términos generales derivan en un consumo del territorio con

características cada vez más homogéneas. Incluso, como apuntábamos anteriormente, los matices percibidos entre los diferentes procesos y espacios responden fundamentalmente a un carácter socioeconómico más que físico, anulando la influencia de cualquier hecho natural en las determinaciones humanas, lo que ha facilitado el surgimiento de lo que Koolhaas (2006) vino a denominar como la ciudad genérica. El imaginario de la ciudad, y aún más del modo de vida urbano, se dirige a un patrón único. La urbe como idea platónica hacia la que confluyen todas las ciudades mediante la réplica de un modelo prolífico. No obstante, debemos ser conscientes de que pasar de un paradigma determinista a uno posibilista afecta a la manera de proyectar lo urbano y esto no evita, sino que aumenta, nuestra exposición a los riesgos naturales, que recurrentes o esporádicos, afectan a las nuevas formas de expansión. La vulnerabilidad de los nuevos asentamientos humanos es un recordatorio de la diferencia entre lo improbable y lo imposible (Lagos & Cisternas, 2008). Tras los éxitos del modelo neoliberal se esconden sus fallas, que empezaron a ser descubiertas desde el plano ambiental y que se muestran en la segregación social y económica de las ciudades contemporáneas. La mudanza del paradigma anuló nuestra percepción de los riesgos y la enterró bajo los éxitos macroeconómicos del capitalismo, y este mismo hecho ensanchó la herida abierta en las ciencias geográficas, amenazando seriamente la ya maltrecha unidad de la geografía. Según Lacoste (1977), esta relación de dependencia del Hombre sobre el medio que defendían los deterministas, nos llevaba a buscar las soluciones a las problemáticas planteadas desde las ciencias naturales más que desde las sociales, lo que a su modo de ver acercaba la geografía humana y la geografía física. Actualmente, la geografía regional, tras una necesaria evolución desde las aportaciones iniciales de Vidal de la Blache, actúa como engrudo entre las ya distantes ramas de la geografía, para la descripción, pero también análisis, del espacio finito (la región) desde una perspectiva integral.

La comprensión de la ciudad en su contexto es inherente al geógrafo, lo que le ha permitido entender anticipadamente los procesos modernos de expansión urbana. La superación de la dicotomía entre ciudad y campo fue a su vez sobrepasada por una nueva entre lo urbano y lo rural, que ahora queda diluida por la explosión urbana y la ocupación fragmentada del espacio rural por lo urbano. Prontamente, los estudios de geografía urbana, que estaban tradicionalmente limitados al análisis funcional de las ciudades, pasaron a considerar los espacios rurales y periurbanos (Higueras, 1981). Éste, y no otro, es el ámbito geográfico de nuestra disertación. Un trabajo científico de geografía urbana sobre el medio rural es posible y necesario.

Los procesos de periurbanización y rururbanización, que durante el texto explicaremos y ejemplificaremos en detalle, son el núcleo temático central de nuestra investigación. No obstante, imbuidos por un mundo dictado y ordenado por normas, no podemos prescindir de los marcos legales que lo rigen. Además, éstos, aunque no de manera exacta, nos ayudan a discernir entre los modelos óptimos de desarrollo urbano y aquellos que presentan una marcada insostenibilidad.

La división urbanística del suelo permite establecer una correspondencia entre un proceso urbano (rururbanización) y un espacio delimitado normativamente (SNU), del que se deduce una problemática territorial con implicaciones legales. Este modelo de zonificación urbanística imperante en España ofrece una ventaja comparativa con respecto a estudios similares en otros

países donde la equivalencia entre fenómenos y ámbitos geográficos no resulta tan evidente, y, además, esto abre la puerta a una mejor traslación de nuestras conclusiones en medidas ejecutivas destinadas a la resolución del problema. Pero esto no implica una consideración aislada de esta clase de suelo, sino todo lo contrario, pues los factores físicos, humanos y coyunturales son utilizados para explicar de forma integral un hecho, sus causas y consecuencias. Aquí entra en juego la anteriormente mencionada capacidad de síntesis del geógrafo, que no debe entenderse desde el plano de la omnipotencia, sino desde su habilidad para discernir las variables válidas que permitan escapar de los estudios relacionales ilógicos, desproporcionados y arbitrarios.

La siguiente perspectiva desde la que afrontar este estudio es la práctica, ya que "la línea de investigación en Geografía Urbana del Departamento no puede perderse en la abstracción metafísica" (Campesino, 1985, p.28), sino que debe responder a las demandas sociales desde la aplicación de los conceptos teóricos. Además, los Estatutos de la Universidad de Extremadura (2003) definen el servicio público como el fin principal de la Institución, cuyas labores no podrán verse condicionadas por ningún tipo de poder económico o ideológico. La financiación que ganamos y percibimos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España a través de las Ayudas para la Formación del Profesorado Universitario durante 48 meses para la realización de este trabajo refuerza, más si cabe, la obligada propensión hacia el servicio público. Haciendo uso de estos principios, elaboramos esta tesis doctoral que cumple las dos premisas básicas de cualquier estudio que pretenda inspirar la acción sobre el territorio: actualidad y atención a las necesidades sociales (Valenzuela, 1985).

Este trabajo no sólo supone una investigación geográfica académica, gobernada por un método científico y con unas conclusiones teóricas aplicables o extrapolables, sino que utiliza las indagaciones sobre los procesos modernos de expansión urbana que han realizado otros autores, las extiende y aplica en un ámbito geográfico concreto, como forma de alcanzar unas propuestas que ratifiquen su utilidad pública. De ahí que nuestra aportación sea desde, sobre y para Extremadura.

La vigencia actual de estos procesos y la problemática generada en esta Comunidad Autónoma (CCAA), todavía sin resolución, nos inducen a tratar este tema como prioritario. Dicho estimulo está reforzado por una coyuntura de constantes cambios en diversos planos, entre ellos el legislativo. Esta situación multiplica el pragmatismo y su potencial influencia en el tratamiento futuro del fenómeno desde la esfera política. Por esta razón, resulta apremiante colmatar un vacío académico tan importante como incomprensible, dada la notoria existencia de un fenómeno tan relevante para el devenir de nuestra región.

Debemos resaltar que este déficit, aunque de manera tardía, se resuelva desde la Universidad. La independencia y objetividad que presiden un estudio universitario certifica un tratamiento del caso de estudio sin sesgos ni intereses particulares. No obstante, el sello fiscalizador de este discurso y análisis razonado brota desde un paradigma empleado por los geógrafos radicales y críticos. Para Mattson (1978), la geografía radical ha centrado su preocupación en la resolución teórica y práctica de problemas concretos a diferentes escalas, noción que encaja perfectamente en el propósito de esta tesis. Partiendo de la clara distinción entre objetividad e ingenuidad, el análisis de un hecho con claras implicaciones ideológicas nos obliga a tomar

parte en el asunto desde una postura estable. Para Harvey (2007), el neoliberalismo "posee penetrantes efectos en los modos de pensamiento, hasta el punto de que ha llegado a incorporarse a la forma natural en que muchos de nosotros interpretamos, vivimos y entendemos el mundo" (p.7). De ahí que ponderemos la influencia de este ideario en el desarrollo y modificación de políticas urbanísticas y territoriales. Esta consideración inicial no supone un prejuicio que incida en el tratamiento de la información, sino un marco de hipótesis que reafirmar o abandonar tras el análisis objetivo y crítico de los resultados. De este modo, seguimos el trazo marcado por Harvey en la concepción de la geografía como una trinidad indisoluble: ciencia, ideología y compromiso (Pillet, 2004).

En esta línea, nuestro trabajo aspira a responder a la necesidad social que se plantea y rehuir de todas maneras de la "Geografía blanca", es decir, aquella premeditadamente inútil, con continente pero vacía de contenido. Una forma de entender la geografía que la ha arrastrado hasta la crisis que vive hoy día dentro del sistema educativo español, incluida la Universidad. Para Reclus, en palabras de Lacoste (1977), "la geografía no sólo no puede ignorar los problemas políticos, sino que permite plantearlos mejor, cuando no revelar su importancia" (p.52). Por lo tanto, atendiendo a los resultados, el documento que aquí se presenta debe servir simultáneamente de denuncia y base de resolución de un problema. Desde este punto se justifica también el lapso temporal abarcado. El comienzo del periodo democrático en España, además de ser coetáneo al inicio de la ocupación urbana de lo rural como fenómeno extendido, permite identificar y depurar responsabilidades. El traspaso de competencias urbanísticas por parte del Estado a las CCAA a través de la Constitución Española de 1978, sitúa a la Administración Regional extremeña al frente de esta tarea. El análisis temporal coloca en paralelo el avance residencial en el SNU y las acciones administrativas a todos los niveles, lo que conduce a descubrir la incidencia real en el territorio de las políticas urbanas y el planeamiento, e incluso revelar el rol que la voluntad de los gobernantes juega en este asunto.

El urbanismo como materia interdisciplinar, y este fenómeno en concreto, necesita del aporte de las investigaciones geográficas, que vienen a complementar los trabajos técnicos elaborados por otros urbanistas, profesionales o académicos, como los arquitectos, ingenieros, juristas, etc. La principal contribución de los geógrafos urbanistas es la capacidad de comprensión integral de los elementos espaciales y humanos. No obstante, el geógrafo ha tenido que superar una posición subsidiaria con respecto a otros profesionales en la práctica urbanística. Esta situación no es "externalizable", pues los propios geógrafos tardaron en identificar su manera de participar en la planificación territorial y urbanística, algo que Straszewicz (1981) condensó mediante la identificación de ocho campos sobre los que actuar (evolución de los terrenos urbanos, límites de la ciudad, rasgos naturales de la superficie de la ciudad, estructura urbana, usos del suelo, aspectos jurídicos, propiedades del suelo y la manera de usarlo, y por último, valor del suelo urbano). Tomando nota de ello, este trabajo viene a constituir un humilde apoyo a las reivindicaciones del papel co-protagonista que el geógrafo debe tener en los estudios urbanos y la práctica urbanística.

La tercera y última perspectiva que explica la elaboración de esta tesis doctoral pertenece al plano personal, que se desdobla en dos vertientes. Por un lado, la vocación por el campo de la Geografía se materializó con la obtención de la Licenciatura en Geografía y Ordenación del Territorio en la Universidad de Extremadura en 2011, año en el que de la mano del catedrático

de Análisis Geográfico Regional de dicha Universidad, el profesor Antonio-José Campesino Fernández (hoy director de la presente tesis doctoral), iniciamos la aproximación al estudio del tema de tesis a través del Proyecto Fin de Carrera titulado "Urbanizaciones ilegales en el Norte de Extremadura". Posteriormente, la formación académica continuó gracias a diversos estudios de posgrado que permitían la continuación de la carrera investigadora en el campo del urbanismo y la aplicación a éstos de las tecnologías de la información geográfica. Como consecuencia de todo ello surge esta tesis doctoral titulada "Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable durante el periodo democrático", inicialmente inserta en el Programa de Doctorado en Geografía y Ordenación del Territorio (hoy extinto), y actualmente, dentro del Programa de Doctorado en Desarrollo Territorial Sostenible de la Escuela Internacional de Posgrado de la Universidad de Extremadura.

Por otro lado, la elección del tema tratado responde a la estrecha relación personal con el fenómeno. Sin querer influir sobremanera al lector del texto, pero sin obviar la participación (más o menos activa) del autor en el disfrute ocasional de una vivienda clandestina sobre el SNU, se puede afirmar que este hecho ha inspirado, que no condicionado, el trabajo. Esto nos sitúa ante el reto de mantener la objetividad, algo garantizado por el bagaje teórico adquirido y el compromiso personal para con mi director, la Universidad y la comunidad científica, y al mismo tiempo, nos ofrece un conocimiento más exhaustivo sobre la realidad del fenómeno estudiado.

En resumen y consecuentemente con lo expuesto, tanto la temática de la tesis doctoral, como el ámbito geográfico y periodo temporal abarcado quedan justificados desde la perspectiva teórica, práctica y personal. Por lo tanto, lo aquí presentado es fruto de un esfuerzo prolongado y minucioso, que sigue las pautas de todo análisis científico, lo que avala la rigurosidad de sus resultados y conclusiones.

2.2. ENUNCIADO DE LA HIPÓTESIS PRINCIPAL Y DE LAS HIPÓTESIS SECUNDARIAS

El conocimiento inicial del fenómeno estudiado a través de las lecturas bibliográficas, así como los estudios previos de caso realizados con anterioridad sobre el territorio extremeño, nos permiten enunciar la siguiente hipótesis de partida o global:

- Los procesos rururbanos presentes en Extremadura siguen un patrón desligado de los parámetros tradicionalmente estudiados para explicar el crecimiento urbanístico, lo que se ha traducido en la construcción de agrupaciones residenciales y viviendas diseminadas, que no respetan la normativa ni el planeamiento urbanístico y territorial, poniendo en peligro, por ende, la sostenibilidad del sistema desde múltiples prismas, algo que el gobierno autonómico mantiene y permite gracias a la flexibilización legislativa y la inacción administrativa, propiciando un consumo ineficiente del territorio.

Esta hipótesis se constituye como la base de nuestra investigación, por lo que todo nuestro esfuerzo científico se enfoca en validar sus afirmaciones mediante la captación de datos y la construcción de una nueva y específica caracterización del fenómeno teórico, atendiendo a su reflejo real en Extremadura. Esta hipótesis principal plantea por lo tanto dos cuestiones

fundamentales que son la particularidad del caso de estudio presentado y el papel de la Administración en la existencia y reproducción de la problemática tratada.

Para la confirmación de nuestra hipótesis principal o global debemos comprobar previamente la veracidad de las hipótesis secundarias. La ratificación de éstas abrirá el camino hacia la explicación integral del fenómeno y la validación de la hipótesis principal. Por esta razón, cada una de ellas se dirige a resolver variables que inciden en las características concretas del hecho estudiado.

- La cuestión espacial

    a) La localización prioritaria de los crecimientos irregulares de vivienda sobre el Suelo No Urbanizable atiende a un carácter sociológico, basado en la capitalización de valores naturales y ambientales presentes en el territorio, y el empleo de variables dedicadas a medir el atractivo inmobiliario (precio, conectividad, proximidad a servicios, superficie de la propiedad y tipología edificatoria), nunca antes aplicadas a esta clase de suelo, el cual mantenía una consideración productiva por sus valores agrarios y forestales.

    b) Los desarrollos residenciales de carácter irregular en Extremadura no están insertos en lógicas de mercado a gran escala que impliquen la transformación del parcelario, sino que se enmarcan de manera general dentro de un mercado mayoritariamente local que aprovecha la distribución parcelaria preexistente.

- La cuestión cuantitativa

    c. La persistencia de figuras de planeamiento desfasadas y sin posibilidad de categorizar el Suelo No Urbanizable ha repercutido negativamente sobre la protección del territorio, debido a la rápida prescripción de los delitos urbanísticos sobre el SNU sin, o con menor, grado de protección.

    d. La aprobación de la legislación extremeña en materia de urbanismo y ordenación territorial no ha contribuido al control de la disciplina urbanística, e incluso, la aplicación universal de una misma tipología de instrumento de planeamiento para sus municipios ha resultado contraproducente.

- La cuestión temporal

    e) El ritmo de proliferación de viviendas ilegales atiende a ciclos y contextos económicos superiores al regional y está desligada de la

producción normativa e instrumental debido a la falta de control urbanístico de la Administración y la escasez de medidas punitivas graves (sentencias de demolición).

La resolución positiva de estas conjeturas de carácter principal o secundario es necesaria para el estudio de una temática urbanística convertida en problema por su localización, magnitud y persistencia. Para articular la respuesta a cada una de estas hipótesis se establecen los objetivos principales de este trabajo, a los que corresponde la aplicación de una metodología adecuada para cada caso.

2.3. OBJETIVOS

La meta primordial de la presente tesis doctoral, desde la Geografía Urbana aplicada, es la de aportar un instrumento útil para el presente y el futuro de la región, específicamente dirigido a la consecución de un desarrollo territorial-urbanístico sostenible y resiliente. Actualmente, Extremadura se encuentra ante unos desafíos sociales y económicos, dentro de un contexto en continuo cambio, que dificultan la persistencia de los modelos tradicionales imperantes hasta hace poco tiempo, entre ellos el del sistema de poblamiento y su esquema de ordenación territorial y urbanística. La pervivencia inalterable de los vetustos paradigmas de organización administrativa es una quimera en la actualidad, debido a que las variables que definían estructuralmente la región han cambiado de signo, así como el contexto nacional e internacional en el que están insertas. Sin embargo, a la espera de una actuación integral sobre las alteraciones del modelo, el trabajo sectorial en materia urbanística y territorial desde una perspectiva geográfica puede ayudar, si no a revertir completamente las tendencias, sí a reconducir los resultados y consecuencias que el nuevo paradigma y sus componentes (entre ellos la expansión urbana irregular) tienen sobre el territorio.

Como resultado de ello, este estudio debe atender a la consecución de tres objetivos fundamentales, válidos para afrontar una casuística que, desde nuestra óptica, se presenta como una problemática actual y no resuelta desde esfera alguna de la sociedad.

1. En primer lugar, los nuevos procesos de expansión urbana en Extremadura, específicamente aquellos que suponen un crecimiento irracional e injustificado, deben ser caracterizados. Pese a que los procesos de rururbanización han sido estudiados desde hace décadas por numerosos autores, su definición genérica no coincide plenamente con la expresión real del fenómeno en todos y cada uno de los ámbitos. De ahí surge la necesidad, y por tanto el objetivo, de comparar la concepción de este hecho por la comunidad científica con la manifestación del mismo dentro de esta CCAA.

   La adecuación a la realidad extremeña de las consideraciones que diversos autores han aportado a la investigación de estos procesos a través de estudios teóricos y de caso permitirá la descripción analítica del fenómeno rururbano dentro de los límites regionales. Además, se pretende que nuestras aportaciones completen el camino inverso y reviertan en el perfeccionamiento de un concepto todavía confuso, difuso y, por lo tanto, impreciso en su aplicación global.

En el rechazo a la forma de vida urbana, experimentado en los Estados Unidos en la década de los sesenta del siglo pasado, se encuentra parte del origen de este proceso. Sin embargo, las consecuencias territoriales, descritas por Berry en 1976, provienen de un espacio alejado de Extremadura no sólo en términos geográficos, sino también sociales, económicos, y evidentemente, temporales. El concepto de rururbanización, y su redefinición para su empleo en el contexto extremeño, requerirá el estudio del fenómeno desde todos los prismas posibles, incluido el legal. El rápido esclarecimiento de la situación regional en todos los ámbitos mencionados nos permite considerar la rururbanización en Extremadura como un problema más que como un simple fenómeno. El añadido de la vertiente normativa reafirma nuestra consideración de partida y nos conduce a la persecución de otros objetivos dedicados a erradicar esta problemática o al menos a paliar sus consecuencias.

2. En segundo lugar, y una vez adecuado el semblante del concepto a la realidad extremeña, tomamos como objetivo el establecimiento de un estado de la cuestión en términos cuantitativos, espaciales y temporales. Para ello se hace imprescindible la elaboración de un completo catálogo de urbanizaciones ilegales a nivel municipal en los 388 municipios que conforman tan dilatada región, complementado con datos sobre viviendas aisladas y diseminadas sobre SNU.

   Este censo debe permitir el análisis del fenómeno desde tres perspectivas. Por un lado, deberá medir la magnitud del fenómeno mediante la cuantificación de las edificaciones con uso residencial en el SNU que no cumplen la normativa, y su agrupación en conjuntos de viviendas y/o urbanizaciones si así se pudiera. De este modo se determinará la afectación de cada término municipal y su dimensión. Por otro lado, y de forma simultánea con el punto anterior, cada una de estas edificaciones debe ser localizada. La realización de estas tareas a través de un Sistema de Información Geográfica, como luego se detallará en el apartado metodológico, simplifica la realización sincrónica de estos trabajos. Conocer su ubicación geográfica será útil para relacionar la aparición del fenómeno con otras variables espaciales que puedan arrojar luz sobre las causas que lo generan. Gracias a esta información y la posibilidad de combinarla con otras cartografías sectoriales, se obtendrá la determinación del impacto ambiental de las construcciones sobre SNU, y de la huella sobre el patrimonio cultural, arquitectónico y paisajístico. La localización de "puntos calientes" (es decir, zonas con alta densidad de viviendas construidas) dentro de Extremadura nos permitirá identificar aquellas áreas donde la indisciplina urbanística compromete seriamente la organización territorial de la CCAA. En último lugar, cada uno de los elementos debe ser datado, lo que facilita el seguimiento de la evolución temporal. En este caso, se parte desde el inicio del periodo democrático, que es también la fecha de adquisición de las competencias urbanísticas por parte de todas las CCAA, entre ellas Extremadura. El tratamiento por fases temporales, establecidas mediante las fechas de toma de

las series de fotografías aéreas y ortofotografías, revelará información sobre los periodos más prolíficos en cuanto a construcción residencial sobre el Suelo No Urbanizable y la influencia de la aprobación de determinados cuerpos legales en este proceso. Forzar el encuentro de estos tres análisis paralelos nos llevará a establecer una relación entre las causas, la situación actual y las consecuencias del fenómeno, ya que el análisis espacio-temporal cuantitativo reúne los elementos definitorios de la expansión urbana irregular en la región.

3. El tercer y último objetivo es eminentemente propositivo, pues se construirá paulatinamente mediante la conceptualización del problema y su catalogación, pero se extraerá del análisis y las conclusiones. Así, plantear un modelo de urbanización en el medio rural acorde con la realidad territorial de Extremadura y los principios del desarrollo sostenible es un fin básico y propositivo de esta investigación. Estas medidas deben incluir propuestas tendentes a la asunción política del problema y al cambio de la ordenación territorial en Extremadura desde el plano normativo y competencial. Para ello, el esfuerzo de la re-conceptualización del fenómeno en la región y su total evaluación a través del catálogo tienen que servir de justificación a las Administraciones responsables para la definición del modelo territorial de Extremadura, aún pendiente. Sólo éstas podrán trasponer y aplicar las aportaciones finales de esta tesis doctoral para defender una revisión de la Ley (para adaptarla a la realidad territorial de Extremadura), apoyar la validez y aplicación efectiva del esquema jerárquico de planificación territorial y urbanística, y respaldar la presencia y un mayor protagonismo de los profesionales oriundos y académicos expertos en la organización territorial y urbanística de la región.

En resumen, esta triada de objetivos contemplan la descripción y análisis de una temática particular, desvelada como una problemática actual dentro del contexto extremeño, que tratará de ser resuelta mediante la aplicación de los conocimientos teóricos y las herramientas prácticas que se exponen en el apartado metodológico.

3. METODOLOGÍA

La puesta en marcha de la cuestión metodológica de la presente tesis doctoral ha requerido la atención desde varios puntos. Esta situación viene derivada de la exigencia que nos trasladan los objetivos propuestos y nuestra hipótesis de partida. Para lograr éstos y responder satisfactoriamente a la pregunta principal de nuestra investigación ha sido necesario combinar diferentes procesos, escalas y fuentes. Todo el procedimiento aquí expuesto y aplicado es fruto de una evolución progresiva, en la que los estudios previos (en el periodo doctoral o anteriores) han contribuido decisivamente a su depuración. De este modo, su precisión y alcance obedece a dos factores fundamentales: disponibilidad y posibilidad/capacidad.

El primero de ellos ha resultado fundamental, junto con otros condicionantes, para definir de manera preliminar los límites espacio-temporales del trabajo. El empleo de una escala regional para estudiar determinados aspectos del problema ha facilitado la obtención de información y cartografía oficial. La profundidad de los análisis producidos hubiera resultado materialmente imposible en años precedentes, del mismo modo, que la metodología empleada y los objetivos que aquí se alcanzan perderán parte de su carácter ambicioso dentro de unos años. Esos avances sobre la disponibilidad de la información y su accesibilidad han sido experimentados en el mismo periodo temporal en el que se ha desarrollado esta tesis doctoral, 2014-2018. En la actualidad, confluyen la pareja de elementos que ha hecho posible este avance: contenido liberalizado y aparición de un canal de distribución. De esta forma, la apertura al acceso público de una gran parte de la información de nuestros gobiernos y administraciones (e incluso de compañías privadas), y el desarrollo tecnológico que permite su difusión masiva, nos ha beneficiado. Sin embargo, éste es un proceso reciente, lo que implica que a medida que nos alejemos de él, el grado de avance será mucho más rápido.

Un ejemplo de esto han sido las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), cada vez más numerosas y especializadas en cuanto a la temática que abarcan. Según Pla y Capdevila (2008), el término y la idea fueron concebidos a mediados de los años 90 del siglo pasado en EEUU, transformándose en un mecanismo generalista de intercambio de información hace apenas una década. A día de hoy, todas las administraciones regionales tienen al menos una, extendiéndose su aplicación hasta la escala local.

El segundo aspecto cardinal también está relacionado con la revolución tecnológica. El geógrafo no se entiende hoy sin los Sistemas de Información Geográfica (SIG). La potencialidad de estos últimos es tal que todos los campos de la Geografía han hecho uso de ellos, e incluso otras disciplinas reclaman su capacidad para aplicarlos. Este hecho ha suscitado un intenso debate acerca de su naturaleza, en la que algunos (mayoritariamente no geógrafos) dotan a los SIG de una entidad propia. Esta independencia lleva a hablar de ellos no como una herramienta, sino como una ciencia. Desde nuestro punto de vista, el trueque entre "system" y "science" del que avisa Buzai (2012), evoca el teorema del mono infinito, enunciado por Émile Borel en 1913. Así, la utilización de los SIG nunca debe ir desprovista de un conocimiento geográfico, aunque los resultados alcancen un cierto nivel de verosimilitud. Por esta razón, y sin que se pueda achacarnos un planteamiento neo-ludita, hemos empleado los SIG para solventar los déficits que los problemas de disponibilidad de la información nos ofrecían y para alcanzar unos objetivos que de otra forma serían quiméricos.

Las carencias en la documentación ofrecida por las administraciones y las necesidades propias acerca de la calidad de la información nos han obligado a generar nuevas cartografías. Sin este ingente trabajo de digitalización, que posteriormente expondremos, la caracterización del fenómeno estudiado no sería viable. El plazo disponible para la elaboración de la investigación (4 años) también ha facilitado acudir a esta vía, que sería totalmente descartada con plazos inferiores u obligaría a reducir la escala espacial y/o temporal de nuestra tesis doctoral. De la misma forma, los análisis espaciales practicados, gracias a los SIG, han contribuido a añadir un elemento diferenciador y de mejora con respecto a otros estudios de similares características.

Para una mejor comprensión del apartado metodológico, dividiremos su explicación en dos apartados. El primero estará dedicado a la enumeración de fuentes y materiales, mientras que el segundo se destinará a la exposición de los métodos y procesos ejecutados.

3.1. FUENTES Y MATERIALES

El estudio de la rururbanización teniendo en cuenta diferentes aspectos (legales, urbanísticos, espaciales, etc.) implica la consideración de recursos documentales de diversos orígenes. Su distribución es la siguiente:

3.1.1. Apartado legal

El reparto competencial sobre las atribuciones legislativas hace que contemplemos dos fuentes principales con la misma naturaleza. El Boletín Oficial del Estado (BOE) y los respectivos diarios regionales, en especial el Diario Oficial de Extremadura (DOE), serán las publicaciones legales de referencia. En ellos se materializa el mandato constitucional y estatutario[9] de garantizar la publicidad de las normas.

Además, para un mejor estudio de la normativa vigente y pasada en materia territorial y urbanística se ha hecho uso de los códigos electrónicos de derecho urbanístico estatal y autonómico compilados por la Administración General del Estado. Éstos se encuentran disponibles actualmente en su página web[10], y son actualizados periódicamente en función de las novedades reglamentarias acaecidas.

3.1.2. Apartado de planeamiento

La aprobación definitiva de los instrumentos urbanísticos exige un acto normativo, lo que implica su necesaria publicidad. Para ello se toman dos vías complementarias y obligatorias: el BOE/DOE y los diarios regionales de información generalista con mayor difusión. Por esta razón, y al igual que con la legislación vigente, la fuente primaria serán los diarios oficiales. A través de ellos, se conoce la fecha de aprobación definitiva y su entrada en vigor, que suele corresponder al día posterior de su publicación.

Más recientemente, se ha incorporado el registro administrativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación territorial de la Junta de Extremadura a las fuentes de

[9] Tanto la CE78, en su artículo 9.3., como el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su artículo 40.1., disponen estos medios para dar publicidad a las normas aprobadas. En este último caso, además, se establece que las leyes y decretos con rango legal deberán ser publicadas en el BOE.
[10] Disponible en http://www.boe.es/legislacion/codigos/

la presente tesis doctoral. Su utilización tardía es debida a la reciente mejora de accesibilidad pública de este recurso. No obstante, su utilidad ha sido muy notable, especialmente en lo que se refiere a la actualización de la base de datos sobre instrumentos de planificación urbanística.

La fiscalización del estado de planeamiento urbanístico a través de estas vías nos proporciona información acerca de la normativa implementada. Sin embargo, el aporte realizado no alcanza más allá de su articulado, por lo que para adquirir la información completa (documentación y planos) hemos utilizado otras fuentes, igualmente fiables, pues su procedencia es administrativa.

El Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX) es el contenedor de toda la información urbanística y territorial. Esta herramienta, dependiente de la DG de Urbanismo y Ordenación del Territorio y gestionada por el Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura (CICTEX), aglutina desde hace algo menos de una década la documentación relativa a instrumentos de planificación vigentes. Con la misma, se facilita el acceso de los ciudadanos a la consulta del planeamiento urbanístico, mandato recogido en el artículo 137 del reglamento de planeamiento de Extremadura vigente:

> "No podrá excluirse del acceso de los ciudadanos y de la consulta por ellos de ninguno de los documentos integrantes de los instrumentos de planeamiento, ni aún a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando".

La consulta y descarga de los archivos disponibles en esta IDE temática se realiza a nivel municipal. Entre la información disponible se encuentra:

a) Tipología de las figuras de planeamiento territorial y urbanístico, según su estado de vigencia (no vigentes, en trámite y vigentes).
b) Equipo redactor del plan.
c) Trámites del procedimiento de aprobación (aprobación inicial, aprobación provisional, aprobación definitiva y publicación de la aprobación definitiva) y fechas (existen déficits en algunos de estos datos, aunque nunca en lo referido a la publicación de la aprobación definitiva).
d) Normativa.
e) Catálogo (en caso de que el instrumento de planificación lo contenga).
f) Planos de ordenación.

En la actualidad, la normativa y el catálogo de los instrumentos de planeamiento están contenidas en documentos aparte, y compiladas en archivos con formato Portable Document Format (PDF), aunque en el momento de su descarga (año 2014), esta compilación sólo estaba disponible en un formato de texto (.doc), que incluía las imágenes del escaneo de los documentos. Estas imágenes, al estar contenidas en un formato A4, tenían un tamaño reducido y no permitían la detección y reconocimiento automático del texto. Para su mejor visualización y análisis, procedimos a la descarga de todas las imágenes que componían cada una de las normativas y catálogos, de cada uno de los municipios extremeños, y realizamos la compilación en PDF y el reconocimiento del texto a través del software Adobe Acrobat Professional (en diferentes versiones), llegando a un resultado equiparable al que hoy sí está disponible en el SITEX.

Junto con la normativa y el catálogo, se obtuvieron todos los planos disponibles, especialmente aquellos que hacían referencia a la clasificación del suelo y la categorización del SNU, imprescindibles para determinar nuestro ámbito de estudio. Los formatos disponibles son Joint Photographic Experts Group (JPEG) y Tagged Image File Format (TIFF).

Las revisiones sobre la actualización del planeamiento han sido constantes durante el periodo doctoral, siendo la última disponible del 7 de diciembre de 2017.

Los trabajos de recopilación de la documentación han encontrado dificultades por las trabas administrativas, la inexistencia de algunos planos en el SITEX o por una mala visualización de los mismos, derivada del escaneo defectuoso de documentos fotocopiados.

A través de sucesivas solicitudes de información a la DG de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura se ha abierto un canal de comunicación con los técnicos de la Administración Regional que ha permitido solventar algunos de los déficits. Sin embargo, es preciso apuntar las reticencias iniciales de la Administración para liberar ciertos datos, puesto que las primeras contestaciones, aun siendo positivas, requerían el pago de una cantidad de dinero inasumible para nuestra investigación.

A pesar de ello, la remisión de información por parte de la Administración ha sido fluida, destacando los escaneos *ad hoc* de la planimetría de los instrumentos de planificación requeridos y el envío de archivos con formato shapefile que se correspondían con la información disponible en la IDE Extremadura. Estos últimos, junto con los servicios WMS de la mencionada plataforma, han permitido agilizar las labores de digitalización de la clasificación y categorización urbanística del suelo vigente en los municipios extremeños.

En aquellos planes de aprobación muy reciente se ha optado por acudir a los canales municipales de difusión (solicitud de los documentos ante el ayuntamiento o descarga de los mismos a través de los portales web de los consistorios).

Tras nuestra solicitud expresa, la colaboración de la Administración y sus técnicos ha facilitado, además, la adquisición de la información necesaria para determinar si las edificaciones en SNU han cumplido uno de los trámites obligatorios definidos por la LSOTEX para implantarse en el territorio: la clasificación urbanística. De este modo, la DG de Urbanismo y Ordenación del Territorio remitió, en formato shapefile con topología de polígonos, la cartografía sobre expedientes de calificación urbanística (disponible en formato WMS en la IDE Extremadura). De esta forma, se facilita el procesamiento y análisis de los datos a través de un software SIG, en lugar de la consulta individual a cada uno de ellos a través de la plataforma institucional. La cartografía cedida está georreferenciada y, aún con una digitalización laxa, está ajustada a los ámbitos aproximados que atañen. La información alfanumérica que contiene este archivo nos indica el asunto concreto por el que se solicita cada expediente, un identificador que incluye además el año de tramitación, su uso, y el estado del trámite.

3.1.3. Apartado de delimitación administrativa

Las líneas límite administrativas que fijan el ámbito de nuestro estudio han suscitado un profundo debate interno acerca de la fuente elegida. Si bien es cierto que el Instituto Geográfico Nacional (IGN) es el encargado de realizar los trabajos de deslinde formal de los términos

municipales, no lo es menos que éstos, en atención a lo expresado por el propio Ministerio de Fomento (Administración de la que depende el IGN), fueron realizados a finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX con un instrumental y metodología propios de la época, más inexactos que los actuales. Debido a esto, la DG del IGN elaboró en el año 2013 un protocolo y pliego de condiciones técnicas para la recuperación y mejora geométrica de las líneas límite jurisdiccionales, por lo que los trabajos están aún inconclusos. Esta labor consiste en la verificación de la posición de los mojones en el territorio, por lo que la actual división está sujeta a cambios, debido a la posible existencia de errores cartográficos previos o al desvío de los propios mojones de manera irregular. Por lo tanto, los términos municipales actuales se podrían considerar provisionales, pues depende de que el Servicio de Deslinde del IGN fije los límites a través de las actas y cuadernos topográficos de campo para todo el territorio nacional, y exista un acuerdo entre los municipios implicados en cada uno de éstos.

Esta situación se debe a que la competencia para aprobar el deslinde administrativo corresponde a los propios municipios, en virtud de lo establecido por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, lo que inevitablemente significa la necesidad de un pacto entre, al menos, dos partes. Si éste no alcanza un fin satisfactorio para los implicados, la legislación vigente indica que corresponderá a la Administración Regional o Estatal su resolución (Femenia-Ribera, Mora-Navarro, Benítez-Aguado & Garrido-Villén, 2013).

A pesar de lo expuesto, el uso de las líneas límite del IGN ha tenido un uso generalizado y pocas veces cuestionado en el ámbito académico, las distintas administraciones y la sociedad. Sin embargo, la definición de los límites municipales ha sido llevada a cabo por otros organismos. La división realizada por la DG del Catastro ha sido utilizada en el ámbito del urbanismo, debido a la importancia y relación que tienen el derecho de propiedad y la planificación urbanística. Las obligaciones y beneficios derivados de la clasificación y categorización urbanística del suelo que realizan los planes, ha llevado a numerosos equipos redactores a utilizar la división que fija la DG de Catastro, para definir los límites de su planimetría.

Sin embargo, el *modus operandi* de los equipos redactores no ha sido unívoco, lo que ha planteado problemas de compatibilidad, continuidad topológica y competencias municipales. Dentro del contexto extremeño, al menos son 3 los modelos de división administrativa implementados para la clasificación y categorización urbanística de los municipios. Los dos más extendidos son el del IGN y el de la DG del Catastro, existiendo un tercero no coincidente con los anteriores y de origen desconocido.

Debido a la necesidad de nuestro estudio de plantear un tratamiento homogéneo del territorio, útil para la Administración y la sociedad, hemos optado finalmente por la división administrativa más actualizada del IGN (año 2017)[11], disponible en el Centro de Información Geográfica (CNIG). En esta decisión también han pesado las incongruencias mostradas por la

[11] La división administrativa utilizada inicialmente databa del año 2014, aunque las líneas límite fijadas por el IGN no han sufrido modificaciones sustanciales dentro del contexto extremeño en el periodo 2014-2018. No obstante, sí se ha producido la independencia de algunos municipios, y la consiguiente, segregación de los nuevos términos municipales. Ejemplo de esto ha sido la constitución como municipio de Pueblonuevo de Miramontes, antigua entidad local menor dependiente de Talayuela.

delimitación catastral (solapamientos, vacíos, etc.) a nivel municipal, y el hecho de que ésta también se encuentra expuesta a futuros cambios.

La falta de cartografía al respecto del desarrollo rururbano en los municipios extremeños, ha dotado de un significado especial a la elección de la cartografía sobre la división administrativa. Así, ésta no sólo se ha utilizado como una forma de compartimentar, analizar y presentar los resultados, sino como la base cartográfica de referencia para los procesos de digitalización del planeamiento urbanístico y las edificaciones en SNU.

3.1.4. Apartado de base ráster

La base cartográfica se compone, además, en su vertiente ráster, de las series de fotografía aérea y de ortofotografía aérea. Éstas resultan fundamentales para la detección y. por lo tanto, cuantificación y datación de las edificaciones en el SNU. Su utilidad se traslada también al ámbito de la discriminación de usos y, por ello, al reconocimiento de la función residencial.

La fuente escogida para proveer esta información ha sido el CNIG, en el que se encuentran alojadas las series de ortofotografía aérea del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) en formato Enhanced Compression Wavelet (ECW) y proyectadas en los sistemas de coordenadas ETRS 1989 UTM Zona 29 N y ETRS 1989 UTM Zona 30 N[12].

El tamaño y distribución de cada una de ellas se ajusta al de la hoja correspondiente en el Mapa Topográfico Nacional (MTN) a escala 1:50.000. Así, las 109 ortofotografías que abarcan el territorio de Extremadura fueron descargadas, una a una, de los servidores del CNIG en el año 2014, debido a la inexistencia en aquel momento de los actuales protocolos de transferencia de archivos (File Transfer Protocol-FTP) para la descarga masiva de la información y la negativa de la Administración a facilitar o habilitar uno *ex profeso*. Sin embargo, estos protocolos sí fueron utilizados con posterioridad para actualizar las series de ortofotografía en el año 2016, una vez que fueron accesibles al público en general.

El periodo temporal abarcado, el democrático, y la ilegalidad o clandestinidad del fenómeno estudiado, implica la necesaria fiscalización del desarrollo rururbano, a través de las imágenes de satélite disponibles.

Por lo tanto, el seguimiento se ajustará a los puntos de control que puedan adquirirse a través de las imágenes existentes. La descarga de cada una de las imágenes, además de requerir mayor capacidad de almacenaje y suponer un alto coste en clave de tiempo, implicaba la georreferenciación de cada uno de los fotogramas.

Para evitar un trabajo desproporcionado, nos hemos valido de la tecnología Web Map Server (WMS), que permite la visualización de las imágenes georreferenciadas, como mosaico, mediante una conexión a internet. La IDE de Extremadura, a través de su directorio, ha provisto esta información fundamental para la datación de los elementos edificados en SNU.

[12] El sistema de coordenadas utilizado para el tratamiento de la cartografía y los análisis ha sido el ETRS 1989 UTM Zona 30 N. El resto de la cartografía con un sistema diferente ha sido reproyectada siguiendo los procesos ordinarios o "al vuelo", a través de distintas versiones del software ArcMap de ArcGIS.

En función de todo lo expuesto, las series de fotografía aérea y ortofotografía aérea utilizadas, y sus características, son las siguientes:

- Vuelo interministerial (1973-1986): perteneciente a un vuelo fotogramétrico encargado por el Ministerio de Agricultura, Defensa, Hacienda y el Instituto Geográfico y Catastral (ahora IGN), y utilizado en esta investigación gracias a la tecnología WMS. Es el primer vuelo en democracia, compuesto por fotografías en blanco y negro. El número de fotogramas para la representación de todo el territorio de Extremadura es de 6.246. Cada uno de ellos fue tomado a una escala de vuelo de aproximadamente 1:18.000. El tamaño del pixel varía según las zonas, oscilando entre los 27 cm y los 45 cm. Las catas realizadas sobre la serie de fotogramas en Extremadura no nos permiten acotar con mayor precisión el periodo temporal abarcado, pero sí confirmar que se trata de las imágenes más pretéritas disponibles dentro de la etapa democrática.
- Vuelo Nacional (1980-1986): perteneciente a un vuelo fotogramétrico encargado por el Instituto Geográfico y Catastral (ahora IGN) y utilizado en esta investigación gracias a la tecnología WMS. Segundo vuelo dentro de idéntico espacio temporal, compuesto por fotografías en blanco y negro. El número de fotogramas para la representación de todo el territorio de Extremadura es de 4.261. Cada uno de ellos fue tomado a una escala de vuelo de 1:30.000. El tamaño del pixel varía según las zonas, oscilando entre los 45 cm y los 75 cm. Las catas realizadas sobre la serie de fotogramas en Extremadura nos permiten acotar la fecha de toma entre el año 1983 y 1984.
- Vuelo del SIG Oleícola (1998): encargado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para contrastar el número de olivos declarados y los existentes en realidad, y utilizado en esta investigación gracias a la tecnología WMS. Tercer punto de control establecido para la datación de edificaciones en democracia, compuesto por fotografías en blanco y negro. Los fotogramas fueron tomados a una escala de vuelo aproximada de 1:40.000. El tamaño del pixel varía según las zonas, oscilando entre los 56 cm y los 100 cm.
- Vuelo del SIG de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) (2002): encargado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para la identificación de las parcelas de cultivo declaradas y utilizado en esta investigación gracias a la tecnología WMS. Cuarto punto de control establecido para la datación de edificaciones dentro del periodo, compuesto por fotografías en color. El tamaño del pixel es de 56 cm.
- Serie de Ortofotografía Aérea del PNOA (2005-2006): perteneciente al proyecto cooperativo y cofinanciado entre la Administración General del Estado y las CCAA, y utilizado en esta investigación gracias a la tecnología WMS. Quinto punto de control establecido para la datación de edificaciones en idéntica temporalidad, compuesto por 109 ortofotografías en color. El tamaño del pixel es de 50 cm dentro del ámbito extremeño. Su datación exacta varía en función del territorio abarcado (Figura 14). En todo caso, en el criterio de elección de la ortofotografía prevalece la de mayor actualidad y mayor resolución, por este orden.

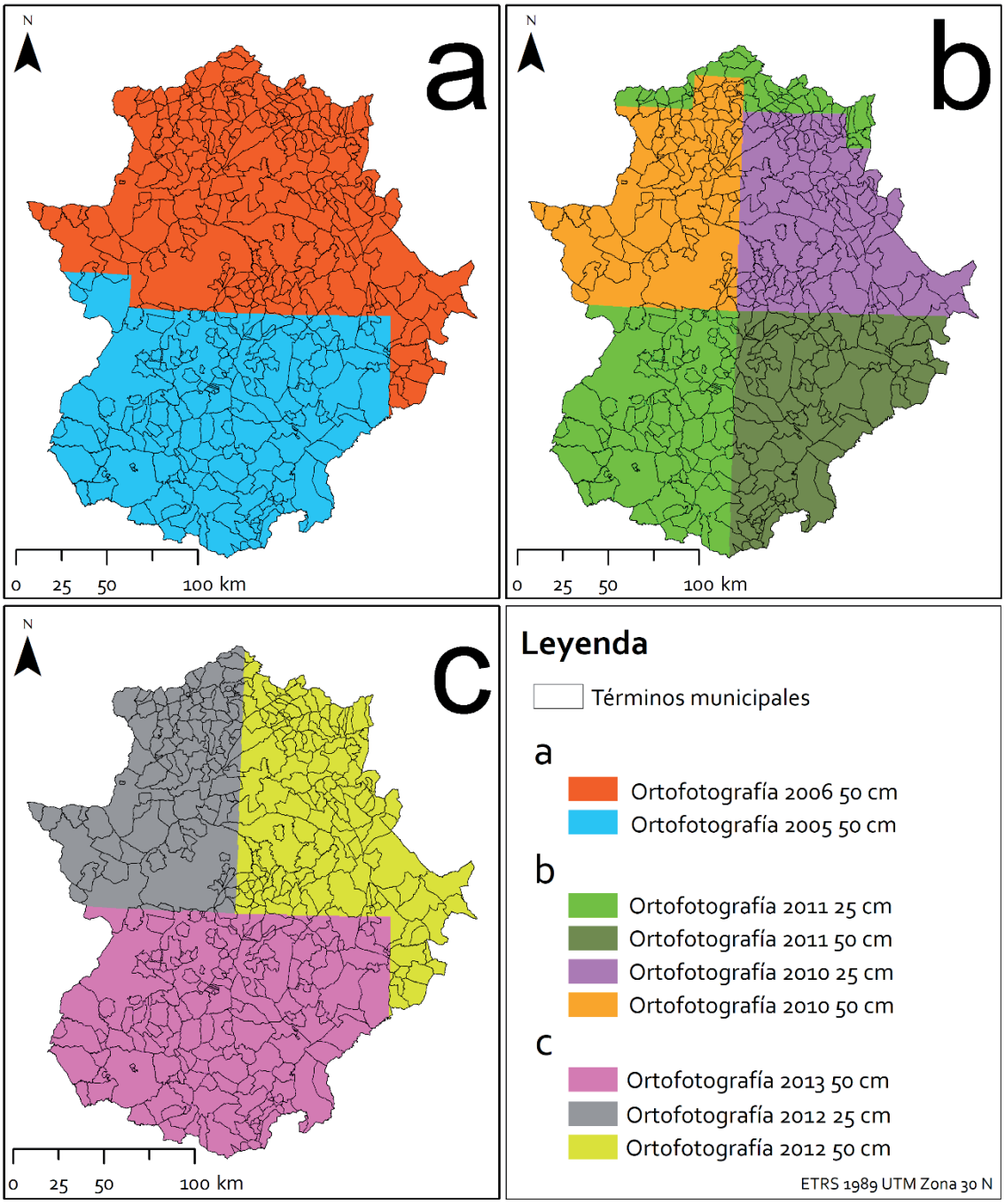


Figura 14. Datación de las series de ortofotografía del PNOA.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGN.

- Serie de Ortofotografía Aérea del PNOA (2010-2011): perteneciente al proyecto anterior. Base de la digitalización de la planimetría de clasificación y categorización urbanística del suelo que realizan los instrumentos de planificación, y de las edificaciones en SNU. Compuesto por 109 ortofotografías a color, descargadas una a una del CNIG. Su tamaño del pixel varía entre 25 cm y 50 cm en función de la zona, al igual que su datación exacta (Figura 14). En todo caso, en el criterio de elección de la ortofotografía prevalece la de mayor actualidad y mayor resolución, por este orden.

- Serie de Ortofotografía Aérea del PNOA (2012-2013): perteneciente al proyecto anterior. Empleado para la actualización de la digitalización de las edificaciones en SNU. Sexto, y último, punto de control establecido para la datación de edificaciones dentro del periodo democrático. Compuesto por 109 ortofotografías a color descargadas del CNIG a través de un protocolo FTP. Su tamaño del pixel varía entre 25 cm y 50 cm en función de la zona, al igual que su datación exacta (Figura 14). En todo caso, en el criterio de elección de la ortofotografía prevalece la de mayor actualidad y mayor resolución, por este orden.

3.1.5. Apartado de documentación sectorial

El apartado de afecciones sectoriales podría tener una dimensión cuasi infinita por la multitud de leyes, normas y temáticas abarcadas. Éstas comprenden tanto la protección ambiental, como la natural, paisajística, de riesgos naturales, infraestructuras, etc. Dentro del apartado metodológico de esta tesis doctoral se ha priorizado la oficialidad y competencia administrativa de las fuentes por encima de su grado de detalle.

Este hecho significa que la cartografía y zonificación empleada (especialmente en la gradación de los riesgos naturales) es fundamental para el análisis de las AAPP. Entre ellas, destacamos:

- Red de Espacios Naturales Protegidos: Portal Extremambiente de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura. La cartografía propia de la Red Natura 2000 alojada en este servidor proviene directamente de las fuentes europeas. La delimitación de los Planes de Gestión (PG) de los ENP delimitados procede de la cartografía disponible en el mismo servidor autonómico.
- Infraestructuras: Base Topográfica Nacional a escala 1:100.000 (BTN100) del CNIG. Esta cartografía comprende carreteras y vías férreas de toda la región, sea cual sea su titularidad.
- Hidrografía: procedente del servidor del CICTEX, que utiliza como base de la información la proporcionada por el IGN.
- Riesgo de inundaciones: Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España.
- Riesgo de incendios: Servicio de Protección y Extinción de Riesgos Forestales de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura.

3.1.6. Cartografía catastral

Un aspecto muy relevante para descubrir las características del fenómeno de la urbanización ilegal en el SNU es el análisis del parcelario. Esta indagación nos permitirá aproximarnos al conocimiento de la estructura de la propiedad presente en el territorio extremeño. En la actualidad, la fuente más precisa (no exenta de errores) y oficial para alcanzar esta información es la DG del Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Este organismo tiene alojados, en su sede electrónica, información cartográfica, en formato shapefile (.shp), y alfanumérica, en un formato propio (.cat), referida a las parcelas catastrales. El acceso a la consulta masiva de los datos es libre bajo identificación mediante clave, certificado electrónico o DNI electrónico. Los archivos se encuentran compartimentados a nivel municipal, y dentro de cada uno de ellos, divididos en la tipología urbana (con y sin historia) y rústica (con y sin historia)[13].

Debido a las discordancias entre las delimitaciones que materializan los instrumentos de planificación urbanística y la división realizada por la DG de Catastro, hemos utilizado tanto la cartografía urbana como la rústica, ambas sin historia. Esta elección se debe a que el objetivo del trabajo no es el análisis de los cambios acaecidos en la estructura parcelaria, lo cual conllevaría toda una investigación aparte, sino analizar su distribución y tamaño como forma de determinar el origen del fenómeno y su actual morfología, y evidencia de algunos procesos de parcelación urbanística en el territorio extremeño.

Entre la variedad de cartografía disponible, solamente se ha utilizado la siguiente:

- Límites administrativos: como ya indicamos con anterioridad, existe una discordancia entre las líneas límite jurisdiccionales de la DG de Catastro y el IGN. Esta información, en formato shapefile con topología de polígonos, fue utilizada inicialmente para contrastar su validez y oportunidad de aplicación. A pesar de la correspondencia con la planimetría de múltiples instrumentos de planeamiento urbanístico, fue descartada finalmente por las razones antes expuestas. No obstante, dentro de esta categoría se incluyen las "líneas de suelo de naturaleza urbana", utilizadas excepcionalmente para delimitar el ámbito de estudio en los casos en que el planeamiento urbanístico era inexistente o no contemplaba los límites urbanos de algunas pedanías, caso de los PDSU.
- Parcelas catastrales: constituye la información base y más valiosa de la DG de Catastro para nuestra investigación. Su formato es shapefile con topología de polígonos, lo que permite calcular su extensión superficial, independientemente del dato ya proporcionado por el organismo.
- Subparcelas urbanas: éstas representan los volúmenes edificados dentro de una parcela. Inicialmente, se testó su validez para servir de base en la detección de edificaciones en SNU, siendo finalmente descartada por sus importantes omisiones y desfase temporal. En la actualidad, esta información está siendo actualizada por la Administración, a través del procedimiento de regularización catastral iniciado en el año 2013. Sin embargo, éste sigue inconcluso, aunque ya han sido adheridos a él todos los municipios extremeños.

3.1.7. Otras fuentes documentales

El desarrollo de esta investigación ha requerido la consulta de organismos y personal funcionario, técnico y político con responsabilidades, competencias y/o relación con el

[13] La fiscalización o no de los cambios producidos en la información de las parcelas catastrales se nombra a través de dos tipologías, con historia y sin historia.

fenómeno estudiado. De esta forma, hemos contactado con tres organismos o entes principales, que nos han proporcionado información con las siguientes características:

3.1.7.a. Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil

Este organismo es el encargado de velar por el cumplimiento de la ley en todos los municipios de Extremadura en lo que atañe a los delitos urbanísticos contra el medio ambiente y la ordenación del territorio. La información prestada, autorizada por la Jefatura de las respectivas Comandancias Provinciales de la Guardia Civil en Cáceres y Badajoz, se concreta en:

- Localización de las diferentes comandancias, compañías y puestos del cuerpo, así como el ámbito territorial sobre el que son competentes.
- Datos sobre actuaciones (administrativas y penales) realizadas en materia de ordenación territorial, desglosados por municipios y años, desde 2007 hasta 2016.
- Organigrama (puestos y número de agentes que componen los equipos) y estrategia de detección y lucha contra la proliferación de edificaciones ilegales y clandestinas en el SNU (información adquirida a través de entrevista personal el 5 de abril de 2017).

3.1.7.b. Fiscal Delegado en materia de Medio Ambiente y Urbanismo (Fiscalía Provincial de Cáceres).

Las funciones de la Fiscalía, según el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, son la dirección de la investigación de los posibles ilícitos penales, así como el ejercicio de la acción penal pública. Por lo tanto, su competencia incluye aquellos actos de edificación irregular sobre SNU que puedan constituir un delito. La sección de Medio Ambiente y Urbanismo se encarga específicamente de los asuntos que atañen a esta materia, existiendo una por cada Fiscalía Provincial. De este modo, se solicitaron entrevistas con los responsables de esta sección, de la que obtuvimos respuesta positiva por parte del Fiscal Delegado de la provincia de Cáceres, Olga Suárez Herranz, y ninguna por parte del Fiscal Delegado de la provincia de Badajoz, Agustín Manzano González.

La información obtenida se concreta en el conocimiento del ente y organigrama, su funcionamiento y peticiones, así como una elevada cantidad de sentencias e información sobre procedimientos relacionados con la materia estudiada.

3.1.7.c. Administración Local

La Administración Local, como podremos analizar posteriormente, es competente en materia de planificación, gestión y disciplina urbanística. Los ayuntamientos son, por lo tanto, los encargados de cumplir y hacer cumplir los preceptos que fijan las leyes y el planeamiento urbanístico. Se trata de una responsabilidad compartida con otros organismos y administraciones, en especial, la regional. Sin embargo, su proximidad a la sociedad y su competencia para expedir licencias de edificación sobre el SNU, les hace participes, de manera específica, en el control de este fenómeno que aquí estudiamos. Debido a estas razones, el estudio demanda un conocimiento profundo sobre la percepción que, desde este nivel

administrativo, se tiene sobre la proliferación de viviendas fuera de los ámbitos y procedimientos marcados por la Ley.

Para llegar a esta información nos hemos servido de la tecnología gratuita que ofrece Google. Se ha confeccionado una encuesta de 16 preguntas a través de la herramienta Formularios de Google, que permite la contestación de la misma a través de una conexión a internet. De este modo, se ha enviado por correo electrónico la encuesta a todos y cada uno de los 388 consistorios municipales que existen en Extremadura, que ha sido respondida por un centenar de ellos (25,77% del total). Se adjunta el texto completo que compone la citada encuesta a los Ayuntamientos de Extremadura[14]:

> Encuesta sobre las edificaciones residenciales en el Suelo No Urbanizable
>
> El siguiente formulario comprende una serie de preguntas relacionadas con la proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable de Extremadura. Los resultados extraídos gozarán de anonimia, pues su tratamiento y estudio se realizará en un contexto supramunicipal y regional.
>
> Este cuestionario forma parte de un trabajo de investigación doctoral realizado por Víctor Jiménez Barrado, Licenciado en Geografía y Ordenación del Territorio por la Universidad de Extremadura, dirigido por Antonio-José Campesino Fernández, Catedrático de Análisis Urbano y Regional.
>
> Esta investigación está financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España a través del Programa de Ayudas para la Formación del Profesorado Universitario (Referencia FPU13/00990).
>
> Agradecemos de antemano su colaboración y el tiempo empleado en la elaboración del siguiente cuestionario:
>
> *Obligatorio
>
> Introduzca el nombre de su municipio *
>
> _____
>
> Cargo que desempeña en la Administración Municipal *
>
> - □ Alcaldía
> - □ Tenencia de alcaldía
> - □ Concejal de urbanismo
> - □ Servicios técnicos especializados
> - □ Otros
>
> ¿Considera que el instrumento de planificación urbanística vigente está adaptado a las necesidades de su municipio? *
>
> - □ Sí

[14] La encuesta original se encuentra alojada en el siguiente enlace: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSePStHF2munssYQb1qf69VpxTQ-FuU6UuTWlu4pn80Zs0xJ4g/viewform?usp=sf_link

- □ No
- □ No sé
- □ Otro: _____

¿Cree necesaria la clasificación de más suelo urbanizable en su municipio? *

- □ Sí
- □ No
- □ No sé
- □ Otro: _____

¿Han registrado demanda inmobiliaria para la construcción de viviendas en Suelo No Urbanizable de su municipio? *

- □ No
- □ Sí, relativamente abundante
- □ Sí, dentro de los parámetros que consideramos normales para un municipio de nuestras características
- □ Sí, relativamente escasa

¿Estima oportuno una mayor protección ambiental de determinadas zonas dentro de su término municipal? *

- □ Sí, existen amenazas
- □ Sí, como política preventiva
- □ No, no existen amenazas
- □ No, podría lastrar nuestro desarrollo
- □ Otro: _____

¿Cuenta su Ayuntamiento con un servicio propio dedicado a la gestión y control de la disciplina urbanística? *

- □ Sí, en el propio consistorio municipal
- □ Sí, pero delegado en la mancomunidad de municipios
- □ No
- □ No sé

En caso afirmativo, ¿cuántas personas componen el mencionado servicio?

_____

¿Cómo definiría el tamaño de este servicio para hacer frente a la gestión y el control de la disciplina urbanística? *

- □ Insuficiente
- □ Suficiente
- □ Sobredimensionado

Desde su punto de vista, ¿qué magnitud tiene la construcción irregular de viviendas en el campo dentro de su municipio? *

- □ Inexistente
- □ Muy pequeña
- □ Pequeña
- □ Normal

- □ Grande
- □ Muy grande

¿Percibe la construcción irregular de viviendas en el campo como un problema dentro de su municipio? *

- □ Sí, muy importante
- □ Sí, aunque es leve
- □ No

La responsabilidad del delito de construcción de una vivienda ilegal en Suelo No Urbanizable debería recaer sobre... (puede marcar varias) *

- □ El promotor de la vivienda
- □ El propietario de la vivienda
- □ La Administración Municipal
- □ La Administración Regional
- □ Otro: _____

¿Qué organismo o colectivo debe encabezar la acción contra el urbanismo ilegal en la región? *

- □ La Administración Regional
- □ La Administración Local
- □ La Fiscalía
- □ La Guardia Civil
- □ Grupo de expertos en la materia
- □ Asociaciones ecologistas
- □ La ciudadanía
- □ Otro: _____

¿Cuáles de las siguientes medidas consideraría más útiles y oportunas para luchar contra la edificación irregular en el campo? (puede marcar varias, máximo 3) *

- □ Aprobar una nueva Ley del Suelo
- □ Aprobar las Directrices de Ordenación del Territorio
- □ Actualizar el instrumento de planificación urbanística municipal
- □ Aumentar los recursos técnicos y humanos municipales contra la indisciplina urbanística
- □ Traspasar de manera exclusiva las competencias sobre disciplina urbanística a la Administración supramunicipal o Regional
- □ Crear un Plan de regularización de viviendas ilegales y clandestinas
- □ Endurecer las sanciones
- □ Flexibilizar el uso del Suelo No Urbanizable y facilitar la construcción legal de viviendas en esta clase de suelo
- □ Mantener las actuales medidas y políticas
- □ Otro: _____

¿Cuáles son los principales problemas que tiene su municipio para controlar la edificación irregular en el Suelo No Urbanizable? (puede marcar varias) *

- □ Término municipal demasiado grande
- □ Pocos medios humanos y técnicos
- □ Planeamiento urbanístico obsoleto
- □ Ausencia de sanciones y condenas
- □ Presión de la población

- □ Falta de colaboración entre administraciones (Ayuntamiento, Gobierno regional, Guardia Civil, Fiscalía, etc…)
- □ Entorno natural de gran atractivo inmobiliario
- □ Falta de "cultura urbanística"
- □ Fenómeno muy consolidado
- □ Dificultad para aplicar la Ley del Suelo en el contexto municipal
- □ Otro: _____

Si usted tiene alguna aportación adicional, sugerencia o comentario, por favor, háganoslo saber a través de esta casilla:

_____

ENVIAR

3.1.7.d. Prensa

El seguimiento diario de la prensa nos ha permitido pulsar la repercusión mediática del fenómeno dentro del ámbito regional. Para ello nos hemos servido de los dos periódicos con mayor tirada de la CCAA, que son también los más visitados en sus respectivas secciones digitales. Así, a través de los portales web del Diario HOY y El Periódico Extremadura, se han seguido todas las noticias relacionadas con la construcción de viviendas en el SNU. La elección de estas dos publicaciones, que son también las utilizadas generalmente para realizar la información pública de las aprobaciones definitivas del planeamiento que obliga la ley, permite descubrir y resaltar la actualidad y vigencia del fenómeno estudiado.

El rastreo ha tenido una frecuencia diaria desde enero de 2012 hasta diciembre de 2017, ambos meses inclusive. En atención a la información que nos proporcionaba cada noticia (que ha constituido también un indicador de las zonas más problemáticas), se ha podido realizar una hemeroteca que incluye, no sólo los títulos de los artículos sino también el mes y año en que han sido publicados, la temática general en la que se engloban y el ámbito geográfico que atañen.

3.2. PROCESOS METODOLÓGICOS

El proceso metodológico aquí expuesto tiene como objetivo principal delimitar el SNU de Extremadura y sus principales categorizaciones y subcategorizaciones, para después detectar las edificaciones que estén presentes en él y, por último, determinar cuántas de éstas tienen una función residencial. Además, se demarcan el SU y el SUB, por la importancia que sus características puedan tener en el desarrollo y características del fenómeno estudiado. Debido a esto, se ejecutan una serie de procesos metodológicos en diferentes etapas:

3.2.1. Descarga de la legislación urbanística y el planeamiento urbanístico y territorial

El primer paso dentro del proceso metodológico ha sido la adquisición, dentro de las fuentes citadas, de toda la legislación vigente y pasada en relación con la materia urbanística y el fenómeno estudiado. Tras esto, se ha procedido a la descarga de todos y cada uno de los instrumentos de planificación urbanística, siendo básicos los documentos que se refieren a la normativa y la planimetría de clasificación y categorización del suelo. La consecución de esta base de datos se ha realizado descargando, uno a uno, todos los documentos antes citados.

3.2.2. Georreferenciación de los planos

La planimetría disponible en el SITEX tiene un formato JPEG y TIFF sin georreferenciar. Los trabajos de georreferenciación se han realizado a través de dos softwares SIG, uno libre (gvSIG) y otro comercial (ArcMap, en diferentes versiones desde la 10 hasta la 10.3).

Las imágenes de referencia para la toma de puntos de control han sido las pertenecientes a la serie de ortofotografía aérea del PNOA (2010-2012), que se encuentra posicionada en el software según el sistema de coordenadas ETRS 1989 UTM Zona 30 N, referenciada en este estudio. El número mínimo de puntos de control establecido ha sido de 4, aunque la cifra ha resultado muy superior en algunos casos concretos (Figura 15).



Figura 15. Ejemplo de georreferenciación de un plano de clasificación del suelo.
Fuente: NNSS de Alburquerque (1988). Elaboración propia.

Se debe tener en cuenta que los planos alojados en el SITEX no son originales, sino escaneos o escaneos de fotocopias (Figura 16). Esto ha introducido errores iniciales en el posicionamiento de los elementos, que ha conllevado múltiples correcciones para ajustarse a la realidad mostrada por la ortofotografía.

Además, es preciso mencionar que muchos de los instrumentos de planificación urbanística pertenecen a la década de los 80 del siglo pasado, en la que las técnicas utilizadas por los equipos redactores no tenían la fiabilidad de las actuales. Existen notables y múltiples discordancias de escala y localización de los planos, que han sido solventadas en la mayoría de los casos, con un esfuerzo de interpretación y adaptación entre el plano y la realidad.

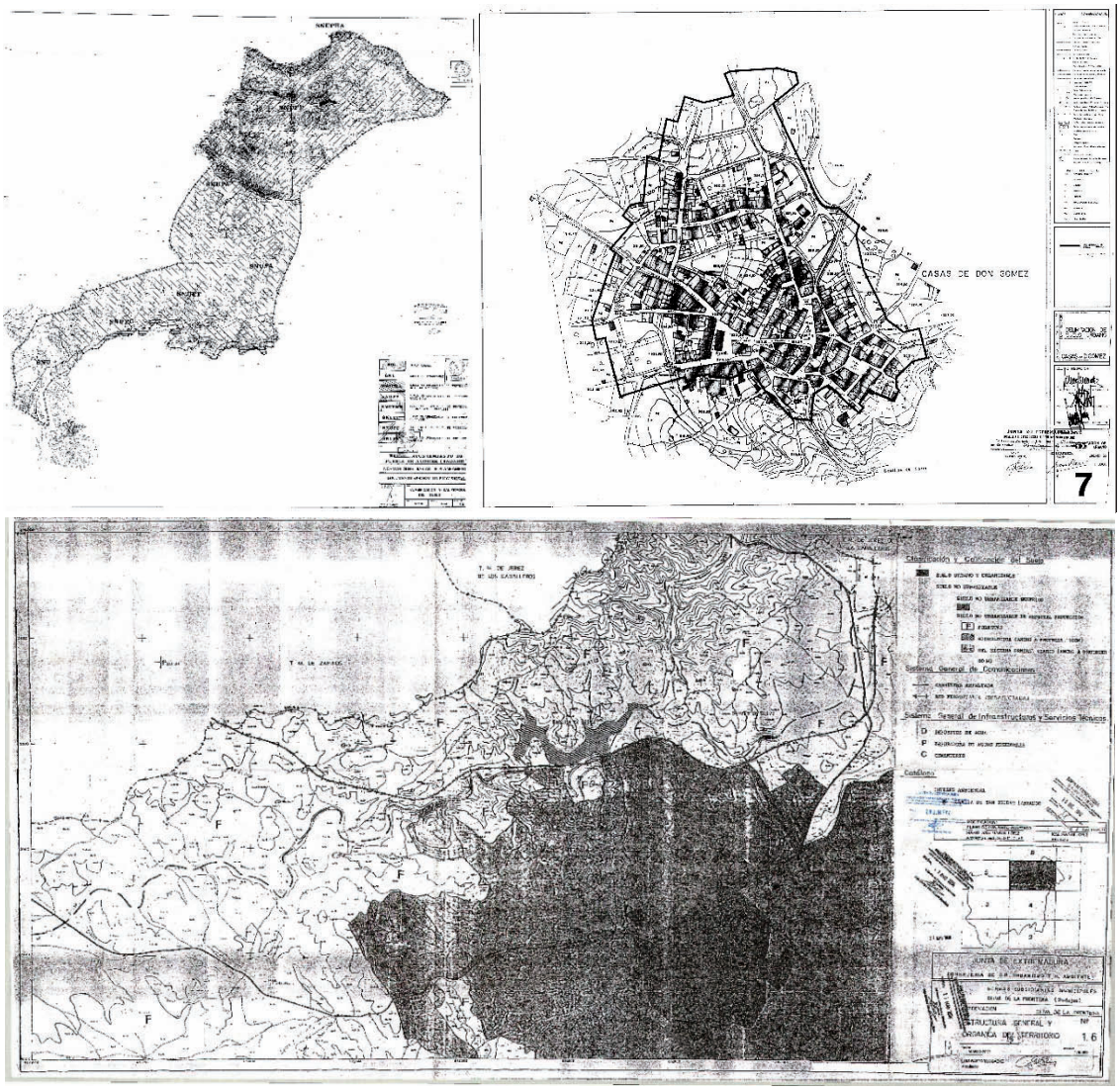


Figura 16. Planos de clasificación y categorización urbanística del suelo disponibles en SITEX.
Fuente: NNSS de Puebla de Alcocer (arriba, izquierda), PDSU de Casas de Don Gómez (arriba, derecha) y NNSS de Oliva de la Frontera (abajo).

3.2.3. Digitalización de los planos

Los planos georreferenciados, que se encuentran en formato ráster, deben ser transformados a un nuevo formato vectorial para su inclusión en los análisis espaciales que desarrollamos después. De esta forma, con las herramientas de edición de los softwares SIG, se han "vectorizado" los planos, concluyendo los trabajos con la consecución de una cartografía vectorial en formato shapefile con topología de polígonos. A estos archivos se le adjunta una información alfanumérica en su tabla de atributos que se compone de:

- Código INE: código de identificación de los términos municipales, útil para la unión de ésta a otras cartografías de interés. Campo nombrado "CODINE".
- Nombre del municipio: incluido para la rápida filiación de los elementos. Campo nombrado como "MUN".

- Instrumento de planeamiento vigente: figura de planeamiento urbanístico vigente si la hubiera. Campo nombrado como "FIG" y codificado de la siguiente manera:
    - PDSU: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.
    - NNSS: Normas Subsidiarias de Planeamiento.
    - PGOU: Plan General de Ordenación Urbana (no adaptado a LSOTEX).
    - PGM: Plan General Municipal (adaptado a LSOTEX).
    - PGMS: Plan General Municipal Simplificado (adaptado a LSOTEX).
    - NP: No tiene planeamiento urbanístico.
- Fecha de publicación del instrumento de planeamiento urbanístico vigente: incluida por los efectos sobre la entrada en vigencia de la figura de planeamiento urbanístico. Campo nombrado como "PAD" y codificado de la siguiente forma:
    - año/mes/día → aaaa/mm/dd
- Clasificación urbanística del suelo y categorización del SNU: definición del ámbito de estudio. Campo nombrado como "CLAS" y codificado así:
    - "1": SU.
    - "2": SUB.
    - "3": SNUC.
    - "4": SNUP.
    - "5": SNUV.
    - "6": SSGG.
- Subcategorización del SNUP: división ulterior de la categoría con protección del SNU. Campo nombrado como "TIPO" y codificado como:
    - A: SNUP Ambiental
    - E: SNUP Estructural
    - I: SNUP Infraestructural
    - O: categoría de SNUP (Otros) que contempla los ámbitos no integrables en ninguna de las anteriores.

La base de límites administrativos ha sido la proporcionada por el INE, lo que ha significado múltiples discordancias entre ésta y la delimitación municipal que establecían los planos de clasificación y categorización urbanística, adaptados a las divisiones fijadas por la DG de Catastro u otras (Figura 17). Ha primado la continuidad topológica por encima del reflejo estricto de los planos fuera de las líneas límite del IGN, lo que hubiera producido vacíos y solapamientos. En la realización de este trabajo se ha consultado la normativa, como medio para conocer los elementos que la trama incluía y/o protegía, así como, las ortofotografías aéreas, que han servido para detectar sobre el territorio los criterios sobre los que la delimitación urbanística propuesta se justificaba. De este modo, se consigue la mayor aproximación posible a la delimitación urbanística de todos los instrumentos de planificación urbanística sobre la base administrativa del IGN.

El reglamento de planeamiento vigente en Extremadura permite la concomitancia espacial entre dos o más categorías, que no clases, de suelo. Cuando el planeamiento urbanístico municipal propicia esta situación, hemos optado por reducir a una la categoría urbanística de SNU cartografiada. El criterio de elección utilizado atiende a las restricciones para la

construcción de vivienda que presenta cada una de las categorías, siendo la más prohibitiva la escogida en todos los casos.

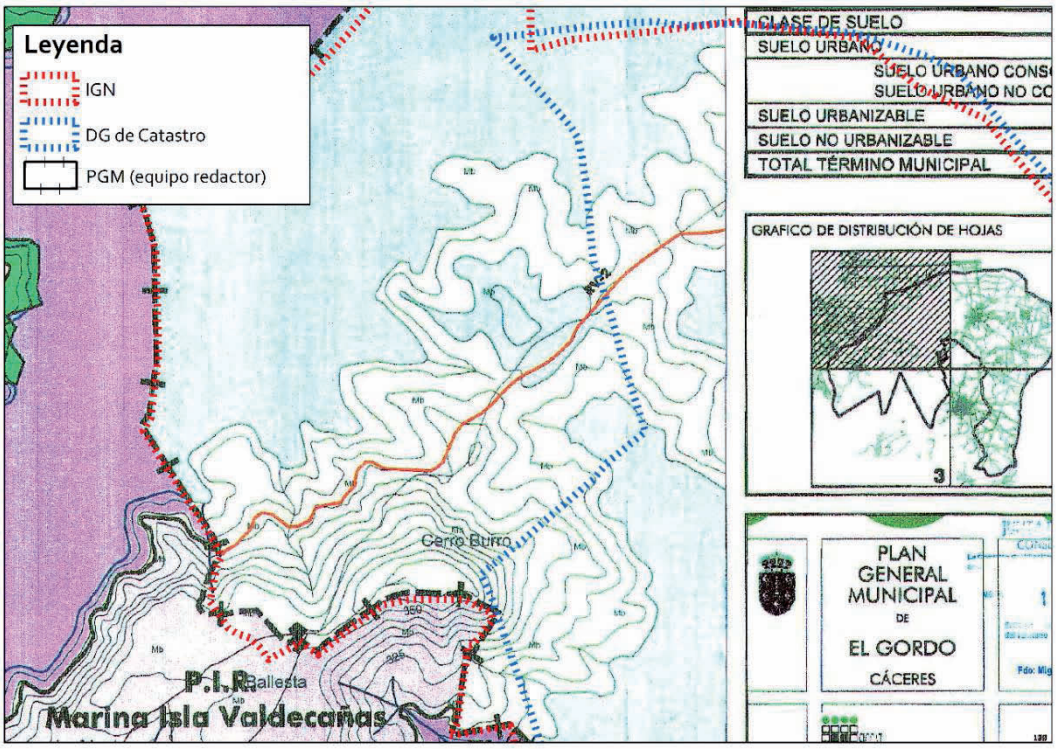


Figura 17. Discordancias entre las diferentes líneas límite administrativas.
Fuente: elaboración propia.

Para intentar alcanzar el mayor grado de precisión posible, se ha optado por elegir una escala de digitalización entre el 1:500 y 1:1.000, siempre inferior a la escala de representación de los planos. Éstos, por regla general, tienen una escala de 1:2.000 para el SU y el SUB, y de 1:10.000 para el SNU. Se ha dado preeminencia a los planos con mayor detalle, es decir, los dedicados a delimitar el SU y el SUB, por ser éstos los que, por la técnica de revelado del negativo, nos proporcionaban nuestro ámbito de estudio, el SNU. Una vez determinado espacialmente éste, y con los mismos principios de preponderancia entre planos, se ha representado vectorialmente la categorización del SNU.

La ínfima calidad de algunas hojas de la planimetría ha causado difíciles problemas de visualización y discriminación de las tramas. En algunos casos, además, se han detectado graves errores de los equipos redactores, como discrepancias entre la representación y la leyenda. En estos casos, se ha procedido a estudiar la situación específicamente, atendiendo a la normativa y la realidad territorial mostrada, para acabar adjuntándolos a una de las categorías básicas de SNU, y posteriormente, a una de las subcategorías existentes en el planeamiento o a una nueva.

La inexistencia de planeamiento urbanístico en 5 municipios extremeños (Baños de Montemayor, Gargüera, Guadalupe, Valverde del Fresno y Villamiel) significa la ausencia de clases urbanísticas del suelo en sus respectivos términos municipales. No obstante, para colmatar a nivel estadístico el análisis para toda Extremadura, se ha considerado que estos terrenos computen dentro del SNU, con categoría de SNUC.

3.2.4. Digitalización de las edificaciones

La base para realizar la detección y representación de las edificaciones en SNU han sido las series de ortofotografías del PNOA, particularmente las referidas a los años 2010 y 2011 (las de mayor actualidad y resolución disponibles al inicio de la tesis doctoral), aunque con posterioridad, esta base ha sido actualizada (serie de ortofotografía del PNOA de los años 2012 y 2013). La aplicación de una cartografía más reciente ha resultado materialmente imposible debido al vasto ámbito de estudio (aproximadamente 41.500 km^2), y la falta de disponibilidad de las nuevas series de ortofotografía, pasado el ecuador del plazo de realización de esta investigación. La metodología practicada para la digitalización ha tenido un carácter enteramente vectorial, a pesar de contar con la ayuda de las mencionadas capas ráster. De ese modo, el resultado final tiene un formato shapefile con topología de polígonos, que nos permite mediciones de la superficie para aproximarnos a la real de la edificación, amén de proporcionarnos información acerca de su localización y número.

Así, se han producido barridos a una escala comprendida entre 1.1.000 y 1.1.500 sobre todo el territorio extremeño, compartimentando los trabajos según la división administrativa municipal (Figura 18). Estas labores han tenido una dirección norte-sur, en sentido oeste-este, en las que se ha practicado un solapamiento mínimo entre las líneas de barrido para evitar vacíos de información.

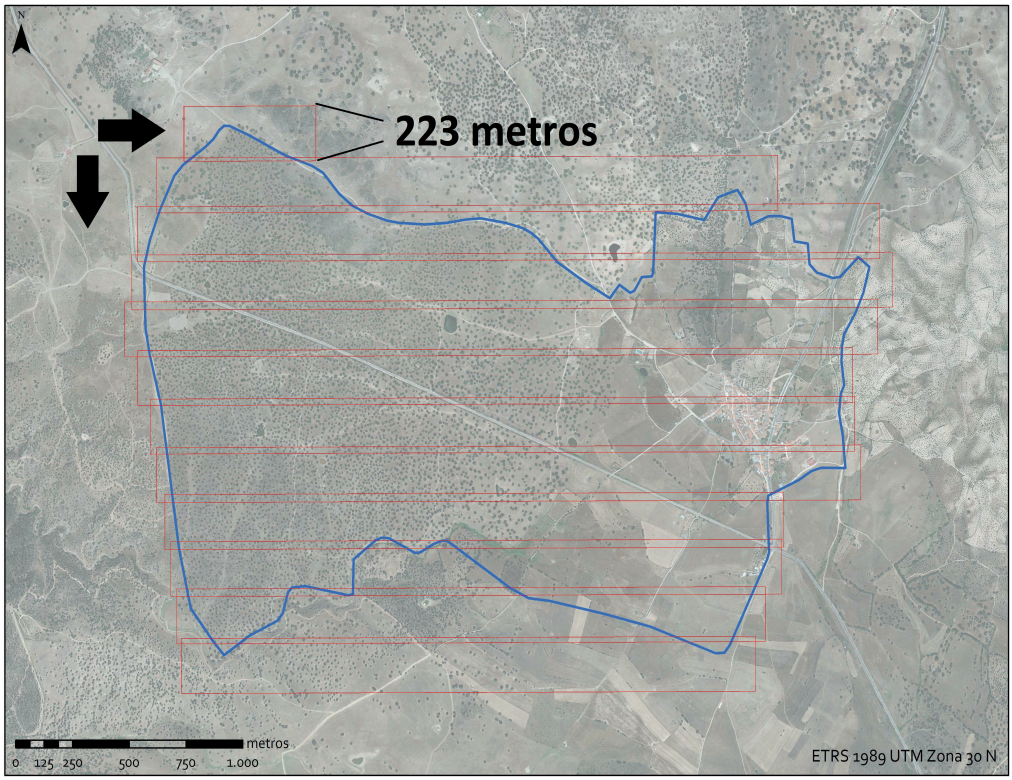


Figura 18. Esquema del sentido y dirección de los barridos para la detección de edificaciones en el SNU de Piedras Albas.
Fuente: elaboración propia.

El marco territorial de estudio lo componen todos los terrenos que no gocen de la clasificación como SU o SUB. No obstante, esta aplicación metodológica ha encontrado algunas excepciones por razón del estado del planeamiento. Así, en aquellos municipios sin

planeamiento urbanístico, se han utilizado las líneas de suelo de naturaleza urbana, proporcionadas por la DG de Catastro, para determinar el ámbito de estudio. Esta práctica, que ha sido excepcional, se ha aplicado también en los municipios en los que su figura de planeamiento urbanístico (PDSU), haya obviado la delimitación del SU en las pedanías y núcleos de población tradicionales bajo su jurisdicción municipal. En esta casuística se encuentran los términos municipales de Caminomorisco (Arrolobos, Cambrón, Cambroncino, Dehesilla, Huerta y Riomalo de Abajo), Gata (Moheda de Gata), Ladrillar (Cabezo, Las Mestas y Riomalo de Arriba), Pinofranqueado (Aldehuela, Avellanar, Castillo, El Moral, Horcajo, Las Erías, Mesegal, Muela, Ovejuela, Robledo y Sauceda) y Santa Cruz de Paniagua (El Bronco).

El nivel de detalle exigido para estudiar la rururbanización en Extremadura (edificación a edificación) y su adecuación a la legalidad vigente, ha hecho descartar otras metodologías de análisis espacial, como las de teledetección y clasificación supervisada y no supervisada, *a priori*, más adecuadas para una investigación que abarque un ámbito regional. Sin embargo, cabe incidir en que la presente tesis doctoral atiende a una escala de detalle, sin perjuicio de la lectura municipal y supramunicipal de los resultados, que permite la extracción de unas conclusiones con validez regional, extrapolable en algunos casos a otros ámbitos territoriales. Además, la metodología de detección de edificaciones por un procedimiento ráster no sorteaba la comprobación minuciosa de sus resultados, lo que hubiera cercenado ostensiblemente el presunto ahorro en los costes temporales de la investigación.

3.2.5. Discriminación del uso de las edificaciones

Uno de los apartados más relevantes de este estudio es la determinación del número de viviendas en el SNU de Extremadura. Por esta razón, una vez conseguida la cartografía referida a las edificaciones en esta clase de suelo, es preciso dividirlas según su función actual. Esta segmentación se realiza en cuatro partes, que se codifica de la siguiente forma:

- X: viviendas, edificaciones con función residencial, temporal o permanente, de manera principal o secundaria.
- Y: edificaciones sobre las que existen incertidumbres irresolubles, a través de los medios disponibles en esta investigación, para asegurar su función residencial, pero que presentan ciertos indicios sobre su uso para tal fin.
- Z: edificaciones auxiliares a viviendas, en las que se mantiene una función complementaria a la residencial, como el almacenaje, garaje, recreo, etc.
- O: resto de edificaciones, sin uso residencial ni vinculación con éste.

Para definir el uso de las edificaciones en el SNU se han utilizado 3 métodos principales, que han servido para verificar la adscripción de las mismas a una de estas 4 tipologías. En primer término, se ha procedido a su identificación a través de las ortofotografías. La toma de estas imágenes ha tenido lugar en los periodos estivales, que coincide con una de las épocas de mayor uso de las edificaciones, específicamente aquellas secundarias y de recreo. Esto nos ha facilitado la identificación de delatores del uso residencial. Entre ellos cabe destacar la presencia de numerosas piscinas, no todas ellas con un carácter permanente, o la existencia de zonas ajardinadas alrededor de las edificaciones, en las que el césped irrigado contrasta claramente con el resto de la vegetación, castigada por la sequía estival que caracteriza el clima mediterráneo.

Otros factores que han constituido indicios, menos claros, de la función residencial han sido la propia morfología de la planta de la edificación, pequeños cercados alrededor de edificaciones enclavadas en parcelas más grandes, parcelaciones no coincidentes con las reflejadas por la cartografía catastral, etc.

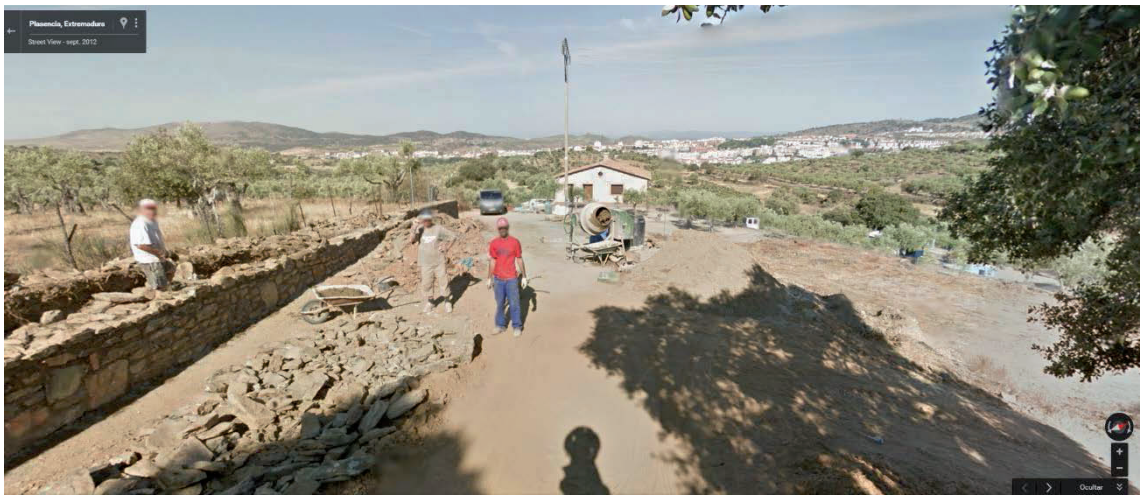


Figura 19. Trabajos de construcción en parcela rústica y vivienda (al fondo).
Fuente: Google Street View.

Si la caracterización y división de las edificaciones por usos no ha sido posible a través de las ortofotografías, se ha acudido a las herramientas que ofrece Google.

En algunos casos, las imágenes satelitales que brinda esta compañía tienen mayor resolución, o al menos, es posible una mejor visualización, por lo han servido de apoyo para aplicar lo anteriormente expuesto. Sin embargo, el mayor aporte metodológico ha sido la herramienta Street View (Figura 19).

Su amplia disponibilidad a lo largo del territorio extremeño, y la ubicación cercana de muchas edificaciones a las vías de comunicación (Figura 20), ha permitido obtener de manera fácil y rápida una imagen de las fachadas y demás instalaciones e, incluso, fiscalizar los procesos de transformación del territorio (Figura 21).

En último lugar, en aquellos casos en los que no se ha podido discernir el uso con los dos métodos anteriores, se han realizado visitas y trabajo de campo que, además de servir para contrastar los resultados obtenidos anteriormente y confeccionar un archivo fotográfico, nos han posibilitado conocer la naturaleza de las edificaciones y su uso.



Figura 20. Descubrimiento de una vivienda edificada bajo vegetación frondosa (Berzocana).
Fuente: Google Street View.

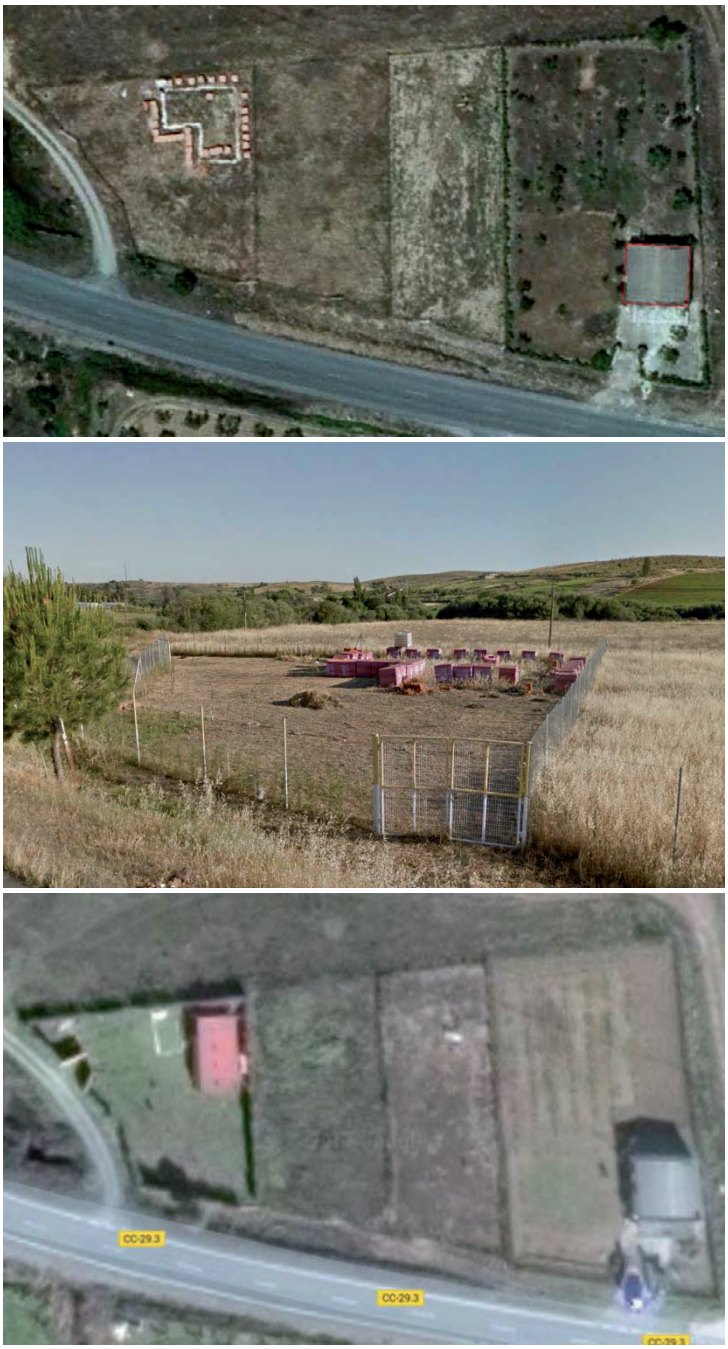


Figura 21. Detección de vivienda en el SNU de Riolobos y evolución constructiva.
Fuente: Ortofoto PNOA 2012-2013, Google Street View y Google Maps.

3.2.6. Datación de las edificaciones vinculadas a un uso residencial

La anterior etapa metodológica ha servido para centrar nuestro estudio en aquellas edificaciones que tienen una vinculación con la función residencial, es decir, las viviendas, posibles viviendas y edificaciones auxiliares a las mismas. Debido al objetivo de fiscalizar la evolución de la rururbanización en Extremadura durante el periodo democrático, es necesario datar cada una de éstas. La datación ha atendido a los principios de disponibilidad y posibilidad/capacidad ya mencionados. De esta forma nos hemos servido de la toma de fotografía en los vuelos antes expuestos y las series de ortofotografía disponibles en el PNOA (Figura 22), que tienen además el siguiente significado dentro de nuestra investigación:

- Vuelo interministerial (1973-1986): punto de control inicial, coincidente con el inicio del periodo democrático. Muestra el desarrollo urbanístico en el SNU, previo al periodo constitucional y, por lo tanto, en vigencia de la primera ley estatal de suelo.
- Vuelo Nacional (1980-1986): segundo punto de control, que revela el crecimiento urbanístico en el SNU durante los años comprendidos entre la implantación de un sistema democrático y el nacimiento de la España de las Autonomías.
- Vuelo del SIG Oleícola (1998): tercer punto de control, que muestra el desarrollo rururbano durante el primer periodo democrático, previo a la legislación urbanística "del todo urbanizable" de 1998 (explicada posteriormente). Etapa de competencia autonómica reconocida, pero no materializada a través de una legislación propia.
- Vuelo del SIG de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) (2002): cuarto punto de control, a través del cual se puede cuantificar el incremento edificatorio en el SNU durante el periodo comprendido entre el inicio del boom inmobiliario español y la entrada en vigor de la primera legislación urbanística de Extremadura.
- Serie de Ortofotografía Aérea del PNOA (2005-2006): quinto punto de control, y primero dentro de la vigencia de la legislación urbanística extremeña. Sirve para medir la influencia de la ley autonómica hasta el fin del boom inmobiliario español.
- Serie de Ortofotografía Aérea del PNOA (2012-2013): sexto y último punto de control. Aproximación más reciente a la magnitud y características actuales del fenómeno. Útil para medir el desarrollo urbanístico en SNU durante el periodo de crisis económica.

La codificación de esta información se ha realizado en su tabla de atributos, creando campos numéricos en los que se refleja la existencia de las edificaciones o no en cada uno de los puntos de control. Además, se han fiscalizado los posibles cambios de gran envergadura dentro de la superficie de las edificaciones, que podrían haber comprometido su uso actual. De esta forma, se distinguen 3 tipos de situaciones:

- 1: la edificación se mantiene sin cambios, o al menos éstos no llegan a suponer una disminución del 50% de la superficie que se registró en el sexto y último punto de control.
- 5: la edificación se mantiene con cambios. La superficie construida registrada no llega a representar el 50% de la existente en el sexto y último punto de control.
- 0: la edificación no existe en el punto de control.

A través de este proceso se obtiene un código único de 5 dígitos para cada edificación vinculada a la función residencial, que ayudan a trazar su evolución durante todo el periodo democrático. Este código registra, por lo tanto, un abanico de 25 situaciones posibles en función de la existencia de la edificación, su existencia con cambios o su inexistencia en los puntos de control utilizados.

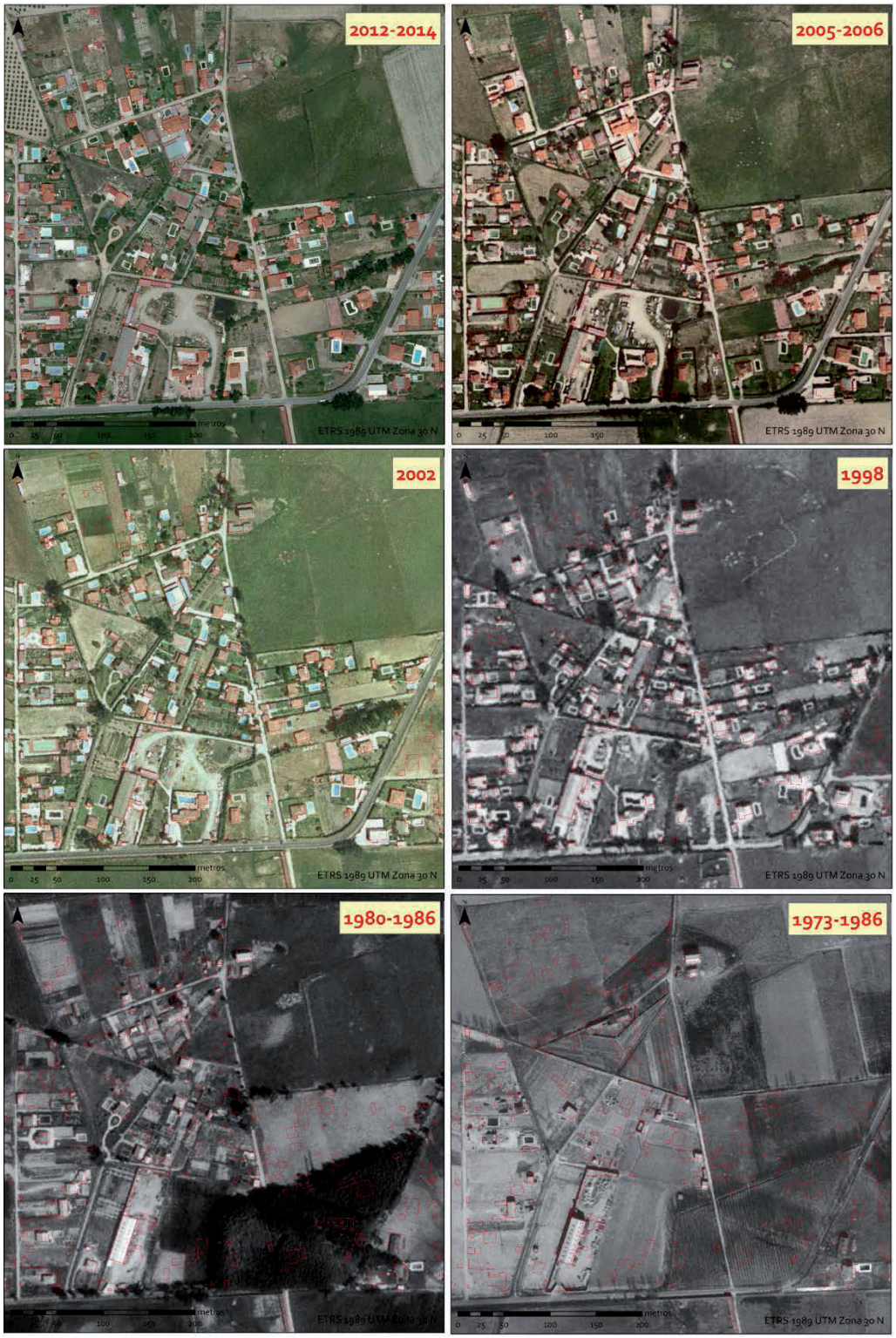


Figura 22. Puntos de control para la datación de las edificaciones en el SNU (Coria).
Fuente: CNIG. Elaboración propia.

3.2.7. Determinación de la situación legal de las viviendas

La adecuación legal de las viviendas depende de un trámite autonómico previo a la concesión de licencias. Por lo tanto, se ha tomado la autorización autonómica del uso residencial (a través de los expedientes de calificación urbanística en el SNU) como referencia para discriminar la

situación legal de las edificaciones residenciales. Así, atendiendo a la legislación regional en materia urbanística, y en función de lo antes expuesto, las viviendas en SNU han sido clasificadas en:

- Legales: aquellas viviendas que cuentan con un expediente de calificación urbanística en SNU que autoriza el uso residencial.
- Ilegales: aquellas viviendas que no se ajustan al expediente de calificación urbanística en SNU autorizado, por ser éste solicitado para la implantación de otros usos que no incluyen el residencial. En esta tipología se incluyen también las viviendas con un expediente de calificación urbanística denegado, caducado, en trámite o cualquier otro estadio dentro del proceso de tramitación y autorización.
- Clandestinas: aquellas viviendas que no cuentan con un expediente de calificación urbanística en SNU, ni tan siquiera lo han solicitado o iniciado el trámite para obtenerlo.

Esta nomenclatura no tiene una correspondencia exacta con la situación legal de cada una de las edificaciones, sino que se debe entender como una aproximación. De hecho, la consideración de una vivienda como ilegal necesita de la solicitud de una licencia de edificación igualmente ilegal, es decir, que contravenga la ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, las bases de datos sobre la concesión de licencias son municipales, y el acceso a las mismas ha resultado imposible. Por lo tanto, la certificación precisa de la situación legal necesitaría la contrastación individual de las características de cada vivienda, con la licencia que presumiblemente le ha sido concedida (o no) después de la obtención de la autorización autonómica.

Además, este trámite autonómico sólo está operativo desde la puesta en vigor de la LSOTEX (2002), por lo que la cartografía oficial no contempla las edificaciones anteriores y su adecuación a la norma. Debido a este hecho, se ha considerado que todas las viviendas anteriores a la fecha citada pertenecen a una clase denominada "fuera de fiscalización legal".

A pesar de ello, la base de datos sobre autorización autonómica constituye un acercamiento muy certero a la discriminación entre viviendas que cumplen la ley y aquellas que se edifican irregularmente. La cartografía básica e indispensable para la determinación de la situación legal de las edificaciones pertenece a la Junta de Extremadura que, como ya hemos indicado anteriormente, nos la ha cedido en formato shapefile con topología de polígonos. Las características de la misma, que señala los ámbitos espaciales sobre los que imperan los expedientes, pero de una forma inexacta, nos obliga a derivar la información que contiene a una nueva cartografía que tome como referencia las parcelas catastrales.

Para realizar esta operación hemos calculado los centroides de cada uno de los polígonos de la capa cedida por la Administración Regional, y trasladado la información que contenía la antigua cartografía a una nueva con una topología de puntos. Posteriormente, gracias a la unión espacial, a través del software SIG, de la capa generada y la de parcelas catastrales, hemos obtenido una cartografía vectorial con topología de polígonos (idéntica en forma a la procedente de la DG de Catastro) con la información referida a los expedientes de calificación urbanística.

Una vez realizado este paso, es decir, el traslado de la información sobre expedientes de calificación urbanística a la cartografía catastral, hemos procedido a realizar una nueva unión espacial con la capa que representaba las viviendas. De este modo, hemos unido la información cedida por la Junta de Extremadura a nuestra cartografía de viviendas en SNU. El resultado final nos permite adjuntar cada vivienda a una de las categorías antes expuestas.

4. LEGISLACIÓN

La regulación del uso urbanístico del suelo es, desde mediados del siglo XX, un mecanismo básico de los Estados para la incorporación del desarrollo urbano a las políticas económicas y sociales de sus gobiernos y, en consecuencia, un instrumento clave para orientar y controlar la expresión final de éstas en el territorio. Esta doble vertiente se forjó atendiendo a dos momentos fundamentales de la historia reciente del viejo continente.

En primer lugar, la imperiosa necesidad de vivienda tras la II Guerra Mundial, por la destrucción de las principales ciudades europeas, condujo a una gestión centralizada de esta demanda. Las primeras leyes en materia urbanística en Europa surgieron con este propósito en la década de los 40, algunas de ellas nacidas sin finalizar la contienda, como es el caso de la *Legge Urbanistica Statale* de 1942, en la Italia del dictador fascista Mussolini, o la *Loi (15/6) d'urbanisme* de 1943, en Francia. Otras resultaron posteriores a la resolución del conflicto armado (Polonia; 1945, Bélgica; 1946, Suecia; 1947, etc.), destacando entre ellas la Town & Country Planning Act, aprobada en Inglaterra en 1947. Esta ley constituyó una de las principales fuentes, junto con la norma italiana, de la primera legislación urbanística española (al menos entendida ésta desde una escala de origen y aplicación estatal). El peso del código inglés alcanzó tal grado que influyó incluso en la nomenclatura del español (Matesanz, 2009), para el cual apostaron por el término "suelo", proveniente del concepto inglés "land", cuya traducción más óptima debería haber sido "territorio". Por lo tanto, en estos dos cuerpos legales residen dos de los principios básicos de la primera norma urbanística estatal e integral de España, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS56): jerarquía de los instrumentos de planificación y división del suelo.

Antes de proseguir, cabe realizar una distinción clara entre planificación urbanística, entendida como "conjunto de saberes sobre el conocimiento y comprensión del hecho urbano para el ejercicio profesional del urbanismo, a través del planeamiento de cara a la ordenación integral del ámbito municipal", y urbanismo "reflexión, proyección y construcción de las ciudades o de partes de ellas, generalmente de acuerdo con un plan previamente trazado" (Zoido, de la Vega, Morales, Mas & Lois, 2000, p.360), de modo que éste último término se entiende como política y práctica global regulada estatalmente, de la que el primer concepto forma parte. Así, aunque es cierto que España siguió el camino marcado por otros países europeos en cuanto a la normativización del urbanismo, no lo es menos que algunos de estos, Inglaterra (1909) y Francia (1918), continuaron la tendencia, iniciada en España, de normativizar el planeamiento urbanístico global de las ciudades. El texto pionero, la Real Orden de 25 de julio de 1846, sobre Planos Geométricos de las Poblaciones, pretendió evitar conflictos entre propietarios informando a la población a través del levantamiento de planos de las poblaciones (Dávila, 1989). Con posterioridad, la planificación urbanística quedó encerrada en una normativa mayor y prevalente que contemplaba ésta como una fracción y elemento más del urbanismo.

Hecha esta puntualización, debemos retomar el análisis del esquema de planeamiento vigente en España. De este modo, el principio de jerarquía entre planes antes expuesto, tiene su origen en el código italiano, y se encuentra ya presente en la primera legislación urbanística española. De esto deriva la asimilación y consolidación de la preponderancia de la planificación territorial sobre la urbanística. En Italia, desde la ley de 1942, el *piano regolatore generale* (plan regulador general), instrumento básico para la ordenación urbanística municipal, se integra en el *piani regolatori comunali*, de atribución espacial más amplia, y éste a su vez en el *piani territoriali di*

coordinamento, originando una escala de prevalencia que se ha trasladado primero al marco español, y de ahí al autonómico. Según Oliva (2000), los planes reguladores generales italianos se configuran como un instrumento rígido que proyecta la ciudad del futuro bajo parámetros fijos, apropiados para un contexto desarrollista pero actualmente anacrónicos. Esta crítica se puede extender, y de hecho así se ha producido, al carácter inflexible de la primera ley urbanística española. Font (2002-2003) sugiere la necesidad de transitar hacia una concepción anglosajona del planeamiento urbanístico que distinga entre planificación estructural y operativa, aumentando su tolerancia y capacidad de adaptación a los cambios de coyuntura.

En otro orden de cosas, la división y clasificación del suelo, producto de la acción planificadora, construye uno de los pilares de la legislación urbanística española desde sus inicios, lo cual adquiere especial relevancia en este estudio. Esta segmentación espacial del territorio, con origen en la legislación inglesa, puso en relación la aptitud de determinadas zonas, de la que emanaban distintas valoraciones del suelo, con determinados usos. No obstante, la aportación anglosajona no vino más que a ratificar la validez de un modelo iniciado con anterioridad en España. La formulación de las diferentes Leyes de Reforma Interior y de Ensanches a finales del siglo XIX inducía al triple fraccionamiento del espacio. La tricotomía del espacio municipal (García-Bellido, 1996) inicia y completa un proceso que nos hace llegar (considerar) al todo desde las partes. La noción de "globalidad" no surgió por tanto hasta el nacimiento de las porciones. La ciudad se integra en el territorio que lo circunda, y su realidad fáctica y potencialidad ayudan a dividirlo de forma básica y comprenderlo de manera holística. Sin embargo, esta división sitúa a la ciudad en el centro, como ente más importante, de ahí que el espacio se clasifique en función de este uso: espacio construido, zonas de crecimiento urbanístico planificado o previsto, y el resto. Esta consideración residual del suelo en términos jurídicos ha resultado beneficiosa para impedir nuevos desarrollos urbanísticos, aunque en primer término trasladó a la sociedad una conciencia de escasa valorización del territorio que aún pervive en determinados sectores civiles y profesionales.

La práctica urbanística global propicia el salto del urbanismo desde el ámbito urbano al territorial. De este paradigma se decanta la aparición de regímenes de suelo con un tratamiento jurídico y económico diferenciado, y una práctica urbanística divergente. El derecho de propiedad estuvo estrechamente ligado al nacimiento de esta metodología y práctica urbanística como así reconoce Fernando de Terán (1978), lo que condujo por un lado a una mejor ordenación teórica del territorio bajo parámetros ecológicos, y por otro, a la consolidación definitiva de un cambio fundamental para el urbanismo moderno: la sustitución del valor de uso por el valor de cambio. Sin embargo, la práctica se separó de la teoría, lo que condujo a que este reemplazo, inicialmente previsto para el contexto de la ciudad, se produjera incluso en aquellas zonas alejadas de los núcleos urbanos. El mundo rural obtiene, bajo este sistema, una tasación potencial en función de su capacidad para asumir o descartar transformaciones urbanísticas (fuera y dentro de la Ley).

Tras la vertiente social que indicamos al inicio, el segundo carácter de la regulación urbanística del suelo se explica desde un plano económico, aunque en realidad éste obedece a cuestiones ideológicas. La política económica capitalista, de fuerte impronta en el urbanismo y el mercado inmobiliario, se reinterpreta en 1970 bajo la ideología neoliberal, que avanza globalmente hasta volverse hegemónica ("*There Is No Alternative*", Margaret Thatcher). El Estado, o cualquier otra

Administración con capacidad para regular el urbanismo, se transforma y pasa de actuar como un ente en favor del interés social a ser una herramienta al servicio de la oligarquía. La clase dominante precisa un colaborador necesario, con capacidad para materializar su influencia y con refrendo democrático que justifique y legitime sus acciones. Ahí está la Administración y su capacidad legislativa, base reguladora del sistema vigente, el cual va flexibilizándose progresivamente. La planificación estatal o regional no importa, ya que, "implícitamente, se reconoce y defiende otro tipo de planificación, la programación acordada sin participación pública en los consejos de administración de empresas y corporaciones" (Rullán, 2003, p.151). El modelo neoliberal entra en juego, iniciándose un proceso de producción de espacio que necesita la connivencia del Estado como artífice de una desregulación del uso urbanístico del suelo, que examinaremos más adelante. La planificación urbanística y territorial pasa a ser estratégica, deponiendo los principios ecológicos y de aptitud iniciales en favor de consideraciones economicistas al servicio de intereses privados. Este giro contradice los postulados iniciales del planeamiento urbanístico, en teoría iniciado con una vocación de servicio social.

Tras el cambio de paradigma, el mercado inmobiliario domina el desarrollo urbanístico. La aplicación de los nuevos principios conduce a los Estados modernos a incrementos de su superficie artificial, no siempre justificados por cuestiones demográficas sino de interés o potencialidad económica. Bien es cierto que la aparición de una clase media con solvencia económica como grueso de la población ha contribuido a la aceleración del desarrollo urbanístico. Además, la sociedad española es patrimonialista, lo que significa que tiende a proteger su capital de la inflación y las recesiones económicas mediante la conversión de una parte importante de su renta en activos inmobiliarios (viviendas, solares, parcelas rústicas, etc.). Si observamos los datos registrados por España, según Eurostat (Figura 23), en cuanto al régimen de tenencia de viviendas, podemos sostener la anterior afirmación. A pesar de que la tenencia en propiedad es dominante en el contexto de la Unión Europea (70,1%), los valores para España muestran un peso muy superior (78,8%), que incluso despuntan sobre los de cualquier país europeo del mediterráneo, salvo Croacia, y siempre por debajo de las cinco principales economías europeas (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia). El carácter estructural de las elevadas cifras de paro de España ha fomentado, además, una determinada política tendente a la potenciación del sector de la construcción, contenedor en determinados momentos de un alto porcentaje de la población activa no cualificada. La actitud patrimonialista de los españoles actúa ahora como un elemento más a la hora de comprender las dinámicas urbanísticas, incluso aquellas que escapan de los límites fijados por la legislación y el planeamiento.

La evolución de la línea regulatoria del urbanismo en España no ha mantenido una dirección constante, ya sea por los cambios políticos y económicos acaecidos o por la influencia de determinadas tendencias provenientes del contexto más inmediato. El paso del régimen dictatorial franquista a la España de las Autonomías tuvo una fuerte repercusión en el tratamiento legal del territorio. Se pasó de un corpus legal único a nivel estatal a uno nuevo que contenía 17 regulaciones distintas, tanto en forma como en contenido, y que sirvió mayoritariamente para alcanzar una norma adaptada a las particularidades territoriales y urbanísticas. Sin embargo, en varias ocasiones la producción legislativa se ha supeditado más a

cuestiones ideológicas que a las propiamente territoriales, lo que ha originado distintas formas de entender la actividad urbanística y la salvaguarda de los valores del territorio.

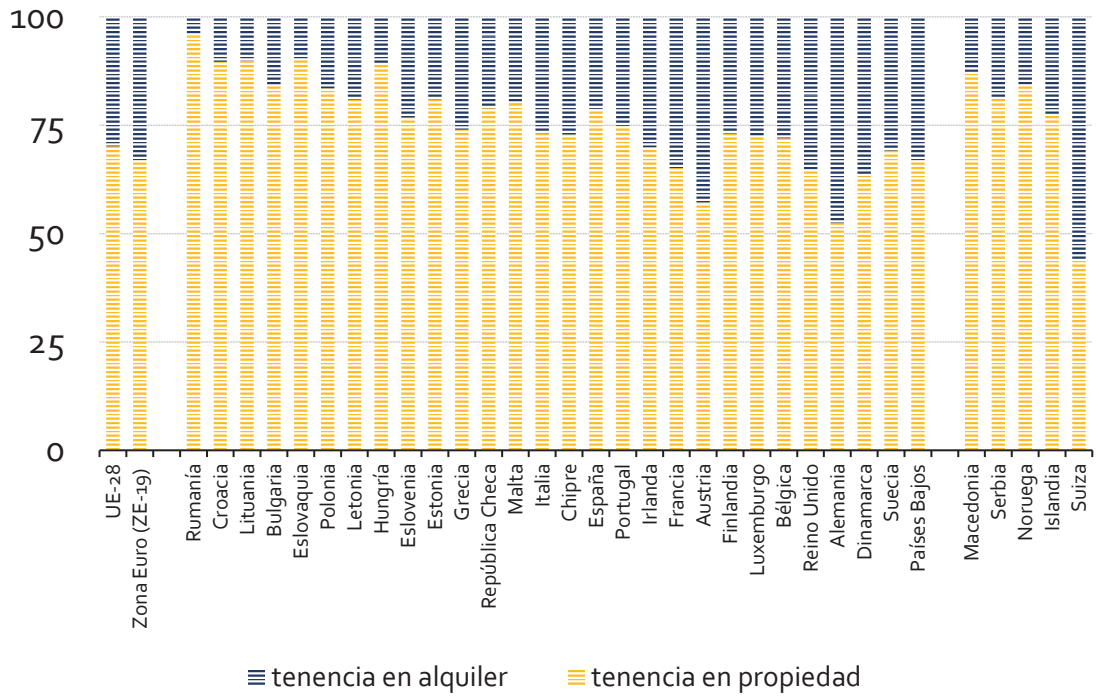


Figura 23. Comparación del peso porcentual de los regímenes de tenencia por países en Europa. Fuente: Eurostat (2014).

Además, el tratamiento del SNU ha ido alterándose en cada uno de los marcos regulatorios que ha normado el urbanismo español, siempre condicionado por las citadas cuestiones ideológicas y coyunturales. Mientras tanto, la proliferación de viviendas y la aparición de urbanizaciones irregulares desde los años 60 y 70 del siglo XX han constituido el mejor reflejo, según Valenzuela (1988), del "ambiente de salvaje desarrollismo y de consumo irresponsable de suelo", beneficiadas, además, por la "impunidad cuando no con la tolerancia de las instituciones encargadas de ejercer la disciplina urbanística" y "una legalización a menudo excesivamente generosa". (p.79)

A continuación, realizamos un compendio de las legislaciones estatales de suelo, reguladoras de la actividad urbanística hasta la fecha, así como de las legislaciones autonómicas en esta materia. El análisis de las normas que afectan a todo el Estado se enfocará desde criterios definitorios de todas las clases de suelo y su evolución e influencia en la legislación autonómica, para también, siquiera brevemente, indicar el instrumento de planeamiento encargado de realizar la clasificación y categorización urbanística del suelo. El estudio de la regulación urbanística de las 16 regiones españolas (el análisis correspondiente a Extremadura se realizará aparte, junto con un examen de síntesis y comparación con el resto) centrará su atención en examinar la producción legislativa hasta la fecha, el sistema de clasificación estatal y la categorización del suelo, las posibilidades legales de implantar un uso residencial en el SNU, los mecanismos de autorización del mismo, y por último, el régimen disciplinario y sancionador aplicable a las actuaciones irregulares, así como los procedimientos de legalización de viviendas y urbanizaciones ilegales si los hubiere.

4.1. LEYES ESTATALES DE SUELO

4.1.1. La primera regulación estatal de suelo. La Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana

La publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE, 135, de 14 de mayo) de la LS56 supuso un punto de inflexión en el urbanismo español. Por primera vez se legislaba a nivel estatal la materia urbanística, aunque con un marcado carácter rígido y centralista que evidenciaba su origen dictatorial, pero que conseguía codificar todas las normas dispersas bajo un mismo criterio (García & Parejo, 1981). La impronta ideológica se hizo notar en esta Ley, que constituye a su vez la primera de carácter territorial, lo que tiene una lectura política por la necesidad del régimen de apuntalar la "unidad orgánica" del Estado. Además de esto, la aprobación de este marco legal también equiparó a España con el resto de países del entorno. Ni las leyes decimonónicas de Ensanche y Extensión y de Saneamiento y Mejora Interior, ni las de Solares y de Régimen Local de mediados del siglo XX, contenían una visión global del desarrollo urbano y la ordenación del territorio, constituyendo el carácter integral de la LS56 uno de sus principales hitos. Este cuerpo legal tuvo en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Madrid de 1941 (firmado por el arquitecto Pedro Bidagor Lasarte y puesto en vigor en 1946, mediante una Ley especial por la que se regulaba "la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores") una suerte de precedente, al menos en cuanto a la reglamentación de la práctica urbanística. Desde la entrada en vigor de la ley estatal, el 6 de julio de 1956, el urbanismo español quedó dividido en tres áreas fundamentales: planificación, gestión y disciplina urbanística, esquema mantenido desde entonces.

Los objetivos que el propio texto legal enunciaba nos sirven de inventario de sus fracasos. En la antesala del periodo desarrollista español, el excesivo encorsetamiento de la Ley hizo que resultara obsoleta rápidamente. El propósito de este cuerpo legal fue frenar la especulación y controlar los crecimientos urbanísticos desproporcionados de las ciudades. El incipiente éxodo rural ya había iniciado de forma irreversible ambos procesos, pues el despoblamiento del medio rural alcanzó en ese periodo su mayor grado, lo que aceleró la transformación urbanística en los entornos periurbanos. La oportunidad de negocio inmobiliario favoreció los planteamientos economicistas, provocando a su vez la sustitución de la actividad agraria por la urbanística y el lucro apoyado en la expectativa de venta. La previa agrupación de servicios estatales en las ciudades, que capitalizaban la heredada división provincial (sin que esto supusiera un atisbo de descentralización administrativa, sino la prolongación del poder estatal en todos los territorios) y la implantación de los polos de desarrollo en entornos urbanos, impidieron el cumplimiento de la meta perseguida por los legisladores.

La previsión (sustantivo que define a la perfección toda la acción del gobierno franquista) sólo era posible con la existencia de una herramienta que estableciera un orden espacial. El planeamiento urbanístico, subordinado al territorial, siguiendo el ya mencionado esquema italiano, se erige como este instrumento. El plan general es la pieza clave, al que le atribuyen la condición de utilidad pública (aunque con ciertas salvaguardas de la propiedad privada al limitar plazos máximos para ejecutar las expropiaciones) y le confieren obligatoriedad, e incluso un

plazo de vigencia máximo de 15 años, tras el cual deberá ser revisado[15]. Su aplicación se estimó prioritaria para aquellos centros urbanos con mayor relevancia para el régimen, es decir, las capitales de provincia y los municipios con más de 50.000 habitantes (en Extremadura solamente la ciudad de Badajoz superaba este umbral demográfico en el año 1956), mientras que el resto de municipios podrían ordenar urbanísticamente sus términos a través de normas subsidiarias (NNSS), de alcance y contenido inferior al de los planes generales. Este último aspecto denota los primeros indicios de una atención desigual de los entornos rurales y urbanos dentro del contexto urbanístico español, confirmando la impronta economicista y desarrollista al fijar como principal objetivo las grandes ciudades, y desvelando que la preocupación por el territorio rural no iba más allá de la mera salvaguarda propagandística de la unidad nacional, sin fijar la atención en los valores que éste contenía. Otro signo inequívoco de la despreocupación del planeamiento por la organización territorial, que recordemos era prevalente sobre la urbanística (Figura 24), fue la ausencia de un Plan Nacional de Urbanismo, que según el artículo 7 de la citada ley sería el encargado de configurar "las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población".

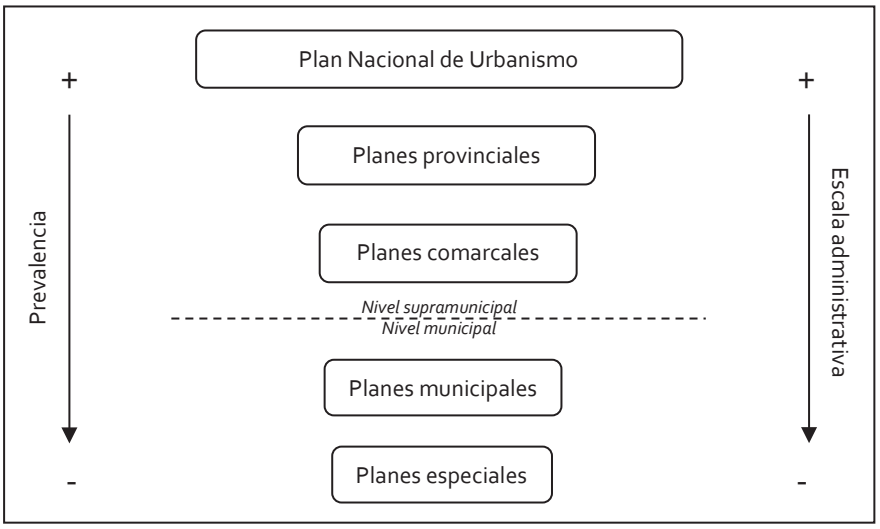


Figura 24. Esquema de prevalencia y nivel territorial de aplicación del planeamiento (LS56).
Fuente: elaboración propia a partir de la LS56.

La omisión de los planes supramunicipales (Planes Provinciales) que preveía la Ley para dar coherencia espacial al desarrollo urbanístico aumentó la relevancia de la perspectiva localista y competitiva entre los planes generales. Ni siquiera estos últimos tuvieron una aplicación generalizada, lo que marco por otra parte otro fracaso de esta Ley, pues hasta el momento final de su vigencia (aprobación de la segunda legislación estatal del suelo en 1975) sólo fueron aprobados 600 planes generales en toda España (Fernández, 1997). Esto mostraba uno de los males endémicos del urbanismo español, la divergencia clara entre un sistema rígido y una praxis urbanística relajada. El instrumento básico para llevar a cabo el desarrollo urbanístico no había llegado ni a 1 de cada 10 municipios, pasados casi 20 años desde la aprobación de la LS56,

[15] El nivel de previsión y rigidez de este cuerpo legal se expresa en el sistema de valoraciones que estableció, en el que se utilizaba este mismo plazo de 15 años para determinar el valor expectante que tendrían los Suelos de Reserva Urbana.

a pesar de resultar indispensable para la aplicación integral de la misma. Para Fernando de Terán (1999), el elemento clave que definió el fracaso de este sistema de planeamiento fue una deficiente estructura administrativa. Por un lado, el Ministerio de Vivienda, creado en 1957, acaparaba las competencias en materia urbanística, que eran delegadas en la DG de Urbanismo, entonces dirigida por el ya mencionado arquitecto Pedro Bidagor Lasarte. Por otro lado, los Ayuntamientos seguían dependiendo de otro Ministerio, el de la Gobernación, y su correspondiente DG, la de Administración Local. La falta de coordinación interadministrativa y la escasa vinculación a la nueva ortodoxia urbanística por parte de un Ministerio al que no le correspondía, terminaron en un paupérrimo éxito de aprobación de planes generales.

El primer y principal cometido que la LS56 otorgó a los Planes Generales y NNSS de planeamiento fue la división de los términos municipales en tres clases de suelo (art. 62 LS56): suelo urbano (SU), suelo de reserva urbana (SRU) y suelo rústico (SR). Este modelo, que como ya indicamos, estuvo influenciado por la legislación inglesa, está ampliamente asentado en el contexto urbanístico español, siendo incluso adoptado por las Comunidades Autónomas (CCAA) tras la adquisición de las competencias en la materia. A través del mismo, se logra aunar la aptitud de los terrenos con su potencial transformación o permanencia, asegurando en todo momento los derechos de sus propietarios, que se ajustan a un régimen específico. De ahí que este modelo no se defina por su arbitrariedad y sí por su discrecionalidad, que tendrá carácter técnico y justificado. Por lo tanto, hay tres elementos que presiden los criterios de delimitación de cada uno de ellos.

1. El SU se clasifica atendiendo a su realidad urbana, de ahí que la legislación incluya entre él a los terrenos urbanizados o próximos a urbanizarse en el tiempo, gracias a una planificación parcial ya aprobada.
2. El SRU, como su propia nomenclatura indica, se atiene a esta clasificación en función de su expectativa de acoger nuevos desarrollos urbanos a medio o largo plazo, puesto que carecen aún de una ordenación detallada aprobada.
3. El SR, cuya primera definición en la LS56 muestra palmariamente la subestimación del mismo por parte de los legisladores, se clasifica por contraste con los dos anteriores.

> "Artículo sesenta y cinco. — Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluibles en ninguno de los supuestos de los dos artículos precedentes".

En este último caso, la definición generalista por oposición al SU y SRU se traslada a la práctica urbanística. De ahí que los equipos redactores de planeamiento opten por relajar el análisis del territorio y focalizar su atención en el estudio de los cascos urbanos. Este hecho tiene una correspondencia en la planimetría, pues se suele otorgar a las dos primeras clases de suelo una escala de detalle (1:2.000), y representar mediante una escala más amplía (1:10.000) el SR. Este *modus operandi*, no establecido como obligatorio en la LS56, ha tomado carta de naturaleza hasta nuestros días, llegando incluso a normarse en los textos legales vigentes en las autonomías. Las consecuencias de un proceder primitivo, explicable y/o justificable por la ausencia de medios técnicos y la amplia superficie de algunos términos municipales, han ido en detrimento de la salvaguarda de esta clase de suelo bajo los principios de conservación, pese a

contar ya con instrumentos y herramientas suficientes para equiparar el nivel de detalle de la planimetría de las tres clases de suelo.

El sistema de valoraciones establecido por la LS56 nos da otra muestra más de que, dentro de los criterios de clasificación del suelo rústico, todavía no se incluían con un peso relevante los valores medioambientales y territoriales. De este modo, la legislación estatal instituye en su capítulo IV del Título II cuatro tipos de valores, ninguno de ellos ajustado al valor real que fijaba el mercado: valor inicial, aplicado al SR (establecido como valor básico sin atender a la heterogeneidad del mismo), valor urbanístico y valor comercial, ajustados al SU y, por último, valor expectante, utilizado generalmente para objetivar el valor del SRU, pero aplicado también a aquel SR con perspectivas claras de ser utilizado urbanísticamente (Ortiz, 2010), aunque "éstas no eran valoraciones de mercado sino presunciones legales que podían ser superiores o inferiores al mercado" (Baño, 2007, p.46). A pesar de ello, la transformación urbanística no quedaba descartada en clase alguna de suelo, ya que éste "es concebido como un recurso económico importante" (Sotelo, Sotelo & Sotelo, 2016, p.33) e incluso como "materia prima de la edificación" (Cuenca, 2013, p.100).

Así, mientras la edificación en SU y SRU seguiría las pautas marcadas por la LS56 para la gestión urbanística, la construcción en SR estaría condicionada por un procedimiento mucho más individualizado. Por lo tanto, para la gestión de la transformación urbanística en las dos primeras clases de suelo se crearon los sistemas de reparcelación que hacían posible los principios de equidistribución de beneficios y cargas urbanísticas, y se implantaron cuatro sistemas de ejecución (cooperación, expropiación, compensación y cesión de viales), que dividían la gestión en dos modalidades, la directa (protagonizada por la Administración Pública) y la indirecta (delegada a la iniciativa privada). El planeamiento de desarrollo del plan general, el plan parcial, sería el encargado de ordenar los desarrollos urbanos en SU y SRU.

Por otro lado, la construcción de viviendas en el SR estaba regulada mediante el artículo 165 de la LS56 (de aplicación también para el SU y SRU), en el que se establecían las actividades sujetas a licencia, entre ellas la parcelación y reparcelación urbanística y las obras de nueva planta. En el artículo siguiente se concedía la competencia para el otorgamiento de las mismas a los Ayuntamientos, quedando dentro del ámbito municipal la gestión de éstas. Implícitamente, aunque también expuesto en la LS56 (art. 171), la disciplina urbanística quedaba en manos de los Ayuntamientos (o, en su defecto, de la Comisión Provincial de Urbanismo[16]), correspondiendo las labores de inspección urbanística en todo el término municipal al alcalde (art.174). Uno de los objetivos de la regulación estatal del urbanismo era conseguir una política unificada, "los municipios se configurarán como entidades básicas en materia urbanística" (Merlo, 2014, p.193), si bien es cierto, bajo un control y subordinación al Estado, el cual había dispuesto toda una jerarquía institucional (Nadal, 1982). La fijación de esta competencia en el eslabón más débil de la cadena de organismos administrativos ha dificultado tradicionalmente la vigilancia y control de la disciplina urbanística. Este mandato a las corporaciones municipales se ha reafirmado hasta hoy en la legislación autonómica urbanística, obviando que el reducido

[16] Según la redacción del punto 2 del artículo 205 de la LS56, las Diputaciones Provinciales podrán adquirir, previa autorización del Ministerio de la Gobernación, las obligaciones urbanísticas "cuando los Ayuntamientos mostraren notoria negligencia" en el cumplimiento de las mismas.

plantel administrativo, además de carecer de formación específica en muchos casos, no posee los atributos de la omnisciencia y la omnipresencia.

Las Corporaciones municipales no sólo podían otorgar las licencias, sino también suspender los actos sujetos a las mismas, en caso de que éstos carecieran o no se ajustasen a ella. Tras el conocimiento por parte de los organismos competentes de los actos irregulares, la LS56 fijó un corto plazo de tiempo (2 meses), en el que cabían dos vías de resolución, o la demolición de las obras o su legalización. Especial atención requerían los actos de parcelación urbanística irregular, en los que las vías a seguir se reducían a una, la prohibición de los intentos de urbanizar o edificar, la demolición de lo ya construido y la aplicación de un régimen de expropiación en el que no se necesitaba proyecto previo. Este procedimiento disciplinar podría inducir a un repunte de los actos irregulares, máxime si tenemos en cuenta la celeridad y premura exigida a los Ayuntamientos (sin hacer diferenciación de su capacidad administrativa) y el hecho de que una vez expirado el lapso establecido, la suspensión de las obras quedaba levantada.

La fijación de responsabilidades que realiza la LS56 reparte ésta de manera solidaria entre cuatro actores principales (art. 214): el peticionario de licencia, el propietario, el empresario de las obras y el técnico director de las mismas. Los encargados de ejecutar las medidas punitivas serán, acorde a su gravedad de más leves a más graves, el Alcalde, el Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo y el Ministro de la Gobernación, correspondiendo en todo caso una multa con un importe variable en función de su naturaleza y el tamaño poblacional del municipio donde se ubiquen.

Un aspecto fundamental que deriva de esta triple clasificación del suelo, que establece la LS56 a través del planeamiento, es que el concepto de ordenación urbana se canjea por el de desarrollo urbano. Es decir, los planes de ordenación urbana son en realidad planes de desarrollo o transformación urbana, ya que su redacción y aprobación no se concibe sin la expectativa de crecimiento. La potencial tricotomía del espacio municipal se maximiza en toda ocasión, puesto que la ausencia de SRU significaría por sí sola la innecesaridad del instrumento de planeamiento. De hecho, en ausencia del mismo, la LS56 en su artículo 66 prevé la clasificación del territorio en SU y SR.

El planeamiento general bajo los criterios de la LS56 es una herramienta al servicio de la transformación urbanística más que a favor de la ordenación de lo existente. A pesar de esto, la importancia de los instrumentos de planeamiento resulta fundamental, ya que, sobre la clasificación de suelo que ellos establecen, se asienta la base de la normativa urbanística en cuanto a la gestión de los derechos y deberes de los propietarios y la ordenación de los nuevos desarrollos. La persistencia de su ausencia fomenta el incremento de usos no adecuados a la aptitud de los terrenos (criterios presentes en el plan) y obliga a un tratamiento específico ordenado por la LS56. De esta forma, todo edificio e instalación presente en el territorio de forma previa a la aprobación del planeamiento general es considerado "fuera de ordenación", lo que implica la imposibilidad de seguir interviniendo constructivamente en ellos, más allá de las necesarias obras relativas al mantenimiento de la "higiene, ornato y conservación del inmueble".

Por lo tanto, se definen dos espacios bien diferenciados por sus destinos. En primer lugar, un espacio reservado a la urbanización, la ya consolidada o de consolidación ya planificada (SU) y

la que está por venir (SRU). En segundo lugar, el SR, como espacio restringido al aprovechamiento urbanístico, aunque con posibilidades limitadas de uso urbano.

En el primer caso, la regulación de su aprovechamiento urbanístico viene definida por los, anteriormente citados, sistemas de gestión. Por otro lado, en el segundo caso, el uso urbano del SR, que debe ser excepcional al tratarse de un espacio destinado a la actividad agraria o la conservación (no bajo criterios medioambientales) de espacios improductivos, está sujeto a diversas limitaciones (art.69):

a) Limitaciones por protección de la actividad productiva: el uso agrícola o forestal implicarán la defensa y conservación de terrenos a través del planeamiento.
b) Limitaciones por superficie construida: la proporción edificatoria máxima se fijó en un m^3 por cada cinco m^2 en superficie.
c) Limitaciones por uso y tipología: las edificaciones deberán ser aisladas y distintas de aquellas ubicadas en zonas urbanas.
d) Limitaciones por densidad edificatoria: se fijan restricciones a la atomización parcelaria, apoyándose en la Ley, de 15 de julio de 1954, sobre fijación de unidades mínimas de cultivo, y posterior Orden, de 27 de mayo de 1958, por la que se fija la superficie de las unidades mínimas de cultivo para cada uno de los términos municipales de las distintas provincias españolas[17]. No obstante, según el artículo segundo de la mencionada ley, "de la unidad mínima podrán segregarse, en todo caso, parcelas sobre las que vaya a efectuarse cualquier género de edificación o construcción permanente".

Estas restricciones se complementarán por la vía de la planificación urbanística especial, que podrá conservar y valorar el patrimonio histórico (art. 14 LS56), proteger el paisaje, lugares y perspectivas (art. 15 LS56), las vías de comunicación y terrenos marginales (art. 16 LS56), los espacios productivos agrarios o forestales (art. 17 LS56) e incluso promover mejoras en el medio rural (art. 18 LS56). Todas estas medidas, suponen el germen de la categorización del SR y, en consecuencia, de la protección territorial desde la planificación urbanística. No obstante, al tratarse de un documento aparte, en este caso no obligatorio, la preservación del medio es dependiente de la sensibilidad municipal y su capacidad para promover un sobre-esfuerzo administrativo que contemple la redacción del documento y la tramitación del mismo.

A pesar de tales limitaciones, éstas no producen una restricción categórica sobre determinados usos, ente ellos el residencial. Por lo tanto, la LS56 confiere el *ius aedificandi* a toda clase de suelo, hecho que se ha trasladado a la Carta Magna de 1978, de tal forma que "sería inconstitucional la asignación a determinado SNU de un régimen que impidiera cualquier posibilidad de actuación o ejercicio del derecho de propiedad sin habilitar una alternativa expropiatoria" (Angosto, 1997, p.118). Por un lado, la aparición de viviendas en el SR fue posible gracias a las excepciones previstas por el Ministerio de Agricultura para explotaciones agrarias,

[17] En la provincia de Badajoz se establecen cuatro grupos para la fijación de la unidad mínima de cultivo: grupo 1 (secano, 3,50 ha - regadío, 0,25 ha), grupo 2 (secano, 3,00 ha - regadío, 0,25 ha), grupo 3 (secano, 2,50 ha - regadío, 0,25 ha) y grupo 4 (secano, 2,00 ha - regadío, 0,25 ha).
En la provincia de Cáceres se establecen dos grupos para la fijación de la unidad mínima de cultivo: grupo 1 (secano, 2,50 ha - regadío, 0,25 ha) y grupo 2 (secano, 2,00 ha - regadío, 0,25 ha).

es decir, viviendas vinculadas a este uso. Por otro lado, la construcción de viviendas unifamiliares aisladas fue permitida siempre y cuando cumpliera dos premisas: estar alejada de los centros urbanos, y no constituir un riesgo de formación de un núcleo de población[18]. Además, para las viviendas no vinculadas a explotaciones agrarias, la ampliación de los volúmenes de edificación estaba permitida mediante la inclusión de este proyecto en un plan de modificación aprobado por la Corporación municipal y la Comisión provincial o central de urbanismo. Sin embargo, dada la realidad española a mediados del XX, la presencia de viviendas en el campo sin una vinculación clara con la explotación agrícola o ganadera podía considerarse una excepción, reservada exclusivamente a la clase alta y media-alta, con posibilidades económicas para la adquisición de segundas residencias.

4.1.2. La segunda regulación estatal de suelo. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Aún presente la etapa preconstitucional, el 25 de mayo de 1975 entró en vigor la segunda legislación estatal del suelo, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75), firmada por el dictador Francisco Franco. Si bien la LS56 y sus desarrollos reglamentarios (Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, de 5 marzo de 1964 y Reglamento de Reparcelación de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, de 7 de abril de 1966) tuvieron que regir la ordenación urbanística bajo unos parámetros económicos distintos a los previstos inicialmente (en parte por la propia acción del gobierno franquista que impulso los planes de desarrollo), la LS75, y el posterior Texto Refundido[19], aprobado mediante Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLS76) y rubricado por el nuevo Jefe de Estado, Juan Carlos I, extendieron su periodo de vigencia dentro de un panorama político muy distinto del que partían. La llegada de la democracia, supuso una modificación radical en los cimientos y organización del propio Estado, no sólo administrativa, sino territorial. La descentralización de las competencias en determinados ámbitos, entre ellos el territorial y urbanístico, gracias a la posibilidad que abría el artículo 148 de la Constitución Española de 1978, significaba el principio del fin de una política territorial y urbanística estatal y unitaria. El texto constitucional sentaba por tanto la base para que los posteriores gobiernos autonómicos pudieran crear una legislación acorde con sus necesidades territoriales y sociales, que además fuera prevalente a la nacional, que pasaba a ser subsidiaria en materia urbanística. No obstante, el TRLS76 no renunciaba a su aspiración de homogeneizar el desarrollo urbanístico nacional a través del planeamiento. De ahí la enunciación de un Plan Nacional de Ordenación, nonato como su predecesor, el Plan Nacional de Urbanismo de la LS56, que vendría a marcar las directrices, no ya de la organización urbanística, sino de la ordenación del territorio español.

[18] El concepto núcleo de población aparece enunciado en la LS56 por primera vez, aunque carece de una definición concreta. Con posterioridad, el Reglamento de Planeamiento del año 1978 atribuye a los instrumentos de planificación general la tarea de precisarlo, de acuerdo con las características propias de cada municipio. De esto se extrae que es un concepto variable en función no sólo del legislador sino también del equipo redactor y de las condicionantes territoriales que influyan en cada municipio.

[19] La disposición final segunda de la LS75, fija el plazo de un año a contar desde la publicación de la Ley, para que se apruebe un Texto Refundido de la LS56 y la LS75 que contenga en un cuerpo unificado la legislación vigente en materia urbanística.

A los propios condicionantes nacionales, como la llegada de la democracia, que abre un periodo de soberanía popular que elige y fiscaliza la labor de sus gobiernos, se une un cambio de paradigma a nivel global dentro del plano económico y los efectos de la reciente crisis del petróleo del año 1973. Como ya expusimos con anterioridad, tanto el mandato de Ronald Reagan en los Estados Unidos de América, primera potencia mundial, como el de la primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, provocaron un giro liberalizador en la economía que se expandió al urbanismo. No obstante, la exposición de motivos de la LS75, ya anota algunas alteraciones producidas en la sociedad española y la incidencia de éstas en el panorama urbanístico español. Así, se enuncia el cambio de modelo de ciudad, basándose en una nueva sociedad de corte industrial y los avances tecnológicos que hacen que las nuevas dinámicas del proceso de urbanización sean "difícilmente reversibles". Estos vertiginosos crecimientos se justifican en una base demográfica (aportando proyecciones sobre el rápido incremento de la población nacional hasta finales del XX). También se refuerza la incidencia de la planificación económica, poco presente en la LS56 según los legisladores, gracias a la creación de Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) a los que se le asigna la tarea de engarzar la planificación urbanística con la económica. Por último, se apunta a la escasez de suelo urbanizado como el desencadenador de los fenómenos especulativos, argumento que posteriormente se utilizará en otros cuerpos legales de rango estatal.

Junto con el rápido desarrollo de las ciudades y la escasez de suelo, la disciplina urbanística aparece como uno de los principales problemas heredados del periodo regido por la LS56. La inflexibilidad del planeamiento centra todas las críticas, por su carácter de documento "cerrado estático y acabado", de escasa compatibilidad con los nuevos planteamientos economicistas y con la realidad nacional. De hecho, se llega a admitir que los desarrollos urbanísticos que contravinieron la disciplina urbanística fueron consentidos "incluso por necesidad". Para evitar las rigideces que imponían los plazos de vigencia presentes en la LS56, los legisladores optan por suprimirlos, dotando al planeamiento de una vigencia indefinida (art. 45 TRLS76). Sin embargo, las reprobaciones continúan y se extienden además a la ineficacia de los instrumentos de control y a los deficientes mecanismos para el restablecimiento del orden urbanístico. No obstante, la explicación de los legisladores a todos estos males se encuentra en el desarrollo insuficiente de la LS56, por los bajos registros en cuanto a la aprobación de planes generales. Este hecho estaba contribuyendo además a la proliferación de edificaciones "irregulares" amparadas en la situación de "fuera de ordenación" (creada en la LS56 y mantenida con exactitud en el TRLS76), que adquirían automáticamente ante la ausencia de un planeamiento urbanístico general.

Para revitalizar la creación y aplicación del planeamiento urbanístico se siguen dos caminos paralelos. Por un lado, se añaden a los Planes Generales y NNSS, los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). A través de esta figura, se facilita la división urbanística del suelo al poner a disposición de los pequeños municipios una herramienta de poco contenido documental y exigencia técnica, pero con capacidad para delimitar SU y SNU. Debemos insistir en la naturaleza normativa del PDSU, que el TRLS76 no incluye dentro de los instrumentos de ordenación (art. 6), ya que éste sólo es "una simple operación de deslinde formal del suelo que materialmente deba tener la condición de urbano según la Ley, carente, por lo tanto, de todo contenido sustantivo, de todo carácter normativo o de ordenación" (Fernández, 2011, p.78).

Por otro lado, se estableció un plazo de un año desde la entrada en vigor de la LS75 (disposición transitoria quinta, punto 3) para que aquellos municipios sin un instrumento de planificación urbanística general aprobado o en trámite, formularan un PDSU. Sin embargo, las medidas establecidas por ley no obtuvieron los resultados esperados ya que, si nos fijamos en los datos actuales de aprobación de planeamiento, un 18,14% de los municipios sigue, a día de hoy, sin un instrumento de planeamiento vigente aprobado (excepción hecha de los nuevos municipios o aquellos que, habiendo aprobado su instrumento de planificación urbanística, éste fue anulado). A pesar de ello, es preciso reconocer que, gracias a los PDSU, se produjo un notable avance en la tarea de categorizar urbanísticamente el suelo. Un buen número de municipios, en especial, los de menor rango demográfico, iniciaron su andadura en la planificación urbanística a través de esta humilde herramienta.

Una de las vías para combatir de forma conjunta la rigidez del planeamiento y la escasez de suelo fue la instauración de un nuevo sistema de clasificación de suelo, al que se añadió una división ulterior de categorías de suelo. Así, la clasificación y categorización urbanística de suelo vigente desde la aprobación del TRLS76 fue:

1. SU: de igual nomenclatura que en la LS56, se observa una mayor precisión en su definición. Se mantiene como aquel suelo ya urbanizado y consolidado por la edificación ("al menos en dos terceras partes de su superficie") y abastecido de servicios e infraestructuras. Del grado de cumplimiento de esta condición surgirían el SU consolidado (SUC) y el SU no consolidado (SUNC).
2. Suelo urbanizable (SUB): equiparable al suelo anteriormente denominado de reserva urbana, destinada a su urbanización debido a su aptitud y necesidad. Se categoriza en:
    a. Suelo urbanizable programado, cuya transformación está contenida en el propio programa del plan general y de transformación más cercana en el tiempo.
    b. Suelo urbanizable no programado, necesitado de la previa aprobación de un Programa de Actuación Urbanística (PAU) y, *a priori*, de transformación urbanística posterior.
3. Suelo no urbanizable (SNU): comparable al suelo previamente nombrado como rústico. Mantiene parte de su carácter residual, debido a su designación por descarte con los anteriores. No obstante, se aplican, por primera vez para su clasificación como tal, criterios tendentes a la conservación y protección natural, paisajística, histórica o cultural, que se añaden a la salvaguarda de su actividad productiva (agrícola, forestal y/o ganadera).

De este modo, se mantiene una triple potencial clasificación del suelo, siendo básica la existencia de SU y SNU, dejando la clasificación del SUB a expensas de las necesidades o aspiraciones de cada municipio. La desigual atención del planeamiento general sobre cada clase de suelo también se conserva. Así, el objeto específico de los planes en SU y SUB es calificar o regular los usos, en el primer caso de manera detallada y en el segundo de forma genérica, mientras que, en el SNU, su principal misión es preservar y proteger ese suelo de determinados aprovechamientos.

La protección patrimonial, paisajística, de las vías de comunicación, de la explotación productiva agraria y forestal o del medio rural en general sigue estando en manos de la planificación especial, tal y como establecía la LS56. Sin embargo, se produce un cambio trascendental en el tratamiento del SNU en España, pues se reconoce, aunque no de manera explícita como en el caso del SUB, la posibilidad de categorizar, o al menos dividir, esta clase de suelo en dos zonas.

Por un lado, aquellas que según el tratamiento de esta clase de suelo surgen del contraste con el SU y SUB y, por otro lado, zonas de "especial protección", así designadas "en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico" (art. 80 TRLS76).

Si incidimos profundamente en el análisis de esta división, incipiente en la LS56, podremos vislumbrar la existencia, no de una doble, sino de una triple categorización que está presente incluso en la nomenclatura de algunos planes y que, posteriormente, sería adoptada por algunas legislaciones autonómicas:

- Suelo No Urbanizable Común u Ordinario (SNUC): es decir, aquel suelo residual, sin valores reseñables a preservar (técnica del revelado del negativo, por oposición al SU y SUB).
- Suelo No Urbanizable Protegido (SNUP): aquel destinado a la preservación de determinados usos prexistentes en el territorio (matiz económico-productivo), amparados por los Planes Especiales desde la LS56.
- Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido (SNUEP): delimitados por cuestiones de salvaguarda de sus valores naturales, ambientales, paisajísticos, etc., y de protección asistida a través del planeamiento desde el TRLS76.

En cuanto a las posibilidades de edificación en el SNU sin especial protección, éstas se mantienen inalteradas, un tratamiento que se otorga también al SUB no programado. No obstante, aparece una de las principales modificaciones con respecto a la LS56, que es la atribución de una edificabilidad nula a esta clase de suelo, "ya que a lo largo de los años de aplicación de la LS56, la ausencia de esta limitación había dado pie a la construcción de auténticas urbanizaciones" (Matesanz, 2009, p.27). Esta decisión, *a priori*, de corte proteccionista, refuerza la situación oligopólica de los propietarios de SU y SUB que ahora acaparan el derecho a urbanizar y a edificar (Parada, 1998). Sin embargo, esta norma tenía excepciones para la instalación de dotaciones de utilidad pública o interés social, lo que promovió una nueva conceptualización del SNU como "vertedero de equipamientos e instalaciones" (Argullol, 2002, p.74) que no "cabían" en el SU y SUB.

4.1.2.a. Desarrollo reglamentario del TRLS76

Otro de los elementos diferenciadores del TRLS76 es su amplio desarrollo reglamentario. La aprobación de los mismos llegó a cubrir las 3 áreas fundamentales del urbanismo, y todavía hoy resultan aplicables de manera directa en algunas CCAA, o de forma parcial y subsidiaria en todas ellas:

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU78).
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU78).
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RDU78).

El RPU78 vino a desarrollar el esquema de instrumentos de planeamiento expuesto en el TRLS76, incluyendo como parte de ellos a los PDSU (art. 3, RPU78). En el mismo se establecía una clara diferenciación entre la planificación territorial (de carácter supramunicipal), el planeamiento general urbanístico y el planeamiento de desarrollo (Figura 25). Dentro del planeamiento general se abrían 4 posibilidades de un mismo rango jerárquico, excluyentes las unas de las otras, para los municipios:

- PGOU[20]: al igual que en la LS56, es el instrumento por excelencia de la planificación urbanística, tanto por contenido como por determinaciones y alcance. Permiten la aplicación de cualquier instrumento de desarrollo en función de las clases y categorías de suelo que definan. Su amplia documentación y difícil gestión hacían prácticamente imposible su aplicación en municipios de rango intermedio y pequeño, por lo que su aprobación y vigencia se limitó a las urbes y ciudades con más dinamismo. Entre sus determinaciones específicas para el SNU (art. 36 RPU78) están aquellas dirigidas a la división de esta clase de suelo (delimitación de áreas de especial protección), la definición de los núcleos de población, y otras de carácter estético (medidas para adaptarse al ambiente rural y al paisaje) y urbanístico (definición de la parcela que pueda estar afectada por la edificación, en cuanto a superficie y forma, y fijación de los retranqueos de la edificación con respecto a los límites de la propiedad).
- NNSS de Planeamiento ajustadas a las determinaciones de los apartados 3 y 4 del artículo 71 del TRLS76. Definidas por el artículo 91.b del RPU78 como aquellas destinadas a clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. En virtud de esta clasificación de suelo, se podrán desarrollar mediante Planes Parciales, Estudios de Detalle y Planes Especiales. Dirigidas a municipios intermedios y pequeños con dinámicas demográficas y urbanísticas relevantes.
- NNSS de Planeamiento ajustadas a las determinaciones del apartado 3 del artículo 71 del TRLS76. Definidas por el artículo 91.a del RPU78 como aquellas con capacidad para clasificar el suelo en urbano y no urbanizable. Su limitada capacidad para dividir urbanísticamente el suelo determinará un desarrollo

[20] Los PGOU podrán verse completados, que no modificados o contravenidos, por las Normas Complementarias del Planeamiento. Éstas, según el artículo 88.2 del RPU78, "tendrán por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por aquéllos".

restringido y vehiculado, a través de Estudios de Detalle y Planes Especiales. Encaminadas a ordenar urbanísticamente municipios intermedios y pequeños sin desarrollo poblacional ni edificatorio.

- PDSU: elemento más básico dentro de la planificación urbanística. Podrán contener o no ordenanzas reguladoras de la edificación, siendo éstas indispensables en el caso de que este documento esté destinado a la ordenación urbanística del municipio. Su aplicación es generalizada en pequeños municipios, donde se ha "cronificado", y como punto de partida de la planificación urbanística en muchos municipios españoles.

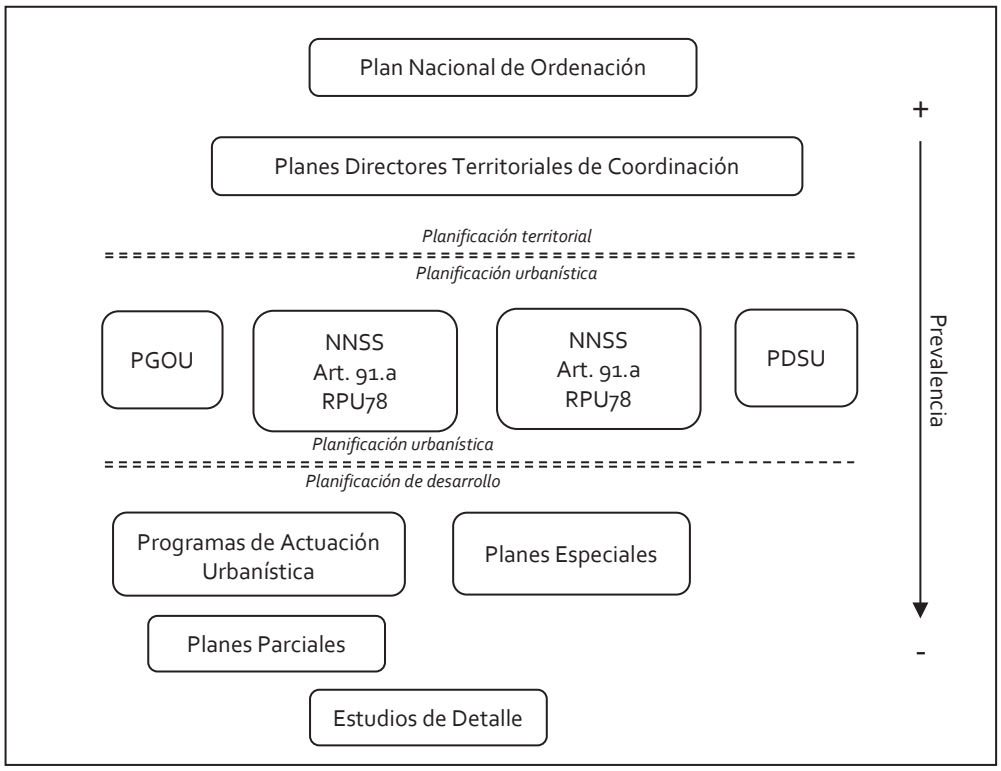


Figura 25. Croquis del sistema básico de planificación (TRLS76 y RPU78).
Fuente: elaboración propia a partir del TRLS76 y el RPU78.

Del nuevo sistema de planeamiento implantado por el RPU78 se pueden extraer diferentes conclusiones. En primer lugar, existe una clara diferenciación en cuanto a la capacidad de las figuras para clasificar suelo y hacer uso de los instrumentos de desarrollo. Así, tenemos por un lado aquellas que maximizan las posibilidades que le ofrece el cuerpo normativo, es decir, los PGOU y las NNSS definidas por el artículo 91.b del RPU78, mientras que por otro lado encontramos las NNSS definidas por el artículo 91.a del RPU78 y los PDSU. En este último grupo, cabe destacar que, aunque no tienen posibilidad de desarrollar suelos por la inexistencia de SUB, sí se les permite desde la ley una cierta holgura (flexibilidad normativa con reflejo espacial) a la hora de clasificar el SU, basándose en las siguientes situaciones del suelo:

a) Urbanizado y consolidado por la edificación, es decir, el casco urbano sin discusión sobre su carácter, con los servicios básicos de urbanización

(abastecimiento de agua, acceso rodado, evacuación de residuales, conexión de energía eléctrica), que establece el Art. 78 TRLS76.

b) Urbanizado, pero no edificado (Arts. 78 y 81, TRLS76), pero que cuenta con los servicios básicos de urbanización.
c) Consolidado por la edificación en un 50,0%, pero no urbanizado (Art. 81 TRLS76), careciendo de los servicios básicos de urbanización.

Un aspecto clave a tener en cuenta para el estudio del SNU es que ambas variedades de NNSS se unen a los PGOU en la capacidad para categorizar el SNU. De hecho, dentro de la documentación que pueden contener las NNSS se encuentran las normas de protección del SNU. De este modo, la división del SNU en las tres categorías anteriormente citadas resulta posible con cualquiera de estos instrumentos. El PDSU, por el contrario, impide un tratamiento heterogéneo del SNU, ya que éste surge mediante la técnica del revelado del negativo con respecto al SU. No obstante, la normativa contempla dos vías para garantizar la posibilidad de delimitar zonas equiparables al SNUP y al SNUEP.

En el primer caso, esta labor se puede llevar a cabo mediante la aplicación de Planes Especiales, con la importante limitación de no poder trasladar tal zonificación a la clasificación y categorización urbanística del suelo (art.76.6 RPU78). El reglamento incluye además determinados subtipos de Planes Especiales con particular incidencia en la salvaguarda del medio, como los Planes Especiales de Protección, a la vez que prevé la existencia de documentos complementarios como los catálogos. Según el artículo 78 del RPU78, los principios de protección atañerán a:

a) Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama.
b) Plazas, calles y edificios de interés.
c) Jardines de carácter histórico-artístico o botánico.
d) Realce de construcciones significativas.
e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.
f) Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.

La importancia de esta defensa de elementos situados en el territorio reside en los cambios que generan en el planeamiento urbanístico. De hecho, en virtud del artículo 73 del TRLS76, las construcciones e instalaciones existentes dentro de su área de influencia, quedarán afectadas por una modificación de las condiciones urbanísticas, que las obligará a adaptarse y armonizarse con el entorno protegido. Así, con la ayuda de los catálogos, que enumeran, detallan y localizan pormenorizadamente los elementos protegidos a través de fichas, se definen unas zonas de influencia que pueden ser trasladadas al planeamiento. No obstante, la protección de elementos históricos, artísticos, arqueológicos, naturales, etc. y de las infraestructuras, se encuentran amparadas por la legislación incluso en ausencia del planeamiento, ya que son consideradas normas de aplicación directa (art 98.3 RPU78).

En el segundo caso, el TRLS76 contempla un tercer tipo de NNSS, de aplicación a un ámbito provincial y herederas de las ya reguladas, aunque insuficientemente, por la LS56. Su aplicación servirá de orientación para la elaboración de los ulteriores NNSS municipales y tendrá especial

utilidad en aquellos municipios que tengan como único instrumento de planeamiento vigente un PDSU sin ordenanzas de edificación y uso del suelo. Su importancia resultó capital para el SNU, primordialmente en aquellas zonas con grandes desarrollos turísticos, en las que ayudaron a encauzar el desarrollo de segundas residencias (García-Álvarez, 2011) o solucionar diversos problemas urbanísticos (Ferrer, Lara & Gámez, 2000). Según Martín (2005), las NNSS de ámbito provincial proporcionaban al SNU una regulación concreta que permitía a las administraciones "controlar las actuaciones que se desarrollaban en este suelo". (p.148)

Por último, y a nivel de forma y contenido del planeamiento, mediante el RPU78 se normativiza el tratamiento desigual que la legislación hace de las distintas clases de suelo, no sólo en la normativa, sino en la precisión de los planos. De esta forma, el ya comentado *modus operandi* de los redactores se torna materia regulada. La escala mínima a emplear para el SU se fija en 1:2.000 (ampliable a 1:5.000 si no atañe o representa alineaciones y rasantes), para el SUB en 1:5.000 y, por último, para el SNU ni siquiera se implanta una escala concreta. De nuevo, la desregulación del SNU, ahora plasmado en aspectos formales, fomenta una discriminación del mismo, motivada por su limitado atractivo urbanístico.

En cuanto al RGU78, lo más importante a destacar es que las escasas referencias en su texto al SNU (2), denotan el poco interés que suscita, habida cuenta de que la gestión urbanística en España se dirige a regular los nuevos desarrollos y el SNU está, en teoría, exento o limitado ante los mismos. La ordenación del mismo y las posibles trasformaciones que sobre él se produzcan se atienen a las mismas que afectan al SUB no programado, es decir, el respeto al planeamiento general ya aprobado, las limitaciones urbanísticas para evitar nuevos núcleos de población y divisiones parcelarias ilegales y, por último, las limitaciones arquitectónicas y estéticas. A pesar de ello, en ellas se regulan técnicas como la reparcelación y la expropiación forzosa, potencialmente útiles en supuestos de legalización de urbanizaciones o edificaciones ilegales y clandestinas.

Finalmente, el RDU78 ha constituido uno de los cuerpos legales con mayor influencia en la ordenación y protección del SNU. De hecho, su influencia permanece vigente a pesar de que, tras la promulgación de la Constitución Española en 1978, las CCAA deberían haber regulado la disciplina urbanística (García & Blasco, 2009), por ser esta una materia exclusiva de ellas, pero no todas lo hicieron. En esta situación se encuentra la región extremeña, en la que este texto legal de 1978 se aplica subsidiariamente.

El SNU, a falta de la aplicación de los sistemas de gestión que determinan un aprovechamiento urbanístico, remite las posibilidades de construcción en él al otorgamiento de licencias. Éstas deberán ser coherentes con la ley y el planeamiento urbanístico, y su concesión, que corresponderá por regla general a los Ayuntamientos al igual que su suspensión, no podrá resultar arbitraria. Por esta misma razón, tanto el otorgamiento como la denegación de las mismas deberán estar motivadas y nunca podrán ser adquiridas por silencio administrativo. De este modo, el RDU78 confiere a la Administración la competencia en cuanto al control e interpretación de la legalidad urbanística, tarea que precederá a la de los tribunales de Justicia dado el caso. De hecho, contra la resolución de otorgamiento o denegación de la licencia no habrá posibilidad de recurso, salvo el que se realice por la vía jurisdiccional. De todas formas, se ejercerá un control de la disciplina urbanística, previo a la concesión de licencias, a través de los

profesionales y sus respectivos colegios, los cuales tendrán obligación de denegar el visado de proyecto técnico a aquellos que incumplan el código de edificación o la normativa urbanística. Sin embargo, la denegación de licencia por razones urbanísticas no anulará la posibilidad de adquirir la licencia, pues cabrá recurso de alegación por parte del interesado a la Administración.

Por lo tanto, los actos de indisciplina urbanística se dividirán en dos en función de la existencia o no de la correspondiente licencia. De este modo, se considerarán ilegales aquellos que se produzcan contraviniendo los supuestos para los que se autorizó la licencia, mientras que, serán clandestinas todas aquellas actuaciones realizadas sin la existencia de licencia. Esto significa que la licencia se convierte en un paso indispensable para adquirir la legalidad urbanística, ya que cualquier actuación, aun cumpliendo el resto de exigencias técnicas y normativas (siendo por tanto legalizable), se considerará una infracción urbanística.

En todo caso, según el artículo 29 del RDU78, "el Alcalde o el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o de la autoridad que en virtud de disposiciones especiales tenga atribuidas sus competencias, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos". Por lo tanto, esta decisión es unipersonal e inicia una serie de plazos. El primero de ellos, de 3 días, para la comunicación al Ayuntamiento de la toma de esta decisión, en caso de que ésta no provenga de la propia Administración Local y, el segundo de ellos, de dos meses contados desde la notificación de la suspensión al interesado, para que éste solicite la licencia oportuna o ajuste las obras a la licencia en vigor. Expirado este último plazo, y no habiéndose ajustado las obras por voluntad del interesado o por simple imposibilidad al ajuste con las normas, se acordará la demolición de las obras por parte y coste del interesado. Para ello, dispondrá de un mes, transcurrido el cuál sin haberse ejecutado el derribo solicitado, el Alcalde o el Gobernador Civil podrán iniciar el mismo con los medios de la Administración y coste a cargo del interesado.

A las sanciones administrativas, los tribunales de justicia podrán sumar otras que se corresponderán con la valoración penal que estos hagan de las infracciones urbanísticas. Por su parte, la Administración deberá hacer una valoración de la gravedad de los actos de indisciplina que se clasificarán en leves o graves. Según el artículo 54 del RDU78 se considerarán leves todas aquellas que no alcancen las siguientes características, que tendrán consideración de graves:

- Acciones u omisiones que, quebrantando el ordenamiento urbanístico, afectan a los bienes e intereses protegidos por el mismo, causándoles un daño directo y de importancia o creando un riesgo cierto e igualmente importante.
- Las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas sobre parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, salvo que en el expediente sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos.

Además, se incluye una situación de supuestos que agravarían la naturaleza de la infracción como la prevaricación, el uso de la violencia, la falsificación de documentos públicos, la reiteración, etc. y de aquellos que atenúen la responsabilidad como la no intencionalidad de causar daños graves o la reparación de los daños causados de forma previa a las sanciones. El

nivel de conocimiento técnico sobre la materia o de los beneficios obtenidos con la actuación también incidirá en el agravamiento o atenuación de la responsabilidad. Todos ellos han sido posteriormente traspuestos a la legislación autonómica en materia urbanística.

La amplia regulación del proceso de tramitación, concesión y denegación de licencias en el RDU78, junto con un nuevo contexto político-administrativo democrático, conllevó un cambio trascendental en cuanto a la fijación de responsabilidades urbanísticas. De este modo, si mediante la LS56, la comisión de infracciones incumbía legal y judicialmente al propietario, promotor y técnico director de las obras, dejando a un lado la responsabilidad política, en el desarrollo reglamentario del TRLS76 se incluye esta última de manera explícita.

Sirva como ejemplo la redacción del punto 2 del artículo 213 de la LS56, dónde se enuncia la responsabilidad administrativa, que recae en los funcionarios por dañar los derechos de la propiedad privada:

> 2. Los funcionarios que dilataren la tramitación de los expedientes incoados a instancia de particulares, Empresas o Asociaciones administrativas de propietarios, serán responsables administrativa y civilmente de los daños y perjuicios que les causaren.

Se constata de igual modo la preocupación del legislador sobre los daños a la propiedad privada en el artículo 172 de la LS56, y la protección de la acción política, que define como errónea, no como un acto delictivo, con nula responsabilidad penal y escasa responsabilidad administrativa:

> Artículo ciento setenta y dos.
>
> 1. Cuando se comprobare que la licencia u orden de ejecución de las obras hubiere sido otorgada erróneamente, la Corporación o Autoridad competente podrá anularla y disponer lo que previenen los dos artículos anteriores.
>
> 2. En este caso deberá indemnizar los daños que se causaren al titular de la autorización o receptor de la orden, y satisfacerlos en el plazo de tres meses a contar desde la adopción del acuerdo de suspensión.

Por contraste, el punto 2 del artículo 57 del RDU78, incluye entre las personas responsables a aquellos con responsabilidades políticas:

> 2. En las obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave serán igualmente sancionados: el facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto y los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin el informe técnico previo, o cuando éste fuera desfavorable en razón de aquella infracción, o se hubiese hecho la advertencia de ilegalidad prevista en la legislación de Régimen Local.

Por lo tanto, la fijación de las responsabilidades adquiere distintos planos. Por un lado, el relativo a la "proactividad" o inacción ante el delito, y por otro, el que distingue entre la responsabilidad ciudadana, del propietario, y la técnica, administrativa y política, de los

profesionales, funcionarios y políticos. Incluso, las personas jurídicas, es decir, el Ayuntamiento, podrá ser sancionado por las infracciones que comentan sus miembros en virtud de su cargo, según el artículo 58 del RDU78. La responsabilidad de toda infracción es por tanto compartida entre varios actores, aunque no así las sanciones y multas que se impongan a cada uno de ellos, que tendrán carácter independiente.

En relación con esto, el RDU78 instaura un régimen sancionador (Tabla 2) que irá en proporción a la gravedad del delito y en el que se establecerá la cuantía de las multas[21] en función del valor del suelo donde se realicen las infracciones.

Se impondrá en todos los casos el principio de que la infracción urbanística no pueda suponer un beneficio económico para el infractor, por lo que de ser inferior el importe de la multa a la rentabilidad de la actuación, la sanción se elevará.

Tabla 2.
Régimen sancionador y competencias para su imposición (RDU78).

Autoridades competentes	Importe máximo de las multas (pesetas)
Alcalde	100.000 (municipios de hasta 10.000 habitantes); 500.000 (municipios de hasta 50.000 habitantes); 1.000.000 (municipios de hasta 100.000 habitantes); 5.000.000 (municipios de hasta 500.000 habitantes); 10.000.000 (municipios superiores a 500.000 habitantes).
Gobernador Civil	25.000.000
Ministro de Obras Públicas y Urbanismo	50.000.000
Consejo de Ministros	100.000.000

Fuente: elaboración propia a partir del RDU78.

Las infracciones se tipificarán en función de su afectación al derecho de propiedad, por lo tanto, los actos de parcelación urbanística, y en relación a las actuaciones urbanísticas y constructivas, es decir, lo que atañe al uso de suelo y la edificación.

En el primer caso, y en lo que respecta específicamente al SNU, los responsables serán sancionados con multa del 15% al 20% del valor de los terrenos afectados. De este modo, la parcelación en SNU es la más penalizada, ya que este rango de valores se sitúa entre el 10-15% para el SUNP (antes de la aprobación de un PAU) y el 5-10% para el SUP (antes de un PP) y SU (si es contraria al planeamiento general). Además, las sanciones en el SNU se podrán incrementar hasta el 30% del valor del suelo "si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso, proteja el ordenamiento urbanístico" (art. 66.2 RDU78).

También aplicarán para el SNU algunas determinaciones generales como aquellas que sancionan la contravención de los límites de segregación parcelaria (multas del 5% al 10% del valor de los terrenos afectados), las parcelaciones que fomenten la creación de un nuevo núcleo

[21] Tras el cambio de moneda de pesetas a € en el año 2002 (1€=166,386 pesetas), y considerando una actualización de las rentas con el Índice de Precios al Consumo (IPC) calculado por el INE, que fija una tasa de variación del 589,1% entre junio de 1978 (fecha de aprobación del RDU78) y junio de 2017, se estima que el valor de una multa de 100.000 pesetas correspondería en la actualidad con 4.141,56€.

de formación o la ampliación de uno existente contraviniendo el planeamiento (multas del 10% al 20% del valor de los terrenos afectados) o aquellas que se realicen sin la pertinente licencia (multas del 2% del valor de los terrenos afectados).

En cuanto a las multas que se apliquen a las infracciones relativas a las obras de edificación y urbanización, éstas tendrán una cuantía que varíe entre el 10% y el 20% del valor de la obra proyectada. En este caso, las infracciones sobre el SNU también se verán afectadas por determinaciones generales que penalizan cuestiones como la alteración del uso que el plan otorgue a los terrenos (multa del 5% al 10% del valor de lo edificado) y el exceso de edificación sobre la edificabilidad permitida (multa del 10% al 20% del valor de lo edificado).

También serán penalizados los responsables de aquellas construcciones que sobrepasen la altura permitida por el plan (multa del 5% al 10% del valor de lo edificado) o, en defecto de este, las tres plantas (multa del 10% al 20% del valor de lo edificado).

Por las características específicas de la construcción de viviendas sobre SNU, tiene especial relevancia la regulación de un régimen sancionador para infracciones como las obras de modificación de edificios fuera de ordenación o la construcción de edificaciones en lugares inmediatos a enclaves protegidos (multa del 5% al 10% del valor de lo edificado) y la construcción sobre propiedades que no alcanzan la condición de parcela mínima edificable o no respetan la distancia con otras edificaciones o a linderos (multa del 10% al 20% del valor de lo edificado). Evidentemente, por su carácter irregular, en todas ellas aplica la sanción del 2% del valor de lo edificado por la ausencia del Proyecto de Urbanización.

Los responsables de las edificaciones clandestinas que, a pesar de no tener licencia, pudieran ser legalizables al respetar la normativa vigente, serán sancionados con una multa del 1% al 5% del valor de la obra. En caso de que no fueran legalizables se aplicará el régimen sancionador antes expuesto. Si estuviéramos hablando de actos de parcelación clandestinos, la multa se fijará atendiendo al valor del suelo afectado.

Por último, el RDU78 fija un plazo de prescripción, siempre desde el plano administrativo, "de un año desde la fecha en que se hubieran cometido o, si ésta fuere desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador" (art. 92 RDU78). No obstante, se realiza una definición vaga de la fecha mencionada, pues se limita a concretar ese momento en la aparición de "signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción".

4.1.3. La tercera regulación estatal de suelo. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90), junto con el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS92), fue la primera legislación estatal de suelo creada y promovida íntegramente dentro del periodo constitucional vigente. Paradójicamente, también fue la primera ley estatal de suelo que vio

anulado gran parte de su articulado por declararse contrario a la Carta Magna, a través de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997, dictada por el Tribunal Constitucional.

La mencionada sentencia, pronunciada en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990, promovidos respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la LS90, y los recursos de inconstitucionalidad 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos respectivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el TRLS92, supuso un "terremoto jurídico" (Pérez, 1997) que inició una amplia producción legislativa en materia urbanística en las CCAA.

El requerimiento de 7 de las 17 CCAA españolas se fundamentaba en la violación, por parte del Estado, de las competencias en materia urbanística y territorial que la CE78 reconocía de manera exclusiva para ellas, a través del artículo 148.1.3. Así, el Estado no tenía capacidad de promover una legislación básica de tipo urbanístico y territorial, ya que esta materia no se incluía en el artículo 149.1, dedicado a determinar sus competencias exclusivas.

Sin embargo, el legislador estatal, plenamente consciente de su incapacidad para legislar en materia urbanística y territorial[22], justificó la redacción de esta norma basándose en su papel de garante de 4 principios fundamentales: la igualdad de todos los españoles, la función social de la propiedad, el contenido económico del derecho de propiedad y la cobertura legal a una serie de instrumentos jurídicos. Sin embargo, esta particular interpretación no justifica el desarrollo normativo en materia de planeamiento del TRLS92, con escasos cambios en cuanto a la nomenclatura, contenido documental y jerarquía. De hecho, se enuncia por última vez el, nonato, Plan Nacional de Ordenación (con idéntico propósito y fracaso que en anteriores ocasiones) y se promueve la aprobación de PDTC ajustados a las respectivas normas autonómicas. A pesar de esto, se introducen algunas mejoras en este campo como la creación y regulación a través del artículo 10 del TRLS92 de los planes de conjunto[23]. Esta nueva figura de ordenamiento urbanístico se creó para su posible aplicación simultánea en varios municipios (o en un ámbito comarcal), en el caso de que éstos se vieran afectados por unas necesidades urbanísticas comunes y no hubiera acuerdo entre las entidades locales. Más allá de la evidente incapacidad del Estado para regular la materia, es destacable la posición de subordinación en la que el texto legal sitúa a la Administración Local con respecto a la Regional, que será la que

[22] El preámbulo de la LS90 dice: "La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana con el mismo o similar contenido al del Texto Refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las CCAA están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional".

[23] La aplicación de planes generales urbanísticos a más de un municipio ya estaba contemplada desde la LS75, que en su artículo 9 reconocía la posibilidad de que éstos abarquen "uno o varios términos completos". Sin embargo, no existía una regulación específica como tal hasta la promulgación del TRLS92.

decida 3 aspectos fundamentales: la extensión territorial del plan, el Ayuntamiento que deba redactarlo y la proporción del pago del mismo que corresponda a cada municipio.

A pesar de su corta vigencia, la más escasa de entre todas las leyes estatales de suelo, conviene analizar su contenido por los cambios que se produjeron con respecto a la regulación urbanística. Tal y como expone Fernández (1997), el TRLS92 sirvió de base para la confección de posteriores leyes autonómicas (en el caso de Canarias, Baleares, País Vasco y Asturias), e incluso, su texto fue adoptado, de manera íntegra y literal, por varias regiones hasta la promulgación de una propia, y evitar de esta manera el vacío legal producido (Fernández & Fernández, 2007), algo que trataremos con mayor profundidad con posterioridad. Este hecho explicita la aptitud urbanística de una norma que vio recortada su vigencia, no por defectos formales o legales, sino por cuestiones competenciales.

Así, la LS90 nombra en su exposición de motivos los dos elementos esenciales que promueven la innovación legislativa. Ambos son ya conocidos, y representan una preocupación tradicional para los legisladores estatales. En primer lugar, España ha experimentado desde mediados de siglo unos fuertes procesos especulativos por el incremento incesante del precio del suelo a pesar de que, desde la LS56, se ha fijado este problema como un objetivo prioritario. En segundo lugar, un hecho que atañe al presente estudio, la indisciplina urbanística. En este caso, el legislador atribuye el aumento del problema a la excesiva laxitud de las Administraciones competentes a la hora de aplicar la legalidad vigente, a la que tilda de inservible en ausencia de una acción administrativa y política firme en las diferentes clases de suelo.

Dentro del cuerpo normativo del TRLS92 se perciben esfuerzos, sin resultado exitoso, para hacer notar que, según el legislador, no existe intromisión en las competencias autonómicas. Así, el título de ley denominado "Régimen urbanístico del suelo" pasa a nombrarse como "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo", sin cambios relevantes en cuanto al hecho tratado (se mantienen las 3 clases de suelo, SU, SUB o apto para urbanizar y SNU, y se prevé que los municipios sin planeamiento clasifiquen su suelo en SU y SNU), pero con la adición de unos primeros artículos destinados a justificar, bajo los términos antes expuestos, la necesidad de este epígrafe (art. 5, 6 y 7 TRLS92).

En cuanto a la regulación específica del SNU (y del SUB no programado hasta la aprobación de un PAU), se produce una consolidación y refundido de la definición legislativa que de esta clase de suelo hacía el TRLS76. Por lo tanto, se mantiene el respaldo legal a la triple categorización del SNU en SNUC, SNUP y SNUEP, potenciando la importancia de esta última a través del artículo 17 del TRLS92, en el que se fija la capacidad del planeamiento urbanístico y territorial para prohibir, gracias a la delimitación de áreas de especial protección "cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél".

Además, se integra en la legislación estatal el desarrollo y regulación de las capacidades de intervención en esta clase de suelo. Se mantiene su destino, como reserva de suelo y salvaguarda de las actividades productivas y el medio, y se pone énfasis en la prohibición de realizar divisiones que contravengan la legislación agraria y parcelaciones de tipo urbanístico.

En cuanto al uso edificatorio del SNU, se mantiene cierta tolerancia con la construcción de viviendas, siempre y cuando tengan una vinculación a un uso agrario y respeten las condiciones arquitectónicas, estéticas y urbanísticas. Como novedad, se regula un procedimiento para que los órganos autonómicos puedan autorizar viviendas unifamiliares aisladas. Este sistema establecido constituye el germen de los expedientes de calificación urbanística en SNU y consiste en lo siguiente (art. 16.3 TRLS92):

1. Petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.
2. Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste al órgano autonómico competente.
3. Información pública durante quince días, al menos.
4. Resolución definitiva del órgano autonómico.

Una vez conseguida la autorización, la edificación no podrá llevarse a cabo hasta la aprobación de la correspondiente licencia municipal. De este modo, prohibido el derecho a urbanizar y al aprovechamiento urbanístico en el SNU, se adquiere el derecho a edificar a través del procedimiento mencionado.

La regulación del régimen de licencias, así como los supuestos en los que la edificación tenga lugar sin licencia o con una licencia ilegal (sean en ambos casos las obras legalizables o no), no varía sustancialmente con respecto a la legislación anteriormente vigente. Por lo tanto, aquellas edificaciones sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones que no sean legalizables deberán ser demolidas (a costa del interesado), procediéndose a la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa del terreno, aunque este último punto no será aplicable para edificaciones terminadas en SNU (art. 256 TRLS92). Por otro lado, aquellas que sí puedan adaptarse al régimen legal, lo harán mediante la apertura de un plazo de dos meses en el que el interesado podrá solicitar la licencia oportuna. El Ayuntamiento dispondrá de un plazo de 4 años desde la terminación de las obras para abrir un expediente que trate el caso.

En relación a la competencia sobre la inspección urbanística, al igual que en la legislación precedente, ésta recae sobre la Administración Local, a la que se añade ahora la Autonómica. No obstante, la responsabilidad última recae sobre la persona que ocupe la Alcaldía. En este nivel administrativo se definirá, como antes, si las infracciones serán leves o graves, alcanzando esta última categoría todo acto de parcelación urbanística en SNU y la realización de obras sin licencia en esta clase de suelo.

Un punto novedoso del TRLS92, como ya el legislador mostró en la exposición de motivos de la norma, es el endurecimiento del régimen sancionador y el incremento de los plazos establecidos para la persecución de las infracciones. Así, se hace corresponder los plazos de prescripción con la categoría de las infracciones, por lo que se pasa de tomar un año como referencia general, a establecer este periodo de caducidad para las infracciones leves y aumentarlo a 4 años para las graves.

En relación al régimen sancionador[24] se producen cambios en cuanto a la cuantía de las infracciones y las autoridades competentes para ejecutarlas (Tabla 3), ya que se incluyen las autonómicas. Así, las multas a los responsables de las obras ejecutadas sin licencia, y no legalizables, aumentan hasta el 30% del valor de lo edificado. En el caso de las ejecutadas sin licencia, pero legalizables, la cuantía de la sanción se mantiene. Por otro lado, permanecen inalterables algunos principios establecidos en el RDU78 como la prohibición de beneficio económico para el infractor o el carácter independiente de las multas.

Tabla 3.
Régimen sancionador y competencias para su imposición (TRLS92).

Autoridades competentes	Importe máximo de las multas (pesetas)
Alcalde	10.000.000 (municipios de hasta 25.000 habitantes); 100.000.000 (municipios de hasta 100.000 habitantes); 400.000.000 (municipios de hasta 500.000 habitantes); 800.000.000 (municipios superiores a 10.000 habitantes).
Órgano autonómico competente	1.200.000.000
Órgano colegiado ejecutivo de la CCAA	2.000.000.000

Fuente: elaboración propia a partir del TRLS92.

4.1.4. La cuarta regulación estatal de suelo. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

La STC 61/1997 había anulado gran parte del articulado del TRLS92 y "resucitado" el TRLS76, retrotrayendo la regulación del suelo en España a un periodo casi preconstitucional, por lo que urgía desarrollar una nueva legislación. Esta innovación de la norma estuvo muy influenciada por dos factores: el primero, antedicho, fue la clara delimitación de las competencias urbanísticas y territoriales, mediante sentencia judicial, y el inicio de un periodo de producción legislativa en esta materia por parte de las autonomías.

A pesar de las cautelas tomadas desde el Estado, la LS98 también fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional[25], resuelto a través de la STC 164/2001, de 11 de julio de 2001. La citada resolución falla parcial y mínimamente en favor de los denunciantes, declarando inconstitucionales sólo 2 de 27 artículos afectados (art. 16.1 y 38 LS98), referidos a la regulación de procedimientos, y una disposición final, dedicada a declarar legislación básica a muchos de los preceptos contenidos en la ley. En lo que atañe al SNU, dentro de los artículos recurridos se encuentra aquel que lo define (art. 9 LS98), siendo desestimado el recurso en este punto por considerar el TC que tiene "únicamente valor orientativo y ejemplificativo (Celma & Lora-Tamayo, 2003, p.313).

[24] El INE fija una tasa de variación del 88,0% entre junio de 1992 (fecha de aprobación del TRLS92) y junio de 2017, por lo que se estima que el valor de una multa de 10.000.000 pesetas correspondería en la actualidad con 112.990,29€.

[25] Recursos de inconstitucionalidad 3004/98 y 3182/98, promovidos por el Parlamento de Navarra; 84 Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

El segundo tuvo un matiz político-ideológico. El 5 de mayo de 1996 tomó posesión como Presidente del Gobierno José María Aznar López, cargo para el que había sido nombrado el día anterior. La llegada al poder del Partido Popular, tras 14 años de gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, presididos por Felipe González Márquez, supuso un giro en la política económica del país. De este modo, la ideología neoliberal de la remozada derecha española comenzó a desarrollar unas iniciativas tendentes a la liberalización económica de varios sectores. El urbanismo, que tradicionalmente ha constituido en España un nicho de empleo (mayoritariamente de baja cualificación) y rápido enriquecimiento (los prólogos de todas las leyes estatales de suelo denuncian los problemas que la especulación genera a la hora de ordenar adecuadamente el desarrollo urbano), se consolidó y potenció por iniciativa del Gobierno como uno de los pilares más importantes de la economía.

Tan sólo 34 días después del anuncio en el BOE del nombramiento del nuevo Presidente del Gobierno, fue proclamada en las páginas del mismo la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, que ya desde la primera línea de su exposición de motivos dejaba claro su propósito:

> "Dada la situación del mercado de suelo y la vivienda, se hace necesaria la aprobación de unas primeras medidas que ayudarán a incrementar la oferta de suelo con la finalidad de abaratar el suelo disponible. Las modificaciones propuestas de la legislación urbanística están también orientadas a simplificar los procedimientos y a acortar los plazos vigentes. Se conseguirá así, avanzar en el logro del objetivo público de garantizar con mayor facilidad el acceso a la vivienda y a reducir la enorme discrecionalidad ahora existente".

Flexibilización y desregulación como recetas para la reactivación del mercado inmobiliario, lo que denotaba su carácter extremadamente economicista y neoliberal. No obstante, el nuevo paradigma político-económico tuvo, según Bassols (2012), dos antecedentes claros en lo teórico y práctico. En primer lugar, el "Informe sobre Suelo y Urbanismo en España" (1996) elaborado por la Comisión de Expertos sobre Suelo y Urbanismo, creada en 1993, incitaba a la asunción de las tesis neoliberales en lo económico y, por lo tanto, en lo urbanístico. En segundo término, y a nivel autonómico, tuvo lugar la aplicación de estas tesis a través de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana, bajo gobierno socialista. Como principal novedad de este cuerpo legal está la creación de la figura del agente urbanizador, que según la definición que Corchero (2015) extrae de la legislación valenciana, es "el agente público responsable de ejecutar la actuación", pudiendo ser asumida esta responsabilidad por la Administración en el ejercicio de sus competencias, o "mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular (sea o no propietario del terreno)" (p.66-67). Desde este momento, la transformación urbanística se desliga del derecho de propiedad, iniciándose una importante reactivación del sector inmobiliario a través de la iniciativa privada.

Entre las medidas adoptadas en este breve texto legal estaban la supresión de la categorización del SUB, que volvería a tener carácter unitario en los PGOU promulgados desde su aprobación. Mientras, en aquellos ya vigentes, los PAU de iniciativa pública o privada podrían ser aprobados sin concurso gracias a este RDL. También se redujo la cesión de suelo a los Ayuntamientos que se fijaría en el 10% (antes del 15%), y se produjo el establecimiento de un límite máximo (de dos

meses) para el sometimiento de los documentos de planeamiento a información pública, antes fijado en un mes como mínimo. De la misma forma, se reducía en un mes el plazo máximo de información pública y tramitación de otros supuestos. Además, mediante la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, se atribuyó al Alcalde la capacidad para aprobar planeamiento urbanístico de desarrollo.

Con el mismo carácter urgente, y como precedente inmediato de la nueva legislación de suelo, se aprobó la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios profesionales, para consolidar con rango de ley lo aprobado por el anteriormente citado RDL. De hecho, ambos comparten idéntica exposición de motivos y texto en su articulado.

Por lo tanto, la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, venía precedida y acompañada de un desarrollo normativo que indicaba el signo de la nueva regulación estatal. Pese a no ser una legislación urbanística y territorial, habida cuenta de las consecuencias jurídicas que esto le había acarreado al Estado, esta norma es una de las más influyentes en el urbanismo español. El legislador alude a la propia STC 61/1997 para justificar la materia regulada en esta Ley, situándola en el ámbito de la regulación de "las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional" y otras cuestiones con incidencia en el urbanismo como "la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común". En lo concreto, esto significaba que la nueva norma no podía definir ni regular el número y tipo de instrumentos de clasificación urbanística, ni concretar los sistemas de gestión o un régimen de disciplina urbanística, pero sí podía, como así lo hizo, establecer un régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Además, este modelo de escasa normativización se encuentra dentro de la línea marcada por el gobierno y se demuestra en este texto legal, de escasamente 44 artículos. De hecho, el legislador apunta a la sobrerregulación de determinados procedimientos y a la excesiva intervención administrativa como dos de los causantes principales de la demora de la práctica urbanística. De esta forma, sitúa a las derogadas normas LS90 y TRLS92, como ejemplos más significativos y extremos de este proceder.

Si bien es cierto que los textos legales nominan al SUB, en particular al no programado, como el protagonista de la reforma, la verdadera transformación, esencial para el futuro inmediato del país, fue el cambio en la definición y conceptualización del SNU. Tradicionalmente el SNU, antes SR, tenía la consideración de residual, por lo que su clasificación se encontraba a expensas de la previa delimitación de SU y SUB (o SRU). A efectos prácticos, en especial dentro de las primeras legislaciones estatales, esto significaba una escasa, cuando no nula, valorización del SNU, que ni siquiera recibía por parte de la planificación urbanística un tratamiento diferencial a nivel interno acorde con la heterogeneidad que contenía. Los avances en la protección y salvaguarda del medio, y su correspondencia con una delimitación más oportuna y certera del SNU mediante su triple categorización en SNUC, SNUP y SNUEP, fueron empleados por el legislador para justificar, de manera tergiversada, las medidas tomadas.

Así, el suelo residual pasaría a ser el SUB, en virtud del artículo 10 de la LS98, lo que para Rullán (1999) significa que "la nueva regulación pone la gravedad a favor de la expansión urbanística"

(p.16) al tener que demostrar el planificador porqué el SNU no es adecuado para su transformación[26]. La nueva condición del SUB se expresa incluso a nivel formal (por primera vez su definición aparece la última en el texto):

> Artículo 10. Suelo urbanizable.
>
> El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

Esto contrasta claramente con los criterios de delimitación del SUB según la legislación anterior de suelo, ya que ésta debería estar apoyada por proyecciones demográficas reales, lo que liberaba de presión y carga urbanística al SNU. Ahora, sin embargo, la clasificación del SUB se fundamenta en la necesidad de suelo para abaratar su precio en el mercado inmobiliario, idea que el Gobierno estatal había reforzado anteriormente con la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, que modifica la definición de SNU en la LS98 para ajustarlo únicamente a aquellos espacios que merezcan protección por la concurrencia de valores medioambientales, agrícolas, ganaderos, forestales, etc. Un suelo en el que además los propietarios, en tanto en cuanto no se produzca la transformación urbanística, "tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos" (art. 15 LS98). No es por tanto una cuestión demográfica, sino económica. Es, además, una decisión basada en potencialidades con repercusiones dinerarias, por lo tanto, una técnica especulativa que se aleja de la función social del urbanismo y del propio Estado. El propósito enunciado sí contenía una justificación social (reducción del precio de la vivienda), pero su resultado real (desarrollo inmobiliario sin precedentes y sobredimensionado crecimiento artificial) demuestra su verdadera intención y el fracaso del objetivo expuesto.

Según Agudo (2010), la utilidad de la LS98 para los motivos anunciados por el legislador no fue tal debido a tres hechos: la falta de inmediatez en la oferta de suelo, la ausencia de una verdadera re-delimitación del SNU acorde con los principios que definía la Ley, y el distanciamiento entre la regulación urbanística autonómica y la ley estatal de suelo en cuanto a estos aspectos. Todos ellos se pueden resumir en un aspecto competencial, ya que "el Estado puede definir básica y genéricamente las clases de suelo, pero no puede articular cómo se interrelacionan entre ellas desde o para una determinada configuración urbanística" (Alli, 1998, p.440). En consecuencia, las repercusiones no fueron las prometidas, especialmente en el objeto de cambio afectado, que iba a ser el SNUC.

Bajo una perspectiva economicista, este suelo, que surgía mediante la técnica de revelado negativo, adquiere un atractivo inmobiliario. De este modo, el régimen de valoraciones del suelo (incluido el SNU) cambia, y pasa de estar estrechamente vinculado a la clase y categoría

[26] La Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, realiza una modificación del artículo 9, que define el SNU, para incluir aquellos terrenos que "por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística" deban pertenecer a él.

de suelo que tienen, a añadir variables de mercado. Así, a diferencia de lo establecido por el TRLS92, la LS98 "valora expectativas, no derechos adquiridos" (Roca, 1998, p.306). Se impone un criterio que emplea un método de valoración a través de fincas análogas, lo que no excluye de este sistema las posibles valoraciones llevadas a cabo atendiendo a anteriores transacciones o expectativas inmobiliarias.

Debido a la supuesta falta de valores medioambientales o productivos a proteger, el SNUC se convierte en un suelo de reserva urbana en su sentido más amplio (tanto como sinónimo de SUB como por su consideración como despensa). Por el contrario, algunos autores piensan que las posibilidades de construcción de una vivienda en SNU (en especial, las desvinculadas de cualquier explotación agraria) son ahora más limitadas, al estar subordinadas al procedimiento de autorización previsto en la legislación autonómica (Sibina, 2006).

Acotados los elementos relevantes del territorio, por su valor estructural, medioambiental o productivo, el resto del espacio no encuentra impedimentos para su transformación urbanística a ojos del legislador, por lo que el SUB, si así se necesita para abaratar el precio de suelo, podrá extenderse hasta el mismo borde del SNUP o el SNUEP. La aplicación de estos preceptos por parte del legislador y del gobierno demuestran un absoluto desconocimiento (o peor aún, desprecio manifiesto) de los valores intrínsecos del territorio como signo y vestigio de las sociedades que lo habitan. De la misma forma, permiten un acoso urbanístico a espacios de alto valor y vulnerabilidad, al posibilitar la supresión de unas áreas de amortiguamiento.

Debido a la extendida discrecionalidad a la hora de clasificar el SUB, de nada valen las restricciones heredadas de otras legislaciones para el SNU, como la prohibición de parcelar urbanísticamente esta clase de suelo.

Así, dice la LS98, apodada por diversos autores como "ley del todo urbanizable" (Fernández, 2006; Amat, 2009; Vives & Rullán, 2014; entre otros), en su exposición de motivos que:

> "Pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurran razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado".

Y continúa:

> "En ese amplio suelo urbanizable que, siguiendo este criterio, delimiten los planes, podrán, por lo tanto, promoverse actuaciones urbanísticas en los términos que precise la legislación urbanística en cada caso aplicable…"

Las consecuencias territoriales que el periodo iniciado por esta innovación legislativa produjo afectaron particularmente a los espacios aledaños de las ciudades y de las zonas turísticas, es decir, las áreas de mayor atractivo inmobiliario. Sin embargo, la desorbitada reclasificación de terrenos, que pasaron de SNU a SUB (ejecutada o no la urbanización y edificación), supuso la desarticulación de un sistema de garantías para la salvaguarda del territorio en todo el país. La LS98 había legitimado el argumento de que la transformación urbanística era sinónimo de desarrollo económico y éste, preponderante sobre cualquier otra variable. Este hecho tuvo un trasfondo ideológico claro, que arrojaba candidez sobre cualquier iniciativa trasformadora con

independencia de la tipología o clase de suelo que ocupara, o de los valores que estuvieran en peligro.

Si bien es cierto que las competencias urbanísticas pertenecían a las CCAA, la realidad generada posteriormente demostró que las acciones legislativas del gobierno estatal en materias tangenciales y sectoriales desbordaron las medidas correctoras, de esta LS98, que las regiones implantaron para sus respectivos territorios. La corriente económica positiva relanzo las tesis neoliberales, que defendían el carácter beneficioso para la economía e inofensivo para el medio de los desarrollos urbanísticos. Un razonamiento que ha resultado particularmente dañino y falaz dentro de un contexto rural, dónde en determinados municipios, apoyándose en la consideración extremadamente positiva de la transformación urbanística, se han promovido desarrollos urbanísticos en SU y SUB, y permitido incrementos edificatorios irregulares en SNU.

4.1.5. La quinta y vigente regulación estatal de suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

La producción legislativa del estado en materia de suelo culmina, hasta el momento, con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y sus posteriores textos refundidos, puestos en vigor mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que deroga el anterior.

Según lo anunciado por el legislador de la LS07 en su exposición de motivos, "no es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados". Sin embargo, y al igual que sus predecesoras dentro del periodo democrático, ha tenido que enfrentarse a diversos recursos de inconstitucionalidad[27], aunque éstos han sido superados de forma mayoritariamente favorable para el Estado. Así, la STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, referida a los mencionados recursos, declara inconstitucional sólo una fracción del artículo 22.1 LS07 y del artículo 23.1. TRLS08, con unas repercusiones que detallaremos más adelante.

Esta nueva ley estatal de suelo confronta con la anterior por un motivo fundamental. La LS98 había producido una transformación socioeconómica de la realidad española, basada en un modelo de corte neoliberal y especulativo que estaba dando sus frutos a nivel macroeconómico ("milagro económico español", Rodrigo de Rato y Figaredo, Vicepresidente primero del Gobierno de España y Ministro de Economía, *dixit*) y microeconómico (por la reducción de la tasa de paro y el aumento de las rentas). Sin embargo, este modelo estaba fundamentado sobre unos débiles cimientos (escalada especulativa por las excesivas facilidades de crédito y la burbuja inmobiliaria) con graves implicaciones sobre el consumo del territorio y escasos rendimientos sociales en relación al volumen de plusvalías generadas para la iniciativa privada.

[27] Recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007, promovidos respectivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y el Gobierno de Canarias.

Entonces, el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, promovió la renovación legislativa bajo unos parámetros que contemplaran dos aspectos fundamentales: la función social del urbanismo y la sensibilidad medioambiental, este último punto muy desarrollado por el artículo 15 de la LS07 (extendido en el mismo artículo mediante el TRLS08 y completado en el artículo 22 del TRLSRU15) que regula detalladamente el procedimiento de evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Es por tanto un matiz ideológico, al igual que en la ley precedente, el detonante de su creación.

En la ya citada exposición de motivos de la LS07, se apunta rápidamente al excesivo protagonismo que tomó la iniciativa privada durante la década precedente, y las consecuencias de éste, como el encarecimiento del coste de las infraestructuras por el sistema de valoraciones impuesto por la LS98. Del mismo modo, se incide en las consecuencias de la designación del suelo urbanizable como residual, y se propone en la ley un nuevo régimen de suelo, que define no ya su carácter urbanístico, sino su "situación básica". De este modo, se formula una división reduccionista que no confronta con las competencias autonómicas en materia urbanística. Según la redacción actual del artículo 12 del TRLSRU15 (art. 21 TRLSRU15), modificada con respecto a la original por la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (L3R), las situaciones básicas de suelo son:

a) Suelo rural (SRL): a nivel de clasificación urbanística, ésta comprende el SNU y el SUB, pues dentro de su definición se incluyen las empleadas en la legislación precedente para especificar el SNUC, SNUP y SNUEP y, además, aquel suelo "para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado". Este hecho supone un cambio relevante en cuanto a la consideración del SUB, por definición una situación transitoria, pero siempre más ligada a su destino, el SU, que a su origen, el SNU. El nuevo régimen de valoraciones que estableció la LS07, está en estrecha relación con esta nueva consideración.
b) Suelo urbanizado (SURB): perfectamente homologable con el SU, ya que en él se circunscriben los suelos que, legalmente incluidos dentro de la malla urbana, estén urbanizados o provistos además de la red de abastecimiento, servicios e infraestructuras, y, por último, edificados en el porcentaje mínimo que fije la legislación autonómica vigente. También se incluirán dentro de esta división básica de suelo los núcleos rurales tradicionales, legalmente asentados en el medio rural. Las modificaciones anteriormente enunciadas atañen precisamente a este punto, apuntillando que esta inclusión tendrá efecto si la legislación autonómica así lo prevé. Además, se detalla que "el suelo que sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado".

En lo referente al SRL, por contener este al SNU, es importante destacar que el artículo 13, destinado a la regulación de la utilización de este tipo de suelo, ha sido derogado por la L3R. No obstante, su contenido queda traspuesto al artículo 13 del TRLSRU15 y renombrado como "Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades". En él, más allá de las tradicionales restricciones, como la prohibición de realizar parcelaciones urbanísticas en

SNU, el legislador pone énfasis en la sensibilidad medioambiental que deben tener los nuevos desarrollos urbanísticos. Así, recuerda en su punto 3 que la legislación aplicable estará siempre supeditada a preservación de los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos, y que ésta, además, es competencia comunitaria, por lo que toda alteración de la delimitación de espacios protegidos corresponderá a la UE y se basará en criterios científicos:

> "3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación".

Con esta precisión en la regulación se pretende evitar cualquier intento de ocupación y desarrollo urbanístico dentro de los espacios de mayor valor ambiental o cultural. La LS98, como ya comentamos anteriormente, había permitido la expansión urbanística hasta el borde mismo de los espacios naturales. Las dinámicas urbanísticas generadas en la periferia de estos espacios provocaron que, en algunos enclaves, estos límites se saltaran mediante procedimientos y fenómenos irregulares, degradando de este modo los espacios protegidos. Por esta razón, es sumamente importante la inclusión de la expresión "cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural", ya que incide en que la transformación urbanística, sea legal o ilegal, en el entorno o dentro de los espacios protegidos, no podrá esgrimirse como justificante de su re-delimitación y desprotección. Sin embargo, muchas de las urbanizaciones ilegales construidas dentro de estos espacios o en otros preservados de la urbanización dentro del SNU (incluidas zonas de dominio público), se han visto favorecidas por la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a través de la aprobación de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La disposición adicional tercera de esta última modifica el artículo 108 de la primera para impedir que los jueces, salvo en una situación de peligro inminente, puedan ordenar la demolición de las urbanizaciones ilegales, si antes no se han prestado las "garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe". Por un lado, esto significa una mayor responsabilidad social de los promotores y las administraciones, aunque en la práctica, esta medida ha permitido la supervivencia de desarrollos inmobiliarios ilegales. La regulación de este tipo de suelo continúa con el artículo 16 del TRLSRU15, previamente incluido en el artículo 9 de la LS07 y TRLS08. En él, se regulan los deberes y cargas que deberán asumir los propietarios, demostrando de nuevo una consideración especial con la preservación y salvaguarda del medio natural. Por lo tanto, los deberes incluyen labores de mantenimiento del terreno y su masa vegetal a fin de que se eviten riesgos naturales tales como procesos de erosión, inundación e incendios, entre otros. Todos ellos, siempre a cargo del propietario, servirán además para "garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire". Por otro lado, también se mencionan los supuestos en que se realicen sobre estos terrenos obras destinadas a usos desvinculados con su explotación primaria, por

ejemplo, viviendas. En este caso, se establece la obligación para el propietario, como ya venían realizando las legislaciones precedentes, de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras y la conexión de éstas a la red de abastecimiento, para posteriormente entregarlas gratuitamente a la Administración.

Tabla 4.
Esquema básico del sistema de clasificación y categorización urbanística del suelo en la legislación estatal española.

Legislación	**División**			
LS56	Clases	SU	SRU	SR*
	Categorías			*Sin categorización. Protección a través de Planes Especiales.*
LS75 *TRLS76*	Clases	SU	SUB	SNU
	Categorías	SUC / SUNC	SUBP / SUBNP	SNUC* / SNUP / SNUEP
LS90 *TRLS92*	Clases	SU	SUB	SNU[1]
	Categorías	SUC / SUNC	SUBP / SUBNP[1]	SNUC* / SNUP / SNUEP
LS98	Clases[2]	SU	SUB*	SNU
	Categorías[2]	SUC / SUNC		SNUC / SNUP / SNUEP
LS07 *TRLS08* *TRLSRU15*	Situación básica de suelo	SURB	SRL *A pesar de que la legislación estatal no es competente para estos asuntos, se entiende implícitamente la devolución del carácter residual al SNUC.*	
*Tipología de suelo definida por su carácter residual.				
[1] Regulación conjunta.				
[2] Clases atendiendo al régimen de valoraciones, no urbanísticas, aunque en relación con ellas.				

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al régimen de valoraciones vigente, regulado por el TRLSRU15 en su artículo 36 para el suelo rural (anteriormente en los artículos 22 y 23 de la LS07 y TRLS08, respectivamente), se establece un método que tendrá en cuenta la renta anual real o potencial de los terrenos, la que resulte siempre más beneficiosa para el propietario a efectos de posibles indemnizaciones, expropiaciones, etc. La renta potencial se calculará acorde con "el rendimiento del uso, disfrute

o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable", eliminando así cualquier valoración basada en términos de especulación inmobiliaria derivada del planeamiento. Estos valores se podrán corregir al alza, teniendo en cuenta aspectos como la localización, accesibilidad "a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico". Este último punto es al que atañe la STC 141/2014, pues la anterior redacción del texto fijaba un tope en la revisión de su valor (hasta un máximo del doble) acorde con estos elementos, algo que el TC consideró materia competencial de las CCAA.

Si centramos el análisis en la valoración de las edificaciones, debemos exponer que éstas se tasarán de acuerdo a su antigüedad y estado de conservación, y con independencia de los terrenos, siempre que se ajusten a los parámetros legales en su construcción. En caso de que las edificaciones estén en situación de fuera de ordenación, "su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil" (art. 35 TRLSRU15). La producción legislativa estatal en materia de urbanismo ha producido notables cambios en el sistema de clasificación y categorización urbanística del suelo (Tabla 4), lo que ha influido en la legislación urbanística autonómica, con diversas consecuencias territoriales.

4.2. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DE LAS CCAA ESPAÑOLAS

La producción legislativa de las regiones españolas puede considerarse tardía en relación a la fecha que marca el traspaso de competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Así, la propia CE78, que en su artículo 2 reconoce el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España, recoge también la capacidad de que éstas creen sus propios cuerpos normativos para regular su ordenamiento urbanístico y territorial. Esto significa que dicho traspaso se produjo incluso antes de la existencia de aquellas como CCAA, ya que los primeros Estatutos de Autonomía fueron aprobados mediante Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979[28] (Tabla 5), mientras que la producción legislativa de las regiones se realizó mayoritariamente tras la STC 61/1997. Se puede considerar por tanto que la legislación urbanística autonómica es reactiva, ya que surgió tras la anulación del texto básico estatal y la orfandad provocada en esta materia. La celeridad de las CCAA por ejecutar la potencialidad que el texto constitucional les otorgaba para adquirir su categoría como unidad administrativa y de autogobierno dentro del Estado español, no fue tal a la hora de adquirir determinadas competencias como el urbanismo. A pesar de lo dicho, algunas CCAA ya habían aprobado sus cuerpos legales de forma precedente a la STC, aunque esta no fue la tónica general. De hecho, sólo las regiones de Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid lo hicieron de forma integral antes de la citada resolución judicial. Por lo tanto, la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de la Comunidad de Navarra puede considerarse la pionera en materia urbanística dentro del ámbito nacional[29].

[28] Las CCAA del País Vasco y Cataluña fueron las primeras en constituirse como tal, mediante la publicación en el BOE, el 22 de diciembre de 1979, de sus respectivas leyes orgánicas, 3/1979 y 4/1979.

[29] La regulación de la ordenación territorial por parte de las CCAA fue en todos los casos precedente, o máxime simultánea, a la urbanística. Sirva de ejemplo la rápida aprobación de la legislación en materia de ordenación territorial en Cataluña a través de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

Tabla 5.
Fecha de aprobación de los Estatutos de Autonomía y primera producción legislativa de las CCAA.

CCAA	Fecha aprobación Estatuto de Autonomía	Fecha aprobación primera legislación integral en urbanismo	Periodo de tiempo
Andalucía	30 de diciembre de 1981	17 de diciembre de 2002	20 años, 11 meses, y 15 días
	LO 6/1981	Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía	
Aragón	10 de agosto de 1982	25 de marzo de 1999	16 años, 7 meses, y 15 días
	LO 8/1982	Ley 5/1999 Urbanística	
Asturias	30 de diciembre de 1981	19 de abril de 2002	20 años, 3 meses, y 17 días
	LO 7/1981	Ley del Principado de Asturias 3/2002 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística	
Baleares	25 de febrero de 1983	25 de marzo de 2014	31 años, 1 meses, y 0 días
	LO 2/1983	Ley 2/2014 de ordenación y uso del suelo	
Canarias	10 de agosto de 1982	13 de mayo de 1999	16 años, 9 meses, y 3 días
	LO 10/1982	Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias	
Cantabria	30 de diciembre de 1981	25 de junio de 2001	19 años, 5 meses, y 23 días
	LO 8/1981	Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria	
Castilla y León	25 de febrero de 1983	8 de abril de 1999	16 años, 1 meses, y 12 días
	LO 4/1983	Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León	
Castilla-La Mancha	10 de agosto de 1982	4 de junio de 1998	15 años, 9 meses, y 23 días
	LO 9/1982	Ley 2/1998 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	
Cataluña	18 de diciembre de 1979	14 de marzo de 2002	22 años, 2 meses, y 24 días
	LO 4/1979	Ley 2/2002 de urbanismo	
Comunidad Valenciana	1 de julio de 1982	15 de noviembre de 1994	12 años, 4 meses, y 14 días
	LO 5/1982	Ley 6/1994 de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística	
Extremadura	25 de febrero de 1983	14 de diciembre de 2001	18 años, 9 meses, y 18 días
	LO 1/1983	Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	
Galicia	6 de abril de 1981	24 de marzo de 1997	15 años, 11 meses, y 18 días
	LO 1/1981	Ley 1/1997 del suelo de Galicia	
La Rioja	9 de junio de 1982	2 de julio de 1998	16 años, 0 meses, y 22 días
	LO 3/1982	Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	
Madrid	25 de febrero de 1983	28 de marzo de 1995	12 años, 1 meses, y 3 días
	LO 3/1983	Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo	
Murcia	9 de junio de 1982	24 de abril de 2001	18 años, 10 meses, y 15 días
	LO 4/1982	Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia	
Navarra	10 de agosto de 1982	4 de julio de 1994	11 años, 10 meses, y 23 días
	LO 13/1982	Ley Foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo	
País Vasco	18 de diciembre de 1979	30 de junio de 2006	26 años, 6 meses, y 12 días
	LO 3/1979	Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo	

Fuente: elaboración propia.

A ésta le siguieron ágilmente las de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística) y Madrid (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo). El resto fueron aprobadas con

posterioridad a la sentencia del TC, comenzando por la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, promulgada tan sólo 4 días después de la resolución judicial del alto órgano.

Bien es cierto que las CCAA autónomas habían iniciado la regulación de la materia urbanística de una manera parcial, esto es, regulando aspectos específicos como la valoración de los suelos, los patrimonios públicos de suelo, la gestión y coordinación administrativa e incluso la disciplina urbanística. Sin embargo, las normas establecidas no armaban un corpus legal necesario para ordenar totalmente el desarrollo urbanístico, por lo que la mayoría estaban apoyadas en la legislación estatal.

La invalidez de estas leyes por sí solas queda demostrada por las ya mencionadas consecuencias que generó la STC. Los gobiernos regionales se apresuraron a salvaguardar su ordenamiento urbanístico y la seguridad jurídica de sus actuaciones, mediante la aprobación de leyes de urgencia y transitorias.

Su contenido trasponía el articulado casi completo del TRLS92, en función de la producción legislativa parcial que hubiera tenido en esta materia cada una de las CCAA. Esta medida fue adoptada por al menos 8 de las 17 CCAA españolas, Extremadura entre ellas (Tabla 6).

Tabla 6.
Producción legislativa de carácter urgente y transitorio derivada de la STC 61/1997.

CCAA	Legislación urbanística urgente y transitoria tras STC 61/1997
Andalucía	Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de Andalucía.
Cantabria	Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
Castilla-La Mancha	Ley 5/1997, de 10 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Ordenación Urbana de Castilla-La Mancha
Castilla y León	Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo.
Extremadura	Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Madrid	Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo y Ley 3/1998, de 17 de marzo, por la que se modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1997.
Navarra	Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Aprovechamiento Urbanístico.
País Vasco	Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Fuente: elaboración propia.

4.2.1. Andalucía

La CCAA andaluza es la más poblada y segunda más extensa de España, con una superficie próxima a la del país vecino, Portugal. Sus condicionantes urbanísticos y territoriales (amplia red de centros urbanos, fuerte persistencia del sector primario en el peso de la economía, y gran desarrollo del sector turístico gracias a la presencia del litoral) han propiciado un elevado crecimiento inmobiliario, que en numerosas ocasiones se ha materializado en una expansión residencial irregular en el SNU (Figura 26).

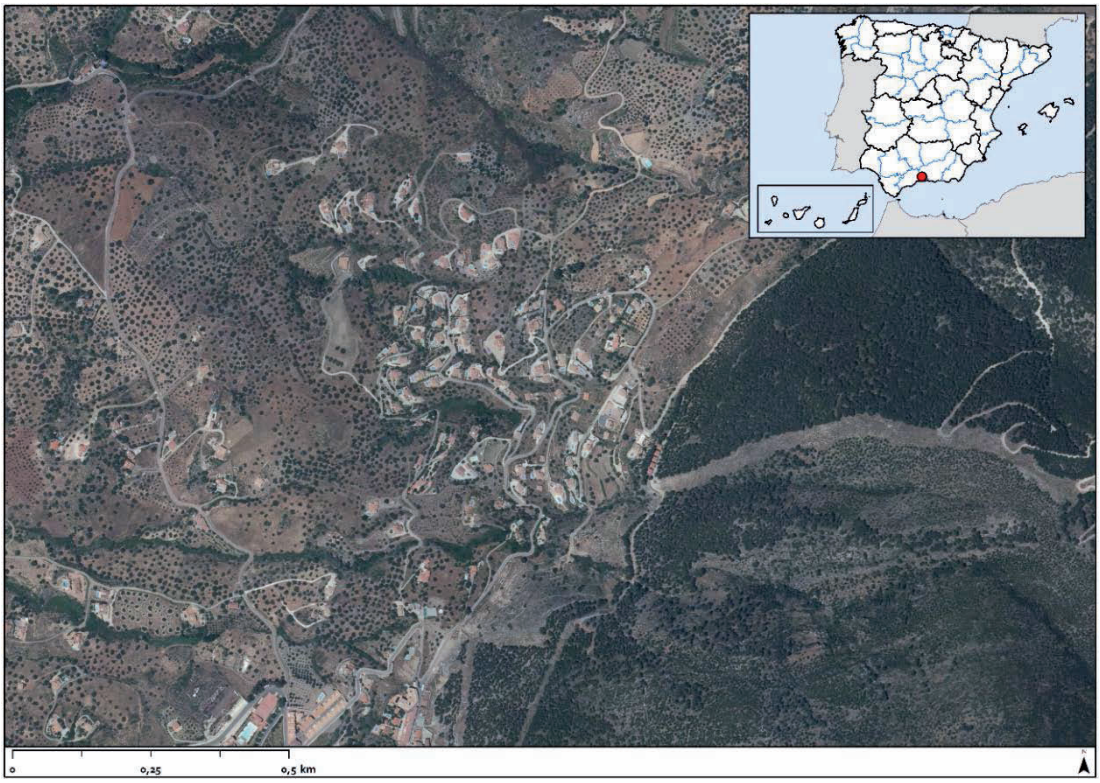


Figura 26. Desarrollo rururbano en la Axarquía (Alcaucín, Málaga).
Fuente: elaboración propia.

Desde muy temprano, la Administración Regional ha sido consciente de esta progresión espuria mediante diversos informes y estudios. El primero de ellos fue el "Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz", elaborado por la propia Junta de Andalucía, a través de la DG de Urbanismo. En él se declaraba la existencia de más de un millar de parcelaciones urbanísticas irregulares en la región a finales de la década de los 80. En el año 2000, el Defensor del Pueblo Andaluz, a través de su Informe especial al Parlamento titulado "Las urbanizaciones ilegales en Andalucía", denunciaba el problema, al mismo tiempo que situaba a la Administración Regional y Local como corresponsable de la magnitud e importancia de la proliferación de edificaciones residenciales en el SNU. En consecuencia, la Administración Regional, a través del organismo antes citado, ahora bajo el nombre de DG de Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargó un segundo inventario (Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable en Andalucía) que vio la luz en el año 2003 y cuyos resultados (más de 700 nuevas parcelaciones irregulares), cercioraron el imparable aumento de esta forma de poblar el territorio. Más recientemente, en el año 2015, el estudio titulado "El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía" (Piñero, Sainz, Morales & Morillo, 2015), encargado por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, dependiente de la Consejería de Fomento y Vivienda, vino a corroborar la persistencia de este hecho en, al menos, 176 de los 771 municipios andaluces, así como a justificar la producción legislativa de la CCAA. Los autores, dentro de este ámbito de estudio, encontraron un total de 2.246 enclaves, lo que se correspondía con 36.272 ha afectadas de SNU.

La prolija producción de estos análisis no sólo garantiza el conocimiento de la Administración, sino que evidencia la incapacidad para detenerlo y su magnitud, aun sin revelar con exactitud (recordemos que ningún análisis contiene cifras exactas sobre el número de viviendas ilegales, ya que los análisis se centran en agrupaciones de éstas, excluyendo las de carácter aislado).

A pesar de todo lo expuesto, Andalucía aprobó su primera y única ley integral en materia urbanística, amén de las modificaciones añadidas (11), en el año 2002, con un conocimiento preciso sobre la realidad del problema generado por el urbanismo ilegal. Esta norma vino a derogar la legislación estatal del año 1992, que fue puesta en vigencia a través de una ley de carácter urgente y transitorio. Así, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) rige la materia, acompañándose de otros textos legales específicamente dirigidos a la regulación del SNU.

Comenzando por la clasificación del suelo propuesta, la LOUA define 3 clases de suelo. Por un lado, el SU, categorizado en SUC y SUNC. Por otro lado, el SUB con una triple división en: ordenado (aquél con ordenación detallada en el propio plan), sectorizado (para el que se requiere un PP) y no sectorizado (el restante adscrito a esta clase de suelo). Por último, el SNU, que podrá ser categorizado en:

a) SNUEP por la legislación específica, homologable con el SNUEP del TRLS92.
b) SNUEP por la planificación territorial o urbanística, semejante al SNUP del TRLS92.
c) SNU de carácter rural o natural.
d) SNU de Hábitat Rural Diseminado, que acogerá asentamientos vinculados en su origen al medio rural que proceda preservar, esto es, aquellos vinculados a procesos históricos como los de colonización agraria.

En atención a esto, se puede considerar que la naturaleza de suelo residual se otorga al SNU, alegando motivos relacionados con el principio de sostenibilidad.

La LOUA establece los PGOU como los únicos instrumentos de planificación general municipal y, por lo tanto, encargados de establecer esta clasificación expuesta.

De forma particular, la región andaluza ha decidido legislar el régimen de las edificaciones existentes en SNU, mediante el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que modifica en parte el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, según Llamas (2016), la CCAA de Andalucía, ante la imposibilidad de algunos Ayuntamientos de aplicar a determinadas parcelaciones urbanísticas las medidas establecidas por el Decreto, promulgó la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Este cuerpo normativo incide todavía más sobre este fenómeno irregular, particularmente importante en el territorio andaluz. De hecho, en esta CCAA existen numerosos movimientos asociacionistas destinados a defender el derecho de sus propietarios,

llegando incluso a tener representación política a nivel municipal[30]. El protagonismo de la población extranjera, especialmente británica, en el desarrollo residencial irregular ligado al potencial turístico de la región y las implicaciones sobre el derecho de propiedad, han propiciado debates en el Parlamento Europeo. Foro en el que, desde la perspectiva de algunos parlamentarios, se ha cuestionado la oportunidad de conceder ayudas comunitarias a regiones en las que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE se puede ver vulnerada. Por estas razones de peso, la CCAA de Andalucía tiene vigente una intensa y prolija regulación de la materia.

De este modo, el Decreto 2/2012 reconoce la pérdida de la naturaleza residual[31] del SNU y la existencia de valores propios. Éste decreto clasifica las edificaciones presentes en él como edificaciones aisladas, asentamientos urbanísticos y asentamientos que constituyen Hábitat Rural Diseminado. Para determinados supuestos crea una situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, que ayudará a facilitar la regulación jurídica de estas edificaciones, y que en función de la redacción de la disposición adicional primera de la LOUA significa que:

1. Con carácter general sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones.
2. Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de la expropiación.

La identificación de las edificaciones y su clasificación según el Decreto 2/2012 corresponderá al planeamiento general, que las delimitará[32] e incorporará a la ordenación urbanística atendiendo a las disposiciones legales.

Las primeras de todas, las edificaciones aisladas, quedan divididas en función de su adecuación a la ordenación territorial y urbanística, constituyendo su situación con respecto a la licencia (vigente, contravenida o inexistente) el elemento clave para determinar las acciones a tomar (declaración de fuera de ordenación, procesos de regularización o de derribo).

En cuanto a los asentamientos urbanísticos, se prestará especial atención a su compatibilidad con el modelo territorial y urbanístico del municipio en el que se ubiquen. Así, no podrán

[30] El Partido Vecinal Regionalista, surgido de una plataforma ciudadana en defensa de la regularización urbanística de viviendas ilegales, obtuvo representación en el Consistorio Municipal de Chiclana en las elecciones del año 2011. Posteriormente, tras un pacto de gobierno con el Partido Popular, consiguió hacerse con la Concejalía de Urbanismo y Vías y Obras.

[31] Cabe separar en este punto el significado de carácter residual y de naturaleza residual. Si bien, en el primer caso, se refiere a la falta de criterios que fundamenten su clasificación de una manera pormenorizada, en el segundo caso, se refiere a la propia concepción de los valores que contiene esta clase de suelo por la propia Ley.

[32] En ausencia de planeamiento general urbanístico, se promoverá la creación de un avance de planeamiento para tal fin, que será considerado como una Ordenanza municipal.

incorporarse al planeamiento urbanístico, de ningún modo, aquellos asentamientos ubicados en suelos afectados por riesgos naturales o en los destinados a dotaciones públicas. La incorporación de estos asentamientos al planeamiento municipal será posible en SNUEP por la legislación específica (si son incompatibles con el régimen de protección), en SNUEP por la planificación territorial (si son compatibles con su régimen propio), en SNUEP por la planificación urbanística (si se acredita la inexistencia de los valores que determinaron la protección de dichos terrenos y siempre que la desaparición de esos valores no tenga su causa en el propio asentamiento). En este último punto se marca la línea que posteriormente seguirá la ley estatal del año 2007, al impedir que la proliferación urbanística irregular y sus consecuencias territoriales sirvan como justificación para la degradación de la clasificación urbanística de los terrenos.

El proceso de incorporación de este tipo de asentamientos seguirá las reglas marcadas por la legislación para el resto de propietarios, debiendo asumir éstos, además, el coste de la urbanización y de las infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los servicios urbanísticos básicos. No obstante, se fijan algunas excepciones si los asentamientos son colindantes con los núcleos de población existentes y reconocidos por el plan. El procedimiento de legalización de los asentamientos fija como condición *sine qua non* la recepción de la urbanización por parte del Ayuntamiento y que los propietarios cumplan con sus deberes urbanísticos.

Por último, los asentamientos que constituyen un Hábitat Rural Diseminado se verán sometidos a un régimen de protección y mejora de sus condiciones urbanísticas. La incorporación de nuevas edificaciones residenciales sólo será posible si éstas se encuentran ligadas a una actividad agraria.

Por su parte, el Decreto 6/2016, viene a regular de manera, si cabe más específica, las edificaciones construidas al margen de la legalidad vigente, esto es, las que se sitúan en parcelaciones urbanísticas que no tienen la condición de asentamiento urbanístico, y sobre las que existía un vacío legal que esta norma viene a llenar. Mediante este decreto se establece un plazo para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas (4 años desde la terminación de las obras[33], pasando éstas a una situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación), aunque se mantiene la inexistencia de limitación temporal para que la Administración actúe en favor de la restitución del orden jurídico alterado. El legislador, que define el fenómeno como "problemática social existente", precisa algunos aspectos regulados por el anterior decreto, como un máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley para que los municipios identifiquen estas edificaciones, acorde con la clasificación antes expuesta, o el establecimiento de mecanismos como la reagrupación de parcelas, a través de reparcelaciones forzosas (de las que quedan excluidas aquellas en una situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación).

En último lugar, y volviendo al texto del citado Decreto 2/2012, en su artículo 3.3 (incorporado a la LOUA en su disposición adicional decimotercera) se promueve una amnistía para

[33] Por lo tanto, estas medidas no se aplican para aquellas edificaciones que no hayan superado este plazo ni para las ubicadas en terrenos clasificados como SNUEP, Zona de Influencia del Litoral, bienes o espacios catalogados y espacios reservados para dotaciones públicas.

determinadas edificaciones. Tal procedimiento se regula legalmente dotando a estas edificaciones de un régimen similar al de las edificaciones con licencia. Para ello, éstas deberán contener una serie de requisitos, tales como haber sido construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LS75 (por ser esta la que constituya las bases del régimen de concesión de licencias en SNU) y no haber cambiado el uso que tenían en la citada fecha. Con esto se pretende no favorecer procesos de rehabilitación edificatoria y renovación urbana en el SNU, que vengan a incrementar la función residencial en estos ámbitos apoyándose en una construcción preexistente.

De manera general, pero aplicable a los hechos estudiados, se emplea un régimen disciplinar contenido en la LOUA y desarrollado por el ya mencionado Decreto 60/2010. En primer lugar, en cuanto a la concesión y anulación de licencias, se establece que será el municipio el competente. Además, se crea un procedimiento especial para edificaciones de nueva planta de vivienda unifamiliar aislada vinculada a un uso agrario, en el que los propietarios deberán tener aprobado un Proyecto de Actuación o Plan Especial, de forma previa y obligatoria a la concesión de licencia.

En segundo lugar, las labores de inspección urbanísticas quedan adscritas a los municipios y a la Consejería del ramo, que ejecutarán tal cometido a través de inspectores con plena autonomía y condición de agentes de la autoridad. Las labores, que se materializarán con visitas y redacción de actas, no solo se ceñirán al control de los actos edificatorios sino también de los administrativos. Los municipios, además, elaborarán y aprobarán Planes Municipales de Inspección Urbanística para coordinar las acciones en esta materia.

En tercer lugar, en los supuestos que quepa la legalización ésta seguirá en lo esencial el procedimiento habitual de concesión de licencias, aunque para su otorgamiento se deberán tener en cuenta aspectos como la superficie que exceda lo autorizado, la visibilidad desde las vías públicas, la incidencia de la obra en el resto del conjunto edificatorio, la solidez de la misma y la afección a barreras arquitectónicas. En cuanto a las obras que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, se dictará su demolición si se encuentran en los terrenos y plazos antes expuestos. En cualquier caso, se procederá a la aplicación del régimen sancionador establecido, que irá en función del grado de las infracciones (leves, graves y muy graves), al que corresponderá la aplicación de multas de cuantía proporcional a éste (de 600€ hasta 2.999€ para las leves, de 3.000€ hasta 5.999€ para las graves, y de 6.000€ hasta 120.000€ para las muy graves). No obstante, se utilizará un régimen específico para algunas infracciones, tales como la parcelación urbanística en terrenos del SNU (multa del 40% al 80% del valor de los terrenos) o la edificación en el SNU (multa del 75% del valor de la obra ejecutada).

En relación al régimen sancionador, el importe de las multas corresponderá al respectivo municipio, salvo en los casos en que el procedimiento haya sido iniciado por la Administración Regional. Su destino, una vez descontado el coste de la inspección, será la constitución o aumento del patrimonio público de suelo, siendo prioritaria la ciudad consolidada como espacio de inversión.

Por último, en cuanto a los plazos de prescripción se realizará una distinción entre las infracciones y las sanciones. Así, las infracciones graves y muy graves prescribirán a los 4 años

y las leves al año, mientras que las sanciones impuestas por faltas muy graves y graves prescribirán a los 3 años y las correspondientes a faltas leves al año.

4.2.2. Aragón

Los procesos de urbanización ilegal en la región tienen una fuerte impronta desde su aparición en la década de los años 70 y 80 del siglo pasado. La magnitud del problema incitó a la creación, por parte de la Diputación General de Aragón, de un catálogo de parcelaciones clandestinas en el año 1988. Las cifras arrojadas por este estudio fijaron en 64 las actuaciones residenciales irregulares, a pesar de que había importantes omisiones dentro del ámbito estudiado: los términos municipales de las 3 capitales de provincia (Betrán & Franco, 1994). Estudios desde la Academia paliaban este déficit, en particular el referido a la capital autonómica, Zaragoza. Según los datos de Sancho (1989), el área periurbana de esta ciudad acogía 170 parcelaciones ilegales y 8.000 parcelas construidas en 1985.

La CCAA de Aragón, desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía en el año 1982 ha legislado con carácter integral la materia urbanística en tres ocasiones. La primera de ellas, Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (posterior a la STC 61/1997) fue derogada por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, y ésta a su vez por el actual y vigente Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA). En materia territorial, esta ley se ve acompañada por el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

Al inicio, el TRLUA establece la tradicional triple clasificación de suelo, es decir, el territorio podrá quedar dividido en SU, SUB y SNU. Esta labor corresponderá al PGOU, como único instrumento de planificación urbanística municipal existente en la legislación autonómica de Aragón[34]. El primero de ellos queda dividido en SUC y SUNC, el segundo separado en SUB delimitado y SUB no delimitado y, por último, el SNU, queda categorizado en SNU especial (que aglutina al SNUP y SNUEP definido por la LS75) y SNU genérico (homologable al SNUC de la legislación estatal). Según el artículo 11 del TRLUA, y siguiendo la línea marcada por la LS07[35], el SNU recobra su consideración residual, que había perdido en la primera legislación autonómica por influencia de la LS98 estatal. El artículo 17 puntualiza aún más, al considerar específicamente al SNU genérico la clase y categoría de suelo residual.

Esta última categoría de SNU queda dividida además en varias subcategorías, según la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)[36]:

[34] Sin perjuicio de lo expuesto, los municipios con una población inferior a 2.000 habitantes podrán acogerse a un régimen urbanístico simplificado en virtud del artículo 288 del TRLUA, lo que a efectos prácticos significará la posibilidad de dotarse de un PGOU simplificado, conforme a lo establecido en el artículo 290 del TRLUA.

[35] El SNU de Aragón recobra su carácter residual tras la aprobación de la Ley 1/2008, 4 abril, por la que se establecen Medidas Urgentes para la Adaptación del Ordenamiento Urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, Garantías de Sostenibilidad del Planeamiento Urbanístico e Impulso a las Políticas Activas de Vivienda y Suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

[36] Decreto 78/2017, de 23 de mayo. del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento.

a) Protección del ecosistema productivo agrario.
    - Huerta.
    - Agricultura en el regadío.
    - Agricultura en el secano.
b) Protección del paisaje.
c) Protección del ecosistema natural.
d) Protección del patrimonio cultural.

En relación al SNU especial, la NOTEPA también establece subcategorías para proteger de manera específica determinados valores y elementos del territorio. Así pues, éstas serán:

a) Protección del ecosistema natural.
    - Espacios Naturales Protegidos.
    - Montes de Utilidad Pública.
    - Red Natura 2000.
    - Otros espacios protegidos de interés (comprende los terrenos preservados de su transformación urbanística por la legislación de protección medioambiental, no recogidos en las subcategorías anteriores).
b) Protección del patrimonio cultural.
c) Protección de riesgos.
    - Riesgo natural geológico.
    - Riesgo natural de inundaciones.
    - Riesgo natural de incendio forestal.
    - Riesgo natural meteorológico.
    - Riesgo natural sísmico.
    - Riesgo tecnológico por transporte de mercancías peligrosas.
    - Riesgo tecnológico en las conducciones de transporte de hidrocarburos y electricidad.
    - Riesgo tecnológico por actividades industriales.
    - Riesgo tecnológico radiológico y nuclear.
d) Protecciones sectoriales y complementarias.
    - Protección del sistema de comunicación e infraestructuras.
    - Cauces públicos.
    - Vías pecuarias.
    - Áreas de Defensa (uso militar).
    - Protección del Paisaje.

A pesar de lo dicho sobre la clasificación urbanística del suelo, cabe hacer un inciso en este punto por la influencia que las denominadas por la legislación autonómica como "zonas de borde" (antes "zonas periféricas") tienen sobre este particular y el uso residencial. En ellas, que serán siempre espacios contiguos al SU, se admitirán con mayor flexibilidad determinadas construcciones para posibilitar el desarrollo de los municipios, independientemente de su consideración como SNU especial o genérico. Entre estas edificaciones autorizables estarán las viviendas unifamiliares de no más de 300 m^2, en parcelas de superficie igual o superior a 3.000 m^2 (el Ayuntamiento podrá rebajar este tamaño previo informe del Consejo Provincial de

Urbanismo). En su ámbito espacial, las obras de conexión a las redes de abastecimiento y su mantenimiento correrán a cargo de quienes las utilicen.

Dentro de la categoría de SNU genérico también se establece un procedimiento de autorización del uso residencial, mediante edificios aislados que no puedan constituir un núcleo de población. De forma general, se fijan unas normas mínimas para ejecutar este derecho, que podrán ser más severas a nivel municipal: un máximo de una sola edificación por parcela, edificabilidad máxima de 300 m^2 de superficie construida, superficie mínima de la parcela de 10.000 m^2 y que quede adscrita a la edificación, manteniéndose el uso agrario o vinculado al medio natural de la misma (art. 34 TRLUA). En el SNU especial, la posibilidad de construir será mucho más restringida y dependerá de una autorización especial y de lo dispuesto en los instrumentos de planificación urbanística. En los municipios que carecieran de este instrumento, la construcción de edificaciones en el SNU seguirá el mismo procedimiento especial.

De hecho, en virtud de la disposición adicional primera del TRLUA, dentro de este grupo de municipios, los terrenos que reúnan las características por las que se define el SNU especial, obtendrán ese tratamiento a pesar de no existir instrumento de planificación urbanística municipal aprobado, y a éstos se sumarán los siguientes:

a) Las riberas y la zona de policía de 100 m de anchura de las márgenes en los cauces de corrientes continuas.
b) Los terrenos situados en una zona de 200 m de anchura desde la cota correspondiente al mayor nivel ordinario de las aguas en las lagunas, estanques naturales y embalses superficiales.
c) Los terrenos situados en una zona de 10 m de anchura a cada lado de las áreas arboladas que formen un ribazo o hilera de arbolado de longitud superior a 100 m.
d) Las áreas arboladas compactas con densidades de arbolado superiores a un árbol por cada 30 m^2, siempre que no sean objeto del cultivo agrícola.
e) Los terrenos con pendiente media superior al veinticinco por ciento.

Especialmente útiles en este caso serán las normas de directa aplicación sobre protección del paisaje, respeto de servidumbres y estándares de la edificación. Estas medidas suponen un paso adelante en la protección del suelo de la CCAA, que salvaguarda *a priori*, los valores que pudieran estar presentes en el territorio, al mismo tiempo que dilata el plazo de prescripción de las infracciones. En esta línea se enmarcaban acciones precedentes como el Decreto 85/1990, de 5 de junio, de Medidas Urgentes de Protección Urbanística en Aragón, de aplicación específica a determinados ámbitos de la región como el Pirineo, las Serranías, riberas, etc. Sin embargo, la protección del SNU gracias a este texto legal era relativa, porque se aplicaba el silencio administrativo positivo para autorizar actuaciones en esta clase de suelo[37].

[37] Una vez trascurrido el plazo establecido de 90 días para que la Comisión Provincial de Urbanismo se pronunciara sobre las autorizaciones en SNU, se entendía ésta como aceptada "siempre y cuando se hubieren aportado por el interesado los datos necesarios, de acuerdo con la normativa vigente y no existiera infracción del régimen urbanístico".

Sobre la concesión y suspensión de licencias, el TRLUA sitúa a la Administración Local como competente, al mismo tiempo que la encarga de las labores de inspección urbanística, sin perjuicio de que la Administración Regional pueda hacerlo de manera subsidiaria. Además, para salvar los posibles impedimentos provocados por las carencias de medios técnicos y humanos en los municipios más pequeños, se posibilita que aquellos con una población inferior a 5.000 habitantes deleguen en la Administración Regional esta tarea.

Posiblemente, este reparto de competencias derive de la compleja relación entre las capacidades de la Administración Local, su acción política y la expansión del urbanismo ilegal en la región, que fueron apuntadas por Isidoro Esteban Izquierdo, Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes en 1994, como una de las principales dificultades a superar para el problema (Betrán & Franco, 1994, p.9):

> "La dificultad de la tarea disciplinaria se sumaba a una visión de su ejercicio como peligrosa causa de impopularidad y de desgaste político. En muchos municipios, además, la llegada de las ocupaciones ilegales se vio como una incorporación posibilista al tren del crecimiento y del desarrollo que podía romper con imparables pérdidas de población".

Las citadas labores deberán llevarse a cabo mediante los inspectores urbanísticos, que según el TRLUA tienen la condición de agentes de la autoridad (art. 264), y podrán ser apoyados por agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado o de los cuerpos de policía, regionales y locales. En el ejercicio de sus funciones deberán levantar actas y diligencias, que tendrán la naturaleza de documentos públicos (art. 266 TRLUA).

El régimen sancionador divide las infracciones en tres tipos, al que corresponderán distintos plazos de prescripción, a contar desde que se hubieran cometido los hechos o, en su defecto, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. El primer lugar, las infracciones leves serán sancionadas con una multa de 600€ a 6.000€ y prescribirán al año. En segundo lugar, las infracciones graves serán sancionadas con una multa de 6.000,01€ a 60.000€, y su plazo de prescripción será de cuatro años. Por último, las infracciones muy graves, sancionadas con una multa de 60.000,01€ a 300.000€, prescribirán a los 10 años. Dentro de este último grupo se incluyen la parcelación urbanística en SNU y las obras de edificación ubicadas en SNU especial.

No obstante, en el caso de las parcelaciones ilegales en SNU, el TRLUA prevé un procedimiento para regularizar su situación (Figura 27). Para ello deberán cumplir una serie de requisitos, como ser anteriores al 20 de marzo de 2012, estar incluidas en el censo de parcelaciones ilegales elaborado por la DG de Urbanismo[38], ser viables técnica y económicamente, y no estar ubicadas en terrenos objeto de especial protección. Mediante el mismo, los PGOU podrán reclasificar como SUB o SUNC los terrenos afectados, y las parcelaciones adaptarse a la legalidad urbanística a través de la aprobación y ejecución de planes de desarrollo.

[38] El plazo para la elaboración del citado censo es de 6 años a contar desde el 20 de marzo de 2012. Del mismo modo, según el TRLUA se podrá elaborar un "censo de ámbitos degradados por la realización de actuaciones urbanísticas ilegales aisladas" para acelerar la reposición de la legalidad infringida al estado anterior a la infracción, mediante la elaboración y ejecución de un Plan Especial.

En cuanto a la prescripción de las sanciones, éstas prescribirán a los 3 años de su imposición en el caso de las muy graves, a los 2 años en el caso de las graves, y al año en el caso de las leves, en virtud del artículo 284.5 del TRLUA.



Figura 27. Urbanización Condefuentes (Zaragoza). Desarrollo ilegal pendiente de regularización. Fuente: elaboración propia.

La creación de procedimientos de regularización urbanística de actuaciones ilegales en SNU fue muy anterior a los fijados por la vigente ley autonómica en materia urbanística, e incluso precedentes a la primera de todas ellas. El, hoy derogado, Decreto 77/1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística, fue pionero al tratar este asunto. En palabras de Tejedor (1996), la necesidad de adoptar este tipo de medidas era "incuestionable", por la dimensión del problema y por cuanto suponía una vía intermedia entre la reclasificación de terrenos y la restauración completa de la legalidad urbanística. Uno de sus cometidos principales fue discernir entre aquellas parcelaciones ilegales que pudieran ser objeto de regularización y aquellas que no. Para ello se servía de la ubicación de las mismas, las restricciones de los terrenos que las contenían y la viabilidad económica del proceso de legalización. En el caso de que el procedimiento fuera viable, las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio (en los supuestos que atañían a un solo municipio) o el Consejo de Ordenación del Territorio (en el caso de las capitales de provincia y en el resto de los supuestos) procedían a incluir a éstas en un "Área de Regularización Urbanística". A cada una de ellas le correspondía un Plan Especial de Regularización, en el que se fijaban las condiciones y estándares urbanísticos (incluidas las cargas urbanísticas en materia de cesión de terrenos) necesarios para su regulación. En este caso, la reclasificación de SNU a SU, sólo tendría lugar cuando las circunstancias fácticas en términos de urbanización y consolidación de la edificación lo posibilitaran.

Desde el planeamiento también han surgido tentativas encaminadas a solucionar el problema. Así, el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza del año 2001 "creó la zonificación K dentro de la clase de SUNC con objeto de permitir la legalización urbanística de núcleos de población irregulares consolidados surgidos en SNU en la década de los setenta y ochenta" (Cortés, 2011).

Por último, es preciso apuntar que al igual que en otras legislaciones autonómicas, la competencia en la aplicación de sanciones corresponderá al Alcalde en las que tengan carácter leve, mientras que las restantes incumbirán al Ayuntamiento Pleno, pudiendo el Director General de Urbanismo ser además competente para penalizar las muy graves.

4.2.3. Asturias

El Principado, debido a sus particularidades geomorfológicas y climáticas, así como a la presencia de la costa, muestra un sistema de asentamientos humanos menos concentrado que en el interior de España. "Asturias ha sido casi siempre un territorio fragmentado, organizado en terrazgos de extensión reducida, necesitado pues de un poblamiento muy disgregado" (López, 2016, p.108). De ahí que, el crecimiento residencial tradicional disperso y ligado a las actividades agropecuarias haya sido contemplado en la legislación asturiana, no sólo como una forma de poblar el territorio, sino como un valor más a proteger. Esto sitúa al legislador ante el reto de fijar bien los criterios y límites para el establecimiento de la función residencial en el SNU.

El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, es la norma actual y en vigor del Principado de Asturias (TROTU). Este texto legal supone un compendio actualizado de gran parte de la producción legislativa en esta materia desde la adopción de competencias por parte de la CCAA. Entre las normas derogadas se encuentra la primera legislación integral en materia urbanística de Asturias, es decir, la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística (LRSOU). Por lo tanto, estamos ante el segundo cuerpo normativo de la región, aunque no con un carácter novedoso pues refunde hasta cinco leyes anteriores.

Así, el TROTU, al igual que en otras legislaciones autonómicas, encarga la clasificación del suelo al planeamiento urbanístico municipal, aquí nominado como Plan General de Ordenación. Las clases de suelo son el SU (constituido por el SUC y el SUNC), el SUB (integrado por SUB sectorizado y SUB no sectorizado), que debido a la influencia de la LS98 será la clase de suelo residual (art. 116 TROTU), y el SNU, que se caracteriza del siguiente modo:

a) SNU de especial protección: similar al SNUEP definido por la LS75, es decir, aquel con valores que sean merecedores de un alto grado de protección.
b) SNU de interés: determinado por una definición mixta que agrupa criterios propios del SNUC (definición residual con respecto a las otras categorías de SNU), del SNUP (protección de los valores productivos agrícolas, ganaderos, forestales, etc.), e incluso del SNUEP (contenedor de valores ambientales, paisajísticos, culturales, etc. no recogidos en la categoría anterior) definidos por

la LS75. Asimismo, obtendrán esta clasificación los terrenos situados alrededor de los núcleos, con el objetivo de preservarlos del proceso urbanizador.

c) SNU de costas: la franja de costa asturiana, de 334 km de longitud, recibe una protección específica desde el planeamiento. La ley prevé un tratamiento específico para estos terrenos, que estarán compuestos al menos por una franja de 500 m desde la ribera del mar, medidos en proyección horizontal.
d) SNU de infraestructuras: protección de los terrenos afectados por las infraestructuras básicas o de transporte.
e) Núcleo rural o SNU de ocupación residencial de los núcleos rurales: destinada a delimitar los núcleos rurales y tradicionales que no estén integrados en la malla urbana[39].

A tenor de la clasificación y categorización del SNU expuestas, no existe actualmente un tipo de SNU que sea perfectamente homologable al SNUC, definido por la LS75 y presente en otras legislaciones autonómicas. La derogada Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural (LEUMR), sí incluía una categoría que reunía las citadas características, denominada SNU genérico (Artículo 2.1.f: aquél que por su naturaleza y situación no resulta incluible en alguna de las restantes categorías del SNU). De hecho, la clasificación actual traspone la establecida por la legislación del año 1990, suprimiendo sólo aquella que no goza de un régimen de protección, aunque esta ausencia ya estaba presente en la LRSOU. En atención a esta supresión, la disposición transitoria primera del TROTU obliga a los municipios, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, a adaptar la clasificación del suelo a la ahora vigente, lo que significa que el SNU genérico deberá integrarse en alguna de las clases y categorías de suelo que instaura la legislación vigente. No obstante, el legislador prevé la posibilidad de que esta adaptación no se lleve a cabo, por lo que de forma transitoria establece que el SNU genérico quede sometido al régimen dispuesto en la LRSOU del año 2002, y que, una vez trascurrido el plazo dispuesto para la adaptación, éste se someta al régimen fijado para el SNU de interés.

La antigua legislación parcial, breve (15 artículos), aunque pionera en la regulación específica del SNU, vino a complementar al TRLS76 debido, en palabras del legislador, a la insuficiencia de éste para "dar respuesta a las demandas incidentes" sobre el territorio. A través de ella se crea un régimen de usos (permitidos, autorizables, compatibles y prohibidos) y se prohíben de manera explícita las parcelaciones urbanísticas en SNU, medidas que hoy están recogidas en la norma vigente. No obstante, en la legislación actual, a los usos antes regulados se une el residencial (art. 124 TROTU). En este sentido, el uso residencial se permite sólo de manera aislada y sobre SNU de interés, como forma de mantener "el peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano". De la misma forma, preservando el carácter tradicional de poblamiento se permitirán nuevos desarrollos residenciales cuando éstos se ubiquen "a no más de 15 m" de las agrupaciones de viviendas preexistentes y vinculadas a un uso agrario (quintana tradicional asturiana).

[39] Según el artículo 113 del TROTU, se considera malla urbana la urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que pueda servirse el territorio, sin que esté por su situación completamente desligado del entramado urbanístico ya existente.

Dentro del texto legal, se aprecian los intentos por favorecer el equilibrio entre el poblamiento tradicional compacto que ejemplifican los núcleos rurales y los crecimientos residenciales aislados, típicos de la región. Mediante la regulación de las condiciones de la edificación se pretende evitar la excesiva densificación de los primeros (no se podrá aprobar un crecimiento que suponga más del doble del existente en los núcleos rurales y se establecerá a través del planeamiento una superficie mínima edificable), mientras que a través de un sistema de autorizaciones se busca evitar la excesiva proliferación de los segundos.

Así, el permiso para construir una vivienda en SNU requerirá, además de la preceptiva licencia municipal, de un trámite previo de autorización que deberá ser aprobado por la Administración Regional. Este sistema, creado en la LEUMR, supone un control sobre las actividades en el SNU, aunque no será aplicable a las actuaciones que se produzcan en los núcleos rurales definidos en la clasificación del suelo (incluidos los usos residenciales), ni los productivos agrarios en SNU de interés y en SNU de infraestructuras. Por otro lado, existen supuestos en que la autorización del uso residencial aislado estará prohibida, como en el caso de que éste se quiera implantar en el SNU de costas.

En cuanto a la protección y defensa de la legalidad urbanística, el actual marco legal tiene un precedente claro en la derogada Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística. En la citada ley, que según el legislador nace con la intención de complementar, que no sustituir, a la estatal, se potencia el control de las actuaciones urbanísticas y se establece un régimen sancionador de rápida aplicación.

Volviendo al análisis de la regulación vigente, la obtención de licencia se fija como el elemento indispensable para iniciar cualquier actividad, además de la ya citada autorización regional. La responsabilidad en el otorgamiento y suspensión de las mismas recae en la Administración Local, así como las competencias sobre la disciplina urbanística. A pesar de ello, el gobierno regional se reserva la posibilidad de actuar de manera subsidiaria en el caso de que los Ayuntamientos no actúen en favor de la protección y salvaguarda de la legalidad urbanística. Las labores de inspección recaerán sobre los Ayuntamientos, las mancomunidades de municipios y la Consejería competente, y serán llevados a cabo por personal con dedicación exclusiva y permanente. El citado personal tendrá la consideración de agente de la autoridad y en cada inspección tendrá la obligación de rellenar un libro de visitas y un registro correlativo de las actas que extienda. Sus labores se coordinarán mediante Planes de Inspección específicos.

En consecuencia con lo dicho anteriormente, la ausencia de licencia implicará la ilegalidad de las actuaciones, aunque según el artículo 240 del TROTU, los promotores dispondrán del plazo de un mes (a contar desde la notificación del acuerdo de suspensión de las obras) para requerir la licencia, siempre y cuando los servicios técnicos competentes emitan un informe previo que demuestre la posibilidad de que éstas sean legalizables.

Si los promotores o propietarios de las actuaciones no solicitan licencia, el Ayuntamiento deberá imponer multas coercitivas hasta alcanzar el 20% del presupuesto del proyecto técnico, u ordenar la realización de informes técnicos para confirmar la legalidad o no de las obras realizadas. En función de este informe, se procederá a iniciar un trámite para la concesión de licencia (en el caso de que la obra sea legalizable) o se denegará definitivamente la misma o la

posibilidad de conseguirla y se iniciará un plazo de dos meses para la demolición de las mismas a costa del promotor y/o propietarios.

Las obras construidas sin licencia, o contraviniendo ésta, prescribirán a los 4 años de haber finalizado, lo que implicará que, trascurrido ese plazo, los órganos de la Administración no podrán requerir al propietario que solicite la licencia o que ajuste las obras a ésta. Sin embargo, no existe plazo de prescripción para las actuaciones que se ubiquen en zonas libres, espacios verdes o terrenos clasificados como SNU de especial protección y SNU de costas.

El régimen sancionador establecerá una clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves, que prescribirán a los 4 años, 2 años y al año, respectivamente. Dentro de las primeras se incluirán aquellas actuaciones ubicadas en SNU de especial protección, SNU de interés y SNU de costas, mientras que se considerarán infracciones graves las parcelaciones urbanísticas y la construcción de edificaciones en SNUC. Las sanciones serán proporcionales a la naturaleza de las infracciones, por lo que a las leves les corresponderá una multa de 150€ a 6.000€ (prescriben al año), a las graves una sanción de 6.001€ a 300.500€ (prescriben a los dos años) y a las muy graves, una pena de 300.501€ a 1.202.000€ (prescriben a los tres años).

De forma complementaria, se establecerán sanciones específicas para determinadas infracciones. Así, la instalación sin licencia de casas prefabricadas será sancionada con una multa del 5% de su valor si son legalizables. En caso contrario, se deberá desmontar y la multa será equiparable a las de las edificaciones convencionales.

Todo el procedimiento sancionador deberá resolverse en el plazo de 6 meses, ampliable por otros 6 meses, mediante acuerdo adoptado por el órgano competente para iniciar el procedimiento. En este sentido, el órgano competente para imponer las multas variará en función de la entidad del municipio y de la infracción (Tabla 7).

Tabla 7.
Régimen sancionador y competencias para su imposición (TROTU).

Autoridades competentes	Importe máximo de las multas (€)
Alcalde	6.010 (municipios de hasta 5.000 habitantes); 18.030 (municipios de hasta 15.000 habitantes); 60.101 (municipios de hasta 30.000 habitantes); 90.151 (municipios de hasta 80.000 habitantes); 150.253 (municipios superiores a 80.000 habitantes).
Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio	300.506
Consejo de Gobierno	1.202.000

Fuente: elaboración propia.

4.2.4. Baleares

El turismo ha condicionado todos los aspectos de la vida cotidiana en las Islas Baleares, llegando, por lo tanto, a determinar su urbanismo y la ordenación territorial. Su carácter insular le impide "descargar" parte de su influencia en otros territorios, por lo que, ante un espacio finito y atractivo, la competencia entre usos se vuelve feroz. Dentro del sistema capitalista prima el beneficio económico. Debido a esto, los desarrollos inmobiliarios han resultado

prevalentes en el contexto balear. Éstos fueron iniciados y promovidos en un primer periodo por la dictadura franquista y en un segundo, por el capital extranjero, como resultado de la integración de España en la UE (Pons, Rullán & Murray, 2014). Sin embargo, no todos los incrementos edificatorios han tenido lugar en el SU y SUB. De hecho, a principios de siglo, fuera de estos ámbitos había alrededor de 74.000 edificaciones aisladas (Rullán, 2007), muchas de ellas, viviendas (Figura 28). La progresión y peso del sector turístico en la economía balear ha sido ascendente, por lo que es fácil adivinar que estas cifras han crecido exponencialmente.



Figura 28. Desarrollo residencial aislado en la isla de Mallorca (Pollença, Mallorca).
Fuente: elaboración propia.

La aparición de la primera ley urbanística con carácter integral en la CCAA de las Islas Baleares ha sido, con mucho, la más tardía dentro del contexto nacional. Así, la vigente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo (LOUS) es la única con un alcance global aprobada en la región. Sin perjuicio de esto, la regulación en materia territorial fue muy precedente, Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, hoy sustituida por la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

De forma específica, pero parcial, el Gobierno de la región balear aprobó textos legales de fuerte vinculación con la regulación de supuestos irregulares y de ocupación del territorio. Así, fueron promulgadas la Ley 8/1988, de 1 de junio, de Edificios e Instalaciones fuera de Ordenación, la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística, y, por último, la todavía vigente Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares (LSRIB). Según Munar (2000), este último cuerpo legal supuso un gran avance en la regulación de las actividades en el SR, aunque perdió la oportunidad de realizar la necesaria sistematización de toda la normativa sectorial con incidencia en el urbanismo.

La notable atención con respecto al cumplimiento de la legalidad vigente tiene una estrecha relación con su carácter insular, la presencia de altos valores medioambientales, y la fuerte presión antrópica, que en el archipiélago balear se materializa en una enérgica transformación urbanística potenciada por la vigorosidad de su sector turístico. En palabras de Blázquez (2011), el suelo rústico balear está sufriendo un "cerramiento" y "elitización" derivados de las formulas neoliberales que proponen un desarrollismo urbano-turístico. Durante las últimas tres décadas del siglo XX, "el impacto de la difusión residencial se ha generalizado sobre la globalidad del espacio rural insular" (Binimelis, 2006).

La aparición tardía de la ley, tras los efectos territoriales de la LS98 y la promulgación del TRLS08, la permite apropiarse del bagaje normativo y aprender de sus consecuencias, por lo que se ha constituido en modelo de clasificación y categorización urbanística que atiende a los estándares de sostenibilidad del desarrollo urbano como defiende la legislación estatal actual. De esta forma, el suelo se divide inicialmente en SU, SUB y SR, adquiriendo esta última la consideración de residual, bajo una denominación presente ya en la LS56. El SU se divide en 3, SUC, SUNC y SU de asentamiento en el medio rural. En este último caso, los terrenos adscritos a él tendrán una función eminentemente residencial, en los que, "bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no se estime conveniente la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano" (art. 26 LOUS). Estos asentamientos sólo podrán incluirse en esta categoría si su constitución fue previa a la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico Sostenible, y se encuentran legalmente implantados. De forma general, no se podrán prever en ellos "crecimientos periféricos futuros".

Por su parte, el SUB no recibe categorización, mientras que el SR se puede fraccionar en SR protegido y SR común[40]. En este último recaerá realmente la consideración de residual, al igual que en la LS75. En cuanto al SR protegido, sus determinaciones se asemejan a las expuestas en la LS75 para el SNUP y SNUEP. La subcategorización de ambas queda a expensas del planeamiento, que deberá prestar especial atención a la consideración de la legislación sectorial. En este sentido, los terrenos incluidos en un Área Natural de Especial Interés o en una Área Rural de Interés Paisajístico, definidos por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, deberán ser categorizados como SNU de Especial Protección.

El plan general, como único instrumento de planificación urbanística reconocido por la legislación autonómica vigente, será el encargado de establecer esta clasificación y categorización urbanística. En el SR, los planes generales se podrán acompañar de planes especiales de ordenación.

Las posibilidades del SR para acoger un uso residencial, siempre con carácter aislado, están reconocidas en el artículo 3 de la LSRIB. Su existencia estará condicionada a las exigencias que

[40] La categorización del SR incluida en la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, establecía un tercer tipo denominado "núcleos rurales", que fue suprimida por la aprobación del Decreto Ley 2/2012, de 17 de febrero, de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible. La regulación urbanística actual contiene los elementos definitorios de estos terrenos bajo la denominación de SU de asentamiento en el medio rural.

fijen el plan general y los requisitos establecidos en un procedimiento de autorización. Estos requerimientos, con carácter mínimo, comportarán la edificación de una sola vivienda unifamiliar por parcela, que, en SR común, deberá tener al menos 14.000 m^2 (ampliables por el instrumento de planeamiento). En el caso del SR protegido, las parcelas con capacidad para acoger un uso residencial deberán, al menos, superar la superficie fijada por el planeamiento para sus homólogas en SR común. Por mandato de la legislación sectorial en materia medioambiental, si las parcelas se encuentran en una zona declarada como Área Natural de Especial Interés, la superficie mínima para obtener la condición de edificable aumentará hasta las 3 ha en la isla de Formentera y hasta las 5 ha en la isla de Ibiza. En el caso de terrenos incluidos en áreas rurales de interés paisajístico, este tamaño será de 3 ha para las islas de Mallorca y Menorca, de 2,5 ha para la isla de Ibiza, y de 1,5 ha para la isla de Formentera.

En lo referente a la edificación, la altura máxima no podrá superar 8 m[41] o las dos plantas, y su volumen máximo 1.500 m^3. Las viviendas deberán estar separadas entre sí y las características estéticas, constructivas y tipológicas deberán adaptarse a cada zona, siendo respetuosas con la misma. Además, existen otros requerimientos que varían en función de la isla sobre la que se construyan, fijándose con carácter de máximos los siguientes:

- Islas de Mallorca y de Menorca: la superficie máxima construible será igual al 3% de la parcela, y el porcentaje máximo de la parcela ocupado por elementos constructivos será del 4% del total.
- Islas de Ibiza y Formentera: la superficie máxima construible será igual al 4% de la parcela, y el porcentaje máximo de la parcela ocupado por elementos constructivos será del 5% del total.

El procedimiento de autorización de vivienda unifamiliar en SR se iniciará a instancias del interesado ante el Ayuntamiento correspondiente, que deberá tramitarla de acuerdo a la normativa vigente. El expediente municipal se elevará a la Administración Regional, que, a través del órgano competente (Comisión Insular de Urbanismo), emitirá un informe previo y vinculante sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. El expediente se someterá al trámite de información pública durante el plazo de quince días, tras el cual, el órgano competente emitirá en el plazo máximo de 3 meses el correspondiente informe y lo notificará a la Administración Local. Por último, será la corporación local, en función de los informes precedentes, la encargada de resolver el procedimiento, mediante la concesión de la preceptiva licencia municipal, para lo cual tendrá, con carácter general, un plazo de 3 meses. En el supuesto de que no se emita la misma, el interesado podrá dar por aceptada su solicitud, debido a que impera un silencio administrativo positivo para este trámite.

La inspección del cumplimiento de la legalidad corresponderá tanto a la Administración Regional como a la Local. La ausencia de este trámite o su contravención acarreará la aplicación del régimen disciplinario dispuesto en la legislación. Las infracciones podrán ser consideradas muy graves (actos de parcelación urbanística en SR y de edificación en SR protegido), graves (edificación en SR) y leves (prestación de servicios por parte de las empresas suministradoras sin exigir la acreditación de la licencia correspondiente). Los dos primeros tipos prescribirán a

[41] En el caso de viviendas construidas en Áreas Naturales de Especial Interés o en Áreas Rurales de Interés Paisajístico, la altura máxima se reducirá a 7 m.

los 8 años, mientras que el último lo hará al año de la completa terminación de los actos constituyentes de la infracción.

Las sanciones correspondientes a los diferentes grados de infracción urbanística serán de 600€ a 2.999€ para las leves, de 3.000€ a 5.999€ para las graves, y de 6.000€ a 120.000€ para las muy graves. En todo caso, las multas podrán ser ampliables para evitar el beneficio económico para el infractor. Las sanciones económicas prescribirán al año en el caso de las leves, y a los 4 años en el caso de las graves y muy graves. Por último, la potestad sancionadora dependerá de los órganos municipales y autonómicos competentes.

4.2.5. Canarias

El cambio de modelo productivo en Canarias, que pasó en los años 60 y 70 del siglo pasado de apoyarse en el sector primario para abrazarse al incipiente sector turístico, provocó importantes reformas y activó un proceso migratorio campo-ciudad, en el que, según Martín (2011), ante la falta de planeamiento urbanístico, imperó un modelo de "gestión personalista que ha pervivido hasta la actualidad" (p.102). La consecuencia más clara de aquel proceso fue la colonización del medio rural por viviendas que, en un tanto por ciento elevado, según la DG de Disciplina Urbanística, son ilegales[42]. De forma particularmente importante, y como consecuencia de los rápidos movimientos de reorganización poblacional, el desarrollo urbanístico irregular de Canarias presenta patrones suburbanos en los que la auto-construcción de infraviviendas (muchas remozadas) es frecuente (Figura 29). Diversos trabajos de finales de la década de los 70 y principio de la década de los 80 del siglo pasado (Domínguez et al., 1979; García & Pulido, 1980), apuntan al protagonismo que los crecimientos marginales en toda Canarias, pero especialmente en las zonas cercanas a sus núcleos urbanos principales, tienen sobre el crecimiento urbano total. En ellos se estima que, dentro de los espacios periféricos de las grandes ciudades, el crecimiento rururbano es mayoritario (porcentajes que rondan el 50% de la producción total de vivienda en esos años), marginal (ínfima calidad de las edificaciones debido a la auto-construcción), y disperso (protagonistas de más de las dos terceras partes del consumo del territorio). La atención gubernamental a este fenómeno se materializó en el año 2000, con la publicación por parte de la empresa pública GESPLAN, por encargo de la Administración Regional, de un catálogo titulado "Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias". Este trabajo, como analizaremos posteriormente, sirvió de base para la implementación de unas medidas tendentes a la restauración de la legalidad urbanística.

La legislación canaria en materia urbanística es la más reciente del panorama nacional. La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENP) ha venido a sustituir parcialmente al Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que a su vez derogó la primera legislación urbanística (a pesar de no existir referencias a ello en su nomenclatura) de la región, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, Ordenación del Territorio de Canarias.

[42] Disponible en http://www.gobiernodecanarias.org/medioambiente/sostenibilidad/apps/revista/1994/2/182/index.html

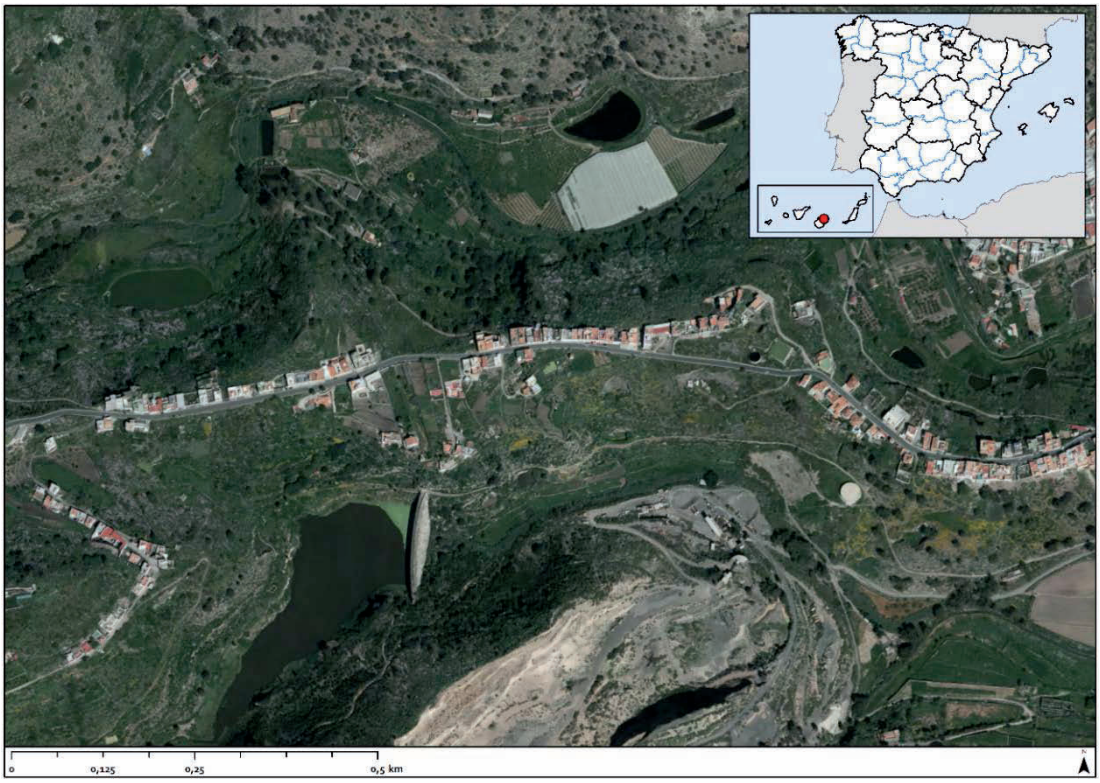


Figura 29. Desarrollo residencial lineal en la periferia de Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas). Fuente: elaboración propia.

De forma parcial, pero precedente, la CCAA ha enfrentado por la vía legislativa la ordenación de las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo de manera irregular en el SR. Tres normas han sido especialmente relevantes dentro del contexto canario. En primer lugar, la ya derogada Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, dedicada en exclusiva al ordenamiento jurídico de esta clase de suelo y en la que se realiza una extensa categorización del SR, germen de la actual y equiparada a la vigente a través de la disposición transitoria tercera de la LSENP. En segundo lugar, y al igual que otras muchas CCAA, Canarias reguló la adecuación de las actuaciones a la legalidad vigente, mediante la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, también hoy derogada. Por último, y de manera muy específica, la región canaria promulgó el Decreto 11/1997, de 31 de enero, por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición.

Si centramos la atención en esta última, podemos comprobar a través de su exposición de motivos, "la existencia de un gran número de edificaciones en el territorio de la CCAA de Canarias que contravienen la ordenación urbanística vigente". Este decreto promovió el citado censo a nivel regional, que en atención a lo expuesto en el preámbulo de la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, calculó la existencia de 30.000 viviendas en aquellos momentos. La confección de este censo preveía la colaboración de los propietarios, que podían inscribir su vivienda en el mismo, mediante instancia a la Administración Regional o Local. La elaboración de este trabajo de catalogación tenía varios objetivos, entre los más importantes estaba discriminar las viviendas

entre aquellas que cumplían los requisitos para ser legalizadas y otras que, en su defecto, deberían ser demolidas. El citado texto legal abrió la posibilidad de modificar o revisar los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios para acoger las viviendas y regularizar su situación. Esta integración en la legalidad urbanística implicaría la reclasificación de los terrenos ocupados en SU o SR de asentamiento rural (categoría de SR establecida por la Ley 5/1987, de 7 de abril). La legislación autonómica vigente en materia urbanística recoge en su disposición adicional quinta los preceptos y resultados de este censo, habilitando a las construcciones, que lo conformen actualmente o a las que lo hagan en el futuro, para adaptarse a los procedimientos de autorización previstos en la norma, que analizaremos posteriormente.

La incidencia real de estas medidas queda en entredicho, según los datos expuestos por Parreño (2005-2006) sobre el censo elaborado por GESPLAN. Así, el número de viviendas inscritas en el mismo suponía cifras muy escuetas sobre el total. En Lanzarote significaban el 15,3%, en Gran Canaria, el 10%, en Fuerteventura, el 9,1%, y en El Hierro, un 5,4%, siendo en el resto de islas un porcentaje incluso inferior.

En relación al sistema de clasificación y categorización urbanística implantado por la ley vigente, la LSENP, cabe hacer siquiera un apunte referido al aspecto formal. Todas las legislaciones comienzan este apartado de su desarrollo normativo por la definición del SU, al que posteriormente le siguen, en función de la influencia de la LS98 para definir la categoría de suelo residual, el SUB o el SNU/SR. En el caso de la legislación canaria, se invierte el orden, por lo que la definición, categorización y reglamentación del SR se sitúa en primer lugar, seguida de la correspondiente al SUB y SU.

El Plan General de Ordenación será el instrumento de planificación encargado de realizar esta labor de división urbanística del territorio. No obstante, las Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico, podrán establecer los tipos y condiciones de establecimientos susceptibles de ser implantados en SR. Uno de los cambios fundamentales, y más criticados, implantados por la nueva legislación vigente se expone en su artículo 86. En éste se regula la evaluación ambiental estratégica, trámite previo y obligatorio para la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico municipal, que garantiza el respeto medioambiental de la ordenación, los proyectos y las actuaciones propuestas. Gracias a este artículo, los grandes municipios canarios (aquellos con población igual o superior a 100.000 habitantes, es decir, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna y Telde), quedan excluidos del control autonómico, ya que su órgano ambiental (encargado de aprobar la evaluación ambiental estratégica) pasa de ser el designado por la Administración Autonómica, a ser el creado o escogido por ellos mismos (Cabildos insulares y/o Ayuntamientos). Esta medida desregulatoria significa la falta de una tutela regional, lo que puede implicar una política muy dispar dentro de los grandes núcleos urbanos de Canarias, que son, a su vez, los que mayor demanda residencial presentan.

Según la legislación canaria, el SU puede quedar dividido en SUC o SUNC, mientras que el SUB, podrá fraccionarse en SUB ordenado y SUB no ordenado. En virtud de la disposición transitoria décima de la LSENP, los terrenos clasificados como SUB podrán reclasificarse como SR "cuando hubieran transcurrido 5 años desde su clasificación sin que se hubiera presentado una iniciativa privada". Esto significa una clara separación entre los conceptos de ordenación y desarrollo

urbanísticos, que tan íntimamente ligados han estado tradicionalmente en el contexto español. Por su parte, el SR, la clase de suelo residual, quedará categorizado en 5 tipos, que a su vez obtendrán diversas subcategorizaciones:

1. SR de protección ambiental.
    a. SR de protección natural.
    b. SR de protección paisajística.
    c. SR de protección cultural.
    d. SR de protección de entornos.
    e. SR de protección costera.
2. SR de protección económica.
    a. SR de protección agraria.
    b. SR de protección forestal.
    c. SR de protección hidrológica.
    d. SR de protección minera.
3. SR de asentamiento.
    a. SR de asentamiento rural.
    b. SR de asentamiento agrícola.
4. SR de protección de infraestructuras.
5. SR común.
    a. SR común de reserva.
    b. SR común ordinario.

De esta amplia categorización y subcategorización del SR se extraen dos conclusiones principales. Por un lado, que la definición residual del suelo corresponde específicamente a la subcategoría de SR común ordinario, ya que es "aquel que el planeamiento no incluya en ninguna otra categoría de suelo rústico" (art. 34 LSENP). Por otro lado, la creación de una categoría específica para regular los asentamientos humanos consolidados fuera del SU y SUB. Así, la categoría de SR de asentamiento, permite delimitar este tipo de concentraciones residenciales, bien sean aquellas ligadas a una explotación agropecuaria (SR de asentamiento agrícola), o mayoritariamente desligadas de ésta (SR de asentamiento rural).

No obstante, los terrenos adscritos a tal categoría de SNU deberán constituir un núcleo de población, que la legislación canaria define como:

> "Conjunto de, al menos, diez edificaciones residenciales que formen calles, plazas o caminos, estén o no ocupados todos los espacios intermedios entre ellas; también tendrá esta consideración un conjunto con un número inferior de edificaciones que, sin embargo, cuente con una población residente superior a 40 personas[43]" (art. 35 LSENP).

En este tipo de asentamientos sólo podrán llevarse a cabo medidas de mejoramiento de la red de infraestructuras y servicios, incluyendo si es preciso el suelo necesario para las dotaciones y

[43] Se podrán incluir dentro del núcleo de población aquellas edificaciones aisladas que se encuentren a menos de 200 m de los límites exteriores del mismo, pero no así el espacio que separa a ambos.

equipamientos que correspondan. De igual manera, el núcleo podrá ir colmatándose en función de lo determinado por el planeamiento general municipal.

El tratamiento diferencial que del SR se hace en Canarias, ya demostrado mediante la citada Ley 5/1987, de 7 de abril, se demuestra una vez más en el cuerpo legal vigente, al incluir un título completo (Título II LSENP) dedicado a la utilización de esta clase de suelo.

Las posibilidades de implantar un uso residencial en el SR están recogidas en el artículo 60 de la legislación autonómica. Además, este uso se considera ordinario siempre que las viviendas unifamiliares cumplan una serie de requisitos. En lo referido a la división urbanística del suelo, estas edificaciones deberán implantarse sobre SR de asentamiento, y demostrar, en el caso de las ubicadas en SR de asentamiento agrícola, su vinculación a una explotación agropecuaria. Cada parcela afectada deberá constituir una unidad apta para la edificación, cuyo tamaño quedará definido por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Sin perjuicio de lo expuesto, la construcción de viviendas se podrá autorizar en todas las categorías de SR en las que no esté expresamente previsto ni prohibido este uso. En relación a esto, las mayores restricciones se localizarán en el SR de protección de entornos, el SR de protección agraria (prohibido expresamente) y el SR de protección minera.

En el mismo Título se determinan las reglas a seguir por las construcciones en SR, como, por ejemplo, el respeto paisajístico, tipológico y estético. El legislador incide aún más en la sensibilidad para con el territorio al establecer que las edificaciones deberán situarse "preferentemente en el lugar de la finca menos fértil o idóneo para el cultivo" (art. 58 LSENP). Además, se realiza una enumeración de condiciones mínimas e indispensables, como el carácter aislado de las edificaciones, una altura general de 1 planta y máxima de 2, un retranqueo mínimo de 3 m a linderos y de 5 m al eje de caminos, y la imposibilidad de ocupar legalmente terrenos cuya pendiente natural supere el 50%.

A pesar de lo expuesto, el derecho a edificar queda pendiente de la autorización administrativa. La construcción de viviendas en SR necesitará de la preceptiva licencia municipal, pero también de los informes sectoriales necesarios, que serán en todo caso, previos a la concesión de la misma. El procedimiento comenzará a instancias del promotor, que deberá solicitar el permiso junto con la documentación aneja que exija la legislación vigente y el proyecto de obras. La Administración tendrá un plazo de 3 meses para resolver la solicitud, resultando el silencio administrativo de carácter negativo para el interesado.

Las competencias sobre la disciplina e inspección urbanísticas serán compartidas entre la Administración Regional, la de los Cabildos insulares y los Ayuntamientos. Las personas que lleven a cabo esta labor tendrán consideración de agentes de la autoridad.

El régimen sancionador establecido tipifica las infracciones en muy graves, graves y leves, que prescribirán a los 4, 2 y 1 año, respectivamente. La parcelación urbanística y la construcción irregular de viviendas en ENP y SR de protección tendrán consideración de muy graves, siendo graves, en el resto de categorías de SR. A cada grado de infracción le corresponde una cuantía diferente de las sanciones, que será de 60€ a 6.000€ para las leves, de 6.001€ a 150.000€ para las graves, y de 150.001€ a 600.000€ para las muy graves. Todas ellas podrán ser ampliables

para evitar el beneficio económico del promotor de la actuación irregular, y prescribirán al año en el caso de las leves, a los 2 años si son graves y a los 3 años para las consideradas muy graves.

Además, se establecen una serie de multas específicas para aquellas obras que afecten a ENP (multa del 100% al 200% del valor de las obras) y las construidas en lugares inmediatos a edificios de carácter histórico-artístico, arqueológico o tradicional (multa del 75% al 100% del valor de la obra).

En cuanto a la competencia para imponer estas sanciones, los Ayuntamientos tendrán capacidad de hacerlo para aquellas que afecten al SR de asentamiento y las de carácter leve que incumban a cualquier otra categoría de SR. En el caso de infracciones que atañan a los ENP, los Cabildos insulares deberán imponer estas sanciones. En el resto de supuestos, entre los que se incluyen las infracciones que afecten a Parques Nacionales y SR de protección (cuando los delitos sean graves y muy graves), corresponderá esta función a la Administración Regional, a través de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural.

4.2.6. Cantabria

Al igual que en toda la cornisa cantábrica, el sistema de asentamientos humanos en la región cántabra se caracteriza por la convivencia entre núcleos compactos y edificaciones agrupadas o aisladas en el medio rural, vinculadas a una explotación agropecuaria. Sólo así se explica la divergencia entre el número de municipios, 102, y el de núcleos de población, que se aproxima al millar. Del mismo modo que en otras CCAA, el legislador tiene ante sí el reto de flexibilizar la capacidad residencial tradicional fuera de los entornos urbanos, sin facilitar que los nuevos crecimientos residenciales, con motivaciones muy disimiles, colonicen el territorio. Sin embargo, Cantabria ha sido protagonista de excepción de la "urbanización sin fronteras" (Delgado, 2008), que ha afectado particularmente a las zonas costeras y a los ENP. Además, los desarrollos irregulares en la región se han realizado "asemejándose a los crecimientos urbanísticos legales, es decir, de forma planificada, con la participación de empresas promotoras y la construcción de dotaciones y servicios urbanos" (Jiménez, Delgado & Campesino, 2017), lo que ha conllevado importantes implicaciones legales para propietarios, empresas constructoras y la Administración.

La CCAA cántabra, tras la STC 61/1997, inició su producción legislativa en materia urbanística de una manera integral. De forma previa, la región había legislado aspectos territoriales mediante la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial, y otros parciales de tipo urbanístico a través de la Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de Usos del Suelo en el Medio Rural. La insuficiencia mostrada por la Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como la necesidad de adaptar la regulación urbanística a las particularidades del territorio y hacerlo de manera conjunta con la planificación territorial, llevó a la promulgación de la vigente norma, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA).

En este cuerpo normativo se propone, a través del planeamiento urbanístico municipal (aquí denominado PGOU), una triple división del suelo en SU (que podrá dividirse en SUC y SUNC), SUB (de tipo delimitado o de tipo residual) y SR, recuperando la antigua denominación que del SNU hacía la LS56. En este último caso, se realiza una doble categorización. Por un lado, el SR

de especial protección, que aglutina los terrenos que la LS75 define como SNUP y SNUEP. Esto significa la salvaguarda de terrenos con distintos valores medioambientales, culturales, paisajísticos, productivos, etc. que dispongan de protección sectorial o que la obtengan desde el planeamiento urbanístico. Por otro lado, el SR de protección ordinaria, que, a pese a su nomenclatura, se puede asimilar al SNUC que establece la LS75.

Es necesario hacer en este caso una puntualización sobre qué clase y categoría de suelo obtiene el carácter residual. Parece que el SUB adquiere esta condición, lo que indica que el legislador cántabro sigue la senda marcada por el legislador estatal de 1998. Sin embargo, en este cuerpo normativo sí se realiza una división del SUB, y de forma explícita e indicativa en su nomenclatura se crea la categoría de SUB residual. Además, la nueva denominación del SR, en realidad antigua, está justificada por el legislador en el preámbulo de la propia ley, "a fin de reflejar con rotundidad el rechazo deliberado de una concepción residual o simplemente negativa de dicho suelo". A pesar de lo dicho, de forma parcial, esta consideración residual (esta vez sí desde el punto de vista de la valorización de los terrenos) sigue presente en el SR, concretamente en el SR de protección ordinaria, que representa el negativo del SR de especial protección dentro del SR. Paradójicamente, lo que *a priori,* desde el ámbito de la conceptualización puede entenderse como una especial atención al territorio, ha servido históricamente para justificar los mayores crecimientos urbanísticos de España.

A pesar de lo expuesto, en el preámbulo de la LOTRUSCA se realiza una declaración de intenciones en cuanto a lo que comporta a la regulación del uso del SR, con especial atención a la construcción de viviendas aisladas:

> "La Ley dedica atención prioritaria al suelo rústico, a partir de tres premisas fundamentales. La primera es la idea de proteger todo lo que merece ser protegido por sus valores sustantivos mediante decisiones políticas motivadas. Las otras dos ideas se basan, una, en considerar el dato sociológico de la preexistencia de unos asentamientos tradicionales como la pedanía, la aldea o el barrio, que deben poder seguir existiendo, y, otra, en tener en cuenta una gradación de regímenes protectores que posibiliten una adecuación a las necesidades de una región en sí misma diversa pero que precisa, no obstante, una visión de conjunto. De ahí la necesidad de enfocar con una visión global y, a la vez, diferenciada la realidad de la vivienda aislada. La Ley no contempla una indiscriminada proliferación de este tipo de asentamientos que, sin control, podrían conducir a consecuencias negativas difíciles de reparar. De ahí que sólo se permita este tipo de edificaciones en el suelo rústico de protección ordinaria en los supuestos y con las limitaciones que establezca el planeamiento territorial o, en su caso, las previsiones más limitativas del planeamiento municipal. Serán dichos instrumentos de ordenación los que encaucen y discriminen en cada caso, con prudencia y con todo tipo de cautelas, esa eventual demanda. Encauzar es guiar, orientar, dirigir. Significa canalizar, es decir, no dar la espalda a la realidad sino orientarla. Huir de la ficción consistente en prohibir todo para que, a la postre, se acabe por no prohibir nada. Porque si se prohíbe todo no se discrimina nada y la presión o los datos fácticos se imponen muchas veces. La cuestión es identificar la línea de defensa

> a ultranza. Y en ella no hay, no debe haber, tolerancia alguna. Esa línea, además de en el suelo rústico de especial protección, se configura en torno a prohibiciones precisas, exigencias positivas y criterios mínimos que, sin perjuicio de lo previsto en el planeamiento municipal, fijarán los instrumentos territoriales inspirados en criterios finalistas que constan en la Ley".

Del mismo modo, se implanta una serie de mecanismos para salvaguardar el territorio en ausencia de planeamiento, como la automática clasificación y categorización urbanística del suelo en SR de especial protección (art. 94 LOTRUSCA). En teoría, de esta manera se impide la proliferación de viviendas en los supuestos en que no exista planificación municipal, o al menos, se garantiza la existencia de unos mecanismos más severos para perseguir y penalizar las infracciones urbanísticas. Sin embargo, las posibilidades de construir vivienda en el SR se extienden ampliamente dentro del texto legal.

De forma general, la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en SR de especial protección estará prohibida, mientras que en el SR de protección ordinaria la función residencial será autorizable. Con respecto a la primera categoría de suelo, existen excepciones que conciernen a las viviendas aisladas con vinculación a una actividad agraria. Además, la aplicación de la disposición adicional quinta y de la disposición transitoria novena de la LOTRUSCA incrementan los supuestos excepcionales y la capacidad de acogida del uso residencial aislado. Ambas disposiciones regulan los Planes Especiales de Suelo Rústico (PESR) y los Catálogos de Edificaciones en Suelo Rústico (CESR).

En primer lugar, la creación de los CERS supone un recuento y fiscalización de las edificaciones residenciales en esta clase de suelo. Sin embargo, en ellos no podrán incluirse las viviendas ilegales, y si así se produjese, este hecho no significará la legalidad o la regularización futura de las mismas. Su existencia será útil para la aplicación de los PESR. Éstos últimos pueden anular la protección del medio, antes mencionada, en los municipios sin planeamiento, al mismo tiempo que favorecen la implantación de viviendas en casi cualquier categoría de SR, con la condición de que los terrenos estén próximos al suelo urbano o a núcleos tradicionales. Este hecho se produce por la capacidad de esta herramienta para degradar la categorización del SR, desde SR de especial protección hasta SR de protección ordinaria, o incluso determinar esta última en municipios sin planeamiento. A través de estos planes también se pueden flexibilizar las condiciones y estándares urbanísticos y edificatorios para la construcción de viviendas (aumento de volúmenes edificatorios, del tamaño de parcela mínima, de la distancia de la edificación a linderos, etc.)., que en términos generales se fijan en una parcela mínima de al menos 2.000 m^2 (reducible por el planeamiento municipal), altura máxima de 9 m y una distancia mínima entre los cerramientos y el límite exterior de la calzada, vial o camino de 3 m.

Mediante la disposición transitoria novena se establece un detallado régimen para la autorización de la construcción de viviendas en SR. En primer lugar, la ubicación posible de las edificaciones variará en función del planeamiento vigente. En caso de que éste no exista, o no tenga capacidad para clasificar SUB, las viviendas aisladas que se pretendan construir deberán estar incluidas "en la mayor parte de su superficie", dentro de un área que no diste más allá de 100 m medidos en proyección horizontal desde el borde urbano. En el caso de que el instrumento de planificación urbanística sí pueda clasificar SUB, las construcciones sólo se

permitirán en SNU de protección ordinaria, aunque la distancia antes expuesta se ampliará hasta los 200 m.

En cualquier caso, todas las edificaciones deberán respetar una serie de reglas comunes que eviten su impacto sobre el medio, como, por ejemplo, aplicar soluciones arquitectónicas y estéticas que no sean discordantes con las edificaciones preexistentes, componer un número de viviendas inferior al presente en el núcleo urbano y tradicional, no constituir construcciones residenciales colectivas, adecuarse a la pendiente natural del terreno, autofinanciarse el abastecimiento de servicios y su conexión a la red general, y el resto de condiciones expresadas con anterioridad y de carácter general.

En lo que concierne a la parcela mínima edificable su tamaño será de 1.500 m^2 cuando "la mayor parte de la edificación que se pretenda construir se encuentre a una distancia de hasta 50 m medidos en proyección horizontal desde el borde del suelo urbano delimitado o del núcleo tradicional" y de 2.000 m^2 en el resto de los casos. Esto implica que, en ausencia de planeamiento, incluso se reducen (dentro de algunos supuestos) las condiciones para la edificación de viviendas en SR.

La ocupación de estas parcelas se fijará en atención al tamaño de las mismas. Así, la ocupación máxima en parcelas de más de 2.000 m^2 será del 10% de su superficie, mientras que en parcelas entre 1.500 y 2.000 m^2, se podrá construir un máximo de 200 m^2 por planta. En el caso de viviendas ligadas a una actividad artesanal o al turismo rural, la ocupación se amplía hasta un máximo del 15% de la superficie bruta de la parcela. Por otro lado, se establece también una distancia mínima de las edificaciones a linderos en 5 m, y un frente mínimo de la parcela a vía pública o camino público o privado de 3 m.

Si nos detenemos en las competencias para la autorización del uso residencial en el SR, podemos observar cómo la LOTRUSCA realiza una división en función de la categoría de suelo que vayan a ocupar las futuras edificaciones y la existencia o no de planeamiento municipal. De este modo, será de competencia regional autorizar construcciones en SR de especial protección en aquellos municipios sin planeamiento, mientras que será competencia municipal (previo informe regional) la autorización para edificar en SR de protección ordinaria.

En cuanto al régimen de disciplina urbanístico, la LOTRUSCA fija la competencia sobre la inspección urbanística en los Ayuntamientos y la Administración Regional, que deberán ejecutarla a través de los inspectores urbanísticos y los policías locales. No obstante, se fija un plazo de prescripción de cuatro años desde la total terminación de obras de edificación (art. 208 LOTRUSCA) para que las Administraciones lleven a cabo esta labor.

Las infracciones serán consideradas muy graves, graves o leves, perteneciendo la competencia para imponer sanciones al Ayuntamiento Pleno en los dos primeros casos, y al Alcalde en el último. Entre las infracciones muy graves estarán la construcción y parcelación urbanística en SR de especial protección, que podrán ser sancionadas además con multas de 15.001€ a 150.000€. Entre las graves se podrá incluir la construcción de viviendas no legalizables en SR, contraviniendo las autorizaciones oportunas y la licencia o en ausencia de las mismas, a la que correspondería una multa entre 1.501€ y 15.000€. El resto de infracciones tendrán consideración de leves, y podrán ser castigadas con multas de 150€ a 1.500€. Los plazos de

prescripción de las infracciones muy graves, graves y leves son de cuatro, tres y un año, respectivamente, mientras que las sanciones que les correspondan prescribirán a los tres, dos y al año de ser dictadas.



Figura 30. Demolición de la Urbanización Alto del Cuco (Piélagos, Cantabria).
Fuente: El diario montañés.

A pesar de la regulación muy temprana del SR o SNU, que como ya hemos indicado comenzó en Cantabria a mediados de los años 90, gracias a la Ley 9/1994, de 29 de septiembre, la proliferación de viviendas en esta clase de suelo ha sido muy relevante. Así, tras esta regulación específica del SR, ya derogada, que establecía hasta 7 categorías de esta clase de suelo (SNU de especial protección, SNU de interés agrario o paisajístico, SNU de protección de la costa, SNU no edificable por riesgos, SNU de protección de las infraestructuras, Núcleo rural y SNU genérico), se han producido constantes flexibilizaciones del uso residencial en SNU. De hecho, dentro de la citada ley de 1994 (en su último artículo) ya se incluía la reclasificación de terrenos de SNU genérico a SU, como forma de regularización. La LOTRUSCA ha experimentado 3 sucesivas modificaciones, encaminadas a desregular esta clase de suelo, con medidas ya comentadas, como la adicción de disposiciones de ley u otras como la implantación de indemnizaciones previas al derribo de edificaciones ilegales.

En concreto, este último punto denota la importancia de este fenómeno en la región. La Administración Regional, ante la presión de ecologistas y propietarios, tuvo que aprobar un Plan de Derribos, destinado a solventar los problemas que había generado la urbanización ilegal a lo largo de toda la región. Sin embargo, esta medida, ejecutada parcialmente (Figura 30), ha derivado en importantes repercusiones legales y dinerarias para la Administración, y patrimoniales para los propietarios, que se han visto afectados por la demolición de sus viviendas.

4.2.7. Castilla y León

La CCAA de Castilla y León es la más extensa de todas las regiones españolas, aunque se encuentra en un grave proceso de vaciamiento demográfico que la sitúa entre las regiones con menor densidad de población. Esta situación de declive no ha evitado la proliferación de urbanizaciones y viviendas ilegales en su SNU, particularmente en zonas con usos agrícolas (Plaza, Hortelano, Martín & Fernández, 2010).

En el año 2006, la Administración Autonómica cifraba en 8.160 las viviendas ilegales existentes, gracias a un estudio titulado "Plan Regional de Ámbito Sectorial sobre Actuaciones Urbanísticas Irregulares" (sin publicar), que nunca llegó a ser aprobado, y mediante el cual se proponían diversas soluciones al problema. No obstante, esas cifras fueron revisadas al alza por la propia Junta de Castilla y León en el año 2014, que según la información publicada por varios diarios regionales (El Norte de Castilla y Diario de León[44]), estimaron en más de 50.000 viviendas.

Sin embargo, Castilla y León es una de las regiones con menor producción legislativa en materia urbanística. De hecho, tras la STC 61/1997 y la posterior aprobación de la legislación autonómica de urgencia, denominada Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo, sólo ha legislado en una ocasión mediante la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCL), que en materia territorial se ve acompañada de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Bien es cierto, que la legislación urbanística ha sido modificada en diversas ocasiones y desarrollada por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Otras regulaciones con especial incidencia en la materia estudiada han sido la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, y de manera especialmente importante, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo.

La LUCL establece una triple clasificación del suelo en SU, SUB y SR. En primer término, el SU se categoriza en SUC y SUNC, mientras que el SUB no obtiene categorización[45]. No obstante, se realiza una especificación que atañe a la siguiente clase del suelo, el SR. En este caso, se permite que formen parte del SUB aquellos terrenos que cumplan los requisitos para ser clasificados como SR, pero que sea "conveniente calificar como sistema general de espacios protegidos a efectos de su obtención para el uso público" (Art. 13.2. LUCL). En cuanto al SR, denominado así por el legislador para "manifestar su carácter no subordinado al urbano", la legislación vigente realiza una profunda y extensa categorización del mismo:

1. SR común: equiparable al SNUC de la LS75, contiene el carácter residual dentro del ámbito legislativo castellano-leonés.

[44] Disponible en http://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/201410/27/para-legalizar-viviendas-irregulares-20141023103133.html y http://www.diariodeleon.es/noticias/leon/fomento-regularizara-boom-viviendas-ilegales-anos-80-90_915578.html.

[45] El texto original incluía una doble categorización del SUB, en SUB delimitado y SUB no delimitado, que tras la aprobación de la Ley 4/2008, 15 septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo fue suprimida.

2. SR de entorno urbano: dedicado a proteger el paisaje periférico de los núcleos urbanos y asegurar el futuro desarrollo urbano reglado.
3. SR de asentamiento tradicional: preserva los núcleos urbanos tradicionales.
4. SR de asentamiento irregular: incluye terrenos parcelados y edificados en contra de la normativa urbanística vigente.
5. SR de actividades extractivas: dedicados a actividades como la minera.
6. SR con protección agropecuaria: acoge terrenos con productividad agrícola y ganadera.
7. SR con protección de infraestructuras: constituye espacios no susceptibles de urbanización por la existencia de equipamientos e infraestructuras.
8. SR con protección cultural: dedicado a la salvaguarda de valores patrimoniales de tipo cultural, protegidos o no por la legislación sectorial.
9. SR con protección natural: dirigido a la defensa de valores de tipo ambiental, protegidos o no por la legislación sectorial. En este tipo se incluyen las vías pecuarias.
10. SR con protección especial: delimita espacios preservados a la urbanización por la existencia de riesgos.

Esta prolija categorización, sin parangón en el contexto nacional dentro de un marco legislativo integral, responde al expreso deseo que el legislador demuestra en la exposición de motivos de la Ley. En ella, declara que, dentro de una CCAA como Castilla y León, con una vasta superficie y un sistema de poblamiento particular, "lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios". De ahí que la consideración residual no se otorgue al SUB[46], como hace el legislador estatal de 1998, sino que se mantenga en el SNUC, haciendo perfectamente compatible la protección particularizada de los valores, existentes en el territorio, la existencia de espacios preservados para la urbanización, y aquellos destinados a urbanizarse y ya urbanizados.

Sin embargo, la categorización original de la LUCL, aunque amplia, sólo determinaba la existencia de 8 tipologías, por lo que fue desde el año 2008, gracias a la aprobación de la citada Ley 4/2008, cuando se incluyeron las categorías de SR de actividades extractivas y SR de asentamiento irregular. La regulación de esta última aparece desarrollada por la disposición adicional décima de la LUCL, incluida en el texto legal gracias a la aprobación de la mencionada Ley 7/2014, de 12 septiembre. En ella, se establece que la clasificación y categorización de suelo bajo esta nomenclatura y régimen asociado no supondrá en forma alguna un ejercicio de flexibilización del uso, sino un intento de regulación de una situación fáctica bajo unos estándares urbanísticos que garanticen un mínimo de calidad. Así, a pesar de que el objeto de esta clasificación es legalizar los desarrollos urbanísticos irregulares, se pretenden corregir los efectos negativos para el medio ambiente, los riesgos para las personas, derivados de una ocupación del territorio incorrecta y un aumento de la calidad de vida de sus habitantes por la vía de la equiparación del nivel de servicios y accesos con los pobladores de zonas urbanas.

[46] A pesar de lo expuesto en el apartado IV de la LUCL, ("conforme a la legislación del Estado, el suelo urbanizable será el que no se clasifique como urbano o rústico"), si atendemos a la propia definición que la Ley hace de ambas clases de suelo en su articulado, se deduce de forma nítida que la verdadera consideración de suelo residual recae en el SNU, y particularmente en el SNUC.

Según Berrocal y Fernández (2014), su finalidad última es "hacer posible clasificar situaciones preexistentes, como las urbanizaciones ilegales discontinuas que no estén clasificadas como suelo urbanizable". (p.10)

El procedimiento de regularización será de escala municipal, bajo la figura de Planes Especiales de Regulación (PER), que en ningún caso supondrán un coste para las arcas públicas, y sí para los interesados. Para la ejecución de los mismos será necesaria la delimitación de "áreas de regularización", que contendrán las zonas objeto de regularización y, además, aquellos terrenos exteriores necesarios para cumplir los deberes urbanísticos. Esta ampliación del espacio afectado no podrá contener terrenos clasificados como SR con protección natural, cultural o especial, por ser estas las zonas más restrictivas para cualquier tipo de alteración.

La vocación regulatoria de los citados PER bajo parámetros de calidad urbanística lleva al legislador a ajustar su ejecución a procedimientos propios del SU y SUB, es decir, aplicando en ellos operaciones de gestión urbanística capaces de programar el desarrollo de dotaciones e infraestructuras. El régimen al que se asimilan los desarrollos irregulares pendientes de legalización será el de las actuaciones aisladas, lo que implica, entre otras cosas, costear los gastos de la urbanización y ceder gratuitamente al Ayuntamiento las mismas.

En cuanto al sistema de instrumentos de planeamiento, dedicado a establecer y ejecutar esta clasificación y categorización urbanística, su aplicación se realiza utilizando todo el potencial que la legislación estatal precedente había implantado, pero mejorando su operatividad. Es decir, al contrario que la mayor parte de los legisladores autonómicos, el castellano-leonés evita la unificación de todas las figuras, por lo que mantiene la vigencia de los PGOU para aquellos municipios de mayor entidad y dinamismo (obligatorio para municipios con más de 20.000 habitantes y centros comarcales), y crea para el resto[47] una nueva figura denominada Normas Urbanísticas Municipales, que reúne características propias de las NNSS y los PDSU de la legislación estatal. Así, el nuevo instrumento no alcanza la sofisticación y contenido de las primeras, pero amplía notablemente las capacidades de los segundos, sobre todo en lo referido a la regulación del SR.

En los municipios que carezcan de plan, el término municipal, según la LUCL, se dividirá en terrenos clasificados como SU y terrenos clasificados como SR. Estos últimos serán considerados por defecto como SR común, salvo que estén sometidos a algún régimen de protección. En este último caso, se procurará la mejor adecuación posible a los regímenes y categorías ya establecidas en la ley.

En relación a las posibilidades de construir vivienda en SR, el artículo 23 de la LUCL indica que serán autorizables viviendas unifamiliares aisladas, siempre y cuando sean necesarias para los usos citados en el mismo artículo, es decir, siempre que mantengan una vinculación con actividades productivas. La autorización de las mismas dependerá de la concesión de la

[47] La obligatoriedad del planeamiento urbanístico municipal será universal, salvo para aquellos municipios con una población inferior a los 500 habitantes. En este caso, se podrán aprobar unas Normas Urbanísticas Territoriales (que junto con las Normas Urbanísticas de Coordinación completan el sistema de planeamiento autonómico), que tendrán un carácter supramunicipal.

preceptiva licencia. De la existencia de ésta y del respeto a la misma derivará un marco normativo dedicado a la protección de la legalidad urbanística.

La competencia de velar por el cumplimiento de la ley recaerá en los Ayuntamientos, aunque de manera subsidiaria la Administración Regional podrá aportar medios humanos y técnicos. No obstante, en lo que se refiere específicamente a cuestiones supramunicipales o relativas a procesos de parcelación urbanística o edificación en SR, será la CCAA la encargada de realizar estas labores. Durante su realización, se podrán levantar actas que tendrán la consideración de documento público y constituirán una prueba de los hechos presumiblemente irregulares.

La Administración podrá hacer uso de un régimen sancionador que divide las infracciones en muy graves, graves y leves. Reservará la tipificación más grave para aquellas actuaciones irregulares que se realicen en SR de protección, cualquiera que sea su subcategoría. Entre las graves podemos destacar la edificación y parcelación urbanística en SR. La cuantía de las multas irá en función de esta división, por lo que a las infracciones graves le corresponderán multas de entre 300.001€ y 3.000.000€ (prescriptibles a los tres años), a las graves de entre 10.001€ y 300.000€ (prescriptibles a los 2 años), y, por último, a las leves una sanción económica de entre 1.000€ y 10.000€ (prescriptibles al año). En el caso de actuaciones legalizables, la multa se reducirá en un 50% si el responsable se compromete a legalizar los actos sancionados. La imposición de las multas corresponderá a la Administración que resuelva el correspondiente expediente sancionador, independientemente de su cuantía. El plazo de prescripción de las infracciones confirma a este régimen sancionador como uno de los más duros, ya que éstas van desde los 4 años de las más leves, a los 10 años para las muy graves, pasando por un plazo de 8 años para las consideradas graves.

4.2.8. Castilla-La Mancha

El crecimiento urbano en la región castellano-manchega ha sido en las últimas décadas significativamente superior al demográfico, localizado primordialmente en la periferia de los grandes centros urbanos y materializado a través de nuevas tipologías edificatorias como las viviendas unifamiliares (Cebrián & García, 2011). Así, la impronta de las parcelaciones ilegales es particularmente importante en determinados espacios como la corona periurbana de la vega del Tajo, en Talavera de la Reina (Madrazo & Mato, 2002). Las implicaciones legales de estas construcciones ilegales han sido parcialmente atajadas por innovaciones del planeamiento (reclasificación de terrenos afectados), aunque éstas no han solucionado sus consecuencias ambientales y territoriales.

Castilla-La Mancha ha mantenido una intensa producción legislativa en materia urbanística desde la STC 61/1997, y la aprobación inmediata de su Ley 5/1997, de 10 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Ordenación Urbana. Hasta la actualidad, han sido tres las legislaciones integrales en este ámbito. La primera de ellas, muy temprana, fue la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, que se vio desplazada y derogada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, modificado en dos ocasiones gracias a la aprobación de la Ley 7/2005, de 7 de julio, y la Ley 12/2005, de 27 de diciembre. Por último, el vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

(TRLOTAU), regula para toda la CCAA aspectos urbanísticos y territoriales de una manera global. No obstante, existen regulaciones parciales en vigor, de suma importancia, como el Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística y el Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.

La clasificación del suelo propuesta deberá ser llevada a cabo por el planeamiento urbanístico municipal, que será obligatorio y se materializará a través de una de las dos figuras vigentes en Castilla-La Mancha[48]. La primera de ellas es el Plan de Ordenación Municipal (POM), con capacidad para clasificar el suelo en SU (divisible en SUC y SUNC), SUB y SR, categorizado este último en SR no urbanizable de especial protección (equiparable al SNUP y SNUEP de la LS75) y SR de reserva (homologable al SNUC de la LS75). En el caso del tipo de SR con protección, el TRLOTAU establece tres subcategorías, que el reglamento de suelo rústico especifica aún más:

a) Suelo rústico no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno.
b) Suelo rústico no urbanizable de protección estructural (salvaguarda de actividades productivas como la hidrológica, agrícola, ganadera, forestal y extractiva).
c) Suelo rústico no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamiento.

La segunda de las figuras son los PDSU, aunque con una importante diferencia en relación a los creados en la LS75. En el caso castellano-manchego, esta figura sí tiene capacidad para categorizar el SR de la misma forma que los POM. Este hecho supone un avance sustancial en la protección del territorio, ya que de esta forma se pone a disposición de municipios pequeños y/o sin actividad urbanística una herramienta simple, pero con aptitud para realizar un tratamiento heterogéneo del SR.

En cualquiera de los casos, con POM o PDSU, la consideración residual de suelo recae sobre la categoría de SR de reserva. Esta situación se mantiene desde la primera legislación urbanística autonómica, que contradecía a la recién aprobada LS98. El legislador del reglamento específico del suelo rústico pone énfasis a la hora de explicar que este carácter residual se refiere a la definición, no a la conceptualización o valorización de estos terrenos, que en el preámbulo de la norma define como "un recurso estratégico de primer orden cuya salvaguarda y protección constituye una manifiesta intención de la Comunidad de Castilla-La Mancha".

En relación a las posibilidades del SR para acoger vivienda existe una mayor tolerancia en el SR de reserva, aunque también será posible la implantación del uso residencial en el SR no urbanizable de especial protección, cuando no lo impida ni la legislación sectorial ni el planeamiento urbanístico y siempre mediante la previa autorización regional.

[48] En virtud del artículo 24.4. del TRLOTAU, "estarán exentos del deber de contar con un Plan de Ordenación Municipal los Municipios dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 m^2 construidos, de cualquier uso, por año". Los municipios que cumplan estas características deberán dotarse de un PDSU.

El procedimiento de calificación urbanística habilitará a los promotores y/o propietarios para iniciar obras en el SR, cualquiera que sea su categoría. La competencia para otorgar esta calificación, siempre previa a la licencia municipal, será de la Administración Regional en el caso de que las edificaciones vayan a ocupar SR no urbanizable de especial protección o, en los municipios de menos de 10.000 habitantes, vayan a ubicarse en SR de reserva. En el resto de los casos, la competencia recae en los Ayuntamientos.

La protección del territorio se incrementa gracias a las determinaciones de ordenación de directa aplicación y a las de carácter subsidiario, que impiden que toda edificación en SR pueda suponer un impacto visual o paisajístico, ubicarse en zonas de riesgo, constituir agrupaciones, situarse cercanas a linderos (distancia mínima de 5 m a lindes y de 15 m a caminos o vías de acceso) o tener una altura excesiva (límite máximo de dos plantas u 8 m y medio). Los requisitos aumentan de manera particular para las viviendas, que deberán tener depuradoras o fosas sépticas individuales, y su superficie nunca podrá representar más del 2% del total de la finca en que se ubique. Para salvaguardar el potencial crecimiento reglado, se considerará que existe riesgo de formación de núcleo de población cuando se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 m del límite del SU o SUB, siempre que éste cuente con un PAU aprobado (art. 54.3. TRLOTAU).

En relación a la disciplina urbanística, el Título VII de la legislación autonómica se ve complementado y desarrollado gracias al, anteriormente citado, Decreto 34/2011, de 26 de abril, cuya aprobación pone en vigor el reglamento que ordenará esta función pública. En ellos se establece esta actividad como una competencia compartida entre las administraciones regional y municipal.

De la misma forma, las labores de inspección, (programadas e insertas en un Plan de Inspección[49] o por propia iniciativa del personal inspector), deberán correr a cargo de ambas administraciones, pudiendo añadirse a ellas las Mancomunidades y Entidades Locales. El personal que lleve a cabo estos trabajos tendrá que ser funcionario, y en el caso de los pertenecientes a la Administración Regional, deberán integrarse en el Servicio de Inspección Urbanística, dividido en las secciones de Servicios Centrales y Delegaciones provinciales. En el caso de los municipios con más de 10.000 habitantes, la existencia de personal funcionario dedicado a esta tarea será obligatoria. Todos los trabajos realizados serán fiscalizados a través de un Libro de Visitas y de las actas de inspección.

Las actuaciones irregulares, clandestinas o ilegales, ubicadas en SR de reserva no podrán ser demolidas una vez trascurran 4 años desde la terminación de las obras, mientras que estos plazos no computan para aquellas que se localicen en SR protegido. En el caso de las primeras, el agotamiento de dicho plazo implicará la asimilación de éstas a un régimen de fuera de ordenación. No obstante, la Administración se reserva el derecho para sancionar estas infracciones.

[49] Los Planes de Inspección serán promovidos por la Administración Regional y tendrán periodicidad anual o carácter extraordinario. En el primer caso, los municipios con más de 10.000 habitantes, o con un término municipal que cuente con más de un 20% de su superficie clasificada como SR no urbanizable de especial protección, tendrán la obligación de aprobar y ejecutar un plan de estas características.

En este sentido, el régimen sancionador clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, prescriptibles a los 5, 3 y 1 año respectivamente. De la misma forma que en otras legislaciones autonómicas, la parcelación urbanística o la construcción de viviendas sobre zonas protegidas por el planeamiento tendrá la consideración de muy grave, mientras que estos mismos actos realizados sobre SR de reserva serán considerados graves.

Tabla 8.
Régimen sancionador y competencias para su imposición (TRLOTAU).

Organismos competentes	Importe máximo de las multas (€)
Municipios	60.000 (municipios de menos de 10.000 habitantes); 300.000 (municipios de 10.000 habitantes o más).
Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio	600.000
Consejo de Gobierno	Más de 600.000

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las sanciones económicas, prescriptibles en los mismos plazos que las propias infracciones, podrá corresponder a las primeras una multa de más de 150.000€, a las segundas una entre 6.001€ y 150.000€, mientras que las leves se podrán sancionar con una multa de 600€ a 6.000€. La competencia para la imposición de estas multas irá en función del tamaño poblacional del municipio afectado, y de la cuantía de las mismas (Tabla 8). Además, se establece un régimen sancionador especial que dispone multas de entre el 20% y el 25% del valor de los terrenos afectados en aquellos supuestos en que se realice una parcelación urbanística en SR, y del 50% del valor de la obra afectada si, estando en SR, no respeta los estándares antes expuestos en cuanto a distancia a linderos, altura máxima y carácter aislado. En el caso de que estas actuaciones afecten a suelos protegidos por la legislación sectorial, las sanciones serán mucho más duras. Así, se sancionará con una multa del 100% al 200% del valor del suelo afectado las obras realizadas en espacios protegidos, o del 75% del valor de la obra ejecutada si estas suponen un impacto paisajístico o se encuentran en zonas periféricas a elementos con protección patrimonial.

4.2.9. Cataluña

La CCAA catalana es una de las regiones españolas más dinámicas y pobladas, beneficiada por la concurrencia de un sistema productivo que combina la potencialidad de los tres sectores económicos y la captación de una parte importante del éxodo rural de los años 50 y 60, entre otros factores. El desarrollo urbanístico de la región es evidente. De hecho, el área metropolitana de Barcelona es la segunda más importante del país, tras Madrid. Además, la gran concentración urbana y su potencial turístico han propiciado la aparición de un buen número de residencias secundarias, muchas de ellas fuera de la legalidad vigente y con importantes déficits urbanísticos. El Informe del Síndic de Greuges (figura homóloga al Defensor del Pueblo) del año 2013, indica que la magnitud del fenómeno se estima entre 1.800 y 2.300 urbanizaciones ilegales en Cataluña (concentradas particularmente en la región metropolitana de Barcelona), que ocupan una superficie mínima de 50.000 ha y aglutinan alrededor de 300.000 parcelas, de las cuales 2/3 están consolidadas. Por lo tanto, este fenómeno produce un importante problema de índole territorial, en el que la CCAA es incapaz

de frenar su desarrollo. En la actualidad, y como respuesta a esto, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad ha elaborado un compendio provisional de las urbanizaciones con déficits en Cataluña[50]. Estos trabajos han culminado en la elaboración de un Catálogo en el año 2015.

Cataluña, si bien reguló rápidamente su ordenación territorial a través de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, no legisló en materia urbanística de forma integral hasta el año 2002, es decir, conocida ya la STC 61/1997. No obstante, esto no significa que su producción legislativa anterior fuera exigua y tardía. De hecho, la primera norma urbanística data de 1981. Así, la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre Protección de la Legalidad Urbanística supone el inicio de este camino. El legislador autonómico concibió esta norma como un desarrollo de la estatal, el TRLS76, habida cuenta de la validez de sus disposiciones dentro del ámbito catalán, reconocida de esta forma en su exposición de motivos. A ésta le sigue la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña (para la adaptación de la legislación estatal a la realidad física y poblacional de Cataluña) y el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, que vino a ensamblar los dos anteriores y la legislación estatal vigente.

Desde la asunción plena de competencias, tras el dictamen del TC, la región catalana aprobó la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo y el posterior Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. Éstos, junto al Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística, son los precedentes del vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (DLTRLU).

Así, mediante esta Ley, se define la existencia de 3 clases de suelo: SU, SUB y SNU. El instrumento encargado de llevar a cabo esta tarea será el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM), figura de planeamiento por excelencia dentro del sistema catalán. No obstante, también existen otras figuras con esta capacidad como los Planes Directores Urbanísticos (de ámbito supramunicipal) y las Normas de Planeamiento Urbanístico, encargadas de suplir a los POUM en casos de suspensión o pérdida de vigencia. En los supuestos de ausencia del planeamiento municipal, el territorio se clasificará en SU y SNU, considerándose parte de este último aquél que no reúna las características de urbanización y edificación que definen al primero.

En relación a la clasificación del suelo, el SU y el SUB pueden quedar divididos en SUC y SUNC, y SUB delimitado y SUB no delimitado, respectivamente. Por su lado, para el SNU no se nominan categorías de suelo, aunque sí se establecen diversos criterios para realizar una segmentación diferencial:

a) Régimen de especial protección, justificado por la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico, para la protección del interés natural, agrario, paisajístico, forestal, infraestructuras, etc.

[50] Disponible en http://territori.gencat.cat/es/06_territori_i_urbanisme/informacio_urbanistica/urbanitzacions/introduccio_i_marc_legal/

b) Régimen de protección del dominio público, mediante la determinación de servidumbres.
c) Régimen de protección de los valores agrícolas de los terrenos.
d) Régimen de protección para la reserva de sistemas urbanísticos generales no incluidos en SU o SUB.
e) Régimen para garantizar la utilización racional del territorio y la calidad de vida, bajo un modelo de desarrollo urbanístico sostenible.

Por lo tanto, el legislador catalán rechaza la fijación de categorías desde la norma básica y, además, realiza una distinción clara entre la definición de la clase y categoría de suelo residual y su conceptualización, en la línea de la LS07. Si atendemos al texto legal, la correspondencia con esta citada naturaleza sería la de aquel suelo que reúne las características de la letra e), con la diferencia de que esta vez el legislador alude al concepto de desarrollo urbanístico sostenible para justificar su decisión de preservar estos terrenos del desarrollo urbanístico. De este modo, el artículo 3 expone:

> "El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras".
>
> "El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, comporta también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan a la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente".

El POUM o las Normas de planeamiento urbanístico serán, por lo tanto, los encargados de fijar cuantas categorías de SNU crean oportunas en función de las características de cada municipio. La Planes Directores Urbanísticos también podrán tomar medidas destinadas a la protección del SNU.

En cuanto a la admisibilidad de la función residencial en SNU, el artículo 47 del DLTRLU restringe ésta al uso tradicional (casas rurales y masías, que podrán ser rehabilitadas), a las viviendas vinculadas a una explotación (incluidas las destinadas a acoger trabajadores temporeros) y a las de uso turístico, que son compatibles con el uso de vivienda familiar legalmente implantado. Toda actuación en esta clase de suelo (parcelaciones urbanísticas, actos de edificación, instalación de casas prefabricadas, etc.) deberá ser autorizada por su respectiva licencia, quedando en todo caso en situación de fuera de ordenación las viviendas implantadas ilegalmente en SNU.

La competencia para proteger la legalidad urbanística recae preferentemente en los Ayuntamientos, aunque la Administración Regional deberá atender la resolución de aquellas vulneraciones que se produzcan en SNU. En consecuencia con esto, las labores de inspección urbanística serán ejercidas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del

Gobierno de la CCAA y por los órganos de la Administración Local. Además, todas las resoluciones tendrán su reflejo dentro del Registro de la Propiedad, como medida para salvaguardar la seguridad jurídica de los actos.

Según el régimen de disciplina urbanística, las infracciones se podrán tipificar como muy graves (parcelaciones urbanísticas en SNU) y prescriptibles a los 6 años, graves (actos de edificación en el SNU) y prescriptibles a los 4 años, y, por último, leves y prescriptibles a los 2 años. Éstas serán sancionadas con multas de hasta 1.500.000€, 150.000€ y 3.000€, respectivamente, y el plazo de prescripción de las mismas se corresponde con tres, dos y un año en función de la graduación de las infracciones expuestas. La competencia para imponer estas sanciones difiere en función de si la potestad es municipal o regional. En el primer caso, corresponde a la persona que ocupe la alcaldía si las infracciones son leves o graves, mientras que será el pleno del Ayuntamiento quien dicte la sanción para las infracciones muy graves. En el segundo caso, la imposición de multas inferiores a 600.000€ corresponderá al director o directora general de urbanismo, siendo responsabilidad del Consejero o Consejera de urbanismo en el resto de supuestos.

La importancia de los desarrollos residenciales ilegales en Cataluña, y su necesaria adecuación a la legalidad vigente, tuvo respuesta de la Administración Regional por medio de la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficits Urbanísticos. La ley fija como objetivo espacial las numerosas urbanizaciones surgidas en los años 60 y 70 (concretamente las constituidas entre la LS56 y la citada Ley 9/1981), es decir las existentes en el periodo pre-autonómico, integradas mayoritariamente por edificaciones aisladas destinadas a viviendas unifamiliares y con carencias en cuanto a las obras de urbanización o de dotación de los servicios urbanísticos (o no recepcionadas por la Administración Local). Estas características se fijan como condiciones indispensables para acogerse al procedimiento de regularización, que podrá vincular a varios municipios.

Sus medidas, con la intención de sacar a éstas de un limbo legal, tienen dos vertientes. Por un lado, la mejora de la calidad urbanística y de vida dentro de las urbanizaciones, como condición para su inclusión reglada en el planeamiento municipal. En este punto, se reducen algunos requerimientos como las reservas mínimas obligatorias para vivienda de protección pública, que sólo serán exigibles si se autoriza un incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el ya materializado. Por otro lado, la resolución definitiva de los problemas planteados, con medidas tales como la reducción de los ámbitos que comprenden estas urbanizaciones cuando la vocación regulatoria de la Ley no sea materializable, o la extinción total o parcial, de manera inmediata o gradual, de la urbanización en cuestión. En este caso, el planeamiento municipal deberá establecer un régimen transitorio para estas edificaciones.

El procedimiento de regularización señalado requiere la previa reclasificación de los terrenos a SUNC o SUB, aunque éste será de imposible ejecución en el caso de que las urbanizaciones se ubiquen en zonas clasificadas como suelo no urbanizable de especial protección u otros tipos que el planeamiento prohíba expresamente. Sin embargo, si esta categorización destinada a la protección fuera posterior a la aparición de las urbanizaciones, los instrumentos de planificación urbanística si podrán revertirla, haciendo posible el proceso de regularización. Este postulado amplía enormemente la capacidad de actuación de este procedimiento, ya que,

si recordamos lo aquí expuesto, la categorización del SNU no llegó hasta la promulgación de la LS75, siendo buena parte de estas urbanizaciones anteriores a tal fecha.

La adopción de una nueva categoría de suelo obliga a la regularización a través de sistemas de gestión urbanística propios de éstas[51]. El procedimiento exige una acción coordinada entre los propietarios o "parcelistas", los municipios y la Administración Regional. Por consiguiente, estos actores se verán representados en la Junta Evaluadora de Obras de Urbanización, que tendrá la misión de coordinar todo el proceso.

Por último, sin perjuicio sobre los costes que la regularización genera sobre los propietarios, se reconocen las consecuencias económicas que tendrán éstos para la Administración. Por este motivo, se crea un Fondo para la regularización de urbanizaciones, cuyo destino será la subvención a los municipios para la realización de los planes y proyectos necesarios, pero también para la realización de obras y adquisición de suelo público para ejecutar todas las determinaciones de los programas de adecuación y regularización. El gobierno catalán va más allá al crear una línea de ayudas (préstamos subvencionados) a los propietarios de viviendas ilegales para el pago de las cuotas de urbanización, tomando criterios sociales de vulnerabilidad para su otorgamiento:

a) Tener más de 75 años, formar parte de una unidad familiar monoparental o de una familia numerosa, o encontrarse en situación de dependencia.
b) Tener el domicilio habitual en la parcela objeto de la liquidación de la cuota de urbanización y no disponer de otra vivienda en propiedad.
c) Tener unos ingresos familiares ponderados que no superen los establecidos por la convocatoria.

No obstante, todas las medidas que suponen un desembolso económico por parte de la Administración, dependen de la disponibilidad presupuestaria. Según el Informe del Síndic de Greuges, las medidas establecidas por la Ley 3/2009, de 10 de marzo, permitieron emprender actuaciones de regularización y mejora en 99 urbanizaciones durante el primer año. Sin embargo, las líneas de ayudas y subvencionas antes anunciadas fueron suspendidas a partir de 2010, dejando en el limbo la viabilidad de las propuestas.

4.2.10. Comunidad Valenciana

La región valenciana fue una de las principales protagonistas en el periodo de mayor desarrollo urbanístico del país. Sin duda, la ola provocada por el tsunami urbanizador (García-Bellido, 2005; Fernández, 2006; Gaja, 2008) "inundó" todo el litoral mediterráneo, del que esta CCAA compone buena parte. Amparados en la bonanza del sector turístico y una legislación favorable a la transformación urbanística, se produjo un importante incremento de la superficie artificializada, que no se detuvo en el SU, ni en el SUB. El informe del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana en el año 2016, recogía la preocupación por este problema, que constituía "una buena parte de las quejas" tramitadas para ese año. Las principales

[51] La ejecución del proceso de regularización se regirá por el sistema de compensación básica o el de cooperación. El primero implica la ejecución del planeamiento por parte de los propietarios del suelo incluido en el mismo, mientras que el segundo significa que corresponde a la Administración actuante la formulación del proyecto de reparcelación, así como la ejecución de la urbanización.

reclamaciones estaban relacionadas con la falta de respuesta de la Administración, tanto para la legalización como la demolición de las obras, lo que implicaba una consolidación del problema, de apariencia irresoluble.

La Comunidad Valenciana fue, como ya indicamos anteriormente, una de las pioneras en legislar de manera integral en la materia urbanística. Incluso, de forma previa, el gobierno regional había regulado las cuestiones territoriales a través de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, y otras de carácter parcial en el campo del urbanismo, mediante la Ley 4/1992 de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable (LSNU92), que pretendía construir un "concepto positivo" de esta clase de suelo y establecerse como "posible instrumento para la prevención de riesgos" (Ochoa, 1992, p.132) derivados de la actividad urbanística irregular sobre esta clase de suelo.

La consciencia con respecto a este fenómeno, que constituía ya un problema en la realidad territorial y social valenciana, fue incluso anterior al desarrollo legislativo. Fruto de este hecho, la Diputación Provincial de Valencia publicó en 1983 un trabajo titulado "Urbanismo y Medio Rural. Valencia: La vivienda ilegal de segunda residencia", en el que un conjunto de expertos en el tema analiza las particularidades de la expansión urbana irregular en la CCAA, acompañadas de otros trabajos y experiencias previas en otras regiones españolas. Como síntesis de la importancia del fenómeno, cabe citar que Olmos y Roca (1983) lo definen ya en los años 80 como "un proceso amplísimo de ocupación de territorio a base de estas viviendas, hasta tal punto que es difícil encontrar municipios con condiciones medianamente favorables en los que no se haya construido de forma generalizada". (p.67)

El fuerte impacto que el desarrollo urbanístico tuvo en una CCAA como la valenciana, costera y dedicada eminentemente al sector turístico, pero con una importante representación agraria tradicional de exportación (Figura 31), conllevó una prolija producción legislativa que derivó en su primera norma urbanística global. Así, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística, fue anterior a la STC 61/1997, y precedente, no sólo en tiempo, sino en contenido (creación de la figura del agente urbanizador), de la LS98.

A esta le siguieron otras como las nuevas leyes sobre el SNU (Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable -LSNU04-) y con carácter integral (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana), ambas derogadas por la norma vigente, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), que anulaba también la validez de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Este último cuerpo legal realiza una escueta y sencilla clasificación y categorización urbanística de los suelos, que se deberá llevar a cabo mediante la aplicación de planes generales estructurales de ámbito municipal o mancomunado. De este modo, el artículo 28 de la LOTUP reconoce la posible existencia de tres clases de suelo: SU, SUB y SNU. De forma no explicita, se establece una categorización del SU en SUC y SUNC, y del SUB en SUB programado y SUB no programado, heredada de la legislación anterior. Por su parte, el SNU mantiene el carácter residual y una atención prioritaria por parte del legislador, que, si bien ahora no se regula con una ley aparte de acompañamiento de la general, si toma un peso relevante en el Título IV del Libro II de la actual Ley. El SNU estará compuesto por todo aquel suelo que la ley zonifique

como "zonas rurales". Éstas, a su vez, se definirán por unos parámetros que las dividen en dos categorías: Suelo Rural Común (semejante al SNUC definido por la LS75, y con características propias del SNUP de la misma Ley) y Suelo Rural de Protección Especial (similar al SNUEP contenido en la LS75). A esta última se adscribirán, en todo caso y como forma de salvaguardar el medio, el SNU de municipios que carecieran de planeamiento o cuyo planeamiento urbanístico no contenga medidas de especial protección. Dentro de las citadas categorías, en virtud del Anexo IV de la LOTUP, se podrán distinguir diferentes subcategorías:

1. Suelo Rural Común.
    a. Zona Rural Común agropecuaria.
    b. Zona Rural Común de explotación de recursos naturales.
    c. Zona Rural Común forestal.
2. Suelo Rural de Protección.
    a. Zona rural protegida agrícola.
    b. Zona rural protegida natural.
    c. Zona rural protegida por afecciones.
    d. Zona rural protegida por riesgos.

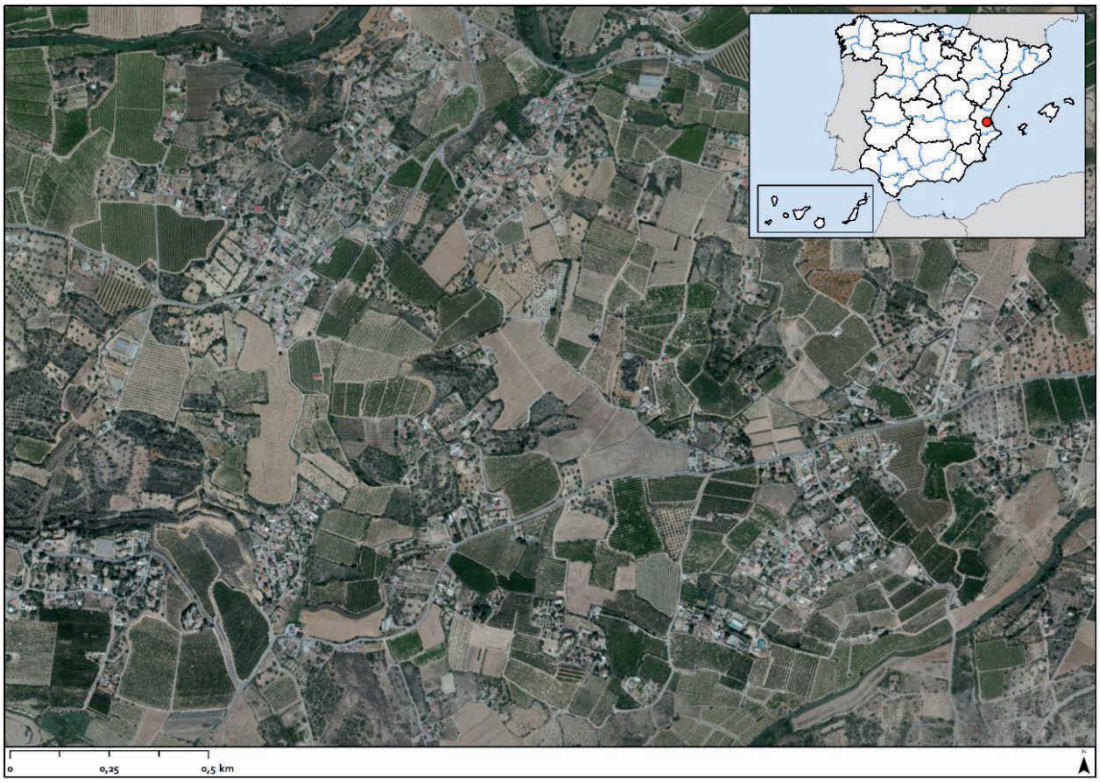


Figura 31. Desarrollo rururbano en la huerta valenciana (Torrent, Valencia).
Fuente: elaboración propia.

El desarrollo residencial en el SNU de la CCAA valenciana es un hecho consumado. La magnitud del mismo motivó, en parte, la redacción de cuerpos legales específicos. La LSNU92 inició este camino por un cambio de paradigma en la ocupación del territorio, que había pasado de sustentarse, y complementar, una actividad agropecuaria, a consolidarse como un fenómeno aparte y desligado. La proliferación de segundas residencias utilizando el cauce legal establecido para las de vinculación agraria, produjo, en palabras del legislador, una "crisis de

saturación" debida a la existencia de "intensos desarrollos residenciales de caracteres cuasi-urbanos, pero no planificados ni dotados de las infraestructuras precisas". Por esta razón, se establecieron nuevos mecanismos para regular el fenómeno, entre los cuales se impedía la reclasificación directa de terrenos incluidos en SNU a SU, salvo en aquellos casos excepcionales en que la edificación estuviera consolidada en al menos las 2/3 partes del ámbito, entre otras características (disposición transitoria primera, LSNU92). De este modo, todas las actividades ilegales y clandestinas debían cumplir, de forma previa, con sus cargas y deberes urbanísticos para su inclusión en procesos de regularización. Junto con esto, eran exigibles otros estándares como el respeto a la superficie y forma de la parcela mínima para una vivienda y de su ocupación constructiva establecida por el planeamiento. No obstante, la legislación establecía unos límites máximos y mínimos, que en el caso del tamaño de las parcelas sería como mínimo 1 ha, y en cuanto a la ocupación máxima sería del 2% de la parcela. Por último, tanto las nuevas construcciones como los procesos de regularización debían acogerse a un procedimiento de autorización autonómica que desembocaba en la concesión de la preceptiva licencia urbanística.

Estas medidas se tornaron desfasadas por la irrupción de un nuevo contexto económico y social, por lo que en plena burbuja inmobiliaria y "década prodigiosa" del urbanismo español (Burriel, 2009), la CCAA valenciana renovó su legislación específica del SNU a través de la LSNU04. Las motivaciones eran las mismas que las de su predecesora (teórica valorización positiva del SNU y escasa e "imprecisa" regulación del mismo, junto con la necesaria ordenación de los usos permitidos), aunque se redujeron los controles autonómicos sobre la utilización de esta clase de suelo. Las garantías de salvaguarda del territorio que la competencia regional constituía fueron parcialmente suprimidas y desplazadas. Este procedimiento autonómico de autorización sólo se aplicaría para actuaciones que atañeran al SNU con protección. Se constituyó, además, un extenso sistema de zonificación del suelo según su aptitud urbanística, estableciendo zonas específicas con tolerancia al uso residencial aislado y/o rural, entre otras.

Los procesos de legalización por la vía de la reclasificación de terrenos se mantuvieron vigentes, aunque las medidas compensatorias establecidas produjeron una importante revolución legal. Estos mecanismos conllevaban la obligación de ceder a la Administración de manera gratuita SNU con protección, en una superficie igual a la reclasificada. *A priori*, esta medida suponía una salvaguarda del medio y sus valores, aunque siguiendo las tesis de García-Bellido (2005) significaron "el empujón final que se necesitaba en el Derecho positivo español para la convertibilidad automática del suelo rústico en urbanizable" (p.275), ya que los terrenos clasificados como SNU con protección pasaban a tener una significación urbanística. En palabras de Romero (2012), estos mecanismos no suponían más que "un cambio de titularidad, sin que de ello se derivara ninguna repercusión concreta en la calidad de vida de los ciudadanos" (p.76), es decir, una mera actuación dedicada a cumplir las obligaciones de tipo urbanístico de los propietarios sin beneficio para la sociedad y el territorio.

Se crearon también algunas medidas correctoras, como las incluidas en la disposición transitoria cuarta de la norma estudiada, destinadas a regular los trabajos de minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en SNU. Estas medidas deberían ser aplicadas sobre conjuntos de "más de diez viviendas existentes dentro de un círculo de 100 m de radio". Para determinar cuáles eran los núcleos afectados, el Ayuntamiento tenía la

obligación de elaborar una especie de censo o catálogo, en el que se incluía una memoria, planos de ordenación, estudio económico-financiero, e incluso en determinados casos, el convenio urbanístico que regulaba las relaciones entre los propietarios y la Administración. En todo caso, las medidas a tomar se materializaban en la creación, mejora o aumento de las dotaciones e infraestructuras, que servían para consolidar, aún más, la urbanización existente, lo que facilitaría en el futuro su regularización urbanística (objetivo no explicitado por el legislador). La aplicación de estos procedimientos fue incluida posteriormente en el articulado de la legislación vigente (art. 210 LOTUP). Sin embargo, éstos fueron modificados para eliminar las referencias al número de viviendas, e incluir otras nuevas referidas al nivel de ocupación (densidad igual o superior a tres viviendas por ha). Además, se insertan estos mecanismos en un plan especial y un programa de actuación, para cuya aprobación definitiva será competente la Administración Regional. Ejecutado el mismo, los propietarios podrán solicitar la preceptiva licencia de obras de legalización.

Por lo tanto, si nos fijamos en la regulación actual y vigente del SNU, se observa una influencia clara de los textos precedentes en cuanto a las posibilidades de construir una vivienda en esta clase de suelo, y las características de la edificación. Así, las viviendas deberán tener carácter aislado, ser respetuosas con el entorno, su paisaje, la tipología y la estética preexistentes, y otras cuestiones básicas como mantener alturas no superiores a las dos plantas, un nivel de ocupación que no exceda del 2% de la parcela, y un tamaño mínimo de la misma de 1 ha.

El procedimiento de autorización de la construcción de viviendas en SNU proviene de la LSNU04, por lo que dependerá de la Administración Local la concesión del permiso o licencia. No obstante, se requerirán informes dictados por los órganos regionales competentes, cuyas condiciones tendrán que incorporarse en las licencias correspondientes. El número de informes será ampliable en función de si las viviendas ocupan espacios con protección sectorial, en cuyo caso, los organismos competentes en cada materia deberán remitir el informe correspondiente.

El régimen disciplinario de la legislación valenciana en materia urbanística fija la responsabilidad de la inspección urbanística en las administraciones local y autonómica. Las personas encargadas de velar por la legalidad urbanística tendrán la consideración de agentes de la autoridad y, además, podrán ser ayudados por las fuerzas y cuerpos de seguridad. La ley determina una serie de mecanismos de control complementario ante la proliferación de edificaciones residenciales, y de otro tipo, en SNU. Así, la ley exige a las compañías suministradoras que demanden a los propietarios la acreditación de la autorización de la obra antes de prestar sus servicios. Las administraciones tendrán un plazo máximo de 15 años desde la terminación de las obras clandestinas o ilegales para requerir a los propietarios la solicitud de la oportuna autorización urbanística, o la adecuación a ésta. Este régimen, además, distingue entre infracciones muy graves (edificación irregular en SNU con protección y parcelación urbanística en SNU), graves (edificación en SNU) y leves. Éstas serán sancionadas con multas de 30.001€ a 1.500.000€, de 3.001€ a 30.000€, y de 300€ a 3.000€, respectivamente. Todas ellas se podrán incrementar para impedir el beneficio obtenido con la actuación irregular. De forma específica, se establecen medidas punitivas para las actuaciones ilegales en suelos protegidos (multa del 100% al 200% del valor de las obras, y nunca inferior a 3.000€), parcelaciones

urbanísticas en SNU (multa del 20% al 30% del valor en venta de los lotes fraccionados) y edificaciones ilegales (multa del 25% al 50% del valor de la obra).

La Administración Local será de manera general la competente para imponer las sanciones establecidas, aunque de manera específica para las infracciones graves o muy graves cometidas sobre SNU, será la Administración Regional la encargada de realizar esta labor. El plazo de prescripción para las infracciones leves se fija en un año, siendo de 4 años para el resto. Este plazo será idéntico en el caso de la prescripción de las sanciones impuestas.

Por último, y en relación a posibles medidas de legalización y amnistía, la disposición final segunda de la LOTUP, establece que todas las edificaciones construidas en SNU con anterioridad a la entrada en vigor de la LS75, y que no posean la preceptiva licencia, se asimilarán a las edificaciones con licencia. Para beneficiarse de esta medida, las construcciones deben mantener su uso original, sus características tipológicas y no estar en situación legal de ruina.

4.2.11. Galicia

La CCAA de Galicia destaca por la dispersión de su poblamiento, con un marcado carácter policéntrico de su sistema urbano que, según Lois y Aldrey (2010), llegó incluso a plantear problemas en la adecuación entre la división administrativa imperante (parroquias) y la impuesta por el Estado (municipios). De hecho, la región mostró tradicionalmente unas elevadas densidades demográficas en el campo y unas ciudades con dimensiones modestas (de Torre & Lois, 1995). En la actualidad, Galicia vive un proceso de concentración urbana, pero sigue sin perder las características rurales que le confieren su singularidad. Sin embargo, los nuevos desarrollos fuera de los límites urbanos y urbanizables se producen ahora desligados de la actividad agropecuaria, de subsistencia y policultivos sobre pequeñas parcelas, que la hacen reconocible.

La regulación de la materia urbanística en Galicia resultó muy temprana por la necesaria adaptación de los marcos estatales a las particularidades del sistema de poblamiento gallego. Así, fue promulgada la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, que, aun siendo una norma de alcance parcial, provocó cambios esenciales en el ordenamiento territorial y urbanístico, atendiendo a las necesidades de sus núcleos tradicionales. Muchas de sus medidas fueron adoptadas en la primera norma integral que regulaba la materia urbanística en la CCAA, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (primera ley del suelo autonómica posterior a la STC 61/1997). Dentro de esta Ley, se establece una cuádruple clasificación del suelo en SU, SUB, SR y Suelo de Núcleo Rural[52], que se mantendría en la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSG).

Por lo tanto, la norma en vigor, junto con el reglamento que la desarrolla (promulgado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre), implanta cuatro clases de suelo. El SU queda dividido en SUC y SUNC, mientras que el SUB no obtiene categorización. Por su parte, en el SR se

[52] La Ley 11/1985 estableció que los núcleos rurales los suelos deberían ser clasificados como SU, SUB y SNU, atendiendo a las características que presentaran en el momento de redacción del planeamiento. En el último caso, la norma creo una categoría específica de SNU denominada SNU de los núcleos rurales tradicionales.

distinguirá entre SR de protección ordinaria y SR de especial protección. En el primer caso, el que adquirirá la naturaleza de suelo residual, su definición surge por contraposición al resto de clases y categorías como en el SNUC de la LS75, aunque se añaden a estos terrenos "los que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes" (art. 33 LSG), de ahí su nomenclatura. La pérdida, por parte de esta categoría de SR, de la naturaleza residual sólo se produjo tras la aprobación y periodo de vigencia de la segunda ley integral en materia urbanística de Galicia, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, claramente influenciada por la LS98. En el segundo caso, SR de especial protección, se fija una subcategorización que responderá a los diferentes valores que contengan:

a) SR de protección agropecuaria.
b) SR de protección forestal.
c) SR de protección de las aguas.
d) SR de protección de costas.
e) SR de protección de infraestructuras.
f) SR de protección de espacios naturales.
g) SR de protección paisajística.
h) SR de protección patrimonial.

Las posibilidades del SR para acoger viviendas quedan reducidas a aquellas que estén vinculadas a una explotación agrícola y/o ganadera. Además, la autorización de las mismas sólo será posible si el propietario es capaz de acreditar que es titular de una explotación de este tipo. Esta fuerte restricción se debe fundamentalmente a la existencia, como ya apuntamos, de una clase de suelo más, el Suelo de Núcleo Rural. De hecho, la principal función de éste es acoger la edificación residencial en el medio rural. Según la redacción del artículo 23 de la LSG, constituyen esta clase de suelo:

> "las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite, teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo".

En atención a esto, se consideran dos tipologías, en las que los propietarios deberán asumir primero sus respectivas cargas urbanísticas (cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico del área, costear y ejecutar las obras de urbanización, ceder gratuitamente a la Administración el suelo destinado a zonas verdes y espacios libres, etc.) para poder acceder a los beneficios.

Por un lado, el núcleo rural tradicional, destinado a preservar el poblamiento preexistente, que muestre evidencias en su tipología edificatoria y actividad productiva de su "vinculación con la explotación racional de los recursos naturales". Éstos terrenos quedarán delimitados como tal siempre y cuando presenten una consolidación de la edificación del 50% del ámbito propuesto.

Estarán constituidos por edificaciones tradicionales, que según la LSG serán todas aquellas construidas con anterioridad a la LS75[53].

Por otro lado, el núcleo rural común, que es un signo inequívoco de la intención de perpetuar y potenciar esta forma característica y singular de poblar el territorio. Las evidencias del poblamiento tradicional sólo deberán limitarse al respeto de la trama parcelaria y el viario, aunque deberán respetar algunos aspectos en cuanto a tipología, forma y volumen de cualquier edificación (por ejemplo, las viviendas adosadas en serie de más de 3 unidades estarán prohibidas en ambas subcategorías). Es decir, existe una predisposición y compatibilidad para acoger nuevos desarrollos, no sólo en el estricto ámbito ya edificado, sino en otros espacios. De este modo, la delimitación puede incluir terrenos destinados al crecimiento urbanístico.

El instrumento encargado de realizar la cuádruple clasificación establecida por la LSG será el Plan General de Ordenación Municipal, que dentro del sistema de planeamiento urbanístico estará acompañado del Plan básico autonómico (prevalente y con capacidad para dictar ordenanzas reguladoras de cada clase y categoría de suelo) y los planes básicos municipales, aptos para categorizar el SR y delimitar las distintas subcategorías del SR de especial protección.

Si volvemos al análisis del SR, en cuanto a la autorización del uso residencial (dado que en la clase de Suelo de Núcleo Rural los procedimientos son semejantes a los empleados en SUNC y SUB), la LSG instaura un procedimiento específico. La construcción de viviendas (siempre vinculadas al uso agropecuario) en cualquier categoría de SR requerirá la autorización autonómica (art. 38 LSG), que será previa a la licencia municipal. Además, si éstas se pretenden implantar en SR de especial protección, deberán contar, de forma precedente, con un informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial.

En todo caso, la autorización sólo será posible si las edificaciones reúnen una serie de características, como el acceso rodado de uso público adecuado, el abastecimiento de infraestructuras y servicios, y la previsión de medidas correctoras del impacto sobre el medio. De forma general sobre las condiciones edificatorias, las viviendas deberán mantener un respeto estético y paisajístico, lo que se materializará en alturas máximas de 2 plantas o 7 m, retranqueos de al menos 5 m con respecto a las lindes y una superficie máxima ocupada por la edificación en planta que no excederá del 20% de la superficie de la finca, siendo la superficie mínima de esta última de 2.000 m^2.

Las edificaciones que no respeten este procedimiento, por obviarlo o contradecirlo, quedarán sujetas al régimen de disciplina urbanística dispuesto por la LSG. En él, se fija la competencia sobre la inspección urbanística en las administraciones local y regional, aunque será esta última, a través de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística[54], el órgano competente para velar por la protección de la disciplina urbanística en SR. El personal funcionario que realice

[53] Diversas legislaciones autonómicas han realizado un trato diferencial entre las edificaciones anteriores y posteriores a la entrada en vigor de la LS75, siendo la medida más común su asimilación a un régimen de fuera de ordenación, el cual limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo edificatorio de las mismas.

[54] El citado ente público queda regulado por el Decreto 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban sus estatutos.

estas labores se considerará agente de la autoridad, como forma de proteger sus derechos y ampliar sus capacidades en las labores de inspección.



Figura 32. Extracto del reportaje fotográfico de demolición de vivienda ilegal (Camariñas, La Coruña). Fuente: Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.

Las infracciones serán tipificadas en muy graves, graves y leves. Las muy graves prescribirán a los 15 años cuando afecten a terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos, viarios o en la zona de protección de otras vías. El resto de las consideradas muy graves, como los actos de parcelación urbanística en SR, no lo harán hasta pasados 6 años, al igual que las graves. Por último, las leves prescribirán a los dos años, a contar desde la finalización de las obras o de la actividad. En cuanto a las sanciones, a las infracciones más graves les corresponderá una multa de entre 60.001€ y 1.000.000€ y como mínimo el 30% del valor de las obras, terrenos, edificaciones o actuaciones realizadas (prescriptibles a los 5 años). De la misma forma, pero en menor cuantía, las infracciones graves recibirán una multa de 6.001€ hasta 60.000€ y como mínimo del 20% del valor de las actuaciones penadas (prescriptibles a los 3 años), y las leves, una multa de entre 300€ y 6.000€ y como mínimo un 2% del valor de las acciones irregulares (prescriptibles al año). Las administraciones competentes para imponer dichas multas serán el Consejo Ejecutivo de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística para multas de más de 300.000, o al Director de esta agencia cuando se trate de infracciones relacionadas con la edificación y parcelación urbanística en SR. Por último, para el resto de sanciones será el Alcalde la persona competente.

En atención a los datos sobre la actividad de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, se puede afirmar que la Administración gallega está llevando a cabo una decidida

actuación contra la proliferación de viviendas ilegales en el SNU. Según estas cifras, en el año 2016 se remitieron al Ministerio Fiscal 119 expedientes. Desde su puesta en marcha, en el año 2009, se han iniciado 2.758 expedientes de reposición de la legalidad, quedando resueltos 2.291, y siendo ejecutados 182 sólo en el año 2016 (784 desde 2009 a 2016). Se aprecia una evolución ascendente en su actividad en lo que resulta un intento claro de acabar con el problema por la vía punitiva (Figura 32), dando, además, una amplia visibilidad de sus actuaciones como forma de disuasión para los potenciales infractores[55].

4.2.12. La Rioja

La proliferación de viviendas ilegales en el SNU de La Rioja ha tenido una gran impronta sobre el territorio en determinados municipios, con una notable repercusión legal para los responsables técnicos y políticos. Este hecho ha llegado a involucrar a la Presidencia de la CCAA, pues su antiguo representante, Pedro María Sanz Alonso, está implicado en un presunto caso de prevaricación y delito contra la ordenación del territorio y el urbanismo, por la construcción de una vivienda en SR, contraviniendo las normas y un posible procedimiento irregular de legalización urbanística. La fuerte repercusión mediática de este asunto ha destapado la relevancia que para el conjunto de la región tiene la proliferación de viviendas ilegales en el SR.

El desarrollo reglamentario en materia territorial y urbanística de la CCAA de La Rioja ha sido uno de los más escasos de todo el país. Su producción legislativa comenzó de forma inmediatamente posterior a la STC 61/1997 con la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Esta norma presenta una clasificación y categorización urbanística del suelo que sitúa al SUB como la tipología residual, influenciada claramente por la LS98. Este modelo se prorroga en la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), promulgada dentro del periodo de vigencia de la mencionada ley estatal y de forma previa al inicio de la crisis económica generada por la explosión de la burbuja inmobiliaria española.

Así, la LOTUR establece tres clases de suelo: SU, SUB y SNU. La primera de ellas se categoriza en SUC y SUNC, mientras que la segunda lo hace en SUB delimitado y SUB no delimitado. En el caso del SNU se establecen dos categorías. Por un lado, el SNU especial, que en la línea del SNU definido por la LS98, acogerá los terrenos que gocen con algún tipo de protección o valores específicos que deban ser salvaguardados. Por otro lado, el SNU genérico, aquél en el que concurran algunos valores ambientales o productivos, pero también aquél en el que "los costes desproporcionados, que exigiría su aprovechamiento urbanístico, resulten inadecuados para el desarrollo urbano" (art. 46 LOTUR).

Los Planes Generales Municipales serán los encargados de realizar esta labor para todo el término municipal, que incluso se podrá extender a otros, mediante la redacción y aprobación de "planes de conjunto" (art. 85 LOTUR). En el caso de municipios que no tengan planeamiento

[55] El Portal web de la Axencia (http://www.axenciaurbanistica.es) incluye los informes anuales sobre sus actuaciones e incluso reportajes fotográficos y vídeos de las demoliciones efectuadas

urbanístico[56], la división urbanística de su suelo sólo podrá contemplar la existencia de SU y SNU, éste último sin categorizar. Las Normas Urbanísticas Regionales, de ámbito autonómico, establecerán las medidas de protección, aprovechamiento y edificación del territorio, por lo que serán especialmente útiles para la salvaguarda del SNU en aquellos municipios con déficits en el planeamiento municipal. Del mismo modo, la Directriz de protección del SNU de La Rioja, garantiza mediante una figura de ámbito territorial, pero con implicaciones urbanísticas, la salvaguarda de los valores presentes en el medio, en especial los de tipo natural, paisajístico y los propios del medio rural. La preponderancia de los instrumentos territoriales sobre los urbanísticos garantiza la conservación de los valores presentes en el SNU. De todos modos, según la redacción del artículo 28 de la LOTUR, "cuando la Directriz de Protección del SNU de La Rioja y el PGM contengan determinaciones distintas sobre la protección del medio físico, se aplicarán las más protectoras". En la misma línea camina la disposición adicional segunda de la LOTUR, que establece como mínimas y, por lo tanto, ampliables por el planeamiento, las medidas de protección del SNU contenidas en la ley.

Las posibilidades de construcción de viviendas en el SNU varían notablemente entre sus categorías, aunque la parcelación urbanística está completamente prohibida en cualquiera de ellas. De manera general, podrá ser autorizable la construcción de viviendas vinculadas a explotaciones agropecuarias, pero también de aquellas desligadas de toda actividad productiva. La LOTUR define a estas últimas como "viviendas unifamiliares autónomas", e incluso redacta un artículo para regular *ad hoc* estos supuestos:

> Artículo 52. Viviendas unifamiliares autónomas en suelo no urbanizable.
>
> 1. A los efectos del presente artículo se considera vivienda unifamiliar autónoma el edificio aislado destinado a vivienda que no esté vinculada a ninguno de los usos o actividades mencionados en el artículo anterior.
>
> 2. Se prohíben en suelo no urbanizable especial las viviendas unifamiliares autónomas. En suelo no urbanizable genérico podrá autorizarse su construcción conforme al procedimiento establecido en el artículo siguiente, cuando se cumplan las siguientes condiciones:
>
> a) Que no exista riesgo de formación de núcleo de población en los términos en que éste se defina en el planeamiento municipal o, en su defecto, según lo previsto en el artículo 210.2 de esta Ley.
>
> b) Que no se encuentre a una distancia inferior a 150 m de otra edificación, cualquiera que sea su uso.

[56] La LOTUR, en su disposición transitoria tercera, fija un plazo de 10 años desde la entrada en vigor de la norma, para que los municipios sin planeamiento redacten y sometan su PGM a la aprobación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

> c) Que la parcela sobre la que se vaya a construir no sea inferior a cinco mil m² en suelos de regadío o a veinte mil m² en suelos de secano.

La preocupación del legislador al respecto de este fenómeno de ocupación residencial del SNU se hace patente en la propia exposición de motivos de la ley autonómica, al fijar éste como uno de los motivos desencadenantes de su redacción y, por lo tanto, uno de sus objetivos principales:

> "La proliferación de construcciones de todo tipo, pero sobre todo viviendas en el suelo no urbanizable, obligan a adoptar medidas adicionales de protección del suelo no urbanizable, siendo muy restrictivos en este sentido".

De esta forma, se ha establecido un procedimiento autonómico destinado a la autorización de la construcción de edificaciones en SNU, como forma de encauzar el desarrollo urbanístico en esta clase de suelo. El mismo se iniciará a instancia del interesado ante el Ayuntamiento correspondiente, para lo cual será necesaria una solicitud acompañada de información relativa a la ubicación que ocupa y el objeto y características de su uso, en este caso, el residencial. Tras esto, la Administración Local la examinará y emitirá un informe denegatorio o favorable. En este último caso, se enviarán todos los documentos a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, órgano responsable de autorizar finalmente la construcción. El silencio administrativo se considerará en este caso positivo para el interesado, y será aplicable trascurridos tres meses desde la solicitud de autorización al órgano autonómico. Al igual que en otras regiones, la concesión de la autorización autonómica no eximirá de la necesaria obtención de licencia municipal para ejecutar la obra.

El no cumplimiento de los procedimientos y requisitos fijados por la Ley conllevará la aplicación de un régimen disciplinario, que clasifica las infracciones en muy graves (todas las actividades irregulares que afecten al SNU especial y los actos de parcelación urbanística en SNU), graves y leves, prescribiendo las dos primeras tipologías a los 4 años y la última, al año. En cuanto a las sanciones, se fijan multas de 300€ a 3.000€ para las infracciones leves, de 3.000,01€ a 30.000€ para las graves, y de 30.000,01€ a 300.000€ para las muy graves. No obstante, la cuantía podrá ser ampliable hasta cumplir con el principio que impide el beneficio económico para los responsables de actuaciones irregulares. En virtud del artículo 222 de la LOTUR, "corresponde al Alcalde sancionar por las infracciones leves y al Ayuntamiento Pleno por las graves y muy graves, salvo en el caso de Logroño, en que corresponderá a la Junta de Gobierno Local". No obstante, el Director General de Urbanismo, es decir, la Administración Regional, podrá sancionar las infracciones graves y muy graves. Esto se deriva de la competencia compartida por ambas administraciones a la hora de realizar las labores de inspección urbanística.

La especial concurrencia del problema aquí estudiado ha motivado la inclusión, dentro de la normativa urbanística, de una figura específica para tratar la adecuación legal de las edificaciones ilegales y clandestinas, concebida también como un mecanismo destinado a mejorar la calidad urbanística y de vida de sus pobladores, mediante la equiparación de infraestructuras y servicios con el SU. A pesar de ello, la adaptación a la legalidad vigente no implicará en ningún caso el sometimiento de las infracciones al régimen disciplinario y sancionador que les corresponda en virtud de la ley autonómica.

Así, el capítulo IV del título VII de la LOTUR se dedica por entero a la normalización de los Planes Especiales de Regulación Urbanística (PERU). En él se fijan las características y limitaciones que tendrán los procedimientos de legalización, que deberán ser aprobados por la Administración Local o Regional. Así, no será posible la regularización de actuaciones iniciadas el 1 de enero de 1998 o con posterioridad, así como aquellas ubicadas en dominio público, en terrenos considerados inadecuados en la estrategia regional adoptada u otros espacios que resulten de legalización inadecuada por los riesgos que implique su emplazamiento o el excesivo coste de ejecución de la urbanización, entre otras cosas.

Los PERU deberán establecer la delimitación del ámbito a regularizar, constituido preferentemente por parcelas edificadas, a las que se podrán sumar aquellos terrenos necesarios para cumplir con el obligado reparto de beneficios y cargas urbanísticas entre los propietarios (como mínimo, las reservas de cesión de suelo serán del 15% de la superficie del ámbito). Serán estos últimos quienes, de forma previa, podrán solicitar la delimitación de un área de regularización urbanística, siempre y cuando aglutinen a más de la mitad de los propietarios del suelo. La solicitud de regularización estará expuesta al público en general durante 20 días, y deberá ser notificada a todos los interesados. En caso de ser aprobada por el órgano competente, la Consejería con atribuciones urbanísticas, y publicada en el Boletín Oficial de La Rioja, será necesaria la redacción del correspondiente PERU.

El acuerdo de aprobación inicial del PERU, en sede autonómica o municipal, determinará el desarrollo de todo el proceso, ya que en él se fijará la delimitación espacial concreta, los plazos y competencias para su formulación, las garantías que deban prestar los particulares, el sistema de ejecución del plan, y de manera excepcional, los posibles costes para el ayuntamiento correspondiente.

4.2.13. Madrid

La Comunidad de Madrid es una de las regiones españolas con mayor actividad urbanística, debido entre otras cuestiones a su alta densidad demográfica y población total. Por este motivo, la producción legislativa en la materia comenzó de forma muy temprana, siquiera tangencialmente, mediante la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, y de forma directa pero parcial, a través de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. La presión migratoria, extranjera y nacional, que sufre la CCAA y las propias cifras de población local, entre otros motivos, derivaron en una rápida transformación urbanística que en muchos casos tomó derroteros irregulares. De ahí la necesidad de regular de forma concreta algunos mecanismos para salvaguardar la legalidad urbanística. De forma particular, en lo que atañe a este estudio, la Ley 4/1984 fijó como uno de sus objetivos fundamentales la lucha contra el urbanismo ilegal:

> "El medio físico, a su vez, se ve degradado en forma alarmante, en la medida en que las urbanizaciones ilegales, por los propios condicionantes que derivan de su misma clandestinidad, tienden a localizarse en terrenos extraídos por los planes del proceso urbanizador..."

> "La clasificación urbanística de los terrenos, objeto necesario de las determinaciones del planeamiento, y el régimen legal de distribución de los beneficios y cargas del mismo resultan gravemente defraudados…"
>
> "En fin, también resulta gravemente afectados por la repetida situación de indisciplina urbanística los adquirentes de parcelas y edificaciones que, guiados de buena fe o inducidos por las apariencias de regularidad que muestran en sus aspectos materiales y promocionales ilegales con frecuencia fomentadas a través de diversos cauces de propaganda publicitaria, se ven más tarde ante la necesidad de hacer frente a las consecuencias derivadas de la irregular conducta de algunos promotores que estos mismos se ocuparon de ocultar en propio y exclusivo beneficio".

Esta norma, además de denotar la existencia de un grave problema en la CCAA de Madrid, supone una de las primeras y más avanzadas del ordenamiento español en la regulación de este aspecto concreto, propiciando trabajos desde la propia Administración Regional como el ya citado estudio titulado "Urbanizaciones ilegales" de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, editado en dos tomos "Programa de Actuación" y "Catálogo" el mismo año de la promulgación de la Ley. Además, el cuerpo legal sienta unos principios que influirán en el resto de las legislaciones de la región. Entre ellos está la prohibición del uso de vivienda familiar aislada en SNU, si ésta no se encuentra vinculada a una explotación agraria y/o ganadera. Establece, además, un procedimiento de autorización que debe obtener el visto bueno de las administraciones regional y la local. Por último, fija un régimen sancionador completo, que se verá complementado y actualizado por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, una norma que además instaura de forma novedosa un régimen urbanístico del SNU propio para la CCAA.

Con el objeto de dar soporte legal a los resultados de tal estudio, el gobierno autonómico aprobó la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid. A través de la misma se abría una ventana extraordinaria para la regularización de viviendas ilegales y clandestinas. En ella, se suspendían algunos umbrales mínimos contenidos en la legislación anterior, como el tamaño de parcela mínima edificable. Sus medidas permitían la intromisión de la Administración Regional en la política y planeamiento municipal, ya que se le atribuía la capacidad para modificar este último y dar cabida a los crecimientos irregulares. Esta situación se justifica en la concepción del problema "como un fenómeno que afecta preferentemente a los intereses de la CCAA como tal, dada la generalidad y el carácter unitario e indiscriminado de las urbanizaciones ilegales" (Exposición de motivos de la Ley 9/1985). El carácter extraordinario de la propia ley se reflejaba en la fijación de un plazo de vigencia máxima de dos años para llevar a cabo todas las medidas propuestas.

Este marco legal plantea un escenario de resolución drástico, sólo posible a través de dos vías: la regularización de las urbanizaciones o su demolición y la restauración del medio físico alterado. Para facilitar la acción de gobierno se plantea una flexibilización de carácter triple: procedimental (nuevos plazos para el otorgamiento de licencias y la adopción de medidas de disciplina urbanística), del planeamiento (planes de ordenación de núcleos de población en

SNU, como figura creada *ex novo* y *ad hoc*) y de la regulación de las consecuencias para los colectivos afectados (compradores/propietarios). La ley tiene un marcado carácter ejecutivo, ya que autoriza al gobierno regional a retirar y precintar materiales de obra y maquinaria utilizados para la construcción de urbanizaciones ilegales.

La integración de estas urbanizaciones en la legalidad se producirá a través de la reclasificación de los terrenos en SU, SUB o, en su caso, SNUC. Las medidas impuestas tienen como premisa principal y prioritaria beneficiar a la colectividad y revertir la agresión al territorio, de ahí que no se limite la cesión de terrenos para constituir espacios libres para uso de los propietarios o el resto de habitantes, sino que se amplíe su objeto para servir a la creación de espacios de calidad medioambiental y productiva.

Por último, este texto legal presenta un anexo de 137 urbanizaciones ilegales que se constituirán como estricto ámbito de actuación y aplicación de la ley comentada.

A nivel global, la Comunidad de Madrid legisló por primera a través de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, aunque ésta fue derogada por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM), que vino precedida por uno de los breves textos legales de urgencia y transitorios que propició la STC 61/1997, la Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo. No obstante, esta ley ha sido alterada en diversas ocasiones por distintos cuerpos legales, en particular y de forma concreta, por la Ley 2/2005, de 12 de abril, de Modificación de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

La influencia neoliberal de la LS98 resulta muy evidente si analizamos la clasificación del suelo propuesta y ejecutada a través de los Planes Generales, como única figura de planeamiento urbanístico general municipal vigente en la legislación autonómica. Esta clasificación se divide en tres: el SU, que podrá ser SUC o SUNC, el SUB, categorizado en SUB sectorizado y SUB no sectorizado (en este punto divergen la ley estatal y la autonómica); y por último, SNU de protección.

La consideración residual del SUB en la Comunidad de Madrid, y la inexistencia de un SNUC[57] a semejanza del regulado por la LS75, pertenecen a un mismo discurso, ya empleado por el legislador estatal de 1998: el SNU sólo resulta necesario si acoge elementos protegidos por la legislación ambiental, patrimonial, de infraestructuras, etc. De esta forma, aunque la protección puede ser ampliada desde el planeamiento, mediante el establecimiento de categorías y subcategorías, se elimina cualquier restricción, más allá de las sectoriales, para ampliar indefinidamente el SUB. Incluso, el artículo 16 de la LSCM contempla la capacidad para reclasificar estos terrenos, si son afectados por incendios, siempre que lo apruebe la Asamblea de Madrid de manera justificada. Estos presupuestos, en la línea de la última modificación (Ley 21/2015, de 20 de julio) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes[58], implican una desprotección flagrante del territorio ante iniciativas de carácter ilícito (incendios

[57] El suelo clasificado como SNUC a la entrada en vigor de esta Ley queda sometido a un régimen equiparable al SUB no delimitado en virtud de la disposición transitoria primera de la LSCM.

[58] La restricción temporal impuesta por la Ley de Montes para la reclasificación de terrenos quemados no estaba incluida en su texto original, sino que surgió como consecuencia de la aprobación de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

premeditados y provocados), cuyo objetivo es la transformación del medio y el enriquecimiento a través de la actividad urbanística.

La función residencial en esta clase de suelo podrá ser autorizada si así lo permiten la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico. Dentro de las actuaciones autorizables también se encuentra la construcción de viviendas ligadas a una explotación agropecuaria y las edificaciones auxiliares a éstas. Esta autorización seguirá un procedimiento de calificación urbanística que será de competencia autonómica y previo a la, también obligatoria, concesión de licencia municipal.

Sin embargo, la flexibilización del SNU o, mejor dicho, de los terrenos que debieran tener tal clasificación, según la legislación de la mayor parte de legislaciones estatales y autonómicas, ha resultado una constante en esta CCAA. La tolerancia con respecto al uso residencial de esta clase y categoría de suelo llegó a su cénit con la aprobación de la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, de acrónimo acertado Ley VIRUS, y que tras un periodo de vigencia menudo (3 años, 3 meses y 16 días), fue anulada por la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid (Figura 33). La aprobación de la Ley VIRUS ya suscitó un mayoritario rechazo durante su periodo de alegaciones, en el que varias asociaciones civiles y profesionales solicitaron su retirada (Conejo & Goycoolea, 2013).

La Ley VIRUS supuso una ampliación de la capacidad del SNU para acoger el uso residencial, fijando como uno de sus objetivos atender "al deseo de vivir en contacto con la naturaleza".

Por lo tanto, no se trataba de un procedimiento de regularización de lo ya existente, sino de una suavización de las condiciones para construir viviendas en esta clase de suelo. En lo práctico, suponía asumir el cambio de paradigma de la normalización de un modelo de expansión urbana más allá de los límites del suelo urbano y urbanizable. De hecho, mediante el citado cuerpo legal se permitía la implantación de viviendas en cualquier categoría de SNU, lo que incluía, por lo tanto, el SNU con protección sectorial.

Si tenemos en cuenta el carácter general de la legislación sectorial con respecto al régimen de usos y la escasa aprobación de planes de gestión de espacios naturales, u otros ordenamientos específicos de otras delimitaciones sectoriales, la innovación legislativa madrileña abría la puerta a la transformación urbanística de muchos entornos con importantes valores ambientales. La redacción del texto legal requería, en consecuencia, un sobreesfuerzo administrativo para proteger determinadas zonas mediante la redacción de planes que prohibieran de manera expresa el uso residencial. En síntesis, la implantación de las viviendas rurales sostenibles sería autorizable y éstas adquirirían tal condición si cumplían con una serie de requisitos: superficie mínima de parcela de 6 ha (ocupación edificatoria máxima del 1,5%), construcción en una planta sin modificar la rasante natural, una altura máxima de 3,5 m, retranqueos de 15 m con respecto a los linderos, una distancia mínima a otra vivienda de 250 m, y otros aspectos relacionados con su respeto paisajístico y hacia el entorno, como el empleo de materiales que minimicen su impacto, el respeto al campo visual, y la adopción de tipologías concordantes con el entorno, entre las que se incluyen expresamente las casas prefabricadas.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 169 Jueves 14 de julio de 2016 Sec. I. Pág. 49215

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD DE MADRID

6727 *Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid.*

LA PRESIDENTA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Hago saber que la Asamblea de Madrid ha aprobado la siguiente Ley, que yo, en nombre del Rey promulgo.

Preámbulo

El 27 de diciembre de 2012 se publica en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» número 308, el texto de la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles. Dicha Ley regula el régimen de las viviendas rurales sostenibles en la Comunidad de Madrid, reconociendo el derecho de los propietarios de las unidades que reúnen los requisitos establecidos en la propia Ley a edificar una vivienda unifamiliar aislada en todo suelo con protección sectorial, cuando su régimen jurídico no prohíba el uso residencial. Es decir, viviendas de 900 metros cuadrados por cada 6 hectáreas de terreno incluso en suelo rural, no urbanizable y sujeto a especial protección. Todo esto bajo el auspicio de las licencias municipales y bajo el procedimiento establecido en la propia Ley, que permite actuar a la Comunidad de Madrid si así lo estima oportuno, estableciendo un régimen de silencio positivo.

Esta Ley, conocida como Ley Virus, ha sido objeto de críticas de numerosas asociaciones y colectivos, de diferentes sectores, así como de partidos políticos, que consideran esta Ley una forma de eludir cualquier control sobre los valores paisajísticos, naturales y ecológicos que tienen numerosos enclaves de nuestra Comunidad, agrediendo de manera directa hábitats, flora y fauna patrimonio de todos. Los montes de Boadilla, Majadahonda y Pozuelo son algunos de los enclaves naturales que se ven amenazados por esta Ley.

En ningún caso los poderes públicos deben permitir que zonas para disfrute de todos los ciudadanos sean valladas, que se impida el paso en zonas de dominio y uso público y se prohíba el acceso a veredas y arroyos. Si otorgamos protecciones especiales a los suelos es para garantizar que quedan fuera de la presión inmobiliaria de unos pocos. Las leyes «ad hoc» perjudican a la mayoría. El valioso patrimonio natural de nuestra Comunidad no puede ser destruido mediante la antropización de sus suelos rurales, con vulneración de los principios de desarrollo sostenible y de precaución, que exigen que se minimicen los impactos de la expansión urbana. En este sentido cabe afirmar que la Ley 5/2012, lejos de suponer un impulso a la actividad económica, lo que provoca es la urbanización dispersa y desordenada de nuestros espacios naturales, con los inconvenientes asociados, que en palabras de la Unión Europea son el impacto ambiental, la segregación social y la ineficiencia económica, por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento. A ellos se unen en este caso los que provienen de una concepción elitista de nuestro territorio, profundizando así una brecha social que solo puede generar desigualdad.

Además de una masiva recogida de firmas, de diferentes campañas emprendidas por diversos colectivos de urbanistas, arquitectos, ecologistas y partidos políticos, se registró el 27 de marzo de 2013 un recurso de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Socialista, con el fin de que el Alto Tribunal paralice esta Ley.

Por todo ello, se aprueba esta Ley.

cve: BOE-A-2016-6727
Verificable en http://www.boe.es

Figura 33. Extracto del BOE en que se publica la aprobación de la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid.
Fuente: BOE.

El régimen de disciplina urbanística que fija la LSCM hace competentes de manera compartida a las administraciones regional y local. Así, las labores de inspección, que se regulan específicamente para la vigilar la posible concurrencia de actuaciones ilegales, pero no de

manera explícita para controlar las clandestinas, deben llevarse a cabo por ambas administraciones de forma coordinada.

El régimen sancionador establecido tipifica las infracciones en muy graves, graves y leves, que independientemente de su categoría prescribirán a los 4 años, salvo las que afecten a zonas verdes y espacios libres que no tienen plazo de prescripción.

Tabla 9.
Régimen sancionador y competencias para su imposición (LSCM).

Organismos competentes	Importe máximo de las multas (€)
Alcalde	150.000 (municipios de hasta 5.000 habitantes); 600.000 (municipios de hasta 50.000 habitantes); 1.200.000 (municipios de hasta 500.000 habitantes); 1.500.000 (municipios de más de 500.000 habitantes).
Consejero competente en materia de ordenación urbanística	1.800.000
Gobierno de la CCAA	Más de 1.800.000

Fuente: elaboración propia.

Los actos de edificación en SNU tendrán consideración de graves, a no ser que atañan a terrenos afectados por la legislación sectorial, lo que implicará su tratamiento como infracciones muy graves. La cuantía de las multas irá en correspondencia con su graduación, por lo que serán de 600€ a 30.000€ en el caso de las leves, de 30.001€ a 600.000€ en las de tipo grave, y de 600.001€ a 3.000.000€ en los supuestos muy graves. No obstante, se aplican algunos principios legales básicos con capacidad para ampliar estas multas como el de exclusión del beneficio económico para el infractor y otros de tipo específico para infracciones tales como la parcelación (multa del 20% al 25% del valor de los terrenos afectados) y construcción (multa del 15% al 25% valor de la obra proyectada) en SNU de protección o la edificación en parcela inferior a la mínima edificable (multa del 15% al 25% valor de la obra proyectada). La competencia para sancionar dependerá de la cuantía de los municipios y el tamaño poblacional del municipio donde se hubieran cometido las infracciones (Tabla 9), pero éstos deberán tener en cuenta un plazo de prescripción de 4 años para todas ellas.

4.2.14. Murcia

La región de Murcia sufre hoy un proceso de desarrollo urbanístico acelerado que, debido a la influencia del sector turístico, se ha magnificado. En la actualidad, esta CCAA soporta una modificación de su forma de ocupar el territorio, que hoy ocupa espacios productivos tradicionales y protegidos, como la Huerta, en el que el *animus regandi* se ha visto sustituido por el *animus aedificandi* (García-Mayor & Canales, 2017). Por lo tanto, la expansión urbanística difusa está comprometiendo, o al menos alterando, el modelo territorial y económico de la región.

En atención a esto, la CCAA comenzó a regular la materia urbanística de manera parcial en lo que atañe a la protección del medio y la disciplina urbanística. La Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Medidas para la Protección de la Legalidad Urbanística en la Región de Murcia, vino a complementar la legislación estatal en este aspecto. Esta norma incluía un completo

régimen sancionador, así como la delimitación de las competencias de inspección urbanística. Además, establecía el grado de tolerancia con respecto al uso residencial del SNU, que podría acoger viviendas familiares aisladas, vinculadas o no a un uso agropecuario, bajo la previa autorización de los gobiernos autonómico y municipal. De forma particular, esta regulación viene motivada por las dificultades a la hora de controlar la expansión del urbanismo ilegal dentro de la región (que presenta problemas jurídicos derivados del mercado inmobiliario irregular), como así declara el legislador en la exposición de motivos:

> "Las urbanizaciones ilegales que, frecuentemente, reciben en los medios de comunicación social adjetivos mucho más expresivos, tales como piratas, clandestinas, salvajes, etc., provocan daños de extraordinaria gravedad, de los que son víctimas, en primer lugar, el propio medio físico cuya degradación evidente se produce, no solo por su utilización para usos no previstos en el planeamiento, sino principalmente por el empleo de técnicas abusivas y elementales de construcción, que supone, en definitiva, una alteración del paisaje y del medio ambiente con tendencia a extender indefinidamente la parcelación incontrolada".

En el mismo texto, el legislador realiza además una crítica a los procedimientos de regularización y su coste para las arcas públicas:

> "En segundo lugar, los municipios se encuentran, a menudo, con las demandas de los adquirentes de buena o mala fe, planteando exigencias de servicios de todo orden, a las que hay que atender en la práctica totalidad de los casos con fondos públicos o a costa de los adquirentes, por la desaparición jurídica y económica de los promotores, que se aprovechan, absolutamente, de las plusvalías inmobiliarias, sin que reviertan como prevé la ley, y es de justicia, a la sociedad que las produce".
>
> "Estas políticas del hecho consumado y el uso de técnicas de planeamiento de homologación o regularización de la actividad ilegal de los especuladores, son, por desgracia, demasiado frecuentes".

Las medidas de protección del medio prosiguieron con la promulgación de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (texto parcialmente vigente), que sirvió para aumentar la salvaguarda de los espacios naturales declarados. Sin embargo, no fue hasta comenzado el nuevo siglo cuando la región de Murcia legisló por primera vez, y de forma integral, la materia urbanística. La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, que fue posteriormente modificada (Ley 2/2002, de 10 de mayo, y Ley 2/2004, de 24 de mayo) y refundida (Texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio), inició el periodo de competencia efectiva sobre la actividad urbanística de la CCAA. La influencia neoliberal de la LS98 se hace patente en el régimen urbanístico del suelo, que otorga al SUB la consideración de residual. Sin embargo, esta consideración regresa al SNUC con la aprobación de la vigente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM), que instaura una triple división del suelo. En este sentido, los Planes Generales Municipales de

Ordenación, como único instrumento de planeamiento municipal integral, son los encargados de materializarla.

El SU quedará dividido en SUC, SUNC, SU de núcleo rural, y SU especial (art. 81 LOTURM). Estas dos últimas categorías están referidas a los asentamientos o agrupaciones de viviendas de la huerta tradicional murciana, que tendrán esta consideración cuando así se reconozca oficialmente y tengan todos sus servicios, o cuando carezcan de algunos de ellos, respectivamente.

Por su parte, el SUB quedará fraccionado en SUB sectorizado, SUB sin sectorizar, y SUB especial, haciendo referencia este último a terrenos incluidos en la huerta tradicional murciana.

Por último, la ley realiza una triple categorización del SNU, que comprenderá SNU de protección específica (que salvaguarda valores similares a los protegidos por el SNUEP de la LS75), SNU protegido por el planeamiento (dedicado a delimitar zonas con actividades similares a las preservadas por el SNUP de la LS75), y SNU inadecuado para su transformación urbanística (semejante al SNUC de la LS75), categoría residual de suelo destinada a garantizar un desarrollo sostenible del territorio.

La LOTURM no realiza una regulación precisa de los supuestos en que no exista planeamiento municipal, aunque si aplica unos criterios de equivalencia de las clases y categorías de suelo para aquellos municipios con planeamiento general no adaptado a la legislación regional. En lo que atañe al SNU, éste tendrá la consideración de SNU protegido por el planeamiento, salvo en áreas específicamente protegidas por la legislación sectorial y el planeamiento territorial, donde regirá el régimen del SNU de protección específica.

En cuanto a las posibilidades para construir una vivienda en SNU, que no parcelar urbanísticamente (prohibido en todos los supuestos dentro de esta clase de suelo), éstas dependen de la categoría sobre la que se proponga su construcción. Así, la edificación residencial en SNU de protección específica sólo será posible si así lo permiten los instrumentos de protección y la legislación específica.

En el SNU protegido por el planeamiento y el SNU inadecuado para su transformación rigen redacciones del texto legal que provienen, de la citada Ley 2/2004, de 24 de mayo, de Modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Así, en el primer caso se fijó una parcela mínima edificable de 20.000 m^2, mientras que, en el segundo caso, se estableció una parcela mínima edificable de 10.000 m^2 (o 5.000 m^2 si la finca hubiera surgido en escritura pública antes del 17 de junio de 2001, fecha de entrada en vigor de la legislación urbanística autonómica). En todos los casos, la implantación residencial sólo será posible si aparece ligada a una explotación agropecuaria.

En relación al régimen de disciplina urbanística de la LOTURM, se implanta un procedimiento para actuar contra las actuaciones ilegales y clandestinas, en el que se colabora con el Registro de la Propiedad (al igual que en otras CCAA) para aumentar su eficacia y posibles repercusiones. Las labores de inspección corresponderán tanto a la Administración Regional como a la Local, y los agentes de los servicios creados a tal efecto tendrán la consideración de agentes de la autoridad. Toda infracción se podrá tipificar como muy grave (por ejemplo, parcelaciones

urbanísticas en SNU), grave (edificación irregular en SNU) o leve. Las muy graves se sancionarán con una multa del 50% al 100% del valor de lo realizado, las graves con una multa del 20% al 50% del valor de lo realizado, y por último, las leves, con una multa del 1% al 20% del valor de lo realizado.

Los plazos previstos de prescripción de las infracciones serán de 4 años para las muy graves y graves, y de un año para las leves. No obstante, si las infracciones afectan a sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, viales, equipamientos y espacios naturales especialmente protegidos prescribirán a los 8 años, aunque la Administración podrá exigir *sine die* la restauración de la legalidad urbanística infringida y ejercitar la correspondiente acción penal (art. 294 LOTURM). Por su parte, todas las sanciones prescribirán a los 4 años, contados a partir de que sean firmes.

4.2.15. Navarra

El desarrollo residencial en el SNU se ha ubicado primordialmente en las cercanías de sus centros urbanos más importantes, pero también en su vertiente cantábrica, donde, según Chueca (2001), se registraron notables incrementos de su parque edificatorio. En estos espacios, la multiplicación de viviendas unifamiliares se produjo por la flexibilización del uso del SNU en los instrumentos de planeamiento. Esto propiciaba una situación paradójica, que la construcción de viviendas resultara más sencilla en SNU que en SU.

La CCAA de Navarra ha tenido una relación especial con el Estado español por la vigencia de sus fueros. Esta situación se explicita en la disposición final séptima del TRLS76, en el que se establece que las normas implantadas se aplicarán en la comunidad foral "sin perjuicio de lo que establece la Ley de 16 de agosto de 1841, sobre régimen de su Diputación Foral y Provincial y de los Municipios navarros, así como las demás disposiciones de su derecho peculiar, reconocidas por el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925.

Su singularidad se ha mantenido en el tiempo, siendo pionera en algunos aspectos. Navarra, como ya adelantamos en el texto, fue primera región en legislar de manera integral la materia urbanística. La Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, precedió por mucho al resto de legislaciones autonómicas, aprobadas tras la STC 61/1997 y estuvo influenciada por los preceptos del TRLS92 en cuanto a la clasificación y categorización de suelos, así como otros asuntos relativos a la gestión y disciplina urbanística. Es por ello que la aprobación de la Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico, no se entiende como una herramienta para salvar el vacío normativo generado por la citada sentencia, sino como un mecanismo para adecuar los preceptos de la ley autonómica a los nuevos principios generados en la legislación estatal de 1998.

De hecho, la influencia de la LS98 se dejó notar, no sólo en el mencionado texto legal, sino también en la vigente Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOTUN). En ella, se establece una triple clasificación prácticamente calcada a la de la norma estatal. Así, el SU queda categorizado en SUC y SUNC, mientras que el SUB, que no se divide, adquiere la condición de suelo residual que la anterior legislación autonómica otorgaba al SNU. Por su parte, el SNU sí queda fraccionado en dos categorías, mediante las

cuales el legislador autonómico redunda en la idea de su homólogo estatal, al considerar necesario justificar la clasificación de este tipo urbanístico de suelo en la existencia de valores y actividades a proteger. Por esta razón, se establecen dos categorías denominadas SNU de protección y SNU de preservación. La primera de ella está encargada de salvaguardar terrenos afectados por la legislación sectorial de tipo ambiental, patrimonial, etc. junto con aquellos que alberguen estos valores y estén protegidos por la planificación urbanística, u otros que se encuentren en zonas de riesgo por la posibilidad de incendios, corrimientos, inundaciones, etc. La segunda categoría de SNU se encarga de preservar las características ambientales y productivas del territorio, así como los espacios destinados a la conservación, capacidad y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos, servicios e instalaciones públicas o de interés público (art. 94 LOTUN). En tal categorización del SNU resulta llamativa la inexistencia de una tipología asimilable al SNUC (sí presente en la LS98), y el carácter semejante de protección y salvaguarda del medio que hacen las dos categorías existentes. De hecho, su tratamiento es tan similar que incluso comparten una subcategorización, aplicable a ambas de forma indistinta:

- Suelo de valor paisajístico.
- Suelo de valor ambiental.
- Suelo de valor para su explotación natural.
- Suelo de valor cultural.
- Suelo de salvaguarda del modelo de desarrollo.
- Suelo de prevención de riesgos.
- Suelo destinado a infraestructuras.
- Suelo destinado para actividades especiales.

El instrumento por excelencia para llevar a cabo esta clasificación y categorización urbanística del suelo será el Plan General Municipal, si bien es cierto que su tramitación y documentación sufrirá alteraciones en función del rango poblacional sobre el que se aplique. De este modo, existirá una diferenciación entre los municipios de población superior a 3.000 habitantes, y aquellos con una cifra igual o inferior a ésta[59]. En cuanto a los municipios sin planeamiento municipal, el suelo se clasificará en SU y SNU, en virtud de lo dispuesto en el artículo 91 de la LOTUN. En este sentido, no se precisa una categoría o categorización del SNU por defecto para los términos municipales con esta casuística.

La capacidad para acoger viviendas del SNU estará a lo dispuesto en la legislación sectorial, y el planeamiento territorial y urbanístico, (estando las parcelaciones urbanísticas prohibidas en cualquier supuesto) especialmente en lo que atañe al SNU de protección. En todo caso y en cualquier categoría de SNU, la autorización seguirá un procedimiento establecido por la legislación autonómica. Éste comenzará con la presentación de la solicitud al Ayuntamiento por parte del interesado, que deberá ser acompañada por una documentación técnica (descripción de la actividad o uso a desarrollar, condiciones de la parcela, características de la edificación, etc.) que justifique la actuación. Posteriormente, la Administración Local examinará su adecuación al planeamiento vigente y elevará la solicitud, junto con el informe elaborado al respecto, a la Administración Regional. Por último, el Consejero competente en

[59] El procedimiento simplificado incluía en origen una ulterior división para municipios con población inferior a 500 habitantes, aunque ésta fue suprimida tras la aprobación de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Vivienda.

materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo decidirá sobre la autorización o no de la solicitud.

No obstante, la construcción de una vivienda en SNU necesitará para su ejecución de la correspondiente licencia municipal, cuya concesión será posterior a la finalización del procedimiento autonómico.

En lo referido específicamente a la posibilidad de edificar viviendas en el SNU de preservación, éstas sólo serán autorizables si son viviendas unifamiliares aisladas destinadas a residencia habitual y permanente de su titular (art. 116 LOTUN). Los instrumentos de ordenación territorial podrán definir unas áreas geográficas específicas para la construcción de viviendas y sus condiciones de ocupación, que deberán ser replicadas y reglamentadas por los instrumentos de planeamiento municipal.

La superficie mínima de la parcela edificable en esta categoría de SNU no podrá ser, con carácter general, inferior a los 10.000 m^2 y siempre deberá persistir dentro de ella una actividad ligada a un uso agrario, pecuario o forestal. Estas condiciones tienen naturaleza de reglas mínimas de protección, que podrán ser elevadas por el planeamiento municipal, pero nunca reducidas.

En estos casos, tanto la vivienda como la parcela quedarán ligadas respectivamente a través de la inscripción registral, y no podrán someterse a ningún acto de segregación. A pesar de esto, la parcela sí podrá contener más de una vivienda (máximo dos viviendas por parcela) en el caso de que entre sus titulares exista una relación de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad. En el resto de los supuestos, y para impedir la densificación residencial en zonas que no le son propias al uso urbano, se impide implantar edificaciones con uso residencial en aquellas parcelas que ya lo tuvieran.

La legislación navarra incluye además una importante novedad en cuanto a los derechos y obligaciones de los propietarios de SNU. Así, las actuaciones de edificación de viviendas y las parcelas afectadas estarán sujetas al deber de cesión de aprovechamiento correspondiente al 10% del incremento del valor de los terrenos afectados, una vez concedida la autorización y previamente al inicio de cualquier actuación. Sin perjuicio de lo expuesto aquí, las dotaciones e infraestructuras de conexión de los servicios deberán ser ejecutadas y costeadas por los titulares de las viviendas.

La CCAA de Navarra implanta, además, medidas para evitar el surgimiento de iniciativas particulares tendentes a la creación de un mercado inmobiliario en el SNU. En este sentido, impide la promoción de viviendas a los propietarios de terrenos, o miembros de su unidad familiar, que hayan obtenido autorización para el mismo fin dentro de los 5 años anteriores a la solicitud para una nueva.

La regulación de la implantación del uso residencial en el SNU dentro del contexto navarro adquiere mayor profundidad, debido a la presencia de una figura específica denominada "barrios rurales tradicionales", delimitados por el planeamiento urbanístico municipal y con unas características y condiciones de uso específicas, pero mucho más laxas.

De hecho, la superficie mínima de parcela edificable dentro de estos entornos desciende, con carácter general, hasta los 1.500 m^2. Las restricciones de ésta en cuanto al resto de condiciones (reglas de segregación, densidad edificatoria, nivel de cesiones obligatorias, acceso a los servicios e infraestructuras y posibilidades de adquirir una nueva autorización para viviendas) serán exactamente las mismas que las expuestas anteriormente.

Todas aquellas construcciones o actividades que no cumplan lo anteriormente indicado estarán expuestas a la aplicación de un régimen disciplinario que tipifica las infracciones en muy graves (edificación y parcelaciones urbanísticas en SNU de protección), graves (edificación y parcelación urbanísticas en SNU de preservación) y leves, y que prescribirán a los 10, 8 y 4 años, respectivamente. Para detectar estas infracciones, la ley decreta a los Ayuntamientos como competentes para realizar las labores de inspección, pero también a la Administración Regional, que se dedicará preferentemente a la vigilancia en el SNU. El personal encargado de estos trabajos tendrá la consideración de agente de la autoridad y sus tareas, como la elaboración de actas y diligencias, se podrán enmarcar en un plan de inspección urbanística.

De forma particular, para aquellas actividades ilegales o clandestinas detectadas por la Administración Regional, se activa un procedimiento en el que el departamento competente a nivel autonómico deberá comunicar los hechos a la Administración Local, y acompañar esta notificación con una copia de los documentos probatorios, para que desde el Ayuntamiento correspondiente se actúe. De no ser así, el departamento competente a nivel regional podrá hacerlo de manera subsidiaria.

El régimen sancionador vigente en Navarra se adecuará a la tipificación de las infracciones denotadas, por lo que las de carácter muy graves se sancionarán con una multa de 60.000€ hasta 300.000€, las graves con una de 6.000€ a 60.000€, y, por último, las leves con una desde 300€ hasta 6.000€. Todas ellas se podrán ver incrementadas para mantener el principio que impide el beneficio económico obtenido por una actuación irregular.

Los órganos competentes para imponer las sanciones serán las administraciones local y regional, siendo esta última la encargada preferentemente de sancionar las infracciones cometidas sobre SNU. No obstante, los órganos autonómicos se abstendrán de actuar si el procedimiento ya se ha iniciado en sede municipal. Las prescripciones de las multas serán de 4 años para las muy graves, de 2 años para las graves, y de 6 meses para las leves.

4.2.16. País Vasco

En la geografía vasca confluyen unos factores físicos y productivos que producen un equilibrio inestable entre la transformación del medio y su conservación. La fuerte presión demográfica, al ser la segunda CCAA con mayor densidad de población, tras Madrid, ha causado un desarrollo inmobiliario acorde, aunque éste se ha visto magnificado en ocasiones en las que, además, se han ocupado terrenos clasificados como SNU. El proceso tiene un largo recorrido, y resultó convenientemente fiscalizado por Antolín (1997), en su tesis titulada "El proceso de urbanización del suelo rural. La vivienda familiar sobre el suelo no urbanizable en Bizkaia (1981-1992)". La comunidad científica ha mantenido el seguimiento, centrando su atención ahora, no tanto en la naturaleza residencial del desarrollo urbano, como en el impacto que ésta genera

sobre los valores medioambientales y el paisaje del País Vasco (Ainz, Bilbao & Torres, 2011; Ainz & González, 2016).

Dentro del contexto español, la CCAA del País Vasco fue una de las que más tardíamente legisló de manera integral en materia urbanística. Así, la vigente Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSUPV), es la única norma aprobada de este tipo en la región. Bien es cierto que la regulación de aspectos territoriales, mediante la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y de aspectos urbanísticos tratados de forma parcial, fue muy anterior y prolija. En este último punto destacan los textos legales previos a la STC 61/1997 y la consecuente Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Durante la década de los 90 del siglo pasado, la región vasca se dotó de normas dedicadas a la regulación de la valoración del suelo (Ley 9/1989, de 17 de noviembre), de la adaptación de la normativa estatal, en este caso, el TRLS92 (Decreto 132/1994, de 15 de marzo), de los Instrumentos de Planificación Urbanística (Ley 17/1994, de 30 de junio) o de las Plusvalías Generadas por la Actividad Urbanística (Ley 3/1997, de 25 de abril), entre otras.

El legislador de la actual LSUPV tomó como objetivos principales la lucha contra el desarrollo urbano disperso y su vertiente irregular en el SNU. De esta forma, habla de en su exposición de motivos de "evitar en la mayor medida posible la extensión de la «cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado» y los crecimientos dispersos" y del especial interés en "la correcta preservación y uso racional del SNU". Desde la planificación territorial, en las DOT, la Administración aboga por prohibir en el SNU el uso de vivienda unifamiliar o bifamiliar (Alberdi, 2011).

A pesar de ello, la clasificación y categorización del suelo propuesta no coincide con esta intención o, al menos, no favorece la consecución de este propósito, ya que vuelve a situar al SUB como categoría de suelo residual, al igual que en la LS98, pero esta vez dividida en SUB sectorizado y SUB no sectorizado. Por su parte, el SU se categoriza en SUC y SUNC, mientras que el SNU adquiere una doble división, aunque evita nombrar categorías. No obstante, se definen unos criterios válidos para adscribir suelos a cada tipo:

a) Improcedencia de la transformación urbanística de los terrenos: terrenos con una definición coincidente con la de los descritos en la LS75 como SNUP y SNUEP.
b) Inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano: terrenos con características similares a los presentes en la LS75, bajo el nombre de SNUC.

La división urbanística del territorio en clases y categorías de suelo tendrá lugar a través de la aplicación de un PGOU, aunque éste podrá verse complementado en el SNU por planes especiales de protección y conservación.

En relación a las posibilidades de construir vivienda en el SNU, el legislador indica en la exposición de motivos de la LSUPV que este tipo de suelo "sólo podrá ser destinado a fines residenciales, relacionados y vinculados con las necesidades agropecuarias, y a la recuperación de las construcciones históricas". Para demostrar esta vinculación, el propietario de la futura

vivienda, que siempre tendrá carácter de habitual, deberá demostrar que la explotación reúne los requisitos mínimos de viabilidad económica de forma autónoma, que el solicitante está afiliado al régimen especial de la Seguridad Social, correspondiente al menos con un año de anterioridad a la fecha de solicitud, y que en la última declaración de la renta presentada más del 50% de los ingresos corrientes del solicitante provengan de la explotación de la actividad hortícola o ganadera. De este modo, y a diferencia de otras CCAA, se establece un control previo y riguroso sobre la veracidad de esa situación de vinculación agropecuaria del propietario y de la vivienda. Sin embargo, las medidas de control no resultan del todo óptimas[60], ya que, si bien es cierto que la validez de la licencia quedará sujeta al mantenimiento de esa vinculación por un plazo mínimo e interrumpido de 25 años, la indisciplina urbanística en este punto sólo supondrá la ilegitimidad urbanística del uso residencial y su paso a una situación de fuera de ordenación.

Por lo tanto, y en atención a lo expuesto, la parcelación urbanística y la construcción de viviendas en SNU, sin esa relación agropecuaria, quedarán específicamente prohibidas (art. 28 LSUPV). Unas restricciones que también estaban incluidas en la ya citada Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes.

También, a partir de este cuerpo legal de urgencia, la legislación vasca presenta una particularidad, al establecer un régimen especial dentro del SNU para los núcleos rurales. Bajo esta denominación se entiende "la agrupación de entre 6 y 25 caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter". Los Ayuntamientos podrán establecer su ordenación detallada mediante planes especiales, aunque no se podrán incluir en ellos previsiones de incremento de la superficie construida, ni del número de viviendas cuando éste sea superior al 50% de lo ya existente. Tampoco se podrá destinar suelo para la implantación de nuevas dotaciones, equipamientos, espacios libres, ni vías públicas. Además, según el artículo 5 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de Medidas Urgentes en Desarrollo de la LSUPV, si éstos enclaves en SNU fueran objeto de nuevos desarrollos urbanísticos, deberán ser reclasificados como SU o SUB, según dicte la ley autonómica en atención a sus características.

La construcción de edificaciones en el SNU del País Vasco será autorizada por los municipios, marcando una diferencia clara con otras CCAA dónde existe un procedimiento autonómico. Así, la edificación de viviendas necesitará la concesión de una licencia municipal previa.

La construcción de la misma sin tal licencia significará su consideración como clandestina, conllevando la imposición de multas y el inicio de un procedimiento de legalización, siempre que ésta fuera posible. No obstante, la legislación autonómica fija unos límites a determinados procedimientos de regularización que pretendan adecuar los crecimientos urbanísticos clandestinos a la legalidad, mediante la vía de la modificación y revisión del planeamiento (art. 106 LSUPV). En estos casos, será obligatorio un pronunciamiento previo favorable del Consejo de Gobierno y otro de la Comisión de Ordenación del Territorio de la Administración Regional. El silencio administrativo (transcurridos 3 meses desde la suspensión del procedimiento de

[60] Para fomentar y mejorar el control sobre la expansión urbana en el SNU, el gobierno autonómico, a través del artículo 51 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de Medidas Urgentes en Desarrollo de la LSUPV, obliga a las empresas suministradoras de servicios a exigir la acreditación de la licencia urbanística, como paso previo e indispensable para la firma del contrato.

aprobación del planeamiento) se considerará negativo para los interesados. Este proceso supone un filtro y control previo por parte del gobierno autonómico a los municipios, evitando de este modo reclasificaciones de suelo que sólo tengan por objeto este cometido y puedan ser perjudiciales para la Administración Pública.

En relación al régimen disciplinario y sancionador, se establece una tipificación de las infracciones en leves, graves (parcelación urbanística y edificación irregular sobre SNU) y muy graves (parcelación urbanística y edificación irregular sobre SNU con algún grado de protección), a las que corresponderán respectivamente multas de entre 500€ y 5.000€, 5.001€ y 50.000€, y sanciones con una cuantía entre 50.001€ y la que resulte superior entre 500.000€ o el 150% del valor de las obras. A pesar de lo dicho, las cuantías serán siempre ampliables para evitar el beneficio económico del responsable de la actuación irregular.

Además, se establecen sanciones complementarias en el caso de actuaciones clandestinas (5.000€) y parcelaciones ilegales (multa del 20 al 25% del valor de los terrenos afectados). Con carácter general, la edificación en SNU será sancionada con multa del 100% del coste de la obra ejecutada, siendo el importe mínimo en todo caso de 5.000€. Si estas actuaciones atañen al SNU con protección, la multa podrá elevarse hasta el 200% valor del suelo afectado, o del presupuesto del proyecto, o, en defecto de éste, del valor de las obras ejecutadas. Con carácter general, serán los Ayuntamientos los órganos competentes para la imposición de las sanciones.

La prescripción de las infracciones se sitúa en los 5 años para las muy graves, 4 años para las graves y 2 años para las leves, mientras que las sanciones graves prescriben a los 5 años, las graves a los 3 años y las leves al año.

4.3. DEL MODELO UNITARIO A LA COMPARTIMENTACIÓN EN BLOQUES

El modelo de autogobierno de las regiones españolas implantado en democracia ha significado la atomización del marco legal en múltiples materias, entre ellas la ordenación territorial y el urbanismo. Si bien esto representa aplicar dispares maneras de organizar administrativamente los procedimientos creados, distintos en cada CCAA, también ayuda, al menos en teoría, a aproximar la normativa a los escenarios, organismos y sociedad que regula. Sin embargo, la fragmentación del corpus legal que acabamos de exponer tiene unos efectos radicalmente distintos a los promovidos por otro tipo de legislaciones temáticas y sectoriales como las relacionadas con la sanidad, la cultura o la asistencia social, todas ellas reconocidas en el artículo 148 de la CE78. Así, las consecuencias territoriales, si bien no son irreversibles, tienen un alto grado de persistencia temporal. Además, constituyen la base de la posterior organización administrativa sobre la que se articula el resto del sistema.

Sin duda, este proceso ha constituido un avance, habida cuenta de la heterogeneidad que caracteriza a España. Así, desde las postrimerías del siglo pasado, las CCAA españolas legislaron en materia territorial y urbanística, pero al igual que el Estado, tomaron referentes para construir la base de su nueva normativa. Por esta razón, el grado de innovación legislativa se podría considerar moderado, aunque cada vez más desarrollado. A medida que nos distanciamos temporalmente del 20 de marzo de 1997, fecha de aprobación de la STC 61/1997, la legislación urbanística autonómica resulta más original con respecto a los marcos que anteriormente definían la legislación estatal.

A pesar de lo dicho, en España no imperan 17 modelos de organización territorial y urbanística inconexos, aunque así lo permite la Carta Magna. Evidentemente, si analizamos cada una de las particularidades referidas a la planificación, gestión y disciplina urbanística, podremos encontrar infinidad de formas de actuar y proceder. Empero, los postulados básicos que definen las grandes líneas de reglamentación pueden resumirse en un número muy inferior al de las CCAA españolas. Estos principios son efecto de la situación y la legalidad preexistente, pero también del rumbo que se quiere implantar desde éstos. Las ideologías políticas también han operado en esta producción legislativa, reduciendo (más allá de opciones regionalistas y nacionalistas) las opciones a dos posturas enfrentadas. De esta forma, la alternancia de los principios neoliberales y progresistas en las leyes estatales se ha trasladado a la España de las Autonomías. En un primer momento, existen dos indicadores básicos para medir de manera preliminar esta influencia: la enunciación legal del principio de desarrollo sostenible y cómo éste se asimila en los criterios de definición y valorización del SNU.

El concepto de desarrollo sostenible, desde su enunciación en el Informe Brundtland, ha sido extensamente utilizado, lo que ha provocado su banalización. En un principio, fue relacionado con políticas medioambientales, aunque posteriormente "sus principios fueron desarrollados trasversalmente en otras áreas políticas y legislativas" (Delreux & Happaerts, 2016, p.176). La aplicación del mismo a la planificación, según Talen (2015), es "más rica, y más significativa, si no intenta escapar de objetivos, valores y pensamiento normativo" (p.121). Así, el concepto, que no llegó a la legislación estatal hasta la promulgación de la LS07 (texto con limitadas capacidades para trasladar su aplicación a políticas territoriales y urbanísticas), se ha extendido por la normativa autonómica. De los actuales y vigentes códigos normativos autonómicos en la materia estudiada, todos han enunciado de manera expresa el concepto sostenibilidad en sus leyes de regulación integral de la materia urbanística, salvo Castilla-La Mancha. Esta CCAA hace referencia a la sostenibilidad, ligada a un carácter ambiental, dentro de su ley básica, aunque bien es cierto que alude al concepto general en otros cuerpos legales vigentes como su reglamento de planeamiento. Hecha esta excepción, cabe decir que la aparición de este concepto se integra dentro de los objetos, funciones y fines de la actividad urbanística. Cantabria es la única CCAA que sitúa fuera de este apartado su referencia, situándola, sin embargo, como uno de los principios que deben regir el Plan Regional de Ordenación Territorial. Las distintas regiones nombran este concepto a través de su articulado legal de la siguiente forma:

- Extremadura (LSOTEX).

  Artículo 3. Principios de la actuación pública con relación al territorio.

  1. Toda la actuación pública que comporte ordenación, utilización, ocupación, transformación o uso del suelo deberá producirse observando el régimen de la colaboración interadministrativa precisa para su coordinación y procurar el desarrollo sostenible con arreglo a los siguientes principios: ...

- Andalucía (LOUA).

  Artículo 3. Fines específicos de la actividad urbanística.

  1. Son fines de la actividad urbanística los siguientes:

  a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.

- Aragón (TRLUA).

  Artículo 3. Principios.

  La actividad urbanística se desarrollará para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo siguiente conforme a los siguientes principios:

  a) Desarrollo sostenible, armonizando el uso racional de los recursos naturales y los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación y fomentando la eficiencia energética.

- Asturias (TROTU).

  Artículo 1. Objeto del Texto Refundido.

  El presente Texto Refundido tiene por objeto en el Principado de Asturias:

  c) Regular la actividad urbanística, en el marco de una ordenación del territorio basada en el equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible.

- Baleares (LOUS).

  Artículo 3. Finalidades y atribuciones de la actividad urbanística.

  1. Las políticas públicas relativas a la regulación, la ordenación, la ocupación, la transformación y el uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso de acuerdo con el interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los objetivos específicos que les atribuyan las leyes.

- Canarias (LSENP).

  Artículo 3. Desarrollo sostenible.

  1. Las intervenciones, tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario preservarán y cuidarán sus valores naturales y la calidad de sus recursos, de modo que permitan su uso y disfrute responsable por las generaciones presentes sin mermar la capacidad de las generaciones futuras.

- Cantabria (LOTRUSCA).

  Artículo 12. Contenido.

  El Plan Regional de Ordenación Territorial tendrá el siguiente contenido:

d) Formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga y en virtud del principio de desarrollo sostenible.

- Castilla y León (LUCL).

  Artículo 4. Actividad urbanística pública.

  En aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, desarrollados en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la actividad urbanística pública se orientará a la consecución de los siguientes objetivos:

  b) Establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, guiada por el principio de desarrollo sostenible, ...

- Castilla-La Mancha (Reglamento de competencias y fomento de la transparencia; y Reglamento de Planeamiento).

  Artículo 1. Órganos en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

  En desarrollo de la política regional en materia de ordenación territorial y urbanística, conforme al interés general y al principio de desarrollo sostenible, ejercerán las competencias que corresponden a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha los siguientes órganos: ...

  Artículo 106. Suelo urbanizable (SUB).

  2. La clasificación de los terrenos como suelo urbanizable (SUB) con carácter general deberá acreditarse razonadamente en función tanto de su idoneidad para la producción de un desarrollo urbano ordenado, racional y sostenible del territorio, como de la posibilidad de su incorporación inmediata al proceso urbanizador dentro de la secuencia lógica de desarrollo establecida por el Plan de Ordenación Municipal (POM).

- Cataluña (DLTRLU).

  Artículo 3. Concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

  1. El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores

paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

- Comunidad Valenciana (LOTUP).

  Artículo 3. Concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible.

  El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio.

- Galicia (LSG).

  Artículo 5. Fines de la actividad urbanística.

  La actividad administrativa en materia de urbanismo tendrá, en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, entre otras, las siguientes finalidades:

  e) Armonizar las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, diversificación y desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población.

- La Rioja (LOTUR).

  Artículo 2. Finalidades de la actividad en materia de ordenación del territorio.

  Son fines de la actuación pública en materia de ordenación del territorio: a) Definir, proteger y mejorar la estrategia territorial de La Rioja destinada a conseguir un desarrollo sostenible y equilibrado.

- Madrid (LSCM).

  1. Son principios rectores de la ordenación urbanística:

  b) El de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social.

- Murcia (LOTURM).

  Artículo 1. Objeto.

  La presente ley tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio, la ordenación del litoral y de la actividad urbanística en la Región de Murcia para garantizar, en el ámbito de un desarrollo sostenible, el derecho a disfrutar de

un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la protección de la naturaleza, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

- Navarra (LOTUN).

  Artículo 2. Principios generales.

  2. Las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen por finalidad el desarrollo territorial sostenible de Navarra, garantizando, en cumplimiento de los principios constitucionales, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, la utilización racional de los recursos naturales, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y la conservación, promoción y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de Navarra, así como la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

- País Vasco (LSUPV).

  Artículo 3. Principio de desarrollo sostenible.

  1. La función pública urbanística asegura el uso racional y sostenible de los recursos naturales y define un modelo territorial que: a) Propicia los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social. b) Induce la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado.

Si bien es cierto que el principio de sostenibilidad se puede y se debe aplicar a cualquier fracción del territorio, y en especial a los espacios ya consolidados, o destinados a la urbanización (como en el caso de Castilla-La Mancha, Andalucía u otras CCAA), no lo es menos que la forma de definir y concebir la mayor parte del espacio municipal, el SNU, resulta relevante para determinar si la inclusión del concepto de desarrollo sostenible es verdaderamente efectiva. Desde la aparición en la LS75 de las categorías urbanísticas de SNU, el concepto residual y la naturaleza residual del suelo dejan de representar un mismo hecho. Como ya hemos explicado con anterioridad, el primero se refiere a los criterios utilizados para su definición, mientras que el segundo comporta la valorización de una clase de suelo.

Por lo tanto, fijar criterios de clasificación del SNU residuales, aunque conceptualmente resulte peyorativo, ha sido beneficioso para el territorio. Al menos, bajo esta definición se reconocía el hecho de que estos suelos estaban privados de la transformación urbanística, fuese el motive el que fuere. Sin embargo, bajo determinados paradigmas, esta categorización del SNU se ha concebido como la antesala de su habilitación para la transformación urbanística (SUB), aplicando un régimen excesivamente tolerante con determinados usos. A esta flexibilidad, le acompaña también un régimen sancionador más blando, lo que favorece una consolidación

edificatoria *de facto* más probable. A grandes rasgos, el régimen de disciplina urbanística de todas las CCAA impone una consideración de los actos irregulares como muy graves (parcelaciones urbanísticas y construcción de viviendas en SNUP) o graves (construcción de viviendas en SNUC), aunque los plazos de prescripción de los delitos (con una definición muy variable entre CCAA) en el SNUC resultan de manera generalizada mucho más cortos.

La consideración del SNU como estadio previo al SUB ha ocurrido porque al carácter residual del SNU se ha incorporado, como en la LS56, una naturaleza de igual tipo. Por esta razón, se puede afirmar que la confluencia de ambas excluye la aplicación del concepto "sostenibilidad" a la ordenación urbana.

De este modo, analizando la legislación autonómica en materia urbanística vigente, podemos encontrar dos bloques principales. En primer lugar, teniendo en cuenta la extensión generalizada del principio de sostenibilidad en la ordenación urbanística dentro de la legislación, aquellas CCAA que consideran que el SNU (u otras denominaciones de la misma clase de suelo) tiene carácter, pero no naturaleza, residual (Tabla 10). Estas resultan mayoritarias, y su régimen de clasificación y categorización urbanística implica, en teoría, la aplicación del concepto de "desarrollo sostenible".

Por otro lado, aquellas CCAA que sitúan el carácter residual en los criterios de clasificación del SUB (como ya hizo la LS98), utilizando una suerte de "trampantojo" en la valorización del SNU (Asturias, Madrid, Navarra y País Vasco). Bajo la supresión del SNUC (utilizada en todas las CCAA con este modelo, menos el País Vasco), se traslada una protección impostada al territorio. En términos relativos se consigue que todo el término municipal no destinado a la urbanización, el SNU, tenga una consideración positiva por su protección. Sin embargo, este sistema posibilita una extensión desmedida del SUB, sólo delimitada por las legislaciones sectoriales, que no urbanísticas, dedicadas a proteger y salvaguardar determinados espacios en el ejercicio de sus competencias (ENP, carreteras, BIC, etc.).

Tabla 10.
Clase de suelo residual en las CCAA españolas.

CCAA	Clase de suelo con carácter residual	CCAA	Clase de suelo con carácter residual
Andalucía	SNU	Comunidad Valenciana	SNU
Aragón	SNU	Extremadura	SNU
Asturias	SUB	Galicia	SNU
Baleares	SNU	La Rioja	SNU
Canarias	SNU	Madrid	SUB
Cantabria	SNU	Murcia	SNU
Castilla-La Mancha	SNU	Navarra	SUB
Castilla y León	SNU	País Vasco	SUB
Cataluña	SNU		

Fuente: elaboración propia.

Extremadura, desde la promulgación de la LSOTEX aplicó un modelo propio que contradecía, en parte, los postulados de la LS98. De hecho, la integración del concepto de desarrollo sostenible y su traslado a los criterios de clasificación y categorización urbanística son un hecho.

No obstante, se han producido avances y retrocesos durante el tiempo de vigencia de la legislación autonómica. Esto es debido a que la protección del territorio no se consigue de una forma tan sencilla y básica, ya que es dependiente de diferentes regulaciones y procedimientos, así como de su efectiva aplicación.

En los siguientes epígrafes, además de la legislación extremeña, se analiza el reflejo que las medidas promulgadas tienen en el planeamiento, gestión y disciplina urbanística de la región.

4.4. LA REGULACIÓN DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EXTREMADURA

Extremadura, como ente territorial perteneciente y conformador de España, ha regulado las materias urbanística y territorial atendiendo a las competencias que le correspondían en cada periodo histórico. Por la división decimonónica de 1822, la región extremeña quedó constituida por las dos provincias más extensas del país, Cáceres y Badajoz. Durante la dictadura franquista, la organización centralista del Estado impuso la delegación de su poder en las sedes instaladas en las capitales de provincia. Ante la ausencia, durante esta fase, de una política real, efectiva, unitaria e igualitaria en materia territorial, como hemos expuesto anteriormente, se produjeron notables desequilibrios entre unos territorios y otros dentro del contexto nacional. De este modo, Extremadura fue una de las regiones más duramente golpeadas por el éxodo rural. Para tratar de contrarrestar estos efectos, se iniciaron una serie de planes de transformación y colonización agrícola que beneficiaron a las Vegas del Guadiana (Plan Badajoz, 1959) y a las comarcas de los cursos fluviales del norte de la provincia de Cáceres. Estos planes, que lograron fijar parte de los habitantes, han determinado el reparto poblacional actual. El resto de las dos provincias extremeñas quedó al margen de una actividad productiva rentable y diferencial que aún no ha llegado, por lo que las capitales de provincia se convirtieron en el refugio de muchos extremeños. Sin embargo, la ya comentada amplitud de las provincias, perjudicó el papel vertebrador de sus capitales, particularmente en el caso de la excéntrica ciudad de Badajoz.

La LS56 no estaba pensada para Extremadura, o al menos no para su realidad territorial de conjunto. A las deficiencias en materia territorial se unió la excesiva fijación de la regulación urbanística estatal en el SU y las dinámicas de crecimiento urbanístico. Sólo Badajoz, por número de habitantes, y Cáceres, por su condición de capital de provincia, se ajustaban a los parámetros que la Ley entendía necesarios para su aplicación total. El resto de "grandes municipios" de la región estaban llamados a aplicar unas NNSS de planeamiento que suponían el segundo peldaño de los instrumentos de planificación urbanística. Sólo algunos de aquellos municipios iniciaron, por decisión propia y en atención a unas dinámicas urbanísticas que ellos consideraban importantes, la redacción de un PGOU.

Por lo tanto, a pesar de que el Gobierno franquista promulgó la primera legislación estatal de suelo, es decir, la primera regulación global de la materia urbanística y territorial, su aplicación sólo llegó a una ínfima parte del contexto español. Por sus características propias, Extremadura, alejada de las dinámicas de crecimiento durante la dictadura, participó de manera todavía más escasa en este proceso. Una amplísima mayoría de los municipios extremeños y, por ende, de su territorio, no pudieron aplicar las disposiciones que esta Ley implantaba.

Hasta los estertores del franquismo y el inicio del periodo democrático, la mayor parte de los pueblos extremeños no pudieron emplear de manera efectiva la legislación urbanística. Mención aparte merece la planificación territorial, inédita para España y Extremadura. La integración de todos los municipios en el sistema de planeamiento se produjo por la extensión de las NNSS entre los medianos, en términos demográficos, y la creación de los PDSU, que se aplicaron en los pequeños, pero de una manera excesiva que a la postre ha sido perjudicial. Sin embargo, esta sobrexplotación de una figura tan raquítica, en el sentido de la regulación de los usos del suelo y su compartimentación, al menos supuso un límite y control legal a los desarrollos urbanísticos. La parte negativa, es que, también sirvió de lastre para el crecimiento legal y la implantación de nuevas actividades productivas que impulsaran la economía.

La promulgación de la CE78, y el inicio del periodo democrático, condujeron al traspaso de competencias en materia urbanística y territorial a las CCAA. Este hecho significó el principio del fin de la fase en que Extremadura dependía en exclusiva y de manera obligatoria de las disposiciones que el gobierno central promulgaba para todo el Estado. Sin embargo, no fue hasta la aparición de la CCAA como tal, tras la aprobación y publicación de su Estatuto de Autonomía de Extremadura en 1983, cuando la región extremeña pudo hacer efectivo ese traspaso. En ese momento, se sitúa el inicio de otro periodo, en el que Extremadura tiene capacidad para legislar en las citadas materias. Sin embargo, los sucesivos gobiernos autonómicos declinaron esta posibilidad durante 18 años, en los que, a pesar de tener capacidad, dejaron que la regulación básica española rigiera la organización territorial y urbanística de la región.

De este modo, los cambios acaecidos durante este segundo periodo atendieron a la norma estatal, que se fue consolidando por el avance de su sistema de planeamiento. Como veremos con posterioridad, durante los años 80 y 90 se produjo la integración de la mayor parte de los municipios extremeños al planeamiento urbanístico, gracias a la aprobación de su primera figura de planificación. Esto significa que buena parte de los municipios extremeños asientan las bases de su organización urbanística en una ley pre-democrática, que, aunque mucho más comprometida con el territorio y los valores que en él se encuentran que la LS56, permitía, por la vía de los PDSU (o de las NNSS que no categorizan el SNU), sortear los mecanismos de protección del mismo.

Durante este periodo citado, la regulación del gobierno autonómico resultó muy escasa y puntual. Sus objetivos eran constituir los organismos competentes, regular su funcionamiento o adaptar algunos preceptos de las leyes estatales a las particularidades de la región. La producción legislativa más importante en materias que atañen total o parcialmente a las estudiadas se resume en:

- Decreto 18/1982, de 21 de septiembre, por el que se ratifica el Protocolo entre la Junta Regional de Extremadura y los Ilustres Colegios de Notarios y Registradores de la Propiedad en materia de Urbanismo (DOE 30/09/1982).
- Decreto 136/1989, de 5 de diciembre, por el que se regula la Comisión de Urbanismo de Extremadura (DOE 14/12/1989).

- Decreto 45/1991, de 16 de abril, sobre medidas de protección del ecosistema en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 25/04/1991)[61].
- Decreto 65/1991, de 23 de julio, por el que se modifica la composición de la Comisión de Urbanismo de Extremadura (DOE 30/07/1991).
- Decreto 115/1993, de 13 de octubre, sobre adaptación de planes generales al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, relativas a delimitación de áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo y definición de aprovechamiento susceptible de apropiación (DOE 19/10/1993).
- Ley 3/1995 de 6 de abril, de fomento de la Vivienda en Extremadura (LFVE95) (DOE 29/04/1995).
- Decreto 187/1995, de 14 de noviembre, sobre atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura (DOE 21/11/1995).
- Decreto 112/1997, de 9 de septiembre, sobre procedimiento de aprobación de figuras de Planeamiento Urbanístico General en los términos municipales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 16/09/1997).
- Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LRAUEX) (DOE 24/02/1998; CE DOE 28/02/1998).
- Decreto 76/1998, de 2 de junio, por el que se desarrolla la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 9/06/1998).

Particularmente importantes fueron aquellas regulaciones que tuvieron rango de ley, todas ellas derogadas con la entrada en vigor de la LSOTEX en el mes de enero de 2002.

La primera de ellas, la LFVE95, conocida como la "Ley del kilómetro", abrió una serie de atajos para la liberalización del suelo. A pesar de que el legislador, en su preámbulo, esgrimía que las medidas se tomaban "desde una concepción progresista", las directrices instauradas mantenían estrechas coincidencias ideológicas de corte neoliberal con las establecidas el año anterior en la Comunidad Valenciana, promovidas también por un gobierno socialista. La vertiente social de la nueva ley, destinada exclusivamente a la construcción de vivienda pública que constituyera residencia permanente, justificaba su creación. Sin embargo, el espíritu de la misma provocaba una alteración *de facto* del planeamiento urbanístico y una transformación urbanística no contemplada.

El citado cuerpo legal incluía un completo régimen sancionador para los promotores que no cumplieran los estándares y plazos fijados, aunque esto no impedía que, en el caso de que se infringieran los dictados de la ley, las reclasificaciones urbanísticas de suelo tuvieran un carácter permanente.

[61] Declarado nulo por el TSJEx en 2005. Este texto legal declaraba "la construcción de edificios fuera de las delimitaciones de los respectivos suelos urbanos" objeto de estudio de impacto ambiental mediante procedimiento simplificado, es decir, aplicable a la edificación de viviendas en SNU.

En concreto, su articulado implantaba un procedimiento abreviado para modificar el planeamiento urbanístico de municipios mayores de 10.000 habitantes en Extremadura[62] (Tabla 11), con el objetivo de facilitar la promoción y construcción de viviendas. Esto suponía que la aplicación de la misma, el año de promulgación de la Ley, sólo podría tener lugar en 16 municipios extremeños (4,19% del total). Por su entidad poblacional y las dinámicas demográficas de la región, esto significaba facilitar el crecimiento urbanístico de aquellos municipios que ya tenían una mayor demanda habitacional, pero también mayor capacidad para gestionarla por los procedimientos habituales. De hecho, la gran mayoría de estos municipios ya tenían suficiente SUB clasificado, por lo que esta decisión sólo se apoyaba en la flexibilización del suelo y el abaratamiento de los costes del mismo y, por extensión, de la vivienda. Así, esta política, en contradicción con otras implementadas por la Junta de Extremadura y su discurso oficial contra el despoblamiento rural, favoreció los procesos de concentración demográfica en las ciudades extremeñas.

Estas medidas significaban ampliar la capacidad de los Ayuntamientos para reclasificar SNU (también SUB o clases de suelo homologables como SAU), siempre que éstos se encontrasen ya clasificados como tal a la entrada en vigor de la ley y se dispusiesen en una "corona periurbana" que no excediera los 1.000 m lineales medidos desde el límite de los suelos clasificados como SU y SUB. No obstante, se establecían una serie de limitaciones con respecto a la clasificación y categorización del suelo, ya que aquellos terrenos considerados SNUEP, no podrían ser reclasificados.

Tabla 11.
Municipios extremeños con más de 10.000 habitantes en el año 1995.

Municipio	Habitantes
Badajoz	132.154
Cáceres	81.037
Mérida	52.518
Plasencia	37.703
Don Benito	31.098
Almendralejo	26.869
Villanueva de la Serena	24.145
Navalmoral de la Mata	16.325
Montijo	15.340
Zafra	14.930
Villafranca de los Barros	12.677
Coria	12.055
Olivenza	10.717
Jerez de los Caballeros	10.587
Azuaga	10.064
Miajadas	10.014

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón municipal del INE.

La segunda de las leyes de este periodo de competencia autonómica pre-LSOTEX fue la LRAUEX, considerada una "ley puente" que venía a ocupar el vacío creado por la STC 61/1997.

[62] La aplicación de la Ley a municipios con una población inferior a este umbral también era posible si sus "características socioeconómicas y demográficas" lo aconsejaban. Sin embargo, dentro de la norma no se precisa cuáles son éstas.

Este cuerpo legal fue aprobado y desarrollado posteriormente por el Decreto 76/1998, de 2 de junio. Sus preceptos no hacen más que incorporar la mayor parte del articulado derogado de la legislación estatal. De esta forma, el TRLS92 recobra vigencia en Extremadura mediante la promulgación de esta ley de artículo único. Además, en ella se establece, a través de su disposición final, el compromiso de presentar a la Asamblea de Extremadura el proyecto de Ley Reguladora del Régimen Urbanístico del Suelo y de Ordenación del Territorio de la CCAA, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigencia de la citada ley (24 de febrero de 1998).

Por lo tanto, en este cuerpo legal se sientan las bases para culminar el segundo periodo que aquí estudiamos, y pasar al actual, en el que Extremadura es competente en materia urbanística y territorial, y además hace efectiva tal capacidad a través de la promulgación de una ley propia e integral para regular estos campos, la LSOTEX.

El 23 de enero de 2002, tras la publicación en el DOE de la LSOTEX, comienza la vigencia de ésta. Al igual que la mayor parte de las legislaciones autonómicas, tiene un carácter reactivo, debido a su aparición tras la declaración de inconstitucionalidad de gran parte del articulado del TRLS92. La producción legislativa posterior del Estado, a través de la LS98, no tenía un carácter urbanístico ni territorial, por lo que Extremadura tuvo que proveerse de una norma propia.

Si atendemos a su preámbulo, la ley pretende apoyarse primordialmente en principios medioambientales, de conservación del patrimonio y sociales, de ahí que aluda a los artículos 45, 46 y 47 de la CE78, y se fije una serie de objetivos:

1. Racionalización del sistema de planeamiento.
2. Redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los municipios.
3. Gestión eficaz de la producción de ciudad.
4. Intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda.
5. Instrumentación de medidas de calidad ambiental.

Sin entrar en este momento en detalles de análisis del contenido de la Ley, se observa la presencia inicial de notables incertidumbres para la consecución de estos objetivos, ya que el marco legislativo no se ajusta a las características geográficas de la región. Sirva como ejemplo la fijación de un único instrumento de planeamiento urbanístico (PGM) para todos los municipios extremeños, independientemente de su tamaño poblacional y su capacidad de gestión.

Las deficiencias de la legislación se han hecho evidentes a medida que trascurría su vigencia, ya que los resultados no han sido los esperados en cuanto a la adaptación de los municipios a la ley, así como a la fijación de la población a través de una nueva organización territorial y urbanística o el freno de determinados procesos de indisciplina urbanística, particularmente importantes en el SNU. Por esta razón, la LSOTEX ha vivido 3 modificaciones expresas de su articulado:

- Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (MLSOTEX10), publicada en el DOE el 20 de octubre de 2010.

- Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (MLSOTEX11), publicada en el DOE el 30 de marzo de 2011.
- Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (MLSOTEX15), publicada en el DOE el 10 de abril de 2015.

Junto con éstas cabe citar otras modificaciones puntuales que, si bien se debían a la creación de legislaciones paralelas, han provocado una modificación del articulado por su influencia en términos urbanísticos y territoriales:

- Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo, publicada en el DOE el 23 de julio de 2002.
- Disposición adicional decimosexta de la Ley 12/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos de Extremadura 2003, publicada en el DOE el 30 de diciembre de 2002.
- Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada en el DOE el 19 de noviembre de 2010.

El análisis de las más importantes alteraciones de la norma se realiza en los capítulos posteriores, aunque sí se puede afirmar que todas las variaciones de carácter expreso del cuerpo legal extremeño han incidido de una manera especial en la regulación del SNU. Estas medidas desregulatorias se han justificado en la necesidad de ampliar la capacidad de uso de esta clase de suelo. Así, el preámbulo de la MLSOTEX10 indica que esta actualización de la ley "afecta a la regulación de usos y actividades en el SNU", en particular de la demanda de urbanizaciones aisladas y la legalización de aquellas con carácter clandestino. Por su parte, el mismo apartado de la MLSOTEX11 muestra la voluntad del legislador por aclarar el contenido y significado del artículo 11 de la ley, referido a la definición del SNU, con motivo de las dudas que ofrece en cuanto a la posible reclasificación de terrenos incluidos en zonas de especial protección. Por último, la exposición de motivos de la MLSOTEX15 dedica un epígrafe a los cambios acaecidos en la regulación del SNU, poniendo énfasis en la pretensión de facilitar los usos y actividades dentro de esta clase de suelo. Tras la insuficiencia de los cambios aplicados para conseguir los objetivos marcados y solventar los problemas generados, el actual equipo de gobierno de la Junta de Extremadura está planteando nuevas transformaciones en la regulación de la ordenación urbanística y territorial de la CCAA. Esta vez., las pretensiones no contemplan una nueva modificación, que sería la cuarta de carácter expreso, sino que se materializarán en una Ley de nuevo cuño que, según su Anteproyecto, presentado el 7 de noviembre de 2017, vendría a denominarse Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS). Con el objetivo de realizar mejoras y cambios a este Anteproyecto, la Junta de Extremadura elaboró 4 mesas temáticas sobre los siguientes ejes:

- Ordenación y gestión urbanística.
- Ordenación del territorio.
- Licencias y disciplina urbanística.
- Urbanismo trasversal/expertos.

Sin embargo, las acciones de gobierno se muestran de nuevo desconcertantes, ya que, a tenor de la fase tan avanzada de tramitación y aprobación de las DOT, la nueva ley se promulgará justo después de haber definido un marco y unas directrices para la organización territorial de Extremadura bajo los parámetros de la LSOTEX, que quedará derogada.

El análisis preliminar del Anteproyecto de la LOTUS, obligatoriamente cauteloso por cuanto se trata de un borrador legislativo, muestra indicios de un cambio de paradigma a nivel urbanístico y territorial en la región extremeña. Se trata de una iniciativa de corte claramente progresista, que en el primer párrafo de su exposición de motivos alude al bloque social de la CE78, citando expresamente artículos dedicados a reconocer el derecho a la vivienda digna, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y artístico. Se produce además dentro de este apartado un reconocimiento de los problemas operativos de la ley vigente, que nominan como estructurales (por la ya mencionada falta de adaptación a la realidad territorial extremeña) y coyunturales (por la impronta negativa de la crisis económica).

Sin embargo, los déficits encontrados no son el único motor del cambio propuesto, sino que en este apartado se enuncian también vocaciones y problemas, tales como una nueva reorganización funcional para hacer frente a una nueva estrategia de relación con el exterior de la región (en especial con Portugal), el reto del vaciamiento demográfico y el cambio de modelo económico, basado este último en las políticas de sostenibilidad y economía circular de la UE.

El término sostenibilidad, estudiado en el epígrafe anterior, se enmarca aquí en el contexto del cumplimiento de los compromisos del objetivo 2020 contra el cambio climático y los nuevos acuerdos a nivel mundial, definidos por la declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III). Para evitar que el enunciado del mismo quede en una simple cita, sin integración real de sus postulados en las políticas, se disponen unos criterios de ordenación territorial y urbanística bajo parámetros sostenibles, que analizaremos con detalle posteriormente. No obstante, este hecho refleja una intención de escapar de la banalización, ya recurrente, del concepto.

Por último, se plantea dentro del nuevo esquema propuesto un enfoque distinto, ajustándose más a la realidad territorial de la región. Para ello, se propone una división básica entre los municipios vertebradores de la región y el resto que, al resultar abrumadoramente mayoritarios, constituirán el objeto principal de la norma. Se expone, además, un nuevo reparto competencial, con una mayor coordinación entre administraciones, gracias a la previsible aprobación de otras iniciativas legislativas, como la Ley de Coordinación Intersectorial y de Simplificación de los Procedimientos Urbanísticos y de Ordenación del Territorio de Extremadura.

En los siguientes apartados, se realizará un estudio individualizado de todos los bloques regulados por la norma que atañen al urbanismo y la ordenación territorial (planificación, gestión y disciplina), haciendo una llamada a las tendencias futuras que anticipan el todavía bisoño Anteproyecto de la LOTUS.

5. PLANIFICACIÓN

5.1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Dentro del sistema de planeamiento español, pero también en otros muchos, la planificación territorial contiene la urbanística. Esta contención significa la fijación de unos mandatos básicos y fundamentales, sobre los cuales iniciar la planificación urbanística y el establecimiento de unos límites. Su carácter preponderante sobre esta última permite la homogeneización de las regulaciones y un control, siquiera mínimo, de las Administraciones supramunicipales competentes sobre las locales.

Si el nacimiento de la cultura urbanística y la consolidación del plan como figura prevalente (y único instrumento válido para conseguir una organización urbanística justa y razonable) ha sido una labor costosa, más lo es replicar este camino en materia territorial. El contexto español no ha resultado halagüeño para unas ideas que nacieron un siglo después de las dedicadas a ordenar la ciudad. El objetivo ha sido demasiado ambicioso, ya que implicaba la consideración de todo el territorio en su conjunto, dentro de un paradigma ya consolidado y muy polarizado entre la ciudad y el resto del espacio. Además, las urbes, nodo de concentración de las élites y sede de los sectores que dominan la economía moderna, han dificultado la imposición de directrices que condicionen de alguna manera su desarrollo.

Por esta razón, tanto el Plan Nacional de Urbanismo de la LS56 como su sucesor, el Plan Nacional de Ordenación de la LS75 y la LS90, no llegaron a aprobarse. La planificación territorial se ha visto estigmatizada por los que veían en ella una suerte de instrumento tendente a la constricción económica, el sobre-proteccionismo y la excesiva ponderación de la variable ambiental. Sólo desde la adición del adjetivo "estratégica", la ordenación territorial ha ganado legitimidad y reconocimiento. Esta añadidura no es más que la influencia de los objetivos económicos en la planificación territorial.

Así, el SNU ha pasado de no ser considerado desde una perspectiva económica a ser contenedor de aquellas actividades productivas o no, que no tenían cabida en el SU ni en el SUB. En un primer momento, esta marginación operó en dos sentidos opuestos. Por un lado, este suelo no era estimado como un objetivo prioritario para la transformación, lo que fomentó la "salvaguarda pasiva" del mismo. Sin embargo, por otro lado, la ausencia de regulación dejaba desprotegida esta fracción tan importante del territorio en aquellas zonas con dinámicas urbanísticas crecientes, lo que facilitó el surgimiento irregular de usos, funciones, actividades, entre ellas, los primeros desarrollos residenciales. En una segunda fase, todavía por concluir, se producen fricciones entre los que apuestan por la preponderancia y el mantenimiento de los valores ambientales, y aquellos que consideran necesaria una mayor valorización del mismo en términos económicos. La reducción maniquea del conflicto no resulta válida, puesto que ambas posturas tienen seguidores y detractores. En este equilibrio de fuerzas, la producción de planificación se ha visto ralentizada, aunque es cierto que progresivamente los postulados neoliberales inciden en el problema, decantándolo del lado de las tesis economicistas, como así demuestran las recientes y sucesivas flexibilizaciones de los marcos legales.

Las exigencias sociales del Estado del bienestar no permiten que la mayor parte de nuestro territorio pueda permanecer carente de actividad productiva. Esto justifica, en parte, la desregulación del SNU para dar cabida a nuevos usos. No obstante, en este proceso de flexibilización se han incluido, de manera incomprensible, funciones como la residencial.

Además, ésta se ha materializado a través de un urbanismo depredador y disperso que aprovecha, en ocasiones, los mejores espacios productivos, chocando frontalmente contra el espíritu de valorización (económica) del territorio.

Extremadura ha padecido idénticos problemas para crear una política territorial y plasmarla en un planeamiento definido. Los sucesivos gobiernos autonómicos han imitado la acción de los estatales, por lo que la región sigue a la espera de que los postulados enunciados en materia territorial cristalicen en un cuerpo sólido y coherente de planes. La LSOTEX establece la jerarquía siguiente, hoy puesta en vigencia de forma incompleta:

- Directrices de Ordenación Territorial (DOT): según el artículo 48 de la LSOTEX, éstas "definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad o parte del territorio de Extremadura". Son el instrumento preponderante dentro de la escala de planeamiento territorial y, por ende, de todo el sistema de planeamiento de Extremadura.
- Planes Territoriales (PT): según el artículo 54 de la LSOTEX, "tienen como objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada". Su aplicación tendrá un ámbito supramunicipal y sus disposiciones no podrán contravenir las de las DOT.
- Proyectos de Interés Regional (PIR): según el artículo 60 de la LSOTEX, éstos "ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran". La ley les otorga capacidad para actuar en todo el ámbito territorial extremeño, independientemente de su clasificación urbanística y del número de términos municipales que ocupen.

5.1.1. Directrices de Ordenación Territorial

Plasmar las capacidades que otorga la legislación en un instrumento de planeamiento tiene muchas dificultades que enfrentar, entre ellas, la voluntad política de hacerlo. Así, desde el reconocimiento de las competencias autonómicas han transcurrido cuatro décadas, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Extremadura han pasado 35 años, y desde la entrada en vigencia de la LSOTEX, se han sucedido 16 años. Teniendo en cuenta las citadas ausencias, con respecto a la organización territorial en el periodo de competencia estatal, se puede afirmar que Extremadura nunca ha tenido un plan de ordenación de su territorio.

La organización territorial en la región ha dependido, hasta el momento, de cuestiones tales como decisiones políticas coyunturales en el ámbito regional y suprarregional (estatal y europeo), fenómenos socioeconómicos (éxodo rural, crisis económicas, inmigración, etc.), e incluso, decisiones de entes privados (implantación de actividades y empresas). El desgobierno que provoca la ausencia de las DOT implica un peor aprovechamiento de los recursos endógenos, así como la infra-protección de determinados valores presentes en el territorio.

Si partimos de un análisis de la sección encargada de definir y regular las DOT dentro de la LSOTEX (art. 48-53), se puede afirmar que su preeminencia es absoluta dentro del marco territorial y urbanístico de la región. Sin embargo, esta superioridad se transforma en laxitud y generalización a la hora de fijar sus determinaciones. De otro modo, esta deficiencia provocaría que el resto de instrumentos de planificación estuvieran atenazados. Este hecho tiene un reflejo

claro a nivel formal, ya que la regulación que la LSOTEX realiza de ellas resulta muy escueta. La ley no precisa ni documentación, ni contenido, estableciendo, eso sí, la competencia para elaborarlas en la Junta de Extremadura y una vigencia indefinida una vez aprobadas. A pesar de que la LSOTEX reconoce la posible aplicación de las DOT a un ámbito parcial (espacial y/o sectorial), la existencia de otros instrumentos con esa misma finalidad ha conllevado que su elaboración sólo se contemplara en Extremadura con un carácter global.

Las pautas que marcarán deben estar dirigidas por un carácter estratégico, teniendo en cuenta el interés general y el desarrollo sostenible. Aunque las DOT no tengan capacidad para clasificar suelo, si están destinadas a garantizar "un desarrollo adecuado de la acción urbanística de los municipios". La persistencia de instrumentos urbanísticos con déficits para la regulación y la protección del SNU hacen todavía más recomendable la aprobación de las DOT.

En lo concerniente a este estudio, las DOT son fundamentales para conocer y empezar a analizar las consecuencias de un fenómeno como el desarrollo rururbano irregular. Las determinaciones de esta figura la compelen a realizar un diagnóstico del territorio y los problemas presentes en él, así como indicar "los criterios generales a los que habrá de acomodarse la acción de las diferentes AAPP". La proliferación de urbanizaciones y viviendas ilegales en el SNU de Extremadura responde, por magnitud e importancia, a estos parámetros. El resto de determinaciones suponen la fijación de unos "criterios territoriales básicos" para la localización de elementos, usos y actividades, y, sobre todo, la compartimentación del territorio en función de su aptitud.

Pasar a un nuevo modelo regido por las DOT no anula las influencias sociales y económicas antes mencionadas, aunque sí debería plantear un escenario sobre el que entidades públicas y privadas, así como ciudadanos, tengan claros los límites y las reglas de juego. Ante la falla del sistema de planeamiento urbanístico, y su incidencia en la regulación del SNU, la planificación territorial debería representar una garantía. Más preocupante que su total incomparecencia ha resultado su implantación parcial y desorganizada, a través de PT inconexos y PIR, cuya regulación les otorga un estatus de versos sueltos dentro del sistema de planeamiento extremeño.

En lo particularmente relativo a las DOT, sólo desde la segunda mitad de la VIII legislatura (2011-2015) se han realizado las acciones precisas para elaborar y aprobar las mismas. Así, el denominado por entonces Gobierno de Extremadura, comandado en minoría parlamentaria por el Partido Popular, aprobó el Decreto 91/2013, de 4 de junio (DOE 11 de junio de 2013), a través del cual se acordaba la formulación de las DOT, que tendrían carácter integral.

El siguiente paso fue la convocatoria, a través de la Resolución de 28 de agosto de 2013 (DOE 10 de septiembre de 2013), del concurso público para la contratación de los "Trabajos de apoyo a la redacción de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura". Estos trabajos, que inicialmente fueron tasados en 459.800€, fueron finalmente adjudicados mediante Resolución de 9 de octubre de 2014 de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio, a la empresa Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio S.L. por un importe total de 344.850€.

Esta empresa, radicada en Madrid, ha sido, por lo tanto, la encargada de la elaboración del documento más importante en materia territorial de la región. Para salvar las críticas por la contratación de una empresa foránea para la producción de un trabajo de esta índole, la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo firmó un Convenio con la Universidad de Extremadura, al que dieron publicidad a través de la Resolución de 28 de mayo de 2015, de la Secretaría General (DOE 10 de junio de 2015). En él se acordaba la redacción, por un importe de 60.000€ y en el plazo de dos años, de un trabajo que constituyera un "apoyo científico" e incluyera "la formulación de propuestas estratégicas".

Sin embargo, el aporte gratuito de la Academia a la construcción de un marco teórico y de análisis contaba ya con varias décadas de antelación, sin que ello haya supuesto nunca una repercusión real en las políticas regionales. Sirvan de ejemplos algunos estudios que la Administración Regional promovió, incluso de forma previa a la aprobación de la LSOTEX. Entre ellos cabe destacar el Estudio Territorial de Extremadura I (1992-1994); el Proyecto de Comarcalización Funcional de Extremadura (1992), y el Estudio Territorial de Extremadura II (1995-1997). Su elaboración, coordinada entre la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte y el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura, son el precedente del documento básico titulado Hipótesis de Modelo Territorial de Extremadura (1999), elaborado por la entonces denominada DG de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio.

La intensa producción científica al respecto en la década de los noventa del siglo pasado, se vio complementada por otros estudios encargados por la Administración y elaborados por empresas privadas como Arenal Grupo Consultor S.L. y Clave Arquitectura y Urbanismo S.L. Los frutos más relevantes de estos fueron los denominados "Estudio territorial sobre el Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma de Extremadura" de 1999 y "Análisis complementarios del sistema de ciudades de Extremadura". Sin embargo, el gobierno regional malgastó la vigencia y utilidad de los resultados, al no aplicarlos en la elaboración de las DOT, que en aquel momento hubiera significado el nacimiento cuasi conjunto de la legislación urbanística y territorial autonómica y la definición del modelo territorial de Extremadura, aún por formalizar.

5.1.1.a. Las futuras DOT y su visión del desarrollo rururbano

Las DOT, como figura territorial vigente, no son una realidad. Sin embargo, como documento técnico, sí existen. A pesar del incumplimiento del plazo fijado para su elaboración (doce meses a contar desde la publicación del decreto de formulación en el DOE), el borrador de sus determinaciones se encuentra en fase de consulta pública, a la espera de que esto se plasme en una aprobación del Avance de las mismas. Según la LSOTEX, a este hecho le sucederá un periodo de información pública. Tras esto, se integrarán los cambios oportunos y se elaborará el "Anteproyecto de las DOT", que deberá ser aprobado por el titular de la Consejería competente y ratificado por la Asamblea de Extremadura para la promulgación de las DOT y su entrada en vigor.

Si atendemos al documento actualmente disponible, podemos afirmar que la preocupación por la proliferación irregular de viviendas en el SNU está presente, aunque fuera de los objetivos fundamentales de las DOT (despoblación, mejora de las conexiones intra e interregionales, e

implantación de un nuevo modelo de economía verde y circular). De hecho, el número de actuaciones de restitución de la legalidad urbanística en SNU, su objeto y la superficie afectada por éstas, forma parte de los indicadores que el equipo redactor de las DOT propone para medir el desarrollo sostenible en la región.

Si bien se plantean cambios estructurales que pueden llegar a colaborar en la resolución del fenómeno estudiado, se aprecia que aún no existe una verdadera percepción de la importancia y magnitud del fenómeno. No obstante, ni la Administración ni el equipo redactor dispone de datos precisos acerca del problema. A pesar de ello, no se puede afirmar que exista un desconocimiento absoluto, ya que los redactores exponen la preocupación por la regularización de viviendas en el SNU que ya existía en documentos previos, como el mencionado Estudio Territorial de Extremadura II, o el titulado "Parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables. Extremadura y Évora" (2004).

De forma general, las DOT exponen que durante el periodo comprendido entre 1990 y 2014, la Consejería competente en materia urbanística y territorial ha tramitado 4.302 expedientes de calificación urbanística (ECU), procedimiento de autorización de construcciones sobre SNU (explicado en el siguiente capítulo). De todos los registrados (Figura 34), hasta un 27,20% (1.170 ECU) se han solicitado para la construcción de vivienda. Comparándolos con la multitud de objetos y usos a autorizar, este dato significa que la función residencial ha sido mayoritaria dentro de las solicitudes. No obstante, esta cifra podría ser ampliable si tenemos en consideración que muchas viviendas han sido construidas para servir como alojamiento rural, computando, por lo tanto, en este epígrafe.

Los análisis realizados por el equipo redactor se basan en datos oficiales, por lo que los crecimientos urbanísticos ilegales y clandestinos no se encuentran registrados. A pesar de esto, las DOT se apoyan en los datos citados para determinar de manera preliminar algunas zonas dentro de la región con fuerte influencia del desarrollo rururbano como, por ejemplo, las sierras y valles del Norte, el corredor de las vegas del Guadiana o las sierras centrales de Extremadura. Sobre este particular, se advierte la necesidad de prevenir el riesgo que suponen los incendios forestales para las edificaciones dispersas en el SNU.

Las DOT señalan dentro de las orientaciones para la definición del modelo territorial la necesidad de atender a las edificaciones en SNU. Por lo tanto, se puede deducir que urge una nueva política sobre este tipo de construcciones, en especial las nuevas viviendas o la conversión de algunas tradicionales en segundas residencias.

Dentro de las propuestas, que la ciudadanía y expertos realizan dentro del foro de mesas temáticas celebradas para la elaboración de las DOT, se incluyen varias destinadas a compatibilizar la protección ambiental y la dinamización del medio rural, a mejorar la gestión del territorio y a regular los usos del medio rural. Entre ellas se encuentran la necesidad de "reforzar la disciplina urbanística efectiva" e incluso de traspasar el ejercicio de esta competencia a la escala supramunicipal, o posibilidad de definir espacios adecuados para atender a la demanda residencial (mayoritariamente de segunda residencia) en SNU. En definitiva, y en atención a los datos presentados por el equipo redactor de las DOT sobre las conclusiones de las mesas organizadas por toda Extremadura, se puede deducir que existe una percepción generalizada de que el urbanismo ilegal sobre el SNU es uno de los principales

problemas de índole urbanística, algo que contrasta con el escaso protagonismo que tiene este fenómeno dentro del documento presentado.

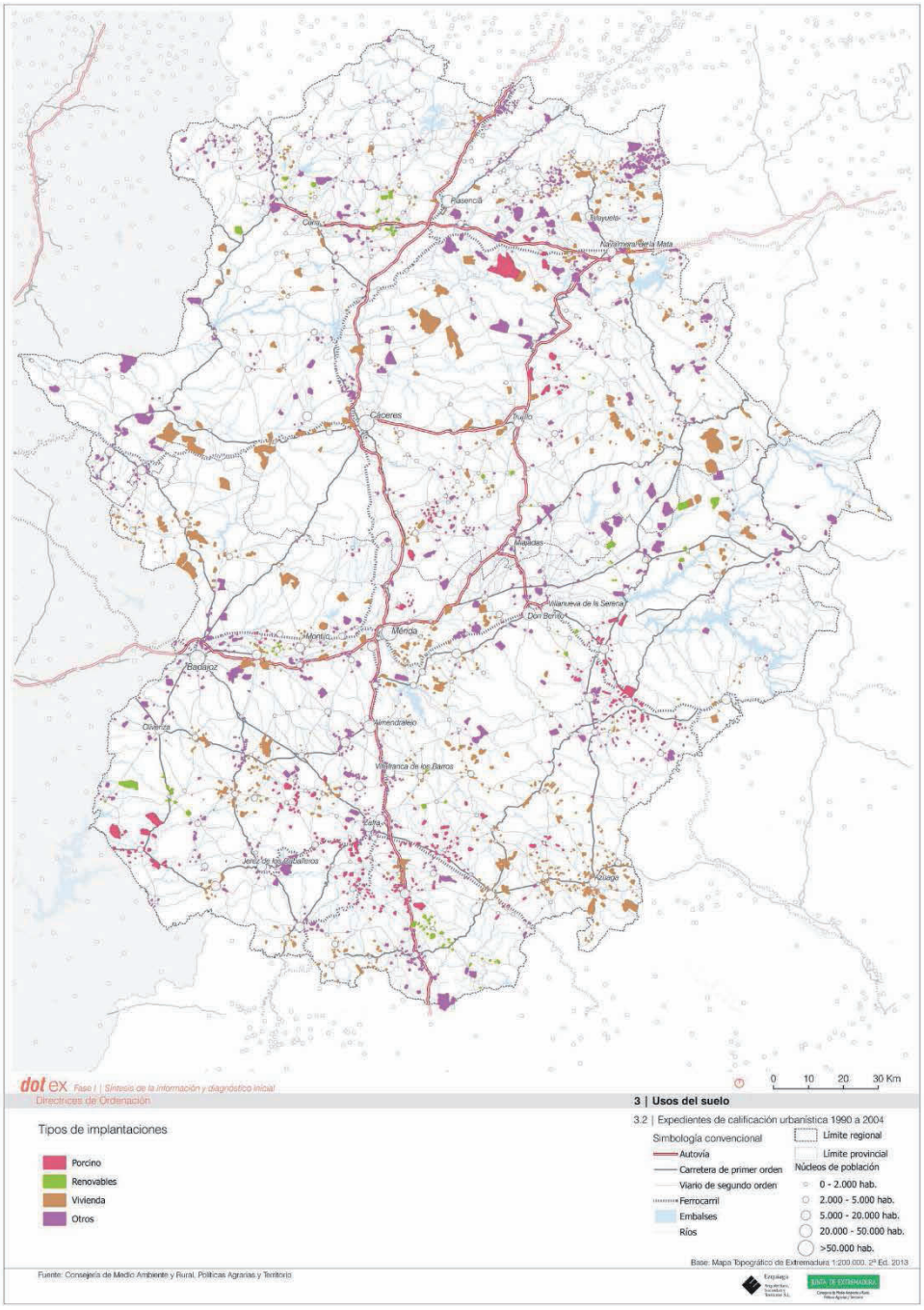


Figura 34. Tipología de usos autorizados por los expedientes de calificación urbanística en Extremadura. Fuente: Borrador de las DOT (2015). Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura.

A pesar del acertado diagnóstico de conjunto, la regulación del uso residencial en el SNU extremeño se considera una medida de activación del medio rural, obviando que éste es un uso improductivo (sobre todo en el caso de viviendas secundarias) y consumidor de recursos, con un ínfimo aporte a la economía local sobre la que se implanta.

De forma particular y específica, el borrador de las DOT pretende regular el desarrollo rururbano a través de dos directrices:

> Directriz 46. Vivienda en SNU
>
> El planeamiento definirá las condiciones bajo las que la construcción de nueva vivienda o la rehabilitación de la existente pueda ser autorizable en SNU teniendo en cuenta:
>
> 1. Los efectos que pueden suponer las viviendas en SNU sobre las dinámicas socioeconómicas y las haciendas públicas locales, prestando especial atención a los municipios de menor población y mayor ruralidad.
> 2. Las condiciones específicas de valor ambiental, cultural y paisajístico del territorio, considerando su integración en el paisaje y la minimización de su impacto sobre el mismo. Las limitaciones a la implantación de vivienda nueva en SNU se justificarán atendiendo a valores ambientales, culturales y paisajísticas del territorio y a sus condiciones de singularidad, rareza, excepcionalidad y fragilidad.
> 3. La prevención de los riesgos naturales y tecnológicos y de sus potenciales impactos sobre la nueva vivienda.
> 4. La accesibilidad a servicios e infraestructuras sostenibles, financiada en todo caso por los promotores de las viviendas, evitando en todo caso las prácticas contaminantes e ilegales.
> 5. Las condiciones establecidas en la legislación urbanística vigente.
>
> Directriz 76. Tratamiento de las urbanizaciones residenciales de carácter autónomo y los procesos irregulares en SNU.
>
> 1. Los procesos irregulares en SNU comprenden las actuaciones clandestinas e ilegales en el sentido definido por la legislación urbanística regional.
> 2. Los PT estudiarán la viabilidad de la regularización de las actuaciones clandestinas e ilegales de relevancia territorial presentes en su ámbito.
> 3. Para la valoración de la viabilidad de las urbanizaciones residenciales de carácter autónomo y aisladas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
>   a. Las garantías aportadas sobre el funcionamiento de las infraestructuras de tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales.
>   b. La contribución de la actuación a la adaptación de los ejes viarios de acceso a la misma a las demandas de movilidad que pueda generar.
>   c. La compatibilidad de la actuación con la infraestructura verde definida en los instrumentos de planificación territorial y urbanística.
>   d. La integración paisajística de la actuación.
>   e. La prevención de riesgos naturales y tecnológicos.

   f. Los efectos sinérgicos del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos del municipio en que se ubique la propuesta, sobre la demanda de infraestructuras y sobre el medio ambiente y el paisaje. Se tendrán igualmente en cuenta en este análisis los suelos urbanos y urbanizables ubicados en municipios vecinos y situados en las proximidades del perímetro propuesto.
4. Se deberán pormenorizar las acciones necesarias para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas, así como sus costes y su imputación al promotor, con especial atención a las actuaciones necesarias sobre la red viaria, dado que esta no puede obviarse pese al carácter autónomo que pueda tener la actuación en otras materias.
5. Se estudiará específicamente el impacto sobre el paisaje de las regularizaciones de actuaciones clandestinas o ilegales y de las urbanizaciones autónomas de nueva construcción.

Este articulado sitúa a los PT como instrumentos fundamentales para la organización del SNU, y en particular, la regulación del uso residencial. Asimismo, las DOT contemplan la necesidad de imponer restricciones a nivel paisajístico para las edificaciones en SNU, así como otras de carácter físico (umbrales de pendientes máximas para la construcción de viviendas en SNU), tarea que también corresponderá desarrollar a los PT.

Por último, en el plano del régimen de disciplina urbanística, los PGM deberán definir el régimen de cargas que deban asumir los propietarios de los usos susceptibles de regularización. El borrador de las DOT, como instrumento de planificación, incide en la importancia de las figuras vigentes para organizar y reconducir la situación que, actualmente, se muestra insostenible.

5.1.2. Planes Territoriales

Una de las consecuencias inmediatas de la ausencia de unas DOT aprobadas en Extremadura, es la incoherencia del sistema de planeamiento que depende de ellas. Según la LSOTEX, una de las determinaciones de éstas es la "definición de áreas que deban ser objeto de ordenación mediante Planes Territoriales (PT) y por razón de la definición de los criterios territoriales básicos, determinando las condiciones y los objetivos a los que habrá de someterse dicha ordenación".

Aunque los PT no pueden clasificar urbanísticamente el suelo, sí pueden condicionar la aptitud del mismo. En función de sus determinaciones, su aplicación resulta muy beneficiosa para la regulación del SNU, aunque siempre desde un plano restrictivo y tendente a su conservación. Así, los PT podrán definir zonas de ordenación con los fines de protección y mejora del medio ambiente, de los recursos naturales, y del patrimonio histórico-cultural. Si bien esto no genera un mandato directo, si conmina a los redactores de planeamiento urbanístico a considerar estos criterios en la propuesta de clasificación y categorización urbanística del suelo.

La batería de medidas potenciales sí resulta más efectiva en el caso de la definición de las normas de aplicación general o directa (que pueden afectar a las normas de edificación), así

como de los criterios y las normas a los que habrá de ajustarse la ordenación urbanística, que podrán alentar una modificación de los planes urbanísticos vigentes[63].

Esta mayor concreción con respecto a las DOT, se traduce en una determinación más precisa de los documentos que debe incluir un PT. Entre ellos se encuentran una memoria de análisis y diagnóstico, una memoria justificativa de la ordenación propuesta, una memoria económica, un régimen normativo, una evaluación de impacto de los escenarios propuestos, documentación gráfica al respecto de las propuestas, y una evaluación ambiental inicial e informe de sostenibilidad ambiental del PT.

La lógica de aprobación establecida por la propia ley hace recomendable que, a la jerarquía de figuras de planeamiento, le siga un orden de igual dirección. Sin embargo, la Junta de Extremadura ha iniciado el procedimiento de la manera contraria. Es decir, primero se han promulgado aquellos instrumentos que no necesitaban de consenso político (PIR), para seguir por aquellos en los que el acuerdo pertenecía a la escala municipal (PT), aunque la tramitación y aprobación depende de la Administración Regional. Las DOT, preponderantes, no han sido aprobadas por su valor estratégico y político, requirente de una amplia aceptación a todos los niveles.

La situación con respecto a los PT presenta dos escenarios, uno actual y otro futuro. En el vigente, Extremadura ha delimitado (bajo unos criterios desconocidos) 12 áreas para la elaboración y aplicación de los PT. Empero, éstas zonas no cubren todo el territorio regional, sino todos aquellos espacios limítrofes con otras CCAA españolas, y algunos fronterizos con Portugal (Figura 35). El resto del territorio (48,74% del total, lo que representa al 42,53% de los municipios), ni siquiera tiene fijados los límites de PT a los cuales adscribir los demás municipios. En esta situación se encuentran todos los municipios que componen el G-7 extremeño.

En cuanto a la fase de tramitación de los mismos, ésta resulta muy desigual, de la misma forma que el ritmo de aprobación se puede calificar de escueto. Sólo 4 áreas tienen un PT vigente (17,27% de los municipios, 11,52% del territorio regional). Estas son las siguientes:

- Campo Arañuelo: aprobado mediante Decreto 242/2008, de 21 de noviembre (DOE 27 de noviembre de 2008).
- La Vera: aprobado mediante Decreto 243/2008, de 21 de noviembre (DOE 27 de noviembre de 2008), y modificado a través del Decreto 153/2014, de 8 de julio (DOE 14 de julio de 2014).
- Entorno del embalse de Alqueva: aprobado mediante Decreto 211/2009, de 11 de septiembre (DOE 18 de septiembre de 2009).
- Sierra de Gata: aprobado mediante Decreto 63/2017, de 16 de mayo (DOE 22 de mayo de 2017).

[63] Según el artículo 58 de la LSOTEX, este mandato para la modificación de instrumentos de planificación urbanística sólo podrá ser de directa aplicación "a partir de la publicación en el 'DOE' de la aprobación definitiva de dicha adaptación o, en todo caso, al vencimiento del plazo fijado a tal fin".

En relación al ritmo de aprobación se puede afirmar que sus plazos resultan muy expeditos en comparación con los referidos al planeamiento urbanístico municipal. Así, los tres primeros PT aprobados consumieron, en promedio, apenas año y medio desde su aprobación inicial, hasta su entrada en vigor (568 días, 553 días y 414 días respectivamente), dilatándose este plazo en el último PT aprobado hasta los dos años y medio (903 días). No obstante, cabe precisar que a esto se contrapone el tiempo trascurrido entre su acuerdo de formulación y el momento de su aprobación inicial. Éste se encuentra próximo a los 4 años de media dentro del grupo de los PT con aprobación definitiva, el cual se ampliará para el resto, ya que la mayor parte tuvieron acuerdo de formulación a finales de la primera década del siglo XXI.

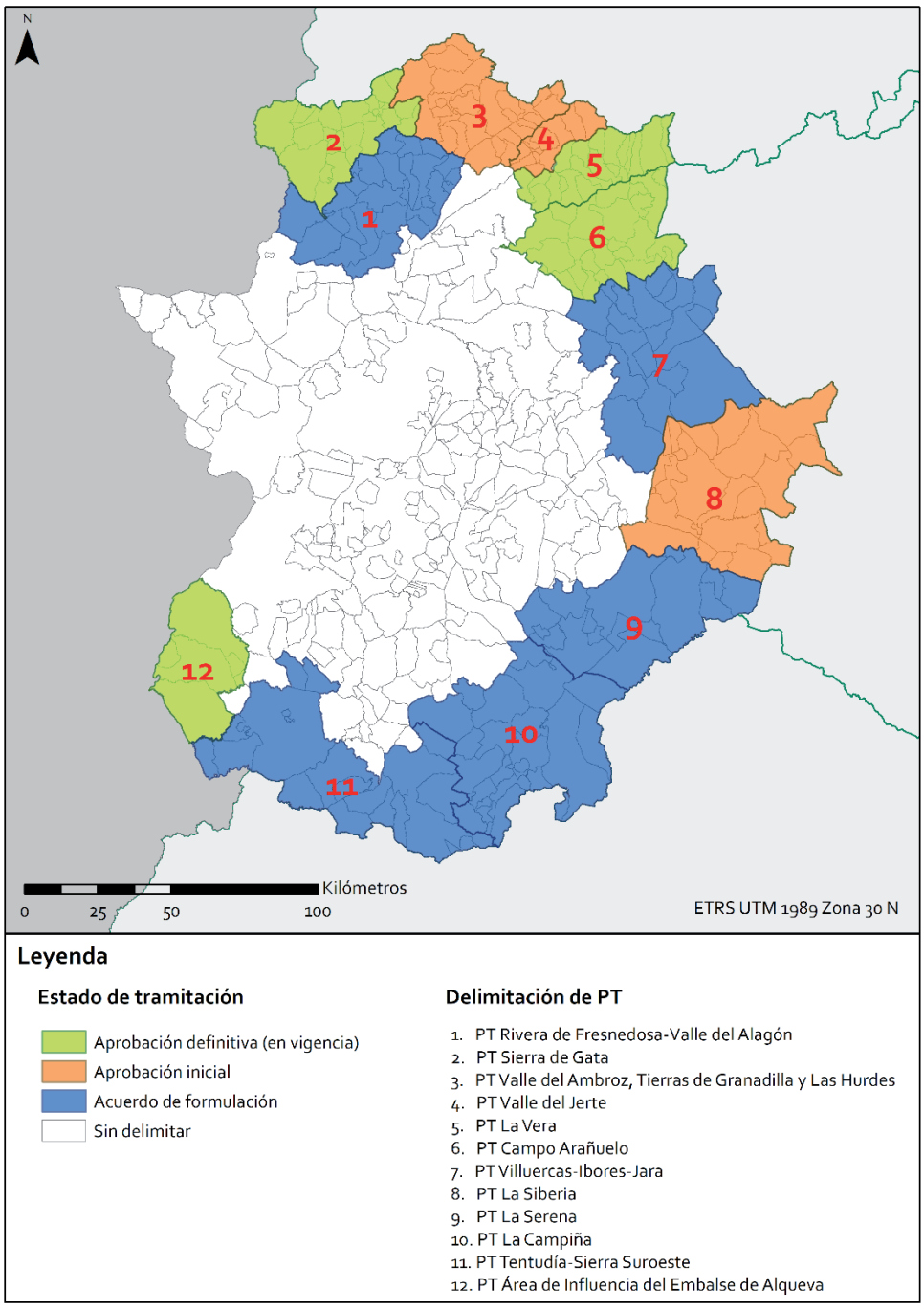


Figura 35. Estado de tramitación de los PT en Extremadura.
Fuente: SITEX, Junta de Extremadura. Elaboración propia.

Este último grupo de PT se encuentran en diversas fases de tramitación, que por grado de avance y fecha son los que siguen:

- Valle del Ambroz, Tierras de Granadilla y Las Hurdes: aprobación inicial el 25 de abril de 2016 (DOE 20 de mayo de 2016).
- Valle del Jerte: aprobación inicial el 3 de junio de 2015 (DOE 3 de julio de 2015).
- La Siberia: aprobación inicial el 21 de mayo de 2015 (DOE 10 de junio de 2015).
- La Campiña: acuerdo de formulación el 23 de enero de 2009 (DOE 24 de junio de 2010).
- Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón: acuerdo de formulación el 23 de enero de 2009 (DOE 24 de junio de 2010).
- Tentudía-Sierra Suroeste: acuerdo de formulación el 23 de enero de 2009 (DOE 24 de junio de 2010).
- Villuercas-Ibores-Jara: acuerdo de formulación el 23 de enero de 2009 (DOE 24 de junio de 2010).
- La Serena: acuerdo de formulación el 20 de marzo de 2007 (DOE 22 de diciembre de 2007).

En relación al escenario futuro, la delimitación propuesta y vigente chocará, o al menos condicionará, la definida posteriormente por las DOT. En el primer supuesto, la preeminencia de las DOT implicará la obligatoria modificación de los límites predefinidos, así como la invalidez del trabajo realizado. Ante una nueva organización del territorio extremeño, los PT vigentes deberán reformularse en ámbito y forma. En el segundo supuesto, la situación sería aún más grave, ya que unos instrumentos jerárquicamente inferiores (los PT aprobados), restringirán el margen de acción de las DOT. En este caso, estaríamos hablando de una transgresión del sistema que la propia CCAA se ha dado a través de la LSOTEX.

Si nos fijamos en el análisis realizado anteriormente sobre el borrador de las DOT, se puede presumir que, tras la promulgación del documento definitivo, nos enfrentaremos al primer supuesto, ya que, de las 3 nuevas alternativas de organización territorial propuestas, ninguna coincide con la división vigente realizada por los PT aprobados y en tramitación. Lo que en términos operativos supondrá un retraso, producirá, en el futuro, una mejora sustantiva de la regulación del SNU y la vigilancia sobre el desarrollo rururbano que deben hacer los PT, habida cuenta de la relevancia que se da a estos documentos para tal cometido en el borrador de las DOT.

5.1.2.a. Los PT vigentes y su implicación en el desarrollo rururbano

En atención a lo expuesto anteriormente, los PT tienen obligación de realizar un diagnóstico de las principales problemáticas existentes en su ámbito y proponer soluciones. Dentro del espacio que compete a los cuatro vigentes, el desarrollo rururbano irregular ha tenido una presencia importante, aunque el tratamiento del fenómeno ha resultado particular en cada caso:

➔ *Plan Territorial del Campo Arañuelo*

Este PT, junto con el de La Vera, fue el primero en aprobarse en Extremadura. La redacción del mismo fue realizada por Oficina de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio de

la Mancomunidad Integral de Municipios Campo Arañuelo (con la colaboración de Arenal-Clave Grupo Consultor). Sus determinaciones compelen a 23 municipios cacereños[64]: Almaraz, Belvís de Monroy, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, Casas de Miravete, Casatejada, El Gordo, Higuera de Albalat, Majadas, Mesas de Ibor, Millanes de la Mata, Navalmoral de la Mata, Peraleda de la Mata, Pueblonuevo de Miramontes, Romangordo, Rosalejo, Saucedilla, Serrejón, Talayuela, Tiétar, Toril, Valdecañas de Tajo y Valdehúncar.

En relación al desarrollo rururbano en su ámbito de aplicación, los redactores demarcan algunos de los espacios con mayor concentración de viviendas en el SNU como zonas urbanas y periurbanas, e incluso cartografían las zonas para la regularización de parcelaciones urbanísticas (Figura 36). Por esta razón, dentro de los objetivos fijados se encuentra la promoción de un desarrollo ordenado de los usos residenciales y turísticos, y la protección y revalorización de los recursos ambientales, paisajísticos y culturales del ámbito.

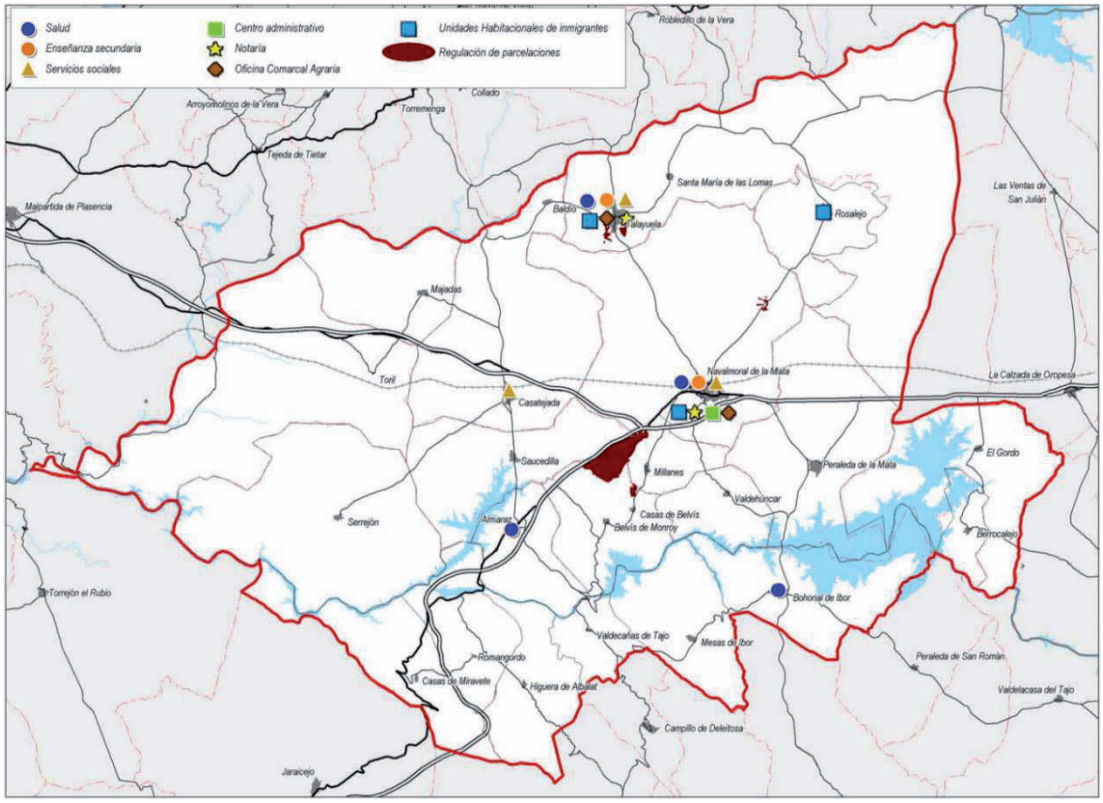


Figura 36. Plano indicativo de las zonas de regulación de parcelaciones en el Campo Arañuelo.
Fuente: Plan Territorial del Campo Arañuelo (2008). Arenal, G.C.

De manera específica, se pretende "ordenar y establecer criterios para la implantación de los nuevos núcleos ligados a la demanda de segunda residencia", así como "fomentar y ordenar la implantación de establecimientos de actividad turística reglada" dentro de "determinadas

[64] Tras la aprobación definitiva del PT en 2008, dos municipios dentro del ámbito han alcanzado su independencia (Pueblonuevo de Miramontes y Tiétar, ambos de Talayuela). Este hecho no interfiere ni anula la vigencia del planeamiento territorial dentro de su término municipal.

localizaciones del SNU". También se marca como un objetivo específico la "fijación de criterios para la integración paisajística de las urbanizaciones de segunda residencia".

La ordenación propuesta en el PT tiene un fin claro con respecto a las urbanizaciones existentes en SNU (que de manera generalizada no califica como irregulares ni ilegales), que es su regularización y el establecimiento de mecanismos para ofrecer una futura oferta reglada a la demanda detectada.

El PT apunta a la influencia del área metropolitana de Madrid y de las, que denomina como, grandes ciudades extremeñas, para explicar la presencia del fenómeno, que califica de "fuente de oportunidades para el Campo Arañuelo". De este modo, le confiere un matiz positivo a este tipo de crecimiento urbanístico, por lo que "considera viable y posible la promoción de nuevas urbanizaciones con tipologías constructivas adaptadas a otro segmento de demanda", es decir, unifamiliares aisladas tipo chalé en el SNU. Para ello, establece que esto será posible "siempre que se adopten medidas para excluir de estas operaciones las zonas con valores naturales, paisajísticos o territoriales, y se establezcan condiciones apropiadas para su ordenación".

Como forma de concretar esto a nivel espacial, el PT expone una cartografía en la que divide el territorio en función de su potencial para la implantación de urbanizaciones de segunda residencia (Figura 37). Se delimitan 3 tipos de zonas:

- Zonas de exclusión.
- Zonas condicionadas.
- Zonas sin condicionantes específicos.

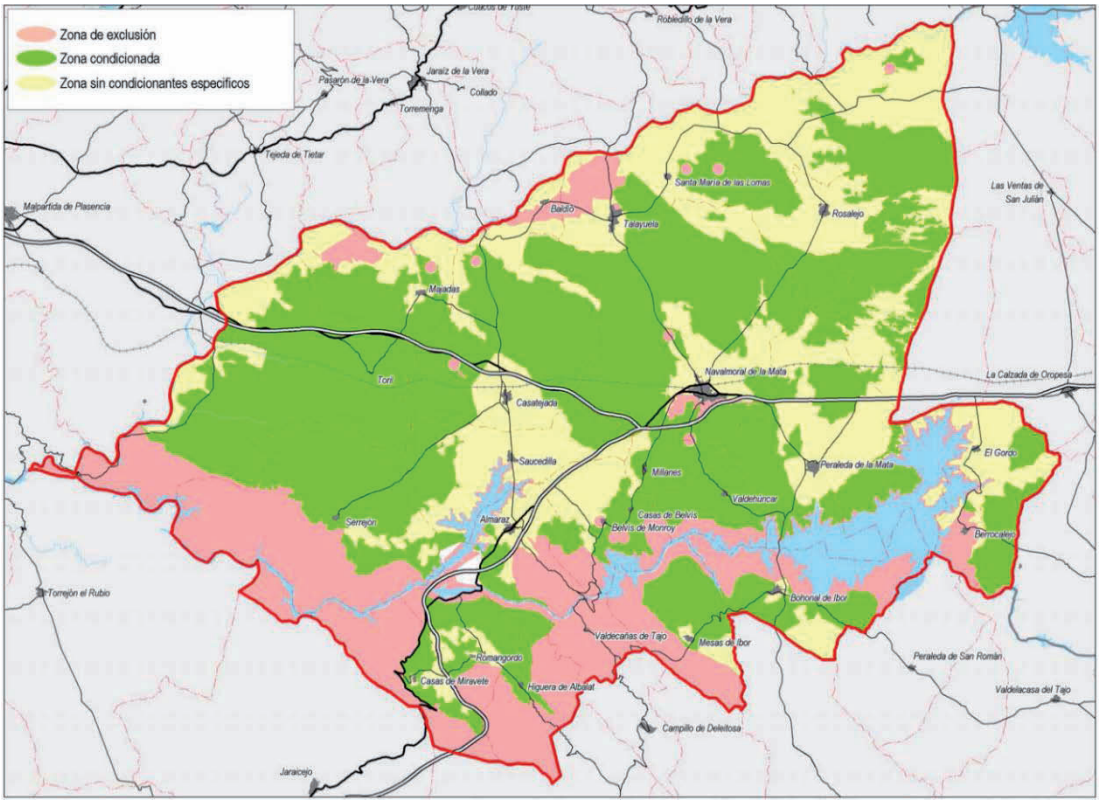


Figura 37. Zonas de potencial implantación de urbanizaciones de segunda residencia.
Fuente: Plan Territorial del Campo Arañuelo (2008). Arenal, G.C.

Sin embargo, si combinamos esta zonificación con las clases y categorías urbanísticas de suelo que establece el planeamiento municipal vigente se observan múltiples discrepancias. Algunas de ellas tan importantes como la concomitancia espacial entre zonas sin condicionantes específicos (la más favorable a la implantación de este tipo de usos) y suelo clasificado como SNUP (el más restrictivo con respecto a la función residencial). Estas discordancias no se pueden amparar en la antigüedad o desactualización del planeamiento urbanístico, ya que también afectan a municipios con un PGM de aprobación reciente. Tampoco atienden a la realidad territorial ni a los propios principios que defiende el PT sobre la protección ante riesgos naturales, ya que coinciden zonas de inundación con aquellas áreas sin condicionantes específicos para la implantación de urbanizaciones.

El análisis del fenómeno que realiza el PT explicita que la tradicional distribución de la población en el Campo Arañuelo, así como su sistema de asentamientos, pueden verse alterados "por nuevos procesos urbanísticos ligados a la construcción de núcleos residenciales vinculados a la segunda residencia". Los redactores del PT abandonan los eufemismos para referirse a las grandes concentraciones de viviendas, surgidas a través de procesos de parcelación ilegal, que pueden tener una influencia "muy negativa en la funcionalidad de las actividades urbanas y despilfarradora de los recursos naturales y productivos del territorio":

> "Las parcelaciones ilegales constituyen un fenómeno con claras implicaciones territoriales ya que la indiscriminada ocupación del suelo que representa genera múltiples impactos ambientales negativos a causa de la carencia de infraestructuras básicas adecuadas. Esta situación presenta una problemática más intensa en el ámbito de Campo Arañuelo, debido a que generalmente sólo aquellos espacios que reúnen condiciones especiales, como proximidad a los núcleos donde se origina la demanda, alto nivel de accesibilidad o atractivo paisajístico están siendo ocupados" (p.37).

Por último, se realiza, a nivel general, una enumeración de zonas con alta presencia de edificaciones diseminadas (en el entorno de Peraleda de la Mata y en la confluencia entre los términos municipales de Belvís de Monroy, Millanes y Saucedilla) y de parcelaciones ilegales "más significativas" que se ubican en el ámbito de aplicación, aunque sin elaborar de éstas últimas un catálogo que ayude a realizar un recuento de edificaciones y precisar su ubicación (Tabla 12).

En atención a los propios datos de los redactores del PT, las zonas que sufren un crecimiento rururbano irregular en el entorno del Campo Arañuelo "ocupan una superficie que supera las 2.300 ha, presentando la mayoría de ellas tendencias al crecimiento". Sin avanzar el análisis posterior del planeamiento urbanístico, sí se puede decir que en algunos términos municipales se ha actuado para regularizar estas viviendas por la vía de la reclasificación urbanística de SNU a SUB (Belvís de Monroy). Además, el propio PT advierte de la aparición de fenómenos paralelos, ligados a la reconversión a vivienda habitual de secaderos localizados en explotaciones agrícolas. Se apunta a su utilización por parte de trabajadores temporeros, aunque este fenómeno también concierne a rehabilitaciones privadas para uso como vivienda principal y secundaria de habitantes oriundos.

Tabla 12.
Entornos con parcelaciones ilegales en el Campo Arañuelo.

Municipios	**Parcelación ilegal**
Almaraz	Profesor Tierno Galván
Belvís de Monroy	Dehesa El Pino El Toro Las Viñas Urbanización La Narota
Bohonal de Ibor	Cercas del Pueblo
Millanes de la Mata	Venta El Gallo
Navalmoral de la Mata	La Malhincada 1 La Malhincada 2 Carretera Nacional V
Peraleda de la Mata	Las Coscojas
Talayuela	Camino de la Andonera Camino del Ejido Carretera de Santa María Caserío de las Huertas de Abajo

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PT del Campo Arañuelo.

Por otro lado, es destacable que ninguna de estas medidas se plasma en un plan o proyecto concreto que interpele a la Administración Local, por lo que cualquier referencia a este problema desaparece de la memoria económica del PT.

Si nos fijamos en el articulado del régimen normativo establecido, son dos los artículos que hacen referencia al problema de la urbanización ilegal en el Campo Arañuelo.

En el primero de ellos, el "Artículo 15. Sobre las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable", se establece con carácter de directriz vinculante para los municipios, que éstos podrán realizar reclasificaciones de SNU a SU o SUB en aquellas zonas donde se ubiquen parcelaciones urbanísticas que a la fecha de entrada en vigor del PT no tengan esta consideración. Esta medida, a pesar de resultar muy contundente en su enunciación, no supone un notable avance ya que los límites para clasificar suelo y regularizar actuaciones ilegales y clandestinas ya aparecen fijados en la LSOTEX.

No obstante, el artículo especifica algunos criterios mínimos que las urbanizaciones deben cumplir para acogerse a esta regulación: conexión con el sistema viario definido por el PT, tener red de abastecimiento de energía eléctrica, red de abastecimiento de agua potable y sistema de saneamiento y depuración de las aguas residuales. Por último, también son necesarias las reservas de suelo para dotaciones de equipamientos y servicios públicos.

Se dispone también que todas las medidas tomadas desde el planeamiento urbanístico municipal para la consecución de este objetivo deban ser justificadas atendiendo a esto, fijando una serie de criterios mínimos (como el tamaño de parcela mínimo) y realizar un estudio de impacto ambiental que estudie las medidas tomadas.

El PT eleva a norma de aplicación directa la declaración de fuera de ordenación y el control para evitar la consolidación y crecimiento de todas aquellas parcelaciones ilegales que afecten a "servidumbres y dominio público de infraestructuras públicas, vías pecuarias, y ocupen los

cauces de corrientes naturales continuas o discontinuas, así como sus zonas de servidumbre y de inundación".

Por otro lado, el PT define como recomendación el establecimiento de procedimientos de desahucio y, en su caso, derribo de las viviendas, para aquellas que se encuentren en vías pecuarias y cauces y riberas y zona de servidumbre de los ríos y arroyos. Sin embargo, su inclusión resulta superflua por cuanto el régimen sancionador de la LSOTEX ya prevé estos supuestos.

El otro artículo con una referencia expresa hacia el fenómeno es el "Artículo 40. Viviendas en el suelo no urbanizable", que tiene carácter de directriz vinculante para los municipios. En él se fijan una serie de límites para la autorización de viviendas en el SNU:

a. La parcela vinculada a la vivienda, esté o no vinculada a la explotación agraria, será, en todo caso, igual o superior a 10 ha en zona de secano y 1,5 ha en zona de regadío.
b. La altura máxima de la edificación no será superior a dos plantas ni tendrá una altura a cumbrera superior a 7 m, medidos desde la rasante natural del terreno, y la superficie de ocupación de parcela por vivienda no será superior a 200 m^2.

Estas medidas, que vienen a complementar las disposiciones de la ley, son especialmente útiles en aquellos municipios del entorno con una regulación insuficiente de su SNU, debido a la vigencia de instrumentos de planificación obsoletos.

En cuanto a la regulación de las especificidades concretas del Campo Arañuelo, el apartado 3 del artículo 40 establece:

> "Los accesos a las viviendas localizadas en las inmediaciones de las carreteras estatales A-5 y N-V no deberán suponer un cambio sustancial de las condiciones de uso en el caso de utilización de accesos a dichos viarios ya existentes, y cuando se requiera la creación de nuevos accesos, éstos precisarán el informe y autorización de la Demarcación de Carreteras del Estado en Extremadura".

De manera colateral, las disposiciones del artículo 64 del PT afectan al tratamiento de las viviendas en SNU. En éste se sientan las bases para la integración paisajística de los núcleos urbanos y urbanizaciones no colindantes. El apartado 2, se refiere con carácter de directriz vinculante, a las medidas a tomar para evitar la "degradación paisajística de las orlas periurbanas", espacios dónde la proliferación irregular de viviendas, y otras edificaciones, resulta más numerosa.

Se busca fijar un límite claro entre los núcleos urbanos y el medio rural, evitando la conformación de "zonas de transición degradadas". Sin embargo, la existencia de estas zonas transformadas es un hecho que en este trabajo se prueba, por lo que la alternativa que queda es definir unos "criterios de usos y paisajísticos que permitan una integración armoniosa con los espacios circundantes", como así dispone el propio artículo.

La validez de las disposiciones del PT, así como su nivel de aplicación efectiva y trasposición al planeamiento urbanístico quedan en duda a tenor de la acción política y los cambios promovidos, que podrían calificarse como escasos a fecha de hoy. Todo ello a pesar de que el PT, en su disposición adicional segunda, establece que el plazo para la adaptación y asunción de estas medidas será de dos años a partir de la aprobación del mismo (periodo ya caducado).

➔ *Plan Territorial de La Vera*

El PT de La Vera fue aprobado en el año 2008, siendo uno de los pioneros en la región. Este mismo carácter tiene su modificación, aprobada en el año 2014, primera y única dentro del contexto extremeño, la cual afecta particularmente a la ordenación del SNU. Este documento compele a 19 municipios cacereños, que son: Aldeanueva de la Vera, Arroyomolinos de la Vera, Collado de la Vera, Cuacos de Yuste, Garganta la Olla, Gargüera, Guijo de Santa Bárbara, Jaraíz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Pasarón de la Vera, Robledillo de la Vera, Talaveruela de la Vera, Tejeda de Tiétar, Torremenga, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera y Villanueva de la Vera. Su equipo redactor fue la empresa INGENIERÍA IDOM INTERNACIONAL S.A., aunque su modificación fue llevada a cabo por un equipo redactor dirigido por José Luis Galindo Rubio.

La Vera, como ámbito geográfico, se encuentra muy influenciada por la importancia de su sector agrícola, para el cual, el PT vaticina un futuro incierto, pero también por la existencia de un alto potencial turístico, quizás el más relevante de la CCAA fuera de los conjuntos urbanos patrimoniales. Según el PT, este sector "está siendo desarrollado a partir de un modelo de segunda residencia", que en atención a los datos que esta tesis expone, se produce mayoritariamente siguiendo un patrón irregular con respecto a la legalidad territorial y urbanística.

En un análisis coincidente con el nuestro, los redactores del documento exponen que "el modelo turístico de segunda residencia consume mucho espacio, y en circunstancias de temporalidad, no genera grandes beneficios para la región". Dentro de este ámbito, se produce, por lo tanto, una competencia espacial entre usos productivos e improductivos del territorio. Esta lucha se ve favorecida por un "secuestro" del SUB, según el PT, habida cuenta de la incapacidad de acuerdo entre los vecinos para desarrollar esta clase de suelo, lo que provoca la deslocalización urbana hacia el SNU.

Dentro de la comarca natural de La Vera, la base de datos de la presente tesis doctoral fija en más de 2.200 las viviendas ilegales o clandestinas existentes, lo que convierte el fenómeno rururbano en un problema de primera índole. Así, la Memoria de Análisis y Diagnóstico, expone esta evidente problemática y las particularidades de la misma en el contexto verato, muy influenciadas por su relación con el potencial turístico que alberga y las características de sus municipios:

> "La construcción en espacios rurales amenaza la supervivencia del paisaje y genera importantes cargas para los municipios, que deben proveer de urbanización, saneamiento, alumbrado y abastecimiento a estos nuevos espacios urbanos. Además, durante la temporada baja de turismo, los servicios quedan infrautilizados durante gran parte del año, generando costes de

> mantenimiento que suponen un lastre para las arcas municipales. Actualmente, la legislación para la construcción en suelo rústico tiene ámbito autonómico, e ignora las particulares condiciones del modelo de la propiedad de la tierra, que aquí, a diferencia de la mayor parte de los espacios rurales extremeños, se caracteriza por el minifundio. Así, las normativas que regulan la construcción en suelo rústico establecen mínimos de parcela para la urbanización que superan con creces la media de la parcela, por lo que existe un freno para este tipo de desarrollos. Sin embargo, la construcción ilegal es una amenaza importante ya que la vigilancia es difícil de llevar a cabo y los fuertes lazos sociales que se generan en estos municipios pequeños, en los que todos los vecinos se conocen, favorecen en ocasiones el incumplimiento de las leyes urbanísticas".

En cuanto al estudio sobre la localización de los fenómenos de expansión urbana irregular, el PT indica que las laderas entre los 600 y los 1.200 m de altura han sufrido procesos de antropización variable. En ellas, las masas forestales se ven amenazadas en el mayor grado por la "incipiente colonización del espacio por las construcciones ilegales", y otros usos que las acompañan como vertederos, movimientos de terrenos, etc. Sin embargo, las zonas con mayor incidencia de la urbanización ilegal son aquellas limítrofes con los núcleos de población, como también indican los datos de esta tesis doctoral. Según el PT, las viviendas se concentran en las zonas tangenciales al SU, en su parte meridional, pero también en menor medida en las zonas septentrionales de ladera, calificadas como "potenciales áreas de proliferación de construcciones ilegales". El PT denuncia, además, el hecho de que muchas de estas viviendas hayan "evolucionado" desde pequeñas casas de aperos hasta residencias principales o de uso recreativo vacacional.

La figura de planeamiento territorial de La Vera, pese a realizar un estudio y análisis notable de la problemática, resaltando su importancia e influencia en el desarrollo del ámbito, no incluye de manera expresa la regulación u ordenación de este fenómeno entre sus objetivos. Tampoco se contempla ninguna partida presupuestaria dentro de la Memoria Económica del documento para implantar alguna medida o política con este fin.

Para reconducir la problemática, la Memoria de Ordenación del PT apunta a la constitución de unas "áreas de transición" en las zonas adyacentes a los núcleos urbanos, donde la demanda de segunda residencia sea canalizada mediante desarrollos legales y respetuosos con el medio ambiente, con densidades de la edificación entre 20 y 35 viviendas por ha. Para garantizar el respeto a estas directrices se proponen algunas medidas estéticas que atañen a los materiales a utilizar, las características de la edificación y el tamaño mínimo de las parcelas edificables. También se obliga a que estos espacios, para ser considerados "áreas de transición", no dispongan de vegetación con valor, estén ya antropizados, tengan pendientes con valores inferiores al 15% y no contravengan el planeamiento urbanístico vigente.

Estas propuestas se incluyen dentro de la Normativa del PT dentro de su artículo 26, que tiene carácter de normativa de aplicación directa. En éste se enfatiza el hecho de que esta ocupación residencial del SNU sólo será legal si no pretende extenderse a todo el ámbito definido como tal y, por lo tanto, no contribuya a la unión de distintos núcleos urbanos a través del corredor de la carretera EX-203, eje vertebrador de toda la comarca.

La regulación de los usos en el SNU dentro de la normativa se realiza por dos vías. En primer lugar, tipificando los mismos en función de si son propios de esta clase de suelo o excepcionales. En este último caso, los usos se dividirán entre aquellos permitidos, autorizables e incompatibles. En segundo lugar, se realiza una división del SNU en ámbitos con diverso régimen, lo que obligará *de facto* a la adaptación de los planes urbanísticos, aunque si esto no ocurriera, su vigencia está garantizada al ser considerada una normativa de aplicación directa.

De este modo, el territorio verato quedará dividido en dos grandes ámbitos de protección, uno apoyado en la legislación ambiental extremeña (Ley 8/1998, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura) y otro basado en las reglas y zonificación del planeamiento urbanístico.

En el primer caso, se establecen tres zonas, correspondientes con las figuras de protección vigentes y los ENP, siendo el uso residencial en todos ellos declarado como excepcional incompatible:

- Ámbito de "Parque Territorial Natural".
- Ámbito de "Corredor Territorial Ecológico y de Biodiversidad".
- Ámbito de "Parques Territoriales Periurbanos de Conservación y de Ocio".

En el segundo caso, habida cuenta de la diversidad de zonificaciones y criterios dentro de un planeamiento urbanístico dispar en cuanto a su tipología y fecha de aprobación, se tiende a homogeneizar los criterios, imponiendo una división generalista:

- Ámbito de "Protección Ambiental".
- Ámbito de "Protección Cultural".
- Ámbito de "Protección Ganadera".
- Ámbito de "Protección Agrícola". Autor, Antes autor con vinculación.
- Ámbito de Alta Productividad Agrícola. Autor. Antes uso incompatible.
- Ámbito de Suelo Urbano.
- Ámbito de Suelo Urbanizable.

En este punto se denota el carácter flexibilizador de la modificación del PT producida en 2014, ya que se aumenta la tolerancia para con el uso residencial en casi todos los ámbitos que atañen al SNU (Tabla 13), de forma particularmente importante en el ámbito de Alta Productividad Agrícola, que pasa de ser totalmente restringido a tener una aceptación mucho menos condicionada.

Las medidas expuestas en la normativa fueron declaradas vinculantes para los municipios, que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del PT deberían asumirlas. El incumplimiento de este mandato trascurrido un plazo de 4 años habilitaba, según la disposición adicional primera del PT, a activar el artículo 66 de la LSOTEX. Esto significa suspender la vigencia del planeamiento urbanístico pendiente de adaptación, aunque transcurrido ya este plazo, no se ha tomado esa medida en ningún caso. Esta situación vuelve a poner en entredicho la aplicación efectiva del planeamiento territorial y su preponderancia sobre el urbanístico.

Tabla 13.
Tolerancia con el uso residencial (vivienda unifamiliar aislada) en el PT de La Vera.

Ámbito	PT 2008	PT 2014
Protección Ambiental	Excepcional autorizable sólo en áreas de transición y parcelas de más de 1,5 ha.	Excepcional autorizable.
Protección Cultural	Excepcional autorizable sólo en supuestos de rehabilitación y ampliación de construcciones con valor patrimonial.	Excepcional autorizable sólo en supuestos de rehabilitación y ampliación de construcciones con valor patrimonial.
Protección Ganadera	Excepcional autorizable sólo si hay vinculación con explotación agropecuaria y la parcela supere la parcela mínima de secano recogida en la legislación vigente.	Excepcional autorizable sólo si hay vinculación con explotación agropecuaria.
Protección Agrícola	Excepcional autorizable sólo si hay vinculación con explotación agropecuaria y la parcela supere la parcela mínima de secano recogida en la legislación vigente.	Excepcional autorizable.
Alta Productividad Agrícola	Excepcional incompatible.	Excepcional autorizable.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos del PT de La Vera.

Por último, la Evaluación de Impacto introduce dentro del Plan de Vivienda de La Vera la necesidad de preservar el SNU de "posibles desarrollos residenciales incontrolados". Para ello se denota la importancia de proporcionar a los municipios una cantidad adecuada de SUB y restringir el número de licencias concedidas en función de la necesidad de cada uno de ellos. Sin embargo, no se define ninguna medida correctora de los impactos producidos por los desarrollos rururbanos irregulares. El PT de La Vera destaca por realizar un buen diagnóstico del fenómeno del urbanismo ilegal en la comarca, pero también, por su escasa implicación en la resolución del problema, a tenor de la escasez de medidas tendentes a tal fin.

➔ *Plan Territorial del Entorno del embalse de Alqueva*

Este PT, aprobado en el año 2009, sin atender a un carácter exclusivamente sectorial, sí se encuentra condicionado en su delimitación por la influencia que genera la construcción de una gran infraestructura hidráulica, que incumbe a dos países (Portugal y España). De este modo, los criterios para la definición de este ámbito se basan en la afectación de la cola de uno de los embalses de agua más grandes de Europa occidental (250 km^2 de superficie embalsada y 4.150 hm^3 de capacidad de almacenamiento) al territorio de varios municipios extremeños. El propio documento reconoce la existencia de una "comarca tradicional que rebasa los límites del ámbito" del PT. Así, las disposiciones de este instrumento de planeamiento territorial, redactado por Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio S.L., incumben a cinco municipios pacenses: Alconchel, Cheles, Olivenza, Táliga y Villanueva del Fresno.

El PT realiza una zonificación de todo el ámbito en función de sus características físicas y paisajísticas, así como de su aptitud para acoger determinados usos. De este modo, su Memoria de Ordenación explica que existe un modelo tradicional de expansión residencial fuera, aunque aledaño, de los núcleos urbanos. El crecimiento rururbano en este ámbito es moderado en comparación con otros de Extremadura como, por ejemplo, los dos estudiados anteriormente. Las zonas que acogen este desarrollo ("área natural de expansión residencial"), denominadas "ruedos" (Figura 38), son consideradas una unidad paisajística típica del entorno, que se caracteriza por una "elevada parcelación del terrazgo, en algunos casos cercado de piedra, y por el predominio del cultivo agrícola".

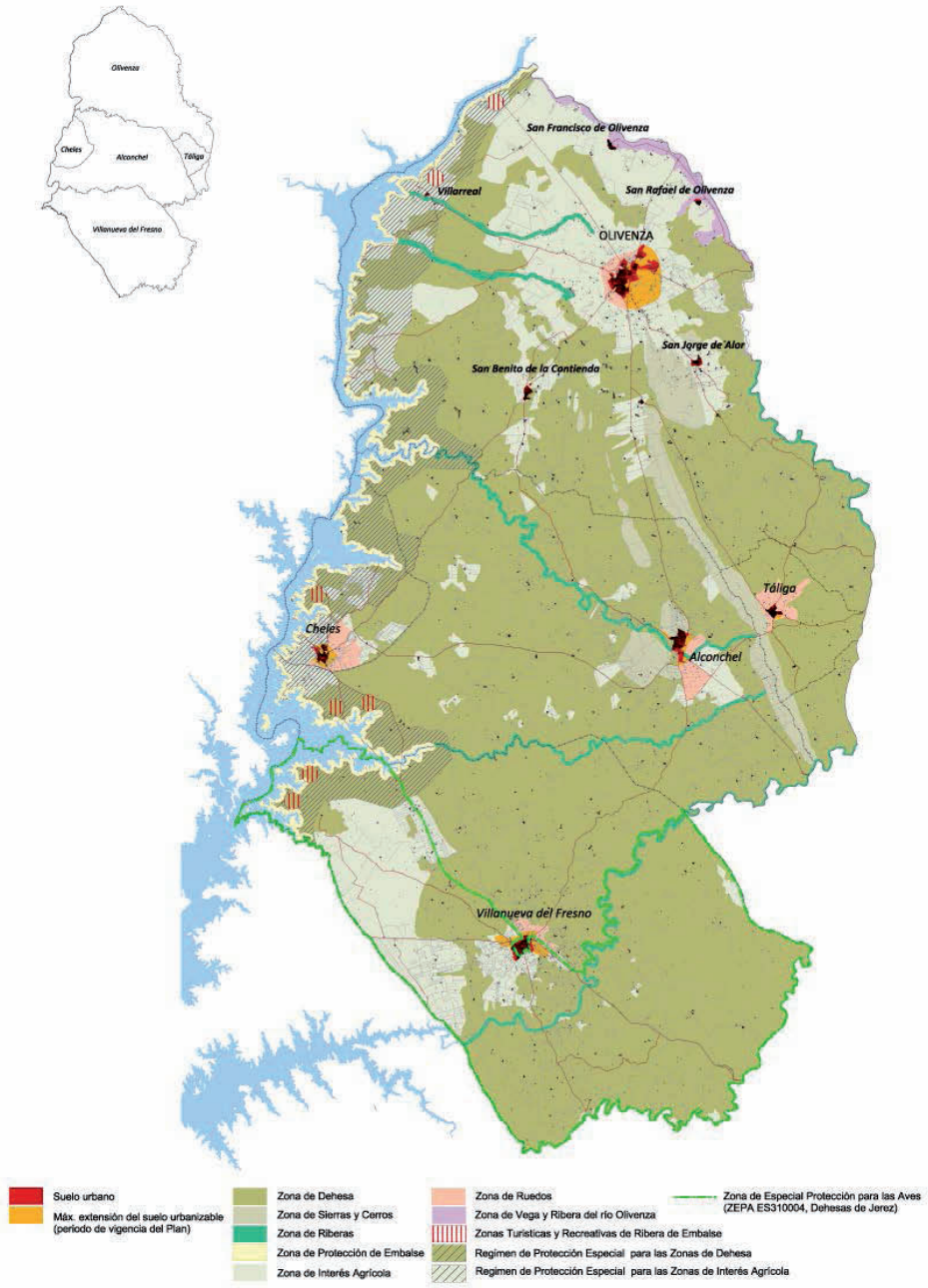


Figura 38. Zonas de ruedos (rosado).
Fuente: Plan Territorial del Entorno del embalse de Alqueva (2009). Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio S.L.

En ellos se propone actuar de manera ordenada, destinando cierta porción de su superficie a futuros desarrollos residenciales, pero siguiendo las tipologías propias de los núcleos urbanos (SU y SUB). El resto del suelo deberá clasificarse como SNUC o SNUP en función de sus valores, aunque estas áreas se definen como zonas de localización preferente de los nuevos desarrollos, en caso de que se agote el SUB.

Al mismo tiempo que define zonas prioritarias para el crecimiento residencial, aunque estén ubicadas en SNU, delimita la zona de protección del embalse como un área restringida para el uso residencial, que no puede superar el que tradicionalmente estaba implantado ya. De hecho, los redactores del PT advierten de la existencia de "algunos usos y formas de ocupación residencial ilegal" en estos ámbitos, por lo que enfatizan la necesidad de protegerlos. Esta medida se enmarca en la pretensión de que el desarrollo residencial no afecte ambientalmente, pero tampoco económicamente, por la impronta negativa que podría tener para el desarrollo del sector turístico, ligado a las actividades recreativas que potencialmente pueda acoger el embalse. No obstante, la Memoria de Análisis y Diagnóstico advierte de una cierta consolidación de los desarrollos residenciales en zonas de dominio público hidráulico, en cuyas inmediaciones se acumulan, además, residuos sólidos.

Para contribuir al desarrollo urbano en el ámbito, y ante la ausencia de SUB en varios de los municipios afectados, el PT propone y delimita unos espacios para una reclasificación de suelos. No obstante, estas demarcaciones no pueden suponer más que una sugerencia de cambio, ya que, según lo dispuesto en la LSOTEX, el PT no tiene capacidad para clasificar suelo.

Según los redactores del PT, la propuesta de ordenación del SNU implica un "modelo de uso gradual del territorio", que se contrapone al actualmente implantado por los instrumentos de planificación urbanística vigentes en el ámbito, en los que contrastan (a veces en una disposición tangencial), suelos muy transformados con otros muy protegidos. Desde su punto de vista, las zonas de transición ayudarán a disminuir los impactos ambientales y paisajísticos. Esta preocupación se evidencia en la fijación de medidas para regular las características de las fachadas de las edificaciones en el medio rural.

Para dar validez a las medidas enunciadas, la Normativa incluye dentro de los objetivos del PT (art. 26) la promoción de crecimiento residencial en suelos abandonados u obsoletos, y el fomento de nuevos crecimientos que garanticen la continuidad física con los asentamientos existentes. Estas medidas tendrán carácter de aplicación directa, no así las referidas a las directrices para la ordenación del SNU que, aun siendo vinculantes, deberán esperar a una revisión o adaptación del planeamiento urbanístico municipal para ser aplicables de manera efectiva.

Estas últimas implican la proposición de una clasificación y categorización urbanística del suelo en función de la zonificación propuesta en el PT. El motivo de tan detallada división responde a los déficits que en este punto presentan los instrumentos de planificación urbanística vigentes en el ámbito (en parte solucionados posteriormente por la aprobación de nuevos PGM, como el de Cheles), y a la detección, por parte de los redactores, de incipientes procesos de urbanización ilegal en determinados espacios, como las nuevas riberas del embalse de Alqueva. Así, la clasificación es la siguiente (art. 36-48):

- Zona de Ruedos: SNUC (o SUB en caso de necesidad).
- Zona de Sierras y Cerros: SNUP.
- Zona de Dehesas: SNUP.
- Régimen de Protección Especial para las Zonas de Dehesa: SNUP.
- Zona de Riberas: SNUP.
- Zona de Vega y Ribera del río Olivenza: SNUP.
- Zona de Protección de Embalse: SNUP.
- Zonas de Interés Agrícola: SNUP.
- Régimen de Protección Especial para las Zonas de Interés Agrícola: SNUP.
- Régimen de Protección Especial para la ZEPA: SNUP.
- Zonas Turísticas y Recreativas de Ribera de Embalse: SNUP.

Atendiendo a esta división, el PT realiza una categorización sobre la aptitud de estos terrenos para acoger determinados usos: aceptados, condicionados y prohibidos. En el caso del uso residencial en SNU (vivienda unifamiliar aislada), estará prohibido en todos los casos menos en las Zonas de Dehesas, en las Zonas de Vega y Ribera del río Olivenza, en las Zonas de Interés Agrícola y en las Zonas Turísticas y Recreativas de Ribera de Embalse, donde estará condicionado.

En todos los casos expuestos, los condicionantes para la implantación de una vivienda serán los siguientes:

- Una única vivienda por superficie mínima establecida por el planeamiento y nunca inferior a 1,50 ha, según establece la LSOTEX.
- No exceder el 10% de la superficie original en planta en caso de ampliación.
- No estar inmersa la edificación en un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.

En el último caso, el de las Zonas Turísticas y Recreativas de Ribera de Embalse, la inclusión del uso y función residencial será muy restringida, ya que la construcción de una vivienda sólo será posible si atiende a la función adicional de caseta de guarda (una por zona).

En cuanto a la aplicación efectiva, antes nombrada de estas propuestas para el SNU, la única disposición transitoria del PT, establece que "por un periodo máximo de cuatro años a partir de la entrada en vigor" del mismo, el planeamiento urbanístico municipal podrá mantener la clasificación y categorización del SNU que establezca. Trascurrido ese plazo, la aplicación de las medidas antes expuestas al respecto, será obligatoria aun cuando no se produzca modificación de la figura de planeamiento municipal. En este sentido, esta disposición plantea un galimatías jurídico, pues, si bien el PT no tiene capacidad para clasificar suelo, sí es preponderante sobre el planeamiento urbanístico. No obstante, por encima de cualquier figura de planeamiento se encuentra la LSOTEX, en atención a la cual, esta disposición no podría desarrollarse tal y como establece su actual redacción.

➔ *Plan Territorial de la Sierra de Gata*

Tras ocho años desde la puesta en vigor del último PT en Extremadura, fue aprobado el PT de Sierra de Gata en 2017. Este documento, redactado por la misma empresa que elaboró las DOT

y el PT del Entorno del embalse de Alqueva (Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio S.L.), afecta a una veintena de municipios cacereños: Acebo, Cadalso, Cilleros, Descargamaría, Eljas, Gata, Hernán-Pérez, Hoyos, Moraleja, Perales del Puerto, Robledillo de Gata, San Martín de Trevejo, Santibáñez el Alto, Torrecilla de los Ángeles, Torre de Don Miguel, Valverde del Fresno, Vegaviana, Villamiel, Villanueva de la Sierra y Villasbuenas de Gata.

En relación a la regulación y ordenación del desarrollo rururbano se aprecia una desatención relevante, a pesar de que, según los datos de esta tesis doctoral, en este ámbito están construidas más de 1.700 viviendas en el SNU, la mayoría de manera irregular. Esto contrasta con los datos de la Memoria de Análisis y Diagnóstico y Justificativa del PT, que califica la representación del hábitat diseminado de "muy escasa". Se admite que sólo recientemente existe una "cierta tendencia a crecimientos más dispersos, asociados como en otros territorios al incremento del grado de motorización de la sociedad". La redacción de este documento presenta puntos contradictorios, ya que, a la hora de estudiar el desarrollo urbano de los núcleos, se afirma que existe una "gran proliferación de actividades y edificaciones dispersas en suelo rústico, dinámica común en toda la Sierra".

Este instrumento de planeamiento territorial adolece de un suficiente análisis del desarrollo residencial en el SNU, ya que el apartado 4.4. de la citada memoria, titulado "Parcelario y edificación en suelo rústico", sólo utiliza como fuente los datos catastrales, que la presente tesis doctoral demuestra como muy obsoletos. En este sentido, la zonificación que realizan se basa en los valores propios del territorio y la legislación sectorial que afecta a cada espacio, por lo que la información que sirve el catastro de rústica sobre construcciones no es suficiente para comprender la dimensión del problema y, en consecuencia, proponer soluciones.

En atención al deficiente estado de la planificación urbanística dentro del ámbito, dónde se ubican dos de los cinco municipios que carecen de una figura de planeamiento y una decena de ellos con PDSU vigentes, la elaboración y aprobación de un PT resulta aún más determinante que en otros ámbitos. Existe en la Sierra de Gata un importante déficit en la regulación del SNU, pero habida cuenta de que el proceso rururbano se muestra prácticamente invisible para esta figura de planeamiento territorial, las medidas aportadas resultan insuficientes.

Por estos déficits en el análisis, el ordenamiento de la edificación en el SNU no se incluye dentro de los objetivos del PT, ni existen medidas para tal fin contempladas en la Memoria Económica. Este objetivo lo debemos presuponer integrado dentro de aquel destinado a mantener y mejorar la calidad del entorno urbano, o de otros encargados de proteger el medio natural.

La Normativa del PT sigue postulando por un crecimiento compacto, a determinar, con carácter vinculante, que los espacios preferentes para los nuevos desarrollos urbanísticos sean los aledaños a los asentamientos existentes. Al igual que en otros PT, se posiciona por que los nuevos crecimientos ocupen suelos abandonados u obsoletos, en lugar de otro tipo de suelos productivos o protegidos.

En cuanto a las medidas de control establecidas, el artículo 30 determina que la creación de nuevos PGM o sus revisiones deberán contener "inventario o relación de las edificaciones existentes en SNU". Para la minimización de las repercusiones negativas que produzcan las

edificaciones en SNUP, se establecen algunas medidas muy humildes como el empleo obligatorio de luminarias de bajo impacto lumínico, apantalladas y orientadas hacia el suelo.

Este PT, al igual que otros, realiza una división de los usos en función de su posible implantación (Figura 39).

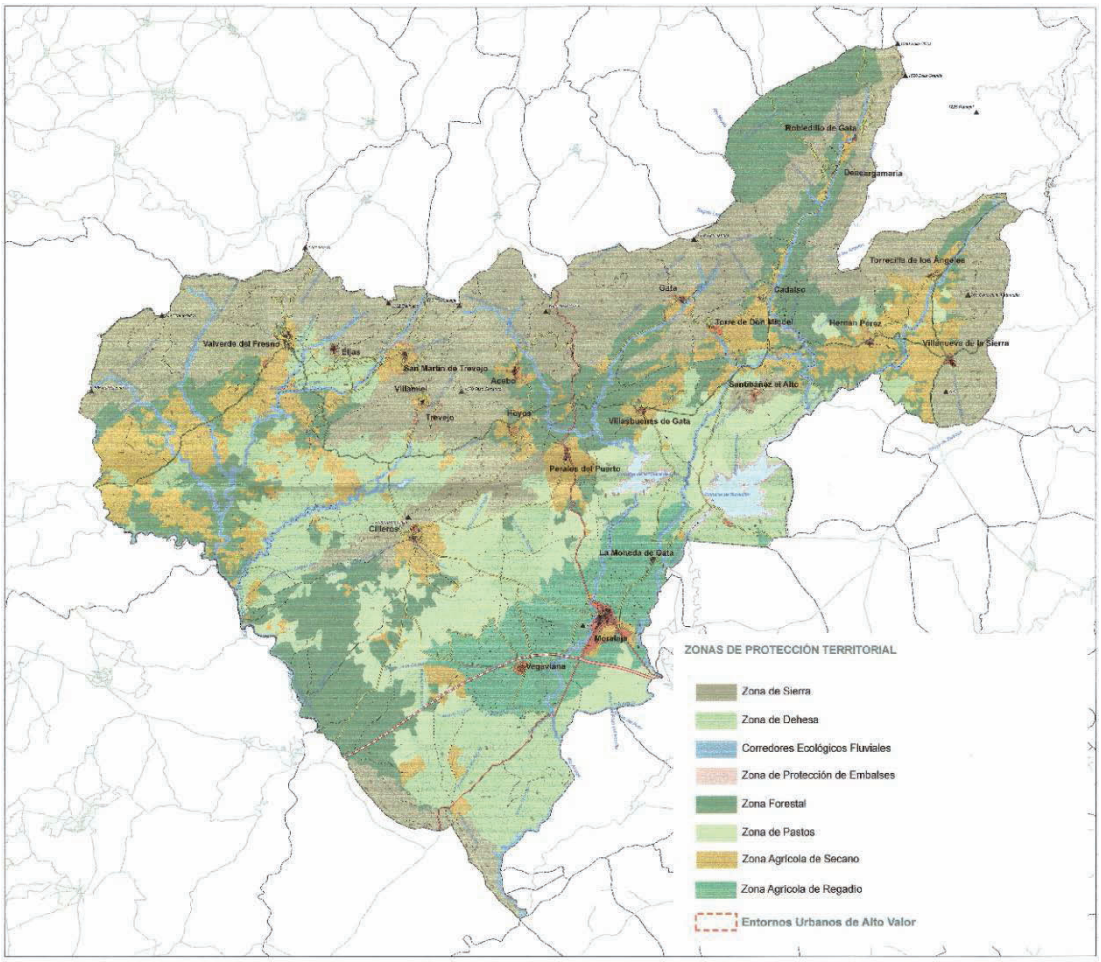


Figura 39. Extracto modificado del plano de zonificación territorial del PT de la Sierra de Gata.
Fuente: Plan Territorial de la Sierra de Gata (2017). Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio S.L.

De esta forma, éstos pueden ser propios o permitidos, excepcionales o autorizables y, por último, prohibidos o incompatibles. Así, el uso residencial presenta una acogida dispar por cada uno de ellos (Tabla 14).

Con carácter general, en aquellas zonas donde el uso residencial sea autorizable, éste deberá cumplir una serie de reglas, como que la vivienda esté separada un mínimo de 15 m respecto a cualquier viario público, que la superficie construida no supere los 200 m² por ha, con un máximo de una edificación por parcela, y una altura máxima de 7 m.

De forma específica para las Zonas de Dehesa y Zonas Forestales, la parcela mínima edificable será de 8 ha, mientras que este parámetro será el que fije la LSOTEX y las leyes sectoriales en el caso de las Zonas de Pastos, las Zonas Agrícolas de Secano y las Zonas Agrícolas de Regadío. En estos últimos dos supuestos, para las viviendas vinculadas al uso agrario se podrán establecer otras condiciones desde el planeamiento urbanístico municipal.

Tabla 14.
Clasificación de usos por zonas en el PT de la Sierra de Gata.

Zona	Clasificación del uso
Zona de Sierra	Incompatible
Zona de Dehesa	Autorizable
Zona Forestal	Autorizable
Zona de Pastos	Autorizable
Zona Agrícola de Secano	Autorizable
Zona Agrícola de Regadío	Autorizable
Zona de Protección de Embalses	Incompatible
Corredores Ecológicos Fluviales	Incompatible
Entornos Urbanos de Alto Valor	Autorizable

Fuente: elaboración propia a partir de la Normativa del PT de la Sierra de Gata.

Particularmente, en los Entornos Urbanos de Alto Valor la superficie máxima edificable será igual a la establecida como tal para las casetas de aperos, mientras que, en el caso de las edificaciones ya existentes, se podrá ampliar su superficie un 10%. La altura máxima se reduce hasta los 3 m, y los criterios de separación se aumentan hasta los 50 m, que serán los que disten entre una edificación y otra dentro del ámbito. Finalmente, será obligatorio el uso de materiales de construcción que sean propios de la arquitectura tradicional de la zona.

Además, dentro de las medidas de protección paisajística, el PT establece en su artículo 55 que "las nuevas edificaciones en SNU deberán adaptarse a las condiciones de volumen y cromatismo propias de las construcciones tradicionales de su entorno". Esto significa que:

a. Las edificaciones deben ser acordes con su carácter aislado, conforme a las reglas que el planeamiento general determine para la integración de las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales o más adecuadas al carácter de la zona.
b. Las edificaciones se adecuarán a la pendiente natural del terreno con la menor alteración posible.
c. Los elementos topográficos artificiales tradicionales como muros, bancales, senderos, caminos tradicionales, escorrentías setos y otros análogos se incorporarán como condicionantes de proyecto, conservando aquellos que contribuyan a la calidad del paisaje y procurando integrar aquellos que tengan un impacto negativo.
d. No se podrán realizar construcciones con tipologías o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas (referencia a las tipologías colectivas de vivienda).

Para salvaguardar el cumplimiento de estas disposiciones, se determina que cualquier solicitud de licencia debe contener un estudio de integración paisajística, en el que se incluirá una memoria explicativa de las incidencias detectadas y la simulación visual de la visión del elemento.

Por último, el PT establece en su disposición adicional única que los instrumentos de ordenación que se deban adaptar a sus determinaciones deberán iniciar el procedimiento en un plazo máximo de dos años, y aprobar esta adaptación en un plazo máximo de 4 años. Se trata de una clausula empleada por otros PT en Extremadura y que no ha sido aplicada.

5.1.3. Proyectos de Interés Regional

Los PIR son el último escalón dentro del sistema de planeamiento territorial de Extremadura. Su naturaleza los convierte en una *rara avis* dentro de este grupo, ya que siendo un "instrumento de planeamiento, legitima tanto la actuación como su inmediata ejecución" (Corchero, 2010, p.31).

Tabla 15.
Planeamiento territorial de carácter ejecutivo en las CCAA. PIR e instrumentos análogos.

CCAA	Nomenclatura	Articulado/Ley
Aragón	Proyectos de Interés General	Art. 32-39. / Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
Cantabria	Proyectos Singulares de Interés Regional	Art. 26-29. / LOTRUSCA.
Castilla y León	Planes y Proyectos Regionales	Art. 20-25. / Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
Castilla-La Mancha	Planes de Singular Interés	Art. 18-23. / TRLOTAU.
Comunidad Valenciana	Actuaciones territoriales estratégicas	Art. 17. / LOTUP.
Extremadura	Proyectos de Interés Regional	Art. 60-65. / LSOTEX.
Galicia	Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	Art. 22-25. / Ley 10/1995, 23 noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.
La Rioja	Proyectos de Interés Supramunicipal	Art. 34-37. / LOTUR.
Madrid	Proyectos de Alcance Regional	Art. 33-42. / Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
Murcia	Actuaciones de Interés Regional	Art. 31-35. / LOTURM.
Navarra	Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	Art. 42-47. / LOTUN.

Fuente: elaboración propia.

Este nivel de detalle y su capacidad para efectuar aquello que establece, los sitúa en la esfera de los proyectos edificatorios, más cercanos al planeamiento urbanístico de desarrollo, que a la organización territorial. Según la LSOTEX, el procedimiento de aprobación corresponde enteramente a la Administración Regional, que tras la aprobación inicial del PIR, sólo deberá exponer éste a información pública durante un mes antes de su aprobación definitiva. La rapidez de su tramitación y sus amplias capacidades son responsables del éxito de esta figura. De hecho, los PIR son el instrumento de planificación territorial más prolífico de la región (21 PIR aprobados, de los cuales, 13 se han dedicado a la construcción de viviendas).

Asimismo, esta figura no es exclusiva de Extremadura, sino que está presente, bajo otras nomenclaturas y leves modificaciones de sus características, en 11 de las 17 CCAA españolas (Tabla 15).

En atención a las determinaciones que para ellos establece la LSOTEX en su artículo 60, los PIR pueden actuar sobre cualquier clase de suelo, independientemente de que exista planeamiento urbanístico aprobado o no (sobre el que son preponderantes). Esto significa una capacidad de intervención ilimitada, sólo contenida por las propias leyes (urbanística y sectoriales), las DOT (hoy inexistentes) y los PT (en el caso que atañan a una zona en la que estén vigentes). De esta forma, los PIR, más que integrarse en un sistema de ordenación, se "posan" sobre él, haciendo prevalentes sus preceptos. Este hecho supone una intromisión en las competencias municipales, y tiene una doble lectura. Por un lado, dentro del escenario actual de escasa aplicación de la LSOTEX y la pervivencia de instrumentos obsoletos, los PIR permiten una rápida y sencilla actuación, que puede ayudar a dinamizar los espacios sobre los que se aplica. Sin embargo, por otro lado, su aplicación puede resultar una perversión del sistema, ya que sus fines pueden escapar del modelo territorial y urbanístico que soberanamente ha propuesto cada municipio. De hecho, su aprobación puede implicar cambios en la clasificación y categorización urbanística de los terrenos que afecten, lo que para Salcedo (2014) "pone de manifiesto que la planificación urbanística ha fallado" y constituye un ejemplo del "urbanismo sin planificación" (p.284). Además, los trámites para la aprobación de este instrumento pueden ser iniciados tanto por la Administración como por entes y personas privadas que, en caso de ser finalmente aceptados, se impondrán al planeamiento urbanístico en vigor.

Dentro de los límites que fija la ley están los objetos definidos de los PIR. Son los siguientes:

- Infraestructuras (e instalaciones y construcciones complementarias).
- Desarrollo de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- Desarrollo de actividades industriales y terciarias.
- Obras y servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre AAPP.
- Desarrollo urbanístico asociado al fomento de intereses turísticos, de ocio, deportivos o similares.

Precisamente este último objetivo, no presente en la redacción original de la Ley e introducido mediante la MLSOTEX10, abrió la puerta al aprovechamiento residencial del SNU. Si bien este uso estaba inicialmente reconocido, pero destinado a servir a las políticas de vivienda pública, la modificación implicó la posibilidad de promover viviendas (de régimen libre) de forma

asociada a actividades deportivas/recreativas. Así, se dio cabida al desarrollo inmobiliario y residencial vinculado a campos de golf y láminas de agua (nombrado de forma explícita en la LSOTEX). Sin embargo, las motivaciones que propiciaron esta flexibilización legislativa estaban fuertemente influenciadas por la necesidad de dotar de seguridad jurídica a la implantación de un macro-complejo denominado Marina Isla de Valdecañas, con una inversión final estimada de 200 millones de € sobre un ENP, ubicado en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (dos mini-municipios de la parte nororiental de la provincia de Cáceres). Esta modificación *ad hoc* de la LSOTEX, inició el periodo de mayor producción normativa e instrumental del gobierno de la región, que en un corto periodo de tiempo aprobó dos modificaciones de la ley regional (MSLOTEX10 y MLSOTEX11, que afectaban particularmente aspectos relacionados con este proyecto) y aprobó el PT del Campo Arañuelo (ámbito geográfico sobre el que estaba implantado) y los dos PGM de los municipios implicados.

Ante la construcción de un complejo urbanístico dentro de los límites de un ENP perteneciente a la Red Natura 2000, los grupos ecologistas Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX) y Ecologistas en Acción realizaron una denuncia. La sentencia nº195/2011, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEX) les dio la razón, declarando ilegal esta actuación. La respuesta desde el gobierno fue la inmediata modificación de la LSOTEX.

De este modo, la MLSOTEX11, contribuyó a la desregulación del SNU, facilitando la transformación urbanística de una de las subcategorías del SNUP, la de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, en principio una de las más restrictivas para este fin, debido a la influencia que sobre esta clasificación tenían la presencia de ENP y de leyes sectoriales. La alteración del texto legislativo se concretó en la adicción del siguiente párrafo al punto 3 del artículo 11, destinado a la regulación del SNU:

> "La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como SNU, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental".

Ante la falta de Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), esta alteración legislativa aprovechaba este vacío y, además, se justificaba en el hecho de que varias delimitaciones de ENP incluían espacios clasificados como SU y SUB. Sin embargo, esta argumentación no fue validada por los tribunales, ya que mediante este cambio en la ley se propiciaba la alteración, con fines urbanísticos, de la clasificación ya existente en el momento de la declaración del ENP.

En el año 2014, el Tribunal Supremo español (TS) ratificó a través de la Sentencia (STS) 190/2014, de 29 de enero de 2014, la decisión de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJEX. En ella se declaraba que no había lugar al recurso contra la sentencia del TSJEX interpuesta de manera conjunta por la empresa promotora, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, y la Junta de Extremadura.

De esta forma, el complejo que ya había construido el campo de golf de 18 hoyos, una playa artificial, embarcaderos, uno de los dos hoteles planeados y 170 de las 300 villas de lujo proyectadas, fue condenado al derribo. No obstante, en la actualidad este proyecto sigue en pie y en funcionamiento, a la espera de que un informe de la Estación Biológica de Doñana, dependiente del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), confirme la idoneidad de ejecutar la sentencia ante las dificultades (económicas y técnicas) que plantea su derribo, y las incertidumbres sobre los resultados que su demolición pueda tener para el ENP.

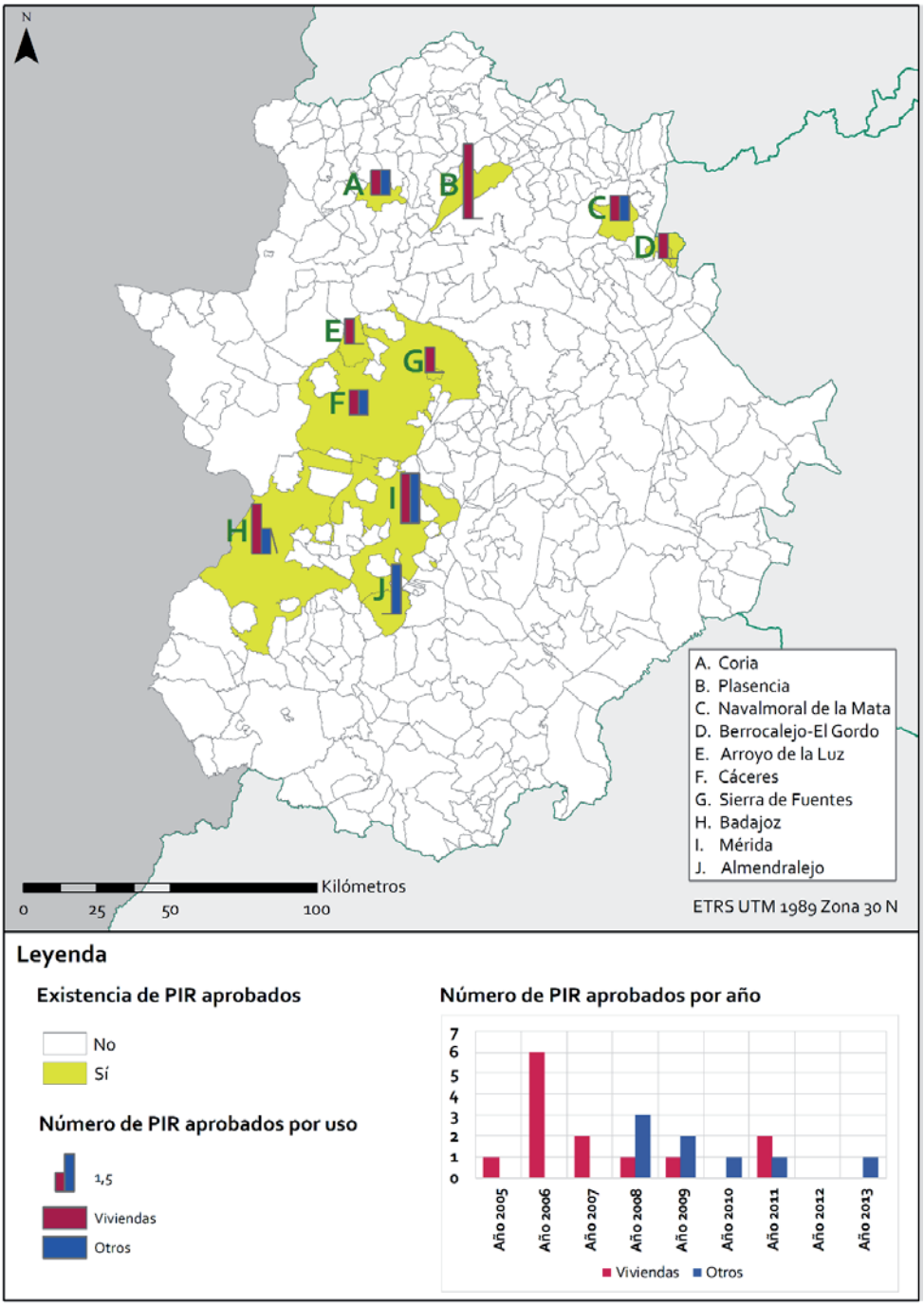


Figura 40. Distribución de los PIR en Extremadura.
Fuente: Registro administrativo de instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación territorial. Junta de Extremadura. Elaboración propia.

Hecho este inciso sobre las consecuencias reales de las modificaciones legislativas, es necesario mencionar que la inclusión dentro de los objetivos que para el PIR marca la LSOTEX no resulta suficiente para su justificación. Según la ley urbanística extremeña (y otras a nivel autonómico), un instrumento de estas características debe estar amparado por "la utilidad pública o el interés social" (art. 61 LSOTEX). Sin embargo, a tenor de la aplicación del mismo en Extremadura, algunos de sus fines escapan de este extremo. Así, gran parte de los PIR aprobados han servido para ejecutar el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007 en las grandes ciudades de Extremadura, es decir, aquellas que ya tenían SUB disponible y capacidad técnica y humana para desarrollar esta función siguiendo los procedimientos ordinarios (Figura 40).

Otros fines se han relacionado con proyectos de naturaleza recreativa e inmobiliaria y de carácter privado, como el anteriormente expuesto, lo que ha contribuido a la confusión entre el interés regional y el interés político (Jiménez & Campesino, 2016). En definitiva, los PIR en Extremadura han favorecido la generación de "enormes plusvalías privadas con la reclasificación, sin reversión pública a la colectividad, con lo que su «interés regional» y su declaración de buen fin social resultan de difícil justificación" (Salcedo & Campesino, 2015, p.178).

5.2. PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

La función pública y social del urbanismo convierte la planificación urbanística en un ejercicio obligado para las Administraciones Públicas. Los instrumentos de planificación urbanística, como ya hemos expuesto anteriormente, han evolucionado desde una ordenación parcial hasta una organización total de los usos y aprovechamientos del suelo.

Por regla general, su jurisdicción es municipal, siendo con carácter excepcional supramunicipal, cometido del que normalmente se encarga la planificación territorial. El plan es un instrumento imperfecto, de necesaria actualización constante, pero amparado por un trabajo técnico-científico y respaldado por la sociedad a través de, en teoría, sus dirigentes políticos. Toda crítica al mismo basada en intereses privados corrompe su cometido primigenio y resulta inválida e ilegítima. Entre sus deudas más relevantes se encuentra la participación pública, nunca de fácil aplicación y, a veces, pervertida por los "teledirectores" que, utilizando técnicas invisibles, extienden su influencia y poder mediante esta vía (Delgado, 2007).

Los criterios de clasificación y categorización urbanística del suelo que los instrumentos de planificación urbanística implantan, obedecen a la legislación urbanística de rango superior y sus reglamentos, que en el caso de Extremadura se concretan en la LSOTEX y el Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura (RPLANEX). El sistema operativo hoy podría clasificarse como transitorio, ya que existe un proceso de adaptación total a la normativa vigente.

Sin embargo, la realidad nos enfrenta a una situación bien distinta. La supuesta evolución se manifiesta verdaderamente en un anquilosamiento de figuras de planeamiento arcaicas y desfasadas, y un goteo lento de innovaciones instrumentales. De este modo, los promotores de actividades en el territorio deben atender a los documentos municipales sin desatender la revisión de los textos legales de rango superior, habida cuenta de la más que probable desavenencia entre ambas.

5.2.1. Estado del planeamiento urbanístico en Extremadura

La producción y aprobación de planeamiento urbanístico en Extremadura (Figura 41) tiene una larga trayectoria, que se inicia a mediados del siglo pasado. Su existencia se tornó mayoritaria a partir de la aprobación del TRLS76 y el RPU78, que añadía a los PGOU y NNSS, los PDSU. De esta forma, se facilitaba la división urbanística del suelo en los pequeños municipios.

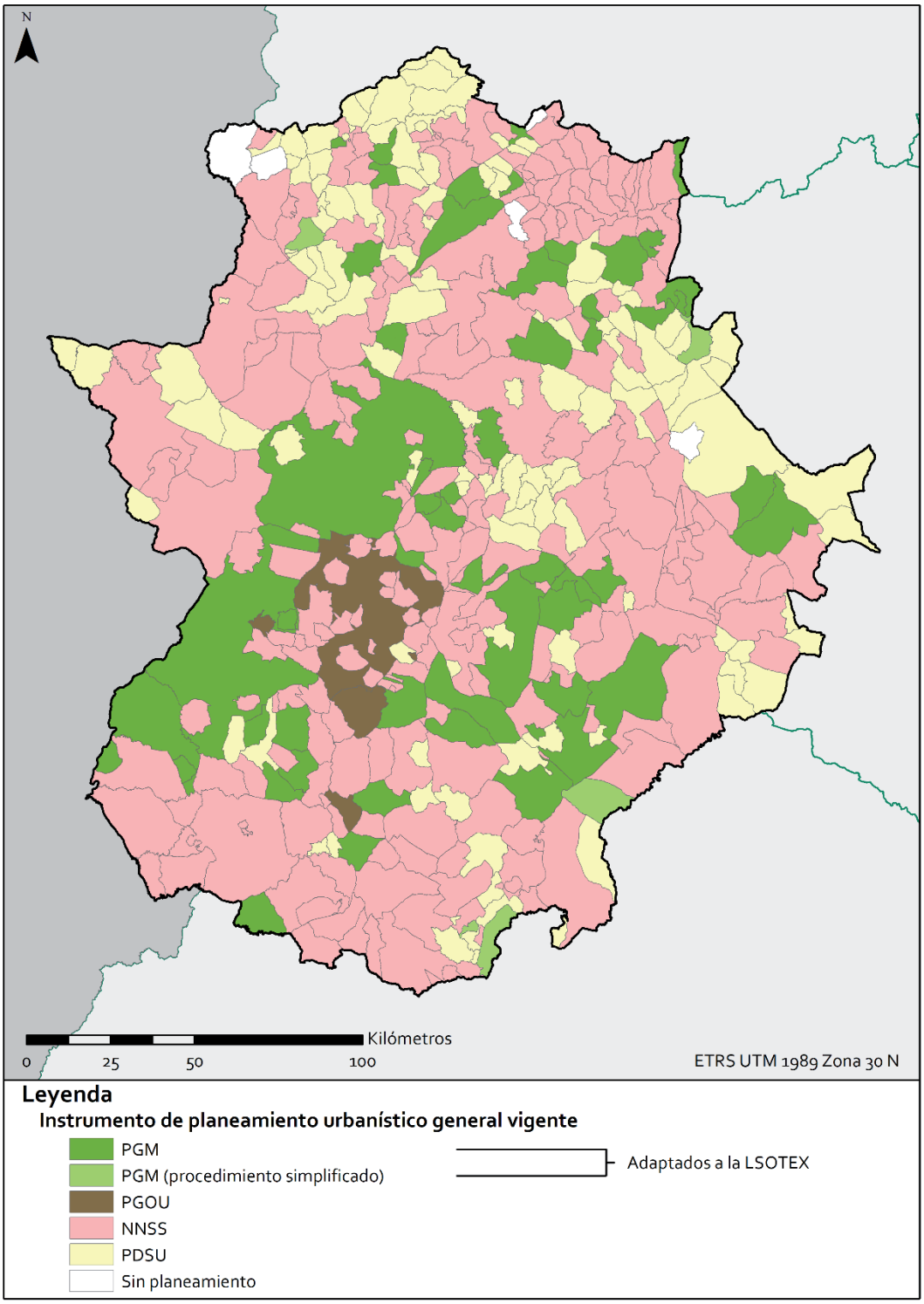


Figura 41. Estado del planeamiento urbanístico actual en Extremadura.
Fuente: SITEX, Junta de Extremadura. Elaboración propia.

Cabe recordar que, hasta ese momento, la planificación urbanística estaba ligada al desarrollo urbanístico, por lo que sólo algunas de los núcleos más dinámicos de la región habían aprobado una figura de este tipo.

Con la llegada de la democracia, la potenciación de los poderes locales y, sobre todo, la producción legislativa y reglamentaria antedicha, se produjo la extensión de esta normativización a buena parte de los municipios extremeños.

Durante la década de 1980, la Administración promovió intensamente esta proliferación mediante la contratación, "en bloque" y por paquetes, de los trabajos para la redacción de instrumentos de planificación urbanística. Esta rápida y masiva acción administrativa fue provocada por la ya comentada disposición transitoria quinta de la LS75, que establecía un plazo de un año desde su entrada en vigor, para que todos los municipios adquirieran la división urbanística básica del suelo. A pesar de fracasar en la consecución de su objetivo, esta disposición favoreció la implantación del planeamiento urbanístico en todo el país y, por ende, en Extremadura.

Posteriormente, este carácter obligatorio se hizo mucho más laxo con la legislación autonómica extremeña. No sólo desaparecía la obligatoriedad de las figuras de planeamiento urbanístico (aunque se consideraba sobreentendida), sino que además éstas se redujeron a un único instrumento. El PGM se convirtió, por lo tanto, en la figura de planificación y ordenación urbana que deberían aprobar todos los municipios de la región si querían establecer, desde ese momento, una nueva clasificación y categorización urbanística del suelo.

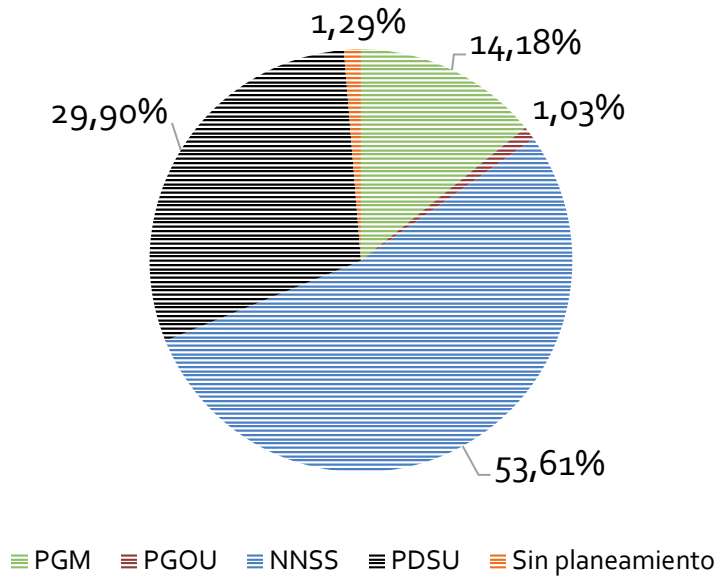


Figura 42. Reparto de los instrumentos de planificación urbanística general vigentes en Extremadura. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de SITEX.

De esta forma, son 4 los tipos de figuras de planeamiento vigentes en la actualidad (Figura 42). Sin embargo, las posibilidades que éstas permiten provienen de los cuerpos legales de las que nacen (y están limitadas por la legislación vigente autonómica).

En la actualidad[65], sólo 55 de los 388 municipios extremeños están adaptados a la LSOTEX. Esto significa un ritmo de aprobación extremadamente bajo (aproximadamente 3,4 PGM aprobados al año), que, de mantenerse, supondría la completa actualización del planeamiento bien entrado el siglo XXII. Entre los municipios no adaptados, podemos distinguir aquellos que no cuentan con planeamiento urbanístico de ningún tipo (5), y los que, teniendo una figura en vigor, ésta se encuentra desactualizada. En este grupo encontramos 4 municipios con un PGOU vigente, 208 con NNSS y 116 con PDSU.

5.2.2. Planes Generales Municipales

Los PGM son los únicos instrumentos de planificación urbanística, dentro del contexto LSOTEX, con capacidad para establecer la división urbanística del suelo, sin perjuicio de la aptitud que la legislación autonómica otorga a los PIR (instrumentos de planificación territorial), para clasificar suelo. Por ahora, su aplicación puede considerarse deficitaria en todos los planos, especialmente si lo analizamos desde el punto de vista de la división municipal (14,18%). Esta adaptación, que ni siquiera llega a cubrir la mitad de la población extremeña (41,88%), resulta preocupante también a nivel superficial (22,74%).

5.2.2.a. Contenido documental de los PGM

El contenido documental y alcance de los PGM, los iguala a los PGOU definidos en la legislación estatal. Según el artículo 42 del RPLANEX, la documentación exigida se concreta en:

1. Memoria Informativa y Justificativa: trabajo eminentemente geográfico de caracterización y análisis de los aspectos físicos y humanos que atañen al término municipal. Base argumental para discriminar los terrenos, según su aptitud para acoger usos urbanos o no. Por lo tanto, los estudios (geomorfológicos, climáticos, paisajísticos, socio-económicos, etc.) sirven para justificar "los criterios básicos de la ordenación estructural" establecida y fundamentar "los criterios básicos de la ordenación detallada".
2. Planos de Información: trasposición cartográfica del apartado anterior, que además incluye algunas cuestiones básicas sobre la definición de la situación previa a la aprobación del nuevo planeamiento: el parcelario catastral, las infraestructuras existentes, el estado actual de los núcleos de población consolidados o la clasificación del suelo propuesta por el planeamiento anterior y aún en vigor.
3. Normas Urbanísticas y fichas de planeamiento, desarrollo y gestión: uno de los documentos básicos del PGM, por ser el contenedor de "las reglas técnicas y jurídicas

[65] Los datos expuestos pertenecen al número de municipios analizados y cartografiados hasta el 7 de diciembre de 2017. No obstante, desde esta fecha se han producido nuevas aprobaciones de PGM, elevando la cifra total a 60, que por imposibilidad técnica (documentos no disponibles en SITEX) y /o temporal (demora de los análisis espaciales regionales) no han sido estudiadas. Las innovaciones no contempladas son:

- Puebla de la Calzada, de NNSS a PGM (con AD de su PGM desde el 13 de septiembre de 2017, que sin embargo no ha sido publicada en DOE).
- Arroyo de San Serván, de NNSS a PGM (PAD 14/12/2017).
- Palomas, de NNSS a PGM (PAD 28/12/2017).
- Saucedilla, de PDSU a PGM (PAD 17/01/2018).
- Llera, de PDSU a PGM (PAD 15/02/2018).

que, de forma articulada, precisen las condiciones sustantivas, temporales y administrativas a que deben ajustarse todas y cada una de las actuaciones urbanísticas". Definirán los usos y aprovechamientos de cada una de las clases y categorías del suelo. De forma específica para el SNU, deberán, al menos, delimitar las áreas territoriales que deban ser objeto de especial protección, establecer las características y las condiciones morfológicas y tipológicas relativas a las construcciones en esta clase de suelo y precisar las condiciones objetivas que puedan dar lugar a la formación de núcleos de población.

4. Catálogo de Bienes Protegidos: relación de elementos merecedores de protección por el instrumento de planificación urbanística. Mediante este documento se regulan la conservación, rehabilitación y protección de los mismos, como garantía para salvaguardar los valores artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, arquitectónico o botánico que concurran en el término municipal. Especialmente relevante para la protección de elementos enclavados en el SNU. Su importancia varía en función de la sensibilidad del equipo redactor y la corporación municipal, que deben extender los elementos protegidos más allá de lo definido en la regulación patrimonial.
5. Planos de Ordenación: planimetría encargada de representar la ordenación estructural y la detallada, definida por el PGM. Se establecen unas escalas que, aun teniendo un carácter mínimo, dejan entrever un tratamiento dispar de partida entre las diferentes clases de suelo. De este modo, la escala mínima de los planos será de 1:2.000 en el SU y para la ordenación detallada en cualquier clase de suelo, de 1:5.000 en el SUB sin ordenación detallada y de 1:10.000 en el SNU. Este sistema desigual, que impide la compartimentación precisa del SNU, puede crear confusión entre los propietarios de terrenos en zonas de borde, máxime si tenemos en cuenta que el acceso a la planimetría por parte de los ciudadanos se produce generalmente en formato papel. Este modelo deriva del implantado por el TRLS76 y el RPU78, que ahora se vuelve arcaico por la extendida utilización actual de medios técnicos avanzados que permiten una mayor precisión. De hecho, el RPLANEX en su artículo 51 establece que esta cartografía se formalizará en soporte tanto gráfico como informático.

   Junto con la clasificación y categorización del suelo, también deberán representarse como mínimo la red básica de reservas dotacionales, las pertinentes determinaciones de la ordenación estructural referidas a las áreas contiguas de los municipios colindantes, los ámbitos sujetos a operaciones de reforma interior, las unidades de actuación, la división en zonas de ordenación urbanística, los sectores y, en su caso, unidades de actuación previstos en el SUB y, por último, las áreas de reparto en SUB y SU.

5.2.2.b. Tramitación y ritmo de aprobación

La extensión y complejidad documental de una figura de planeamiento urbanístico como el PGM se convierte en un problema dentro del contexto extremeño. Al ser la única opción posible, los pequeños municipios (mayoría en la región) son los más afectados, ya que sin los recursos técnicos y humanos suficientes son incapaces de gestionar los instrumentos y procedimientos dispuestos para vehicular los nuevos desarrollos urbanos. Estas dificultades, se

manifiestan mucho antes, incluso en fases previas al inicio de los trabajos de redacción. Así, la carestía económica junto con la voluntad política son los factores fundamentales que condicionan el estado del planeamiento actual. Hoy en día, la contratación de la redacción de los instrumentos de planificación se realiza a través de convenios entre la Administración Regional y los Ayuntamientos. De esta forma, el gobierno regional busca una mayor implicación de la escala administrativa local en el proceso de innovación del planeamiento.

La crisis económica ha tenido un doble impacto en la producción de instrumentos de planificación urbanística. Por una parte, se ha ralentizado la aprobación de instrumentos de planificación urbanística municipal, debido a las dificultades presupuestarias. Sin embargo, no se puede afirmar que exista una tendencia creciente con la mejora de los indicadores económicos, sino una fluctuante. Se observa, además, una cierta correspondencia entre la producción y puesta en vigor del planeamiento urbanístico y las citas electorales (autonómicas y locales). De este modo, y de forma más aguda en los últimos tiempos, parece reactivarse el proceso de adaptación a la LSOTEX en los años de celebración de elecciones autonómicas y municipales (Figura 43). Esto refuerza la idea de que existe una fuerte dependencia entre la coyuntura política y el avance del planeamiento y la ordenación territorial y urbanística.

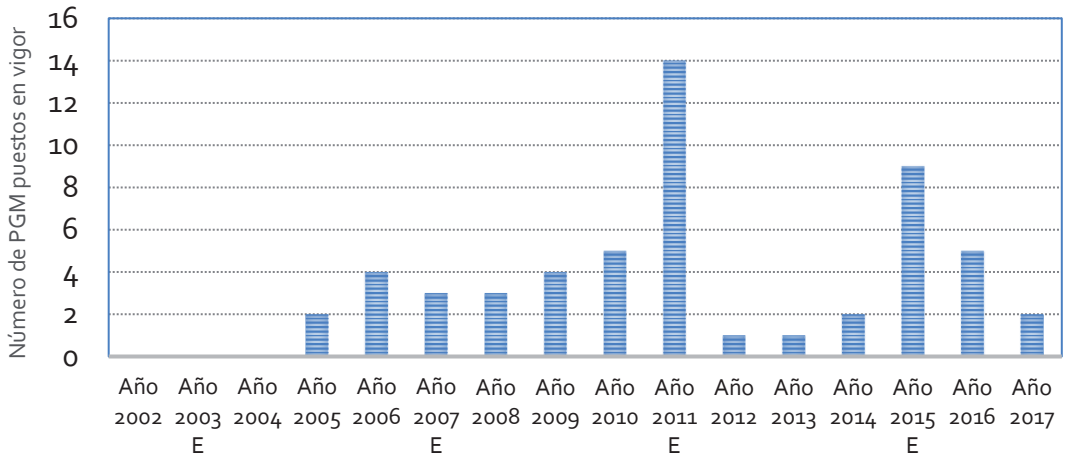


Figura 43. Evolución anual del número de PGM aprobados en Extremadura.
Fuente: SITEX, Junta de Extremadura. Elaboración propia.

Esto indica que, la voluntad de los gobernantes en la escala local es el criterio que más influye en el grado de adaptación de los municipios a la LSOTEX. Además, la ausencia de unas DOT impide fijar una estrategia coordinada a nivel regional, que establezca una coherencia espacial (o de otro tipo) a la hora de establecer un orden para la redacción o, al menos, unas preferencias básicas. Sirva de ejemplo que el municipio en el que se firmó y promulgó la LSOTEX (capital autonómica), Mérida, sigue en la actualidad sin adaptarse a la misma, mientras que municipios con una entidad poblacional y superficial mucho menor sí lo han hecho (Higuera, con un término municipal de 40,55 km², se adaptó a la legislación vigente en 2010, cuando tenía 94 habitantes).

La segunda impronta de la recesión económica ha afectado a los propios redactores. Por un lado, la carestía económica ha obligado a reducir la cuantía de las dotaciones económicas destinada a la financiación de estos trabajos técnicos. Cuando las dificultades presupuestarias

han sido más graves, se ha optado por prescindir de los equipos redactores externos y encargar la redacción a los servicios municipales técnicos o, mayoritariamente, a la sección dedicada a estas competencias en las mancomunidades de municipios. La sobrecarga de trabajo en estas secciones ha dilatado las labores de redacción de los nuevos PGM, y con ello, su aprobación definitiva y entrada en vigor.

Las fases de tramitación de un PGM acorde a las exigencias de la LSOTEX son 6, dentro de las cuales se incluye el procedimiento de aprobación, constituido por 3 etapas:

1. Contratación: marca el inicio de la tramitación.
2. Avance de planeamiento (incluye el procedimiento ambiental): se trata de un estadio no sujeto a trámites predeterminados, por lo que solamente tendrá efectos administrativos a nivel interno. La creación del avance de planeamiento es un hecho habitual, aunque la LSOTEX lo considera preceptivo, al menos, en el caso de la elaboración de un PGM por primera vez, en la modificación o revisión de un PGM que afecte a términos municipales colindantes o cuando sea necesaria una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

   Dentro de esta fase se incluye el procedimiento ambiental, regulado por el Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En ella, el Ayuntamiento remitirá el avance de planeamiento junto con un documento de inicio (incluye los efectos ambientales del PGM previsibles) al órgano ambiental correspondiente, que a su vez enviará este informe a las AAPP afectadas y al público interesado. Estos últimos tendrán un plazo de un mes para enviar sugerencias y observaciones. Con ellas, el órgano ambiental remitirá al Ayuntamiento, en el plazo de 3 meses, un documento de referencia, elaborado a través del documento de inicio y las aportaciones recibidas por las AAPP interesadas.

   El Ayuntamiento, una vez recibido el documento de referencia, dispondrá de 3 años para la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA). En caso contrario, el procedimiento se deberá repetir desde el inicio.

   Para la agilización de los plazos de los procedimientos, la CCAA de Extremadura ha aprobado recientemente la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura. A través de este cuerpo legal se fijan de manera precisa los plazos para la respuesta administrativa y la naturaleza de su silencio, a la vez que se crea la Comisión de Coordinación Intersectorial, organismo encargado de canalizar y unificar todos los trámites sectoriales.
3. Aprobación Inicial (AI): esta fase supone el inicio de las 3 etapas de aprobación de un PGM. En ella, el Ayuntamiento, de forma previa a la consecución de la AI, deberá solicitar, sobre la base de la documentación completa del PGM, los informes sectoriales preceptivos. Como mínimo, se deberán requerir aquellos que atañen a la Administración competente en materia hidrológica y a la Administración competente en carreteras y demás infraestructuras.

Esta etapa es una de las más costosas para la Administración Local, responsable de aprobar inicialmente el PGM, aunque dependiente en este punto de los informes de otras AAPP. Los motivos de estas dificultades son tres principalmente. En primer lugar, la multitud de informes necesarios que pueden requerir la colaboración de Administraciones competentes en turismo, patrimonio, medio ambiente, montes, sector eléctrico, etc. En segundo lugar, diferentes plazos de respuesta para las Administraciones, debidos a una normativa atomizada y sectorizada. Por último, una distinta naturaleza del silencio administrativo. De esta forma, sólo entre los informes obligatorios antes expuestos encontramos notables diferencias. La Administración competente en carreteras e infraestructuras dispondrá de un mes para notificar su respuesta, aunque si no lo hace se podrá entender ésta como favorable. Por el contrario, la Administración competente en materia hidrológica no tiene unos plazos de respuesta bien definidos, y su silencio se entenderá desfavorable.

Esta incertidumbre, producida por una deficiente regulación y homogeneización del procedimiento, ha provocado los principales problemas y retrasos en la aprobación de los PGM en Extremadura.

4. Aprobación Provisional (AP): una vez conseguida la AI del PGM, se inicia la segunda etapa del procedimiento de aprobación, también competencia de las instancias municipales, pero dependiente de otras AAPP. Esta comienza por la exposición pública del documento, aprobado inicialmente durante un plazo de 45 días (ampliado por la existencia del procedimiento ambiental), para seguidamente requerir los informes sectoriales preceptivos a distintas administraciones y sobre diferentes cuestiones: agua, defensa, educación, ENP, sector eléctrico y telecomunicaciones, montes, patrimonio, ruido, etc.

   Una vez emitidos los informes, y estimadas e introducidas las sugerencias de cambio realizadas, el Ayuntamiento, en el plazo de 3 meses, deberá enviar toda la documentación (junto con una propuesta de memoria ambiental) al órgano ambiental. Éste, a su vez, dispondrá de un mes desde su recepción para determinar su validez.

   Si los cambios producidos afectan a la ordenación estructural establecida en la AI, se deberá abrir un plazo de exposición pública de 45 días.

   Por último, una vez completados los trámites expuestos e incorporadas todas las modificaciones, el Ayuntamiento podrá aprobar provisionalmente el PGM.
5. Aprobación Definitiva (AD): la última etapa de aprobación abandona la escala municipal. Así, el Ayuntamiento, una vez disponga de la AP del PGM, enviará este a la Junta de Extremadura y la Consejería competente. La Administración Regional dispondrá de un plazo de 4 meses para dar respuesta, entendiéndose la decisión desfavorable en el caso de silencio administrativo.
6. Publicación y entrada en vigor: la última etapa del procedimiento de tramitación de un PGM sólo tendrá lugar si la Consejería competente aprueba definitivamente el PGM. En ese caso, la documentación que lo compone se depositará en el registro administrativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico de la Consejería. Este hecho, que será previo e indispensable,

permitirá la publicación de la AD del PGM en el DOE. En el texto publicado, se fijará la fecha exacta de su entrada en vigor.

Se debe tener en cuenta un aspecto fundamental para el desarrollo urbanístico del municipio, y es que, según el artículo 116 del RPLANEX, los Ayuntamientos podrán acordar la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias urbanísticas. Esta suspensión será automática a partir del acuerdo de la Administración por el que se somete a información pública un PGM. De ahí la importancia que supone la celeridad o ralentización del procedimiento de aprobación, especialmente en coyunturas de urgencia o necesidad perentoria. En la actualidad, desde la AI del planeamiento hasta la publicación de su AD, trascurren de media 1.400 días aproximadamente, es decir, 3,83 años.

Por último, es preciso destacar que la Administración Regional, ante los problemas generados por el difícil procedimiento implantado y los bajos índices de aprobación del planeamiento, incluyó, en la primera modificación del texto original de la LSOTEX, la disposición adicional tercera para adecuarse a la realidad territorial extremeña. Así, mediante la promulgación de la MLSOTEX10, se implantó un régimen simplificado. En un principio, éste podría ser aplicable (bajo requerimiento de la corporación local) a todos los municipios con una población igual o inferior a 2.000 habitantes de derecho. En el momento de su entrada en vigor, esto significaba el 73,51% de los municipios extremeños y el 19,57% de la población total.

Ante la persistencia del estancamiento del ritmo de aprobación, se extendió el umbral poblacional hasta los 5.000 habitantes de derecho, a través de la MLSOTEX15. Gracias a esta medida, la posible aplicación de esta disposición se amplía, en la actualidad, hasta el 90,46% de los municipios, que aglutinan el 36,57% de la población extremeña. Si tenemos en cuenta que el PGM tiene una competencia que alcanza no sólo al núcleo de población y las personas que en el residen, sino a todo el término municipal, bajo la regulación de esta disposición adicional puede estar, al menos, el 70,03% de la superficie total de Extremadura. Fijamos este porcentaje como mínimo ya que a este procedimiento simplificado (desde la promulgación de la MLSOTEX15), se pueden adscribir pedanías o entidades locales menores de municipios con más de 5.000 habitantes.

Esta simplificación en la disposición adicional tercera de la LSOTEX se centra principalmente en el SU y en el SUB, aunque con cambios trascendentales en lo que atañe a los procesos de regularización de urbanizaciones ilegales y clandestinas. Dispone una serie de medidas encaminadas a aligerar el contenido documental, pero fundamentalmente destinadas a facilitar la ejecución del planeamiento. Los preceptos fundamentales son:

- Supresión de la reserva obligatoria de suelo para viviendas sometidas a un régimen de protección pública.
- Rebaja de la superficie de la unidad de actuación en SUNC destinada a su cesión obligatoria y gratuita a la Administración para la construcción de dotaciones, que pasa de un mínimo del 15%, fijado por la MLSOTEX10, a un mínimo del 10%, según lo establecido en la MLSOTEX15.
- La ejecución de la ordenación urbanística en SU y SUB se podrá llevar a cabo por el sistema de Obras Públicas Ordinarias, lo que reduce ostensiblemente los tiempos de ejecución. La MLSOTEX15 elimina los límites para este

procedimiento que implantó la MLSOTEX10 (superficie total de la actuación inferior a 5.000 m^2).

- Supresión de la cesión de aprovechamiento urbanístico a la Administración en municipios menores de 2.000 habitantes (antes fijado en el 10%), y rebaja de este concepto hasta el 5% en los municipios con población entre 2.000 y 5.000 habitantes (MLSOTEX15).
- Establecimiento de un límite sobre el peso comparado del SUNC y SUB sobre el SU. Así, el cómputo del SUNC y SUB no podrá superar el 50% del SU clasificado. Sin embargo, se establecen algunas excepciones a este umbral. De este modo, mediante resolución del Consejero competente en urbanismo se podrá traspasar este máximo cuando se pretenda la reclasificación de suelo para instalar urbanizaciones residenciales de carácter autónomo. Con la aprobación de la MLSOTEX15, se incrementan estos supuestos a la pretensión de instalar polígonos de uso industrial o terciario, o urbanizaciones residenciales de carácter autónomo ilegales o clandestinas.

Teniendo en cuenta la amplia potencialidad de la aplicación de esta disposición, los cambios introducidos tienen una especial significancia en el desarrollo rururbano de la región. La influencia proviene de un triple origen.

En primer lugar, las facilidades administrativas y ventajas para los propietarios pueden promocionar la construcción legal en SU y SUB. De hecho, la edificación de una vivienda resulta, gracias a la disposición tercera de la LSOTEX, más fácil y rápida, ya que se reducen notablemente los procedimientos administrativos y se amplía el aprovechamiento urbanístico de los propietarios al reducir las cesiones y, en algunos casos, suprimirlas.

En segundo lugar, se flexibilizan las condiciones y criterios para la clasificación del suelo. La MLSOTEX15, al incluir entre los supuestos para saltar la regla del 50% antes expuesta las urbanizaciones de carácter ilegal y clandestino, facilita los procedimientos de regularización masiva de viviendas por esta vía. Si bien es cierto que la reclasificación de terrenos no supone su legalización automática, esta medida aumenta las posibilidades de que ésta termine con éxito.

En tercer lugar, y aunque pueda considerarse un resultado colateral, la simple innovación del planeamiento y adaptación a la LSOTEX mejora las garantías para una mejor regulación y mayor protección del SNU. Este hecho resulta aún más relevante si tenemos en cuenta que la mayor parte de los pequeños municipios extremeños cuentan con instrumentos de planeamiento arcaicos. Este tipo de figuras presentan importantes discordancias entre la realidad y la clasificación y categorización del suelo propuesta, sin olvidar que esta última no puede ser realizada por los PDSU y otros instrumentos tampoco la realizan, lo que resulta un déficit todavía más grave.

A pesar de las supuestas bondades de este régimen simplificado, su éxito y aplicación es más que cuestionable a tenor de los datos sobre aprobación de PGM acogiéndose al mismo. En el periodo que comprende la puesta en vigor de la MSLOTEX10 (noviembre de 2010) y la puesta en vigor de la MLOSTEX15 (abril de 2015), fueron aprobados un total de 19 PGM, correspondientes a igual número de municipios, de entre los cuales, 15 podían aplicar el

régimen simplificado (por tener 2.000 o menos habitantes), aunque sólo uno, Peraleda del Zaucejo, lo hizo.

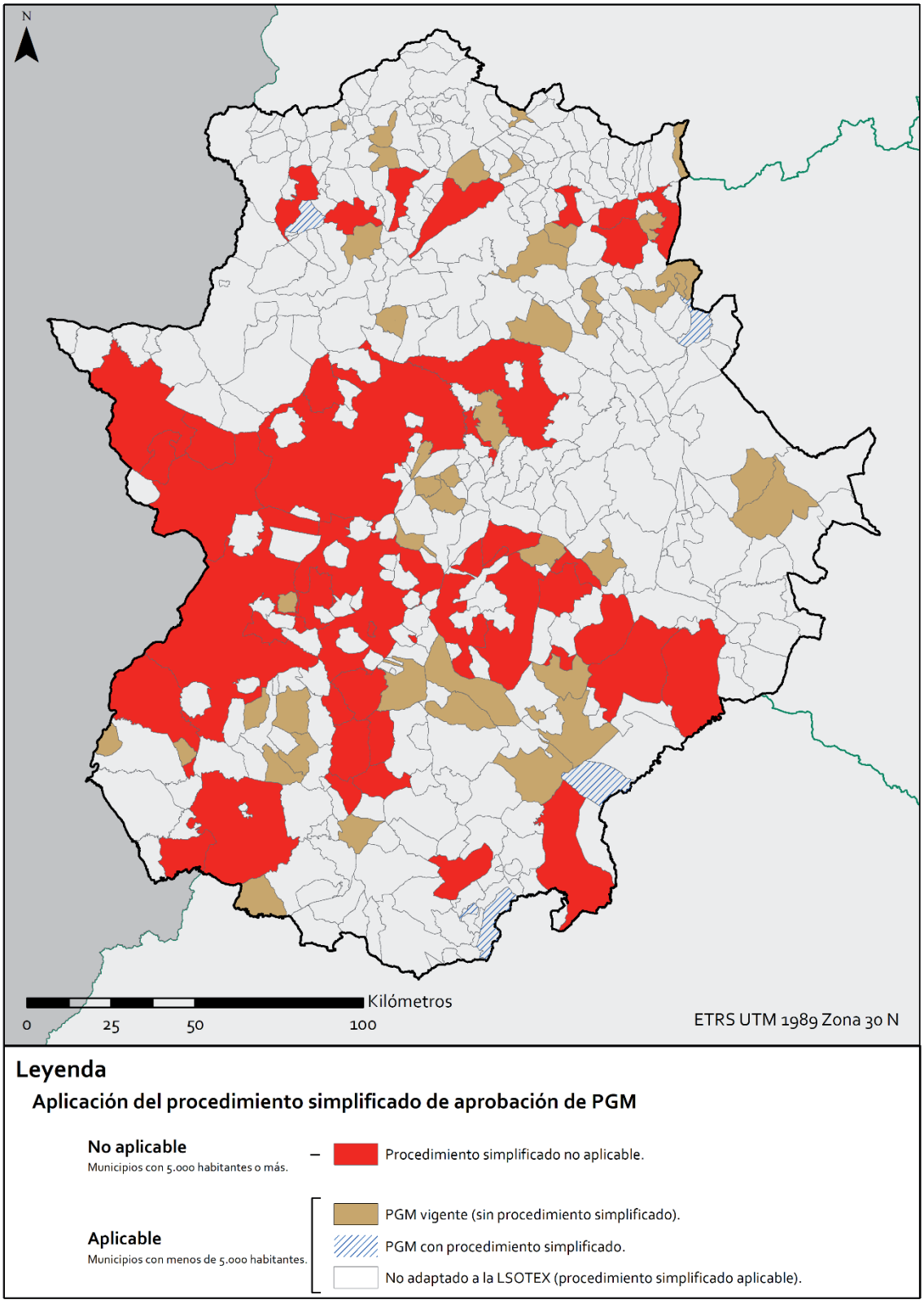


Figura 44. Aplicación real y potencial del procedimiento simplificado para la aprobación de PGM. Fuente: SITEX, Junta de Extremadura e INE (2017). Fuente: elaboración propia.

En el segundo periodo, es decir, el de vigencia de la MLSOTEX15, se han aprobado 16 PGM. En este caso, sólo 3 (Casillas de Coria, Valdelacasa de Tajo y Fuente del Arco) de los 11 municipios que podían adscribirse al régimen simplificado lo hicieron. Si hacemos un balance total de los municipios que adaptándose a la LSOTEX pudieron hacer uso del régimen simplificado y efectivamente lo ejecutaron, resulta que de 24 localidades sólo se adscribieron al mismo 4, o lo que es lo mismo, la tasa de éxito se sitúa en un 16,66%.

Si analizamos los tiempos de demora del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, el régimen simplificado, lejos de suponer una mejora, ha significado un retroceso. De media, los municipios que se han adscrito al régimen dispuesto por la disposición adicional tercera de la LSOTEX tardan 74 días más en conseguir culminar el proceso que los que siguen los cauces convencionales, superando así, la barrera de los 4 años.

Estos datos inducen a pensar que la regulación de 9 de cada 10 municipios extremeños y una gran parte de su territorio (que incluye un quinto de la población regional) a través de una simple disposición adicional se antoja insuficiente (Figura 44). Si bien es cierto que el cuerpo normativo autonómico atiende principalmente a las demandas de los núcleos más importantes de la CCAA y, con ello, a la mayoría de la población, no lo es menos que existe una gran desatención normativa sobre los pequeños municipios y sus necesidades. Esto demuestra nuevamente una atención administrativa sobre el desarrollo urbanístico, que no la ordenación urbanística y territorial, lo que redunda en el agravamiento de problemas tan importantes para la región como el despoblamiento rural.

5.2.2.c. Clasificación y categorización urbanística del suelo en los PGM

Según la legislación vigente, esta clasificación y categorización del suelo se podrá componer de:

- Suelo urbano: los criterios para asignar terrenos a esta clase de suelo que establece la LSOTEX seguirán la base de las determinaciones fijadas en las legislaciones estatales. Dentro de esta clase de suelo se podrán distinguir dos categorías, SUC y SUNC. En el primer caso, el SUC estará integrado por aquellos terrenos que el PGM, en virtud del artículo 9 de la LSOTEX, adscriba a esta categoría por:

  > "Formar parte de un núcleo de población existente o ser integrables en él y estar ya urbanizados, contando, como mínimo, con acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de aguas, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas residuales; todo ello en los términos que, en su caso, precisen los Criterios de Ordenación Urbanística".

  En el caso del SUNC, los terrenos adscritos a esta categoría deberán "estar ya consolidados por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de los servicios generales" y, además, "delimitado en la forma que, en su caso, precisen los correspondientes Criterios de Ordenación Urbanística". Dentro de esta categoría se incluirán

también aquellos terrenos que cumpliendo los criterios para ser integrables en el SUC:

a) Sean sometidos a operaciones de reforma interior o actuaciones de renovación urbana que deban ejecutarse mediante unidades de actuación urbanizadora integradas en su entorno y cuyo desarrollo deba llevarse a cabo por el procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 10 de la LSOTEX.
b) Su urbanización o nivel de dotaciones públicas existentes no comprenda todos los servicios precisos o no tengan la proporción adecuada, respectivamente, o unos u otras no cumplan los requerimientos establecidos por los Criterios de Ordenación Urbanística.
c) Se atribuya a parcelas concretas un aprovechamiento objetivo superior al preexistente, definido en los términos del apartado 3.4 de la disposición preliminar de la LSOTEX, bien por asignación de mayor edificabilidad o por cambio de uso de mayor rentabilidad económica, cuya materialización requiera la delimitación previa de unidades de actuación discontinuas y la aplicación de las técnicas de las transferencias de aprovechamiento o de las compensaciones monetarias sustitutivas.

Por último, formarán parte del suelo urbano los terrenos que hayan sido urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

- Suelo urbanizable: dentro de esta clase de suelo, que dentro de la legislación urbanística extremeña no recibe categorización, se insertan los terrenos que el PGM decida que son aptos para ser transformados por la urbanización, en las condiciones y los términos prescritos por la LSOTEX. Esta clasificación no podrá ser arbitraria, y según el artículo 10 de la LSOTEX, deberá justificarse en relación a "la dinámica y la demanda de transformación previsibles en el municipio" así como, mostrar "su idoneidad para la producción de un desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible".
- Suelo No Urbanizable: esta clase de suelo recibirá la naturaleza de suelo residual. Por lo tanto, la LSOTEX no sigue los preceptos de la ley estatal, LS98 (vigente en el momento de aprobación de la legislación autonómica), y mantiene esta consideración en la definición de parte del SNU. Según el artículo 11 de la LSOTEX, el SNU podrá categorizarse en SNUP y SNUC. De este modo, pertenecerán al SNUP los terrenos que el PGM adscriba a esta clase de suelo por:
    - Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres con finalidad protectora

de la integridad y funcionalidad de cualesquiera bienes de dominio público.
- Ser merecedores de algún régimen urbanístico de protección o, cuando menos, garante del mantenimiento de sus características por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico.
- Ser procedente su preservación del proceso urbanizador por tener valor agrícola, forestal o ganadero, o por contar con riquezas naturales.

En función de los criterios que cumplan de los anteriormente expuestos, el SNUP podrá subcategorizarse en:

- SNUP ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno.
- SNUP estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal.
- SNUP de infraestructuras y equipamientos.

En cuanto al SNUC, su delimitación obedece a la definición residual del suelo, aunque bien es cierto que los criterios expuestos en la LSOTEX, apelan a su valor territorial para conseguir un desarrollo urbano sostenible:

- Resultar objetiva y razonadamente inadecuados para su incorporación inmediata al proceso urbanizador, bien sea por sus características físicas, bien sea por su innecesaridad para un desarrollo urbano racional, de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan General Municipal, y, en su caso, por los instrumentos de ordenación del territorio y por los Criterios de Ordenación Urbanística, si así lo establecieran.

5.2.3. Planes Generales de Ordenación Urbana

Los PGOU, figura de planeamiento urbanístico por excelencia dentro de la legislación estatal urbanística, han tenido una escueta representación en el panorama extremeño en correspondencia con la raquítica red urbana de la región. Como ya hemos comentado, su destino principal, fijado por las leyes, era el de ordenar los grandes centros urbanos y los municipios más dinámicos en materia demográfica y en urbanística. A tenor de los datos, este precepto se cumplió a rajatabla en esta CCAA. Así, todos los municipios que componen el G-7 extremeño tienen o tuvieron vigente una figura de este tipo. A ellos se unen otros con cierta relevancia como Navalmoral de la Mata, Olivenza y Zafra. De hecho, según los datos del SITEX, todos los municipios de esta relación comenzaron su andadura en la planificación urbanística de la mano de este instrumento. Únicamente, Plasencia y Zafra intentaron, sin éxito, aprobar con anterioridad unas NNSS.

En la actualidad, sólo 4 municipios mantienen esta figura que, aun siendo muy completa, está hoy obsoleta: Mérida, Almendralejo, Zafra y Pueblonuevo del Guadiana (que asimiló esta figura de su municipio origen, Badajoz, al independizarse de él en 1999). A nivel municipal su

protagonismo es muy residual (1,03%), y limitado en el aspecto superficial (2,69%), aunque muy importante en cuanto a la población que aglutinan, que representa un 10,35% del total regional.

Su dinamismo en lo urbanístico queda reflejado por la repetida producción de este tipo de instrumentos dentro de los ámbitos municipales. Así, municipios como Mérida y Don Benito han tenido vigentes hasta 4 PGOU distintos, mientras que otros, como Almendralejo, Badajoz, Cáceres, Olivenza y Plasencia contaron con 3, resultando la cifra de 2 mínima en esta relación.

La obsolescencia de los PGOU no se fundamenta en su capacidad y herramientas para ordenar urbanísticamente los municipios, ya que, como figura más avanzada dentro de las normas estatales, disponía de todas ellas. De este modo, la clasificación y categorización urbanística que realizan es completa. Sin embargo, por el inexorable paso del tiempo su adaptación a la realidad territorial resulta cada vez más deficiente y subordinada a las modificaciones puntuales. Su potencialidad queda sesgada por la inadaptación a la LSOTEX, lo es particularmente importante por las dinámicas urbanísticas que estos centros urbanos experimentan y su peso territorial, que en el caso de Mérida (tercer término municipal más extenso de Extremadura y vigésimo de España), son aún más preocupantes. Amén de las citadas modificaciones, resulta importante destacar que los PGOU vigentes hoy en Extremadura responden a cuerpos legales distintos. De esta forma, los instrumentos de planeamiento urbanístico de Pueblonuevo del Guadiana y Zafra fueron puestos en vigor en el año 1989, por lo que se insertan en el periodo de vigencia del TRLS76. Por su parte, el PGOU de Almendralejo fue aprobado en 1996, de ahí que responda a los preceptos del TRLS92, derogado por el TC, mientras que en Mérida, su instrumento de planeamiento fue puesto en vigor en el año 2000, bajo los parámetros fijados por la LS98.

De cara al futuro, de entre los municipios con un PGOU vigente en Extremadura, todos, excepto Mérida (epicentro de la Administración Regional), han iniciado los trámites para adaptarse a la LSOTEX. El futuro PGM de Almendralejo es el más avanzado en el procedimiento, pues ha conseguido AP con fecha de 25 de mayo de 2017. Le siguen Zafra, ya que su PGM ha conseguido AI con fecha de 13 de mayo de 2014, y Pueblonuevo del Guadiana, todavía en fase de redacción y sin aprobación de ningún tipo.

5.2.4. Normas Subsidiarias de Planeamiento

La validez y adaptación de las NNSS a las necesidades del contexto extremeño, pero también español, las sitúan como la figura de planeamiento urbanístico más prolífica. De hecho, se encuentran vigentes en el 53,61% de los municipios extremeños (208 municipios), y en el 38,56% de los españoles. Su destino de aplicación, municipios intermedios con dinámicas urbanísticas dispares, y su contenida magnitud documental (no reñida con una óptima división urbanística del suelo y amplias posibilidades para regular el crecimiento urbanístico), explican su éxito. Bajo su regulación se encuentra actualmente un 54,78% del territorio extremeño y el 41,39% de su población. Además, su repercusión territorial ha sido mucho mayor a lo largo de la historia, ya que su vigencia ha resultado un estadio intermedio para determinados municipios. Así, aparte de en los municipios ahora presentes, ha servido como precedente de otros instrumentos más complejos como los PGOU o los PGM, pero también como un avance y mejora técnica con respecto a los PDSU.

En Extremadura, 23 municipios adaptados a la LSOTEX han tenido vigente una o varias NNSS de forma precedente (ninguna localidad paso de tener vigente unas NNSS a un PGOU), mientras que en 158 de los municipios en que están presentes ahora, también lo estuvo un PDSU. Esto quiere decir que las NNSS han sido el único instrumento de planificación urbanística conocido y vigente en 50 municipios extremeños (12,89%).

Si nos detenemos en el examen de la principal crítica que se les hace a las NNSS, su antigüedad y, por lo tanto, desactualización, debemos mencionar que el periodo medio de validez de las ahora vigentes se sitúa en 20 años aproximadamente[66]. La mayor parte de las NNSS vigentes fueron aprobadas en la década de los 90, sin embargo, existe una alta desviación típica con respecto a la media expuesta, ya que la aprobación de instrumentos de este tipo prosiguió tras la promulgación de la LSOTEX en el año 2002 (gracias a las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta que la propia ley establecía). En ellas, se instauraba la posibilidad de completar la aprobación de cualquier figura de planeamiento si ésta había obtenido, al menos, la AI en el momento de puesta en vigencia de la ley autonómica, o fuera necesario adaptar sus preceptos a los fijados por la LSOTEX con respecto a la ordenación estructural. A esta reglamentación se han acogido la cifra, nada desdeñable, de 59 municipios, siendo el último en hacer uso de ella Cordobilla de Lácara, que el 3 de agosto de 2010 publicó en el DOE la AD de la homologación de sus NNSS a las disposiciones de la LSOTEX.

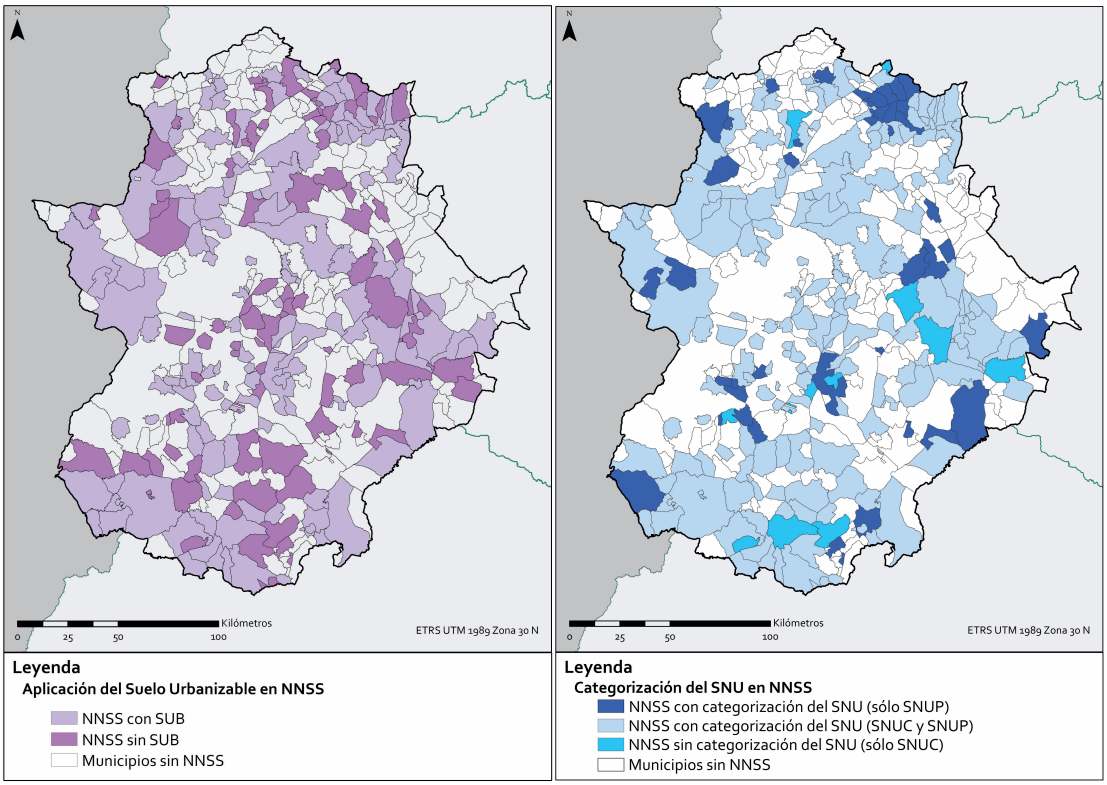


Figura 45. Tratamiento del SUB (izquierda) y SNU (derecha) en las NNSS vigentes de Extremadura. Fuente: SITEX, Junta de Extremadura. Elaboración propia.

[66] Para realizar este cálculo se ha tomado como referencia la fecha de publicación en el DOE de la AD de los instrumentos de planeamiento y el 5 de septiembre de 2018, por ser esta la fecha final de concesión de la Ayuda FPU del MECD.

Este carácter flexible en función de las necesidades de cada municipio, ha propiciado que el tratamiento del suelo sea muy dispar entre las localidades, aun contando con una figura de planeamiento urbanístico del mismo tipo. Si recordamos el TRLS76 y el RPU78, las NNSS podrían dividirse entre aquellas que clasifican SUB y aquellas que no lo hacen (Figura 45). Dentro de las primeras, en Extremadura encontramos una mayoría (123; 59,13%), por lo que el resto de NNSS realizan una división urbanística del suelo, a nivel de clasificación, que se asimila a la que practican los PDSU (discriminación básica entre SU y SNU).

Sin embargo, la capacidad de las NNSS para categorizar cada una de las clases urbanísticas de suelo establecidas, es un elemento que marca la diferencia con los PDSU. Al igual que la triple clasificación del suelo tiene un carácter potencial, la categorización del SNU por las NNSS puede desarrollarse o no. Generalmente, la omisión en esta tarea propicia la clasificación de todo el término municipal, a excepción del SU y SUB, en SNUC. Bajo esta situación se encuentran un total de 11 municipios, lo que corresponde superficialmente con 1.367,79 km^2 (3,28% del total regional).

Si comparamos ambas características (NNSS sin SUB, ni SNUP), resulta que Extremadura alberga 6 municipios que, aun contando con unas NNSS vigentes, su verdadera aplicación les acerca a las capacidades de un PDSU (Bodonal de la Sierra, Corte de Peleas, La Garganta, Llerena, Siruela y Villagonzalo).

No obstante, también existen casos opuestos con respecto a la categorización del SNU, lo que significa la inclusión de todo el término municipal, a excepción del SU y SUB, en SNUP. Bajo esta situación se encuentran 41 municipios con NNSS vigentes, lo que significa un 8,58% del territorio regional.

5.2.5. Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano

Los PDSU, como ya indicamos en el apartado legislativo, han abierto un debate sobre su naturaleza como instrumentos de planificación urbanística. Para algunos autores, este documento sólo supone un deslinde formal del SU, en el que, por oposición a éste, nace otra categoría de suelo dentro del término municipal, que es el SNU. La utilidad que antaño tuvieron ahora suscita importantes dudas, especialmente, en todo aquello que respecta a la protección del territorio. El paso del tiempo los ha convertido en "documentos anacrónicos e inútiles desde el punto de vista urbanístico y territorial", ya que "adolecen de una completa desregulación del SNU" (Jiménez & Campesino, 2015, p.167). Su antigüedad media es muy elevada (32,30 años). Sirva de ejemplo que el último PDSU puesto en vigor de los actuales (Aliseda), supera los 25 años de vida útil.

El escaso o nulo crecimiento urbanístico de muchos municipios extremeños, así como unas expectativas escasas de que éste vaya a producirse en el futuro, ha propiciado la supervivencia de esta figura, en origen transitoria, cuyo objetivo principal era completar la división urbanística del suelo en todo el territorio nacional. Para aumentar la celeridad del proceso, su contratación se realizó "en bloque". Si analizamos los datos del SITEX, este *modus operandi* resulta manifiesto, ya que no es difícil encontrar equipos redactores que elaboraron una o dos decenas de PDSU, todos ellos aprobados en el corto plazo de 3-4 años. La sencillez técnica del trabajo, y la escueta documentación que les acompañaba, posibilitaban este hecho.

Del mismo modo que en las zonas de gran demanda inmobiliaria, la ordenación y protección del medio están subordinadas al crecimiento urbanístico, en los espacios donde hay vigente un PDSU y este dinamismo constructivo no está presente, el territorio se encuentra perjudicado. Este hecho se debe a la, ya comentada, equiparación conceptual entre el planeamiento urbanístico y el desarrollo urbanístico, que erróneamente ha desplazado a la ordenación urbanística, como cometido de los instrumentos de planificación. Como si de una deducción lógica se tratara, se ha venido aplicando la fórmula de que a un menor desarrollo urbanístico le corresponde una figura de menor rango y alcance, y a ésta una menor protección del SNU y, en definitiva, del territorio.

Ante las dificultades impuestas por la LSOTEX para innovar el planeamiento dentro de pequeños municipios sin medios humanos y técnicos, se une la percepción de que esta actualización resulta innecesaria por la "petrificación" del casco urbano. Los responsables municipales, encargados de iniciar el procedimiento de adaptación a la legislación autonómica, sólo encuentran consecuencias negativas para sus aspiraciones políticas. Éstas son dependientes de la volatilidad que sus opciones tienen dentro de un sistema que mantiene su carácter bipartidista en la escala municipal. De forma paralela, la proliferación de viviendas en el SNU difícilmente se traduce en repercusiones negativas en el plano político, algo que si ocurriría en el caso de llevar a cabo una acción decidida contra las ya implantadas. De todas formas, esta argumentación podría resultar válida para cualquier municipio, independientemente del tipo de instrumento de planificación urbanística que tenga vigente.

En atención a lo dicho, los PDSU son la segunda figura con mayor representación por municipios en el ámbito regional. Así, están vigentes en 116 municipios, que representan superficialmente el 18,80% del territorio regional y acogen al 5,87% de su población. Al igual que ocurre con las NNSS, su peso ha ido disminuyendo progresivamente por la evolución del planeamiento (NNSS o PGOU), o por la adaptación de los municipios a la LSOTEX (PGM). De hecho, hasta un 81,44% de los municipios extremeños tienen o han tenido vigente un PDSU.

Como ya expusimos, supusieron el inicio de la planificación urbanística para muchos municipios, por lo que además de en los que ya está vigente, lo estuvieron en otros 199 que en la actualidad tienen otros instrumentos de planificación. De entre estos, 4 municipios pasaron directamente de contar con un PDSU a tener vigente un PGMS. Otros 37 alcanzaron un PGM, la mitad de manera directa (19), y el resto pasando por unas NNSS. Por último, como ya indicamos en el apartado anterior, 158 estuvieron vigentes en municipios donde hoy lo están unas NNSS. Esto significa que ningún municipio extremeño llegó a completar la jerarquía de instrumentos de planificación urbanística implantada por la legislación estatal (PDSU, NNSS y PGOU).

5.3. EL NUEVO MODELO PROPUESTO POR LA LOTUS

El Anteproyecto de la LOTUS diseña un nuevo modelo con cambios profundos para la planificación urbanística. En primer lugar, la potencial nueva consideración de la organización territorial establece una clara división basada en términos demográficos que determinará la aplicación de unos u otros mecanismos. Así, el sistema territorial de núcleos urbanos distingue entre:

- Núcleos de base del sistema territorial: su definición pertenece a las DOT y los PT, aunque en ausencia de esta determinación se considerarán parte de este grupo todos aquellos con una población inferior a 5.000 habitantes:
- Núcleos de relevancia: al igual que en el grupo anterior, pertenecerán a este conjunto los que designen las DOT y las PT, resultando integrados en el mismo, en ausencia de esta delimitación, aquellos con una población igual o superior a 5.000 habitantes.

Este hecho supone realizar una clara división entre aquellos municipios que todavía mantienen un cierto poder vertebrador y características urbanas o próximas a esta naturaleza, y el resto de municipios, pertenecientes, en diferente grado, al medio rural. Según los datos actuales del INE, dentro del primer grupo encontraríamos un total de 351 municipios, donde reside el 36,35% de la población, quedando el resto en el grupo de "núcleos de relevancia". Esta segmentación por tramos poblacionales (Figura 46) supone enfocar la ordenación territorial y urbanística en aquellas entidades administrativas municipales que son mayoritarias en Extremadura, es decir, las más pequeñas. Significa, por lo tanto, un giro con respecto a la ley vigente, la LSOTEX, que realiza un tratamiento casi-homogéneo (sólo mejorado mediante las modificaciones de la LSOTEX) entre los municipios, y el cual, ha derivado en un bajo índice de aprobación de instrumentos de planificación.

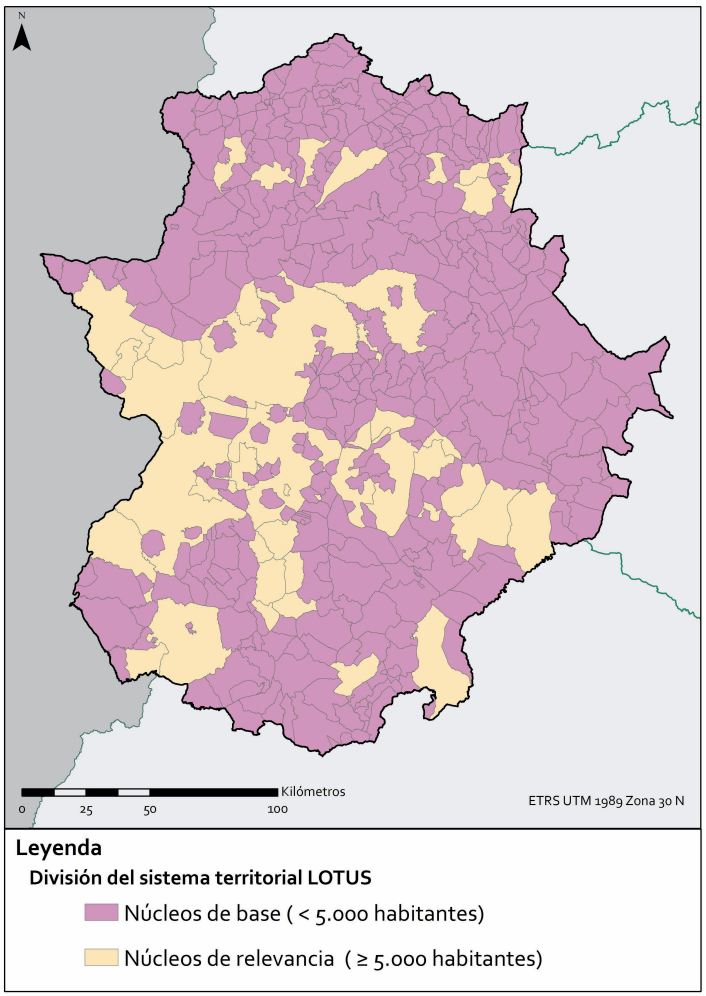


Figura 46. División del sistema territorial propuesto por el anteproyecto de la LOTUS.
Fuente: elaboración propia.

El sistema de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico también se modifica, por lo que pasamos a un nuevo sistema que sigue el siguiente esquema:

- Ordenación territorial
  1. Instrumentos de ordenación territorial
     a. Directrices de ordenación territorial.
     b. Planes territoriales.
     c. Planes de suelo rústico.
  2. Instrumentos de intervención directa:
     a. Proyectos de interés regional.
- Ordenación urbanística
  1. Instrumentos de planeamiento general.
     a) Plan General Municipal
  2. Instrumentos complementarios.
     a) Planes Especiales.
     b) Catálogos.
  3. Instrumentos de desarrollo.
     a) Planes Parciales.
     b) Estudios de detalle.
     c) Ordenanzas Municipales.
     d) Normas Técnicas de planeamiento.

En relación con esto, la innovación más importante se produce dentro de la estructura de los PGM y las competencias para aprobarlos. Así, esta facultad pertenecerá a la Administración Regional en el caso de la ordenación estructural (Plan Estructural Municipal), y a la Administración Local en el caso de la ordenación detallada (Plan Detallado Municipal).

La posible repercusión de la LOTUS para el SR y su protección va incluso más allá del propio sistema de instrumentos de planificación ideado. Así, la disposición adicional tercera de la LOTUS establece la imposibilidad de modificar los PDSU, salvo en el caso de que las modificaciones se realicen para clasificar o calificar parcelas de uso dotacional público. Esta innovación legislativa está motivada por el hecho de que, a base de modificaciones puntuales, los municipios con esta figura vigente iban ampliando su SU, por lo que no se veían en la necesidad de adaptarse a la legislación vigente, con la impronta negativa para el territorio que esto suponía por las propias características de este instrumento arcaico.

Otro de los aportes más relevantes es la potencial capacidad futura de los Planes Especiales para ordenar y gestionar los asentamientos en el SR. En el caso de que éste sea su objeto, serán nombrados como Planes Especiales de Asentamiento, que servirán también para regular la creación de nuevos asentamientos en esta clase de suelo.

En cuanto al régimen urbanístico del suelo se mantienen una serie de criterios básicos, como la triple clasificación del suelo, aunque existe un cambio de nomenclatura que resulta particularmente importante para este estudio y que esconde otras modificaciones más sutiles. Así, el suelo se podrá clasificar en:

- Suelo urbano (SU): en síntesis, pertenecerán a esta clase de suelo aquellos integrados en la red de servicios del núcleo urbano, o que carezcan de alguno

de ellos, así como las áreas ocupadas por la edificación en dos terceras partes (terrenos antes considerados como SUNC). Por último, se incluye también el SUB cuyas obras de urbanización, en ejecución del planeamiento, hayan sido recepcionadas. Se sigue optando por una categorización clásica del SU en SUC y SUNC, constituyendo ésta última aquellos terrenos integrados en la trama urbana o el SU en los que el planeamiento prevea una actuación de transformación urbanística.

- Suelo rústico (SR): debido a la permanencia de su carácter residual, pertenecerán a esta clase de suelo todo aquel que no sea considerado urbano. No obstante, la LOTUS realiza una triple categorización[67] que se articula de la siguiente forma:
    - SR Especialmente Protegido: definido según los criterios expuestos en la LS75 para el SNUEP.
    - SR Protegido: delimitado según los criterios que la LS75 utiliza para clasificar el SNUP.
    - SR Restringido: espacialmente puede representar en un primer momento aquellos espacios anteriormente delimitados como SNUC, aunque su justificación "de forma motivada y objetiva" sugiere la supresión de su anterior carácter residual. A esta categoría pertenecerán los terrenos que "son vulnerables a distintos tipos y categorías de riesgos por lo que deben evitar o limitar la implantación de usos, actividades y edificaciones y los posibles desarrollos urbanísticos".
- Suelo urbanizable (SUB): desde su definición, esta clase de suelo se concibe por su naturaleza transitoria, que surge espacialmente desde parte del SR. De forma concreta, podrán ser integrables en él todos aquellos terrenos que no estén afectados por una protección sectorial y no se correspondan con el SU.

Entre los cambios más reseñables en este aspecto se encuentra la vuelta a la nomenclatura para el SNU presente en la primera legislación española de suelo, la LS56. Este hecho, que puede parecer anecdótico y simbólico, evidencia una valoración intrínseca del mismo a partir de sus valores y no desde una visión estrictamente urbanística, así como demuestra la incongruencia que suponía denominar un suelo como "no urbanizable" cuando la ley permitía tanto su urbanización y su edificación (por canales excepcionales). Además, los procesos de urbanización irregulares aquí estudiados demuestran que se trata de un suelo más urbanizado y edificado que el propio SU y SUB en muchos de los municipios extremeños.

Sin embargo, este matiz "positivo" que se quiere implantar en el SR juega posteriormente en contra de la protección del territorio. En este sentido, más importante que el aspecto ahora mencionado, es el cambio de los criterios a la hora de clasificar el SUB, lo cual afecta directamente al SNU. La innovación propuesta representa una acción contrapuesta a los valores de sostenibilidad que la ley, supuestamente, quiere implantar. De hecho, la nueva

[67] Según el Anteproyecto de la LOTUS esta categorización se podrá completar reglamentariamente mediante una subcategorización. La incluida en la LSOTEX y su RPLANEX, tendrá vigencia en la medida que se adapte a la nueva categorización y hasta que se apruebe un nuevo reglamento.

definición del SUB tiene notables paralelismos con la contenida en la LS98, ya calificada como la del "todo urbanizable" y la que mayor transformación urbanística ha provocado en España. De este modo, y aunque la ley proclame al SR como clase de suelo con carácter residual, el que de verdad opera con este sentido es el SUB, ya que la clasificación y categorización urbanística de terrenos como SR Restringido debe estar más justificada que la propia clasificación de terrenos como SUB.

De hecho, desaparece la justificación del SUB que realiza la LSOTEX, basada en un dimensionamiento ajustado "a la dinámica y la demanda de transformación previsibles" en cada municipio, y se sustituye por otra que incluya los terrenos "que se consideren necesarios e idóneos para su transformación e integración en la trama urbana". La LOTUS, por lo tanto, sigue el camino marcado por la legislación madrileña y navarra al suprimir *de facto*, aunque de manera parcialmente encubierta, la categoría de SNUC.

Aunque el Anteproyecto de la LOTUS fija como preferentes para la clasificación como SUB aquellas zonas colindantes al SU, se pueden provocar supuestos, bajo los nuevos criterios, de delimitación de zonas de transformación urbanísticas tangenciales al SR de Especial Protección. De este modo, la protección implantada por un equipo redactor a través de la categoría de SR de Protección puede ser revocada con facilidad posteriormente para incorporar esos terrenos al SUB.

Por último, en cuanto a los criterios de clasificación y categorización urbanística del suelo, se incluye la obligación de que "de forma superpuesta" a la categorización del SR que proponga el instrumento de planeamiento, éste deberá contener también las zonas de afección vigentes por la existencia de dominios públicos o protecciones derivadas de la legislación vigente. Este nuevo mandato, aunque no supone una garantía superior para la protección del territorio (ya salvaguardada por las propias leyes sectoriales que son preponderantes sobre las urbanísticas y territoriales y sus instrumentos), sí facilita y asegura la promoción de nuevas actividades en el mismo. En definitiva, se trata de una medida aclaratoria y de transparencia.

En relación a algunos de los aspectos que atañe de forma particular a esta tesis doctoral, el Anteproyecto de la LOTUS incluye dentro de los usos propios del suelo rústico todos aquellos que "sean ambientalmente sostenibles", para lo cual dispone una serie de criterios de ordenación sostenible en su artículo 37. Se trata, por lo tanto, de una definición de mínimos dentro de la cual podrían caber también los nuevos desarrollos rururbanos, siempre que se cumplan una serie de requisitos para la obtención de su autorización.

Una de las innovaciones más importantes es la nueva consideración de las agrupaciones de viviendas en el SR, entre las que se pueden incluir las irregulares y clandestinas. Así, y de manera eufemística, se renombran como asentamientos en SR, y quedan definidos como conjunto de edificaciones, construcciones o instalaciones que presentan unos indicadores, tales como densidad u ocupación, superiores a los estándares de sostenibilidad territorial establecidos para el SR.

Para tratar el problema del urbanismo ilegal en el SR desde la planificación urbanística se fijan dos tipos de figuras, una reformulada y con nuevas capacidades como los PT, y otra creada *ex novo*, como los Planes de Suelo Rústico (PSR). Ambas se incluyen dentro de los instrumentos

de ordenación territorial, los que supone un reconocimiento implícito de que el problema del urbanismo ilegal pertenece a la escala supramunicipal.

En primer lugar, a los PT les corresponderá la "definición pormenorizada del sistema de asentamientos, que distinguirá los núcleos de base territorial, los de relevancia y los asentamientos en suelo rústico". De forma particular, los PT deberán señalar dentro de estos últimos, aquellos que sean irregulares y, además, fijar "las condiciones para la ordenación de los considerados viables y las pautas para la extinción de los inviables".

Esta labor ya podía realizarse de forma voluntaria a través de la redacción establecida en la LSOTEX para este instrumento y, de hecho, algunos PT vigentes realizan delimitaciones de este tipo. Sin embargo, el Anteproyecto de la LOTUS aumenta el poder ejecutivo de esta figura, al suprimir sus restricciones para clasificar suelo e incluir dentro de sus determinaciones la elaboración de un "diagnóstico de incompatibilidades", destinado a registrar las modificaciones provocadas en el planeamiento urbanístico municipal por la aprobación de este instrumento.

Por último, y también dentro de sus determinaciones, se encuentra la obligación de fijar los criterios para la redacción del, o los, PSR, así como su delimitación espacial.

En segundo lugar, operan estos PSR, incluidos por primera vez dentro del marco normativo urbanístico extremeño. Ellos suponen una atención diferencial desde el plano territorial a la clase urbanística de suelo que resulta mayoritaria, el SR. Su documentación incluye la básica de cualquier figura de planeamiento, es decir, la memoria informativa (de análisis y diagnóstico), la memoria de ordenación (carácter justificativo), la normativa, y la documentación gráfica y planimétrica en correspondencia con los apartados anteriores.

La misión de los PSR no es sólo proteger esta clase de suelo, sino ordenarla. En este sentido, tiene una impronta especial para el tema estudiado, que puede ser particularmente beneficiosa para los pequeños (en términos demográficos) municipios. De hecho, dos de los tres supuestos que justifican su elaboración y aprobación van en esta línea (art. 55.2. Anteproyecto LOTUS):

- En caso de ausencia de planeamiento municipal.
- Que los instrumentos de ordenación urbanística vigentes en los municipios carecieran de ordenación del SR que garantice la protección de sus valores.
- Que sea solicitado por varios municipios comprendidos en el ámbito de un PT, para ser realizado en su ámbito.

Con las capacidades que se otorgan a este nuevo instrumento de planeamiento se buscan anular los efectos negativos de la supervivencia de instrumentos caducos como las NNSS y, especialmente, los PDSU. Por esta razón, los PSR deberán:

- Categorizar urbanísticamente y delimitar el SR.
- Establecer la regulación de cada categoría.
- Asegurar el carácter aislado de las construcciones y el respeto a todas las disposiciones de la Ley.

A pesar de esto, se rompe la tradición de que los instrumentos de planeamiento son preponderantes siempre sobre los planes urbanísticos. En este caso, sólo prevalecerá la nueva

clasificación y categorización en los supuestos de que los PSR hayan sido redactados por solicitud de los Ayuntamientos integrados en su ámbito. En el contexto particular de los PSR, el carácter de los mismos será más bien supletorio, y su validez deberá ser refrendada por los planes urbanísticos municipales que se aprueben posteriormente dentro de sus ámbitos o bien refutada y cambiada por una nueva clasificación y categorización del suelo, que en todo caso sí deberá respetar la preponderancia que siguen manteniendo los PT.

Este hecho responde a la voluntad de evitar una intromisión en la acción política municipal por parte de la Administración Regional, algo que se ve refrendado por el procedimiento de aprobación expuesto en el Anteproyecto de la LOTUS.

Este requiere como primer paso, antes de su elaboración, un acuerdo plenario de los municipios integrados. Este hecho garantiza una mayor participación en la elaboración del proceso, y una adecuación particular a cada término municipal, pero, por otro lado, significa un potencial impedimento para su elaboración o al menos para que ésta se produzca de una manera ágil.

Tras este acuerdo inter-municipal, el titular de la Consejería competente deberá firmar un acuerdo de redacción del PSR. Después de la elaboración del documento, este entrará dentro del procedimiento de aprobación.

En primer lugar, se procederá a una aprobación inicial, competencia del titular de la Consejería competente. Posteriormente se abrirá un plazo de información pública y un trámite de audiencia a los municipios afectados, ambos de dos meses. Seguidamente, la comisión de urbanismo y ordenación del territorio deberá emitir un informe, y en función de éste se producirá o no la aprobación definitiva por el titular de la Consejería competente. En caso de resultar positiva, deberá ser publicada su aprobación y contenido.

5.4. LA CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO EN EXTREMADURA

La clasificación urbanística del suelo es un ejercicio técnico multidisciplinar basado en análisis territoriales, sociales y demográficos a través de los cuales se delimita el espacio en atención a la realidad preexistente y su aptitud para acoger determinados usos, presentes y futuros, pero que, a su vez, está condicionado en última instancia por criterios políticos y de oportunidad.

La vigencia encadenada en la región extremeña de diversas leyes de suelo (tanto de ámbito estatal como autonómico), así como de los instrumentos de planificación urbanística que éstas han propuesto, han derivado en la actual mixtura de sistemas de clasificación del suelo.

Esto ha sido posible por la existencia de un marco normativo paulatinamente renovado, que no desplazado.

Es decir, el resultado de los marcos legales aún persiste, de ahí que convivan distintas tipologías urbanísticas de suelo y diferentes nomenclaturas. Por suerte, estas clases y categorías urbanísticas del suelo son equiparables en un alto grado, por lo que, en aras de homogeneizar criterios y denominaciones, se han utilizado las siguientes (Figura 47):

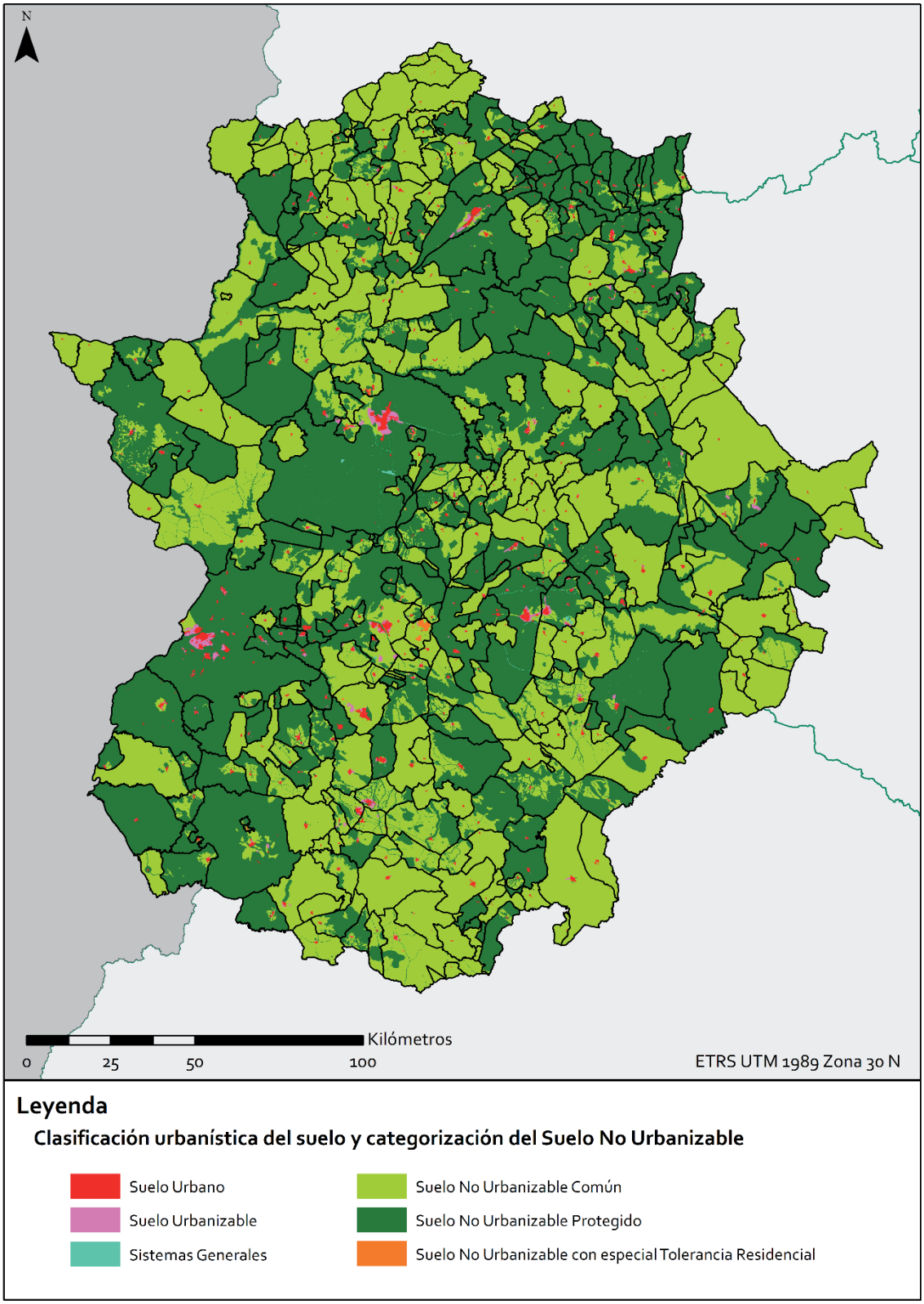


Figura 47. Clasificación y categorización urbanística del suelo en Extremadura.
Fuente: elaboración propia.

Clases de Suelo:

- Suelo Urbano (SU): no se toman en cuenta las posibles categorías de SUC y SUNC, por la irrelevancia de éstas para la consecución de los objetivos del trabajo.
- Suelo Urbanizable (SUB): no se contemplan las posibles categorías de SUB programado o delimitado y SUB no programado o no delimitado, por su innecesaridad para el alcance de los objetivos propuestos en este estudio.
- Suelo No Urbanizable (SNU): ámbito de estudio de la presente tesis doctoral.

En este nivel de análisis se incluyen también los SSGG, que, aun estando separados de los núcleos poblacionales, son considerados como superficie artificializada, semejable a la clase de SU.

En función de esta división urbanística del suelo, podemos establecer que el SNU en Extremadura es la clase urbanística de suelo con mayor representatividad territorial de la región (Tabla 16). Los 41.194,31 km² que abarca representan el 98,84% de la superficie total de la CCAA. Muy por detrás se sitúa el peso relativo de las siguientes clases, que ni siquiera llegan a significar la unidad porcentual de forma individualizada. Así, el SU de Extremadura sólo representa el 0,76% de la CCAA, mientras que el SUB ocupa únicamente el 0,35% de la misma. A estas cifras sólo queda sumar el 0,05% del territorio que se adscribe a los SSGG establecidos por el planeamiento urbanístico de los municipios de Extremadura.

Tabla 16.
Reparto de las clases urbanísticas de suelo en Extremadura.

	Superficie	
	km²	Porcentaje
SU	316,92	0,76
SUB	146,12	0,35
SNU	41.194,31	98,84
SSGG	22,15	0,05
Total	41.679,50	100

Fuente: elaboración propia.

Estos guarismos indican que sólo 485,19 km² en Extremadura tienen ejecutado o asignado un aprovechamiento urbanístico (con la excepción de las habilitaciones reguladas por los ECU para el SNU). Asimismo, estos datos muestran que los esfuerzos del planeamiento urbanístico se dirigen específicamente a una porción diminuta en términos superficiales del territorio, mientras que el SNU, con una dimensión 85 veces superior a la que representa la suma de las restantes clases de suelo (SU+SUB+SSGG), aparece relegado en cuanto a su gestión (de forma clara dentro de los PDSU y las NNSS que no categorizan el SNU), como en los aspectos formales de la planimetría.

Esta afirmación no excluye la necesidad de enfatizar la ordenación del SU, que *grosso modo*, constituye el espacio en el que habita de forma principal la población de Extremadura. Tampoco pone en duda la oportunidad de gestionar de manera precisa el espacio en que ésta se desarrollará, el SUB. Pero sí reclama una atención igualitaria para el SNU, factible en la

actualidad gracias a los avances tecnológicos, puesto que esta redundará en la ordenación de las otras dos clases de suelo.

El SU es, junto con el SNU, la única clase de suelo que aparece en todos y cada uno de los instrumentos de planeamiento vigentes. Esto significa que 383 de los 388 municipios de Extremadura cuentan con una delimitación del propio SU. Esta demarcación depende de los estándares urbanísticos antes expuestos, por lo que existe una correlación lineal positiva muy ajustada entre la población existente y la superficie clasificada como SU (Figura 48).

El comportamiento general de la muestra indica una mayor densidad en las ciudades que en los pueblos, lo cual es debido principalmente a la utilización predominante de tipologías de vivienda en bloque colectivo dentro de los núcleos urbanos, y de tipología unifamiliar en los municipios rurales. A pesar de esto, las variaciones demográficas y los criterios empleados por los equipos redactores para establecer la demarcación del SU pueden hacer variar el comportamiento individual de cada municipio en comparación con la muestra total. Estas diferencias son más apreciables dentro del grupo de pequeños municipios rurales, dónde las variables citadas hacen que localidades con un rango demográfico compartido presenten densidades demográficas del SU tan dispares.

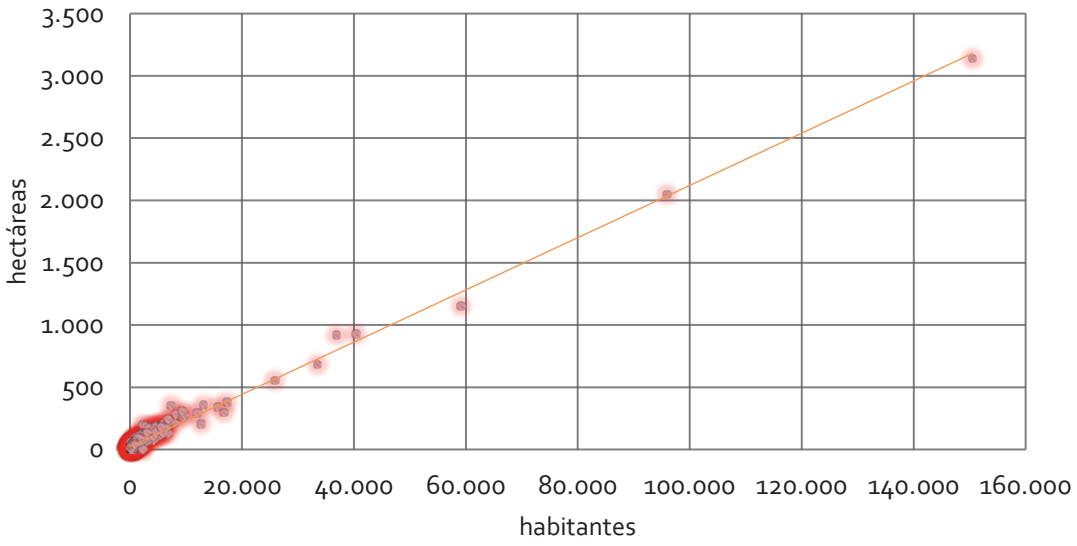


Figura 48. Correlación entre el número de habitantes y el tamaño del SU en los municipios extremeños. Fuente: elaboración propia.

En cuanto al SUB (Figura 49), a pesar de su uso anómalo en la tarea de regular o legalizar crecimientos rururbanos espurios (algo que se desarrollará en epígrafes posteriores), la vocación principal de esta clase de suelo es servir al crecimiento urbano de un núcleo poblacional, ya sea por motivos de necesidad residencial o de espacio productivo o de servicios.

Esta necesidad ha sido tomada como obligación dentro del contexto desarrollista que envuelve el ejercicio de la práctica urbanística, por lo que, con honrosas excepciones, se entiende como inimaginable la revisión de una figura de planeamiento sin la inclusión de esta clase de suelo.

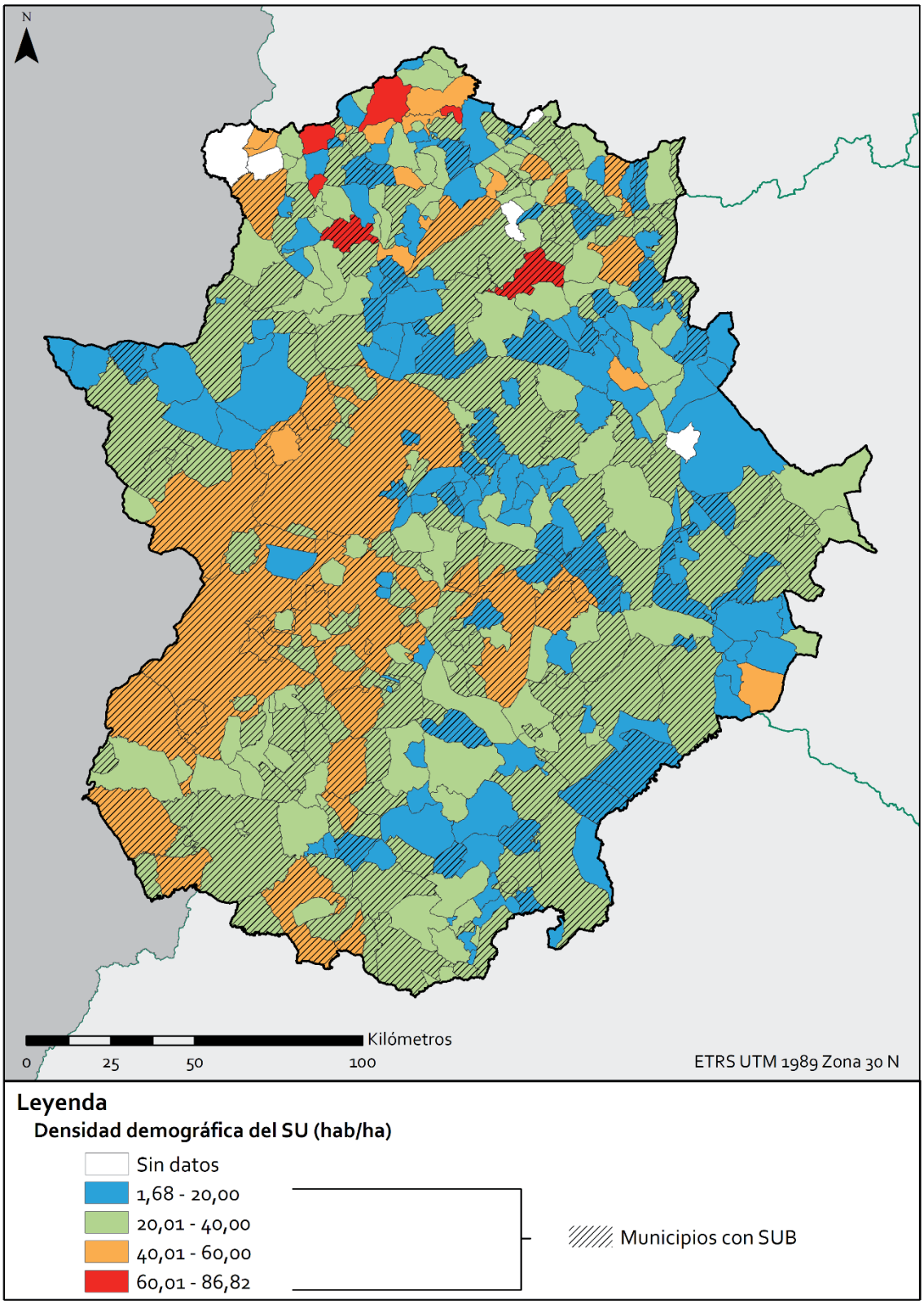


Figura 49. Densidad demográfica del SU en los municipios extremeños y existencia de SUB. Fuente: elaboración propia.

De hecho, las particularidades socioeconómicas de esta región indican que para buena parte de los municipios extremeños, lejos de necesitar la clasificación de SUB o incrementar su tamaño, urge la colmatación o consolidación del SU y SUB preexistente. No obstante, es cierto que la

innovación y diversificación de los sectores económicos necesita nuevos espacios, por lo que es necesario optar, bajo determinadas circunstancias, por la clasificación de SUB, a pesar de que éste no se apoye en las tendencias actuales y sí en las expectativas.

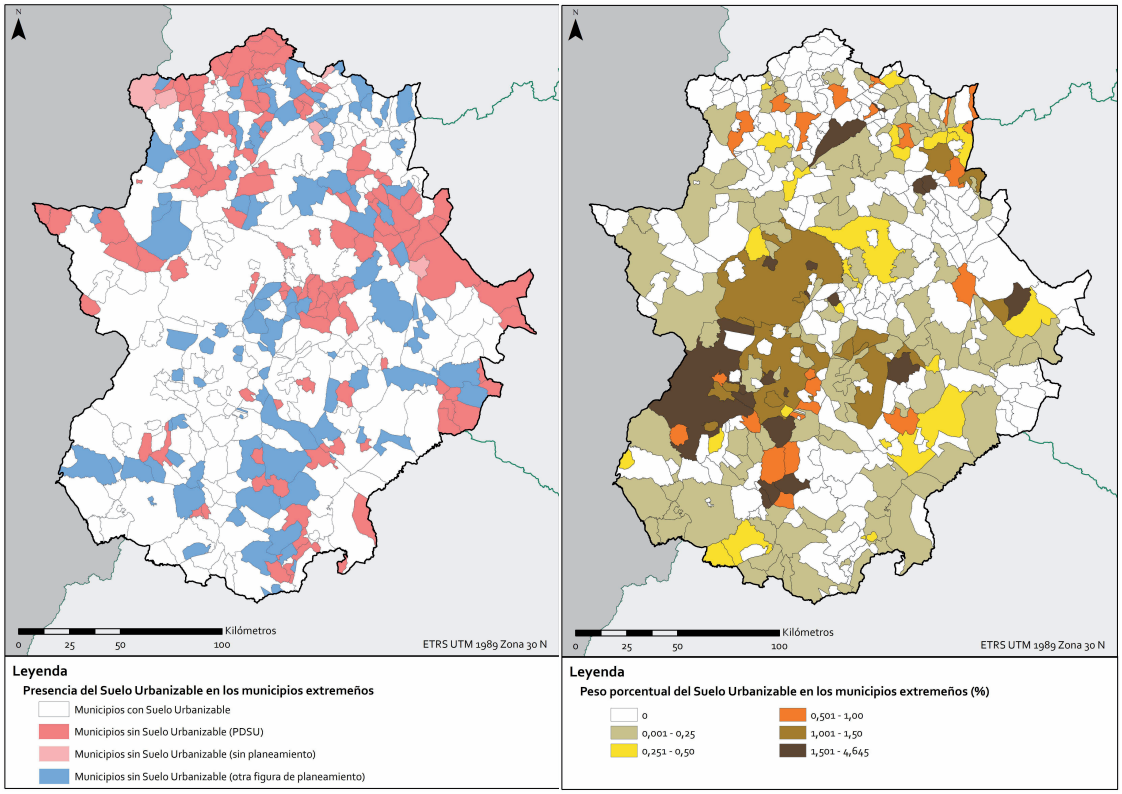


Figura 50. Presencia (izquierda) y peso porcentual (derecha) del SUB en los municipios extremeños. Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el estado de planeamiento urbanístico actual impide definir un espacio con estas características en 121 de los 388 municipios extremeños (fundamentalmente municipios rurales con dinámicas demográficas muy regresivas), lo que significa aproximadamente una quinta parte del territorio (Figura 50). Este grupo está compuesto por los 116 municipios con PDSU vigentes y los 5 sin planeamiento urbanístico (Tabla 17). Ninguno de ellos podrá aportar una solución a la construcción irregular en SNU desde el planeamiento si no procede a revisar su figura y adaptarla a la LSOTEX.

Tabla 17.
Presencia del SUB en los instrumentos de planificación urbanística general de Extremadura.

	Con SUB	Sin SUB
Sin Planeamiento	-	5
PDSU	-	116
NNSS	123	85
PGOU	4	-
PGM	45	10
Total	172	216

Fuente: elaboración propia.

Al grupo de municipios sin SUB debemos sumar aquellas localidades que, aun teniendo la capacidad para clasificar esta clase de suelo, gracias a sus figuras de planeamiento (NNSS o PGM), no han considerado oportuno realizarlo. Por lo tanto, nos encontramos ante una situación totalmente distinta, ya que a pesar de que estos municipios no han agotado las posibilidades que ofrecen sus instrumentos de planeamiento, sí cuentan con un margen suficiente para modificar este hecho sin recurrir a una renovación completa de su figura vigente.

Dentro de este grupo cabe destacar la decena de municipios adaptados a la LSOTEX[68] que, en contra de lo esperable, han decidido mantener una clasificación del suelo bipartita (SU y SNU).

En síntesis, el número de municipios sin SUB representa el 55,67% del total, lo que sitúa en menos de la mitad la cifra de municipios con SUB clasificado. Entre estos últimos se encuentra la mayor parte de los municipios con NNSS y PGM, así como todos los que tienen vigente un PGOU. La proporción directa entre el número de habitantes y el tamaño del SUB desaparece, ya que, si bien se mantiene una correlación positiva en líneas generales, no son pocas las excepciones en las que no existe una relación entre las dinámicas demográficas observadas y la existencia de SUB. Las situaciones que escapan de la correlación se concentran mayoritariamente en municipios con menos de 5.000 habitantes (Figura 51), dónde la ausencia de SUB se manifiesta en el 61,25% de los casos.

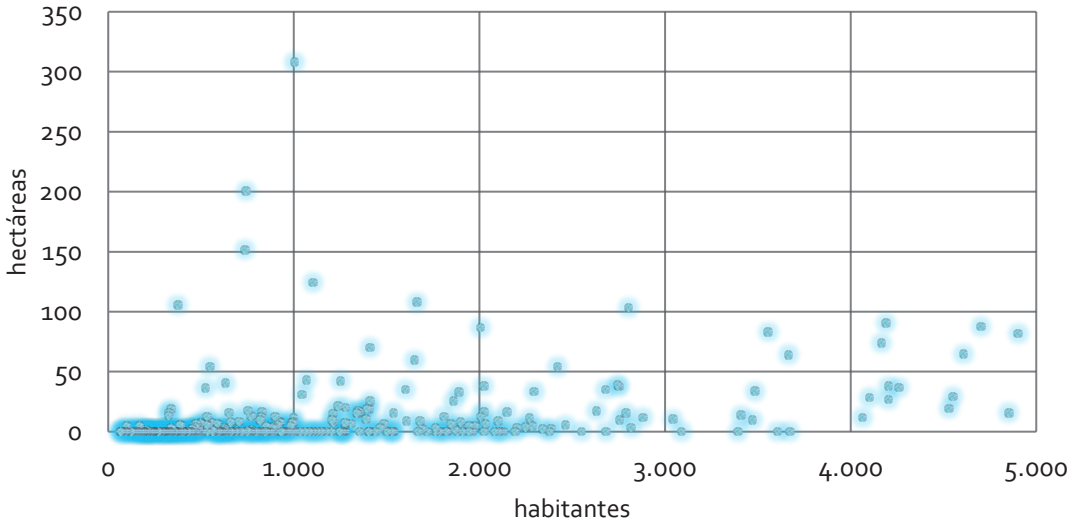


Figura 51. Correlación entre el número de habitantes y el tamaño del SUB en los municipios con menos de 5.000 habitantes en Extremadura.
Fuente: elaboración propia.

5.4.1. El Suelo No Urbanizable en Extremadura

Debido a que el SNU se constituye como el marco territorial de trabajo, se ha incidido en la división que de él realizan los distintos instrumentos de planeamiento. Para hacer factibles las

[68] Los municipios cuyo PGM no clasifica SUB son Albalá, Bohonal de Ibor, Casillas de Coria (PGMS), Guadiana del Caudillo, Hinojal, Oliva de Mérida, Oliva de Plasencia, Rosalejo, Táliga y Villanueva de la Sierra.

comparativas municipales y mejorar la comprensión del estudio, se ha utilizado la siguiente categorización:

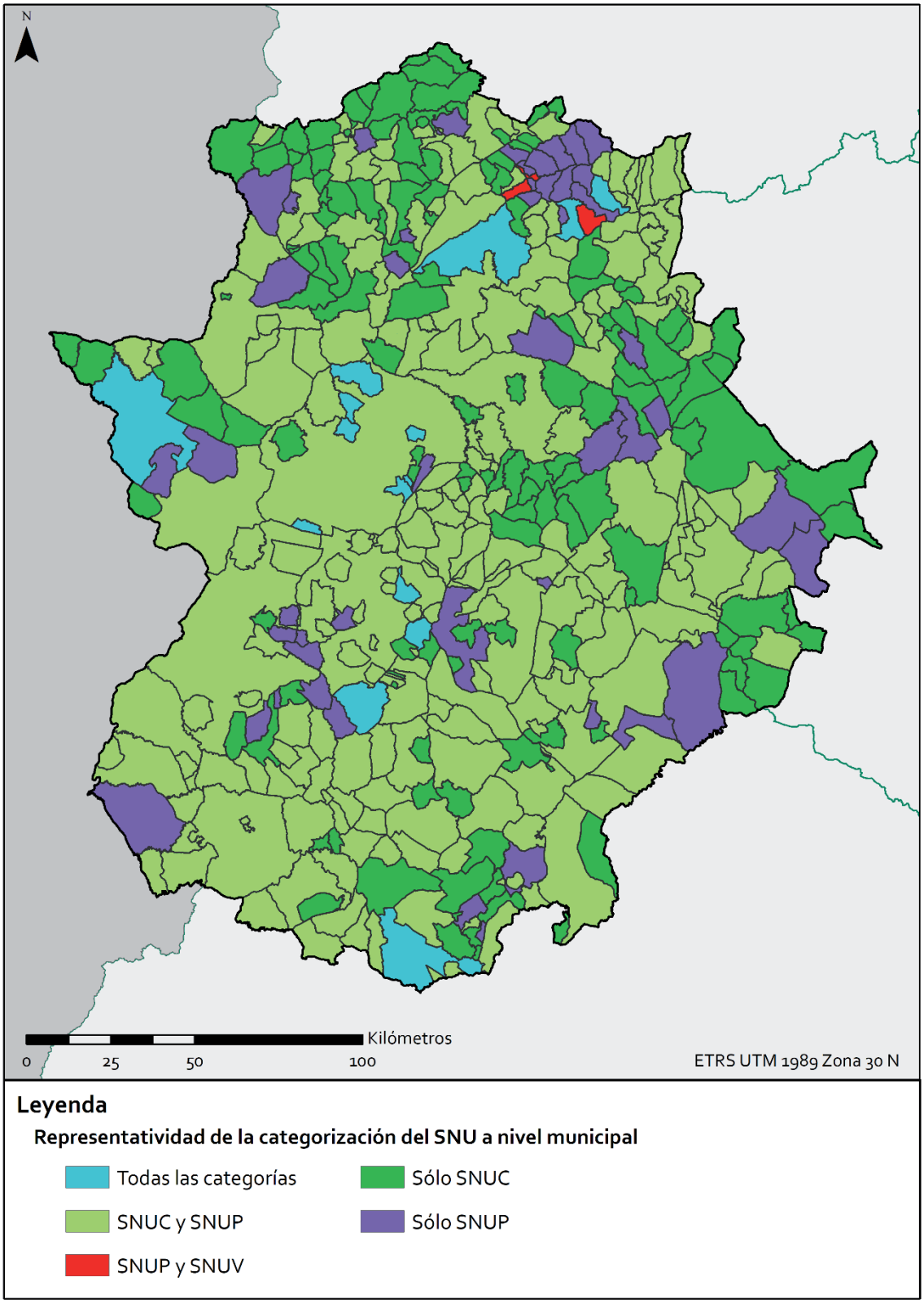


Figura 52. Representatividad de la categorización del SNU en los municipios extremeños.
Fuente: elaboración propia.

Categorías de SNU:

- Suelo No Urbanizable Común (SNUC): en ella se incluyen aquellas categorías de SNU sin protección, denominadas de forma homónima por la LSOTEX y sus instrumentos, y como SNU genérico u ordinario por instrumentos pre-LSOTEX.
- Suelo No Urbanizable Protegido (SNUP): ésta incluye aquel SNU que goza de algún tipo de protección, ya sea por cuestiones sectoriales o por las proporcionadas en la propia figura de planeamiento.
- Suelo No Urbanizable con especial tolerancia residencial o destinado a viviendas (SNUV): este tipo de SNU pertenece en realidad al rango de las subcategorías urbanísticas de suelo. Por sus características en cuanto a protección del territorio podrían ser inscritas dentro del SNUC, pero debido a su especial enfoque con respecto al tema de estudio, se establecen como una categoría del SNU más.

En el examen de la representatividad territorial de cada una de estas categorías nos encontramos un nivel muy parejo entre las dos primeras. Así, el SNUC significa el 47,87% de todo el SNU, mientras que el SNUP ocupa el 52,09%. El ínfimo restante (0,04%) está representado por el SNUV. Sin duda, este equilibrio entre categorías de SNU está sostenido por la persistencia de instrumentos que no pueden categorizar urbanísticamente suelo (PDSU), así como por aquellos instrumentos que no agotan sus potencialidades para este cometido (NNSS, PGOU y PGM). En suma, el SNUC está presente en 339 de los 388 municipios extremeños (Figura 52), siendo la única categoría existente en 133 casos. Dentro de aquellos en que no lo está, cabe destacar los municipios con PGM (Herrera del Duque, Torre de Miguel Sesmero, Guadiana del Caudillo, Jaraicejo y Torrequemada). En el resto, la figura en vigor son unas NNSS.

La presencia territorial del SNUP a nivel municipal es muy inferior, ya que se localiza en 255 municipios extremeños (principalmente por la permanencia de los PDSU). Aun así, el suelo ocupado por esta categoría logra superar al clasificado como SNUC, gracias a la necesidad y cuasi obligación de proteger determinados elementos dentro de los instrumentos de planeamiento urbanístico con capacidad para hacerlo. La coexistencia de ambas categorías a nivel municipal es un hecho en 206 municipios extremeños.

En relación a la continuidad y lógica espacial de la categorización urbanística del suelo, resulta disonante la existencia de "fronteras duras" entre términos municipales con todo su territorio clasificado como SNUC y términos municipales sólo con SNUP. Esto es un claro indicador de la urgencia de la actualización de todo el planeamiento urbanístico municipal, ya que la ausencia de categorización de determinados espacios (por incapacidad de las figuras de planeamiento) está repercutiendo en la salvaguarda y gestión óptima del territorio. Por último, el SNUV existe en 16 términos municipales, aunque su presencia siempre está acompañada del resto de categorías (13) o sólo de SNUP (3).

5.4.1.a. Subcategorización del SNUP

La última división posible en el análisis regional es la subcategorización del SNU. Cada uno de los instrumentos de planificación urbanística existentes tiene capacidad para crear cuantas subcategorías de SNU quiera, lo que convierte en imposible un análisis comparado. Para

solventar este obstáculo, se ha procedido a realizar un compendio de todas ellas ajustándonos, al máximo posible, a la subcategorización que se extrae del texto de la LSOTEX (Figura 53). De esta forma, sólo se han establecido 4 tipologías distintas de SNUP:

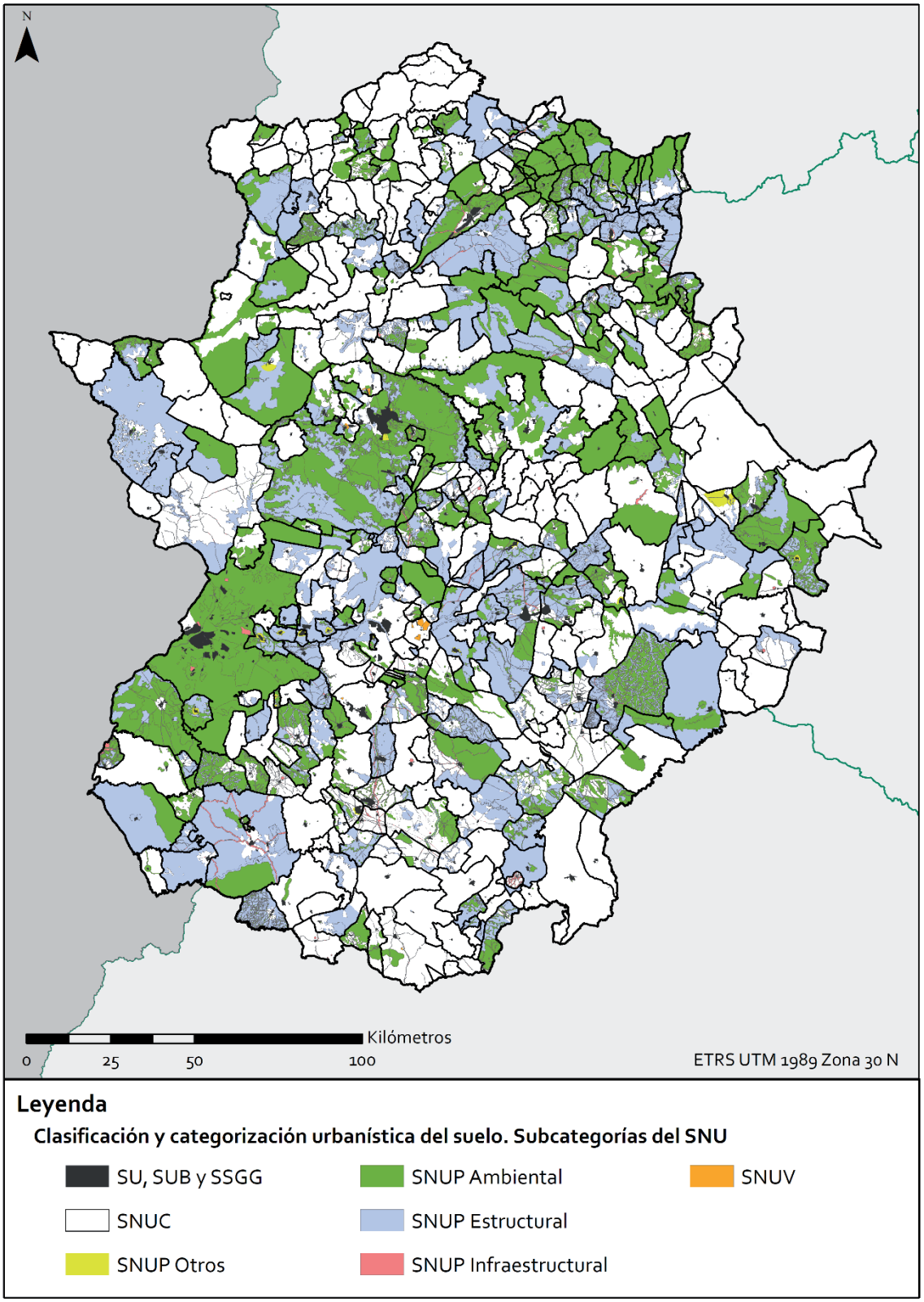


Figura 53. Categorización del SNU en Extremadura.
Fuente: elaboración propia.

Subcategorías de SNUP:

- SNUP ambiental: categoría contenida en la LSOTEX, definida anteriormente en el apartado dedicado a la categorización del suelo en los PGM.
- SNUP estructural: categoría contenida en la LSOTEX, definida anteriormente en el apartado dedicado a la categorización del suelo en los PGM.
- SNUP de infraestructuras y equipamientos: categoría contenida en la LSOTEX, definida anteriormente en el apartado dedicado a la categorización del suelo en los PGM.
- SNUP Otros: no incluida en la LSOTEX, pero considerada dentro de este estudio como una categoría adicional miscelánea, por no ajustarse a ninguna de las anteriores. De hecho, sus objetivos son muy variados y disimiles en función del instrumento de planeamiento estudiado. No obstante, una parte importante de los terrenos que la componen, cumplen la función de proteger la periferia de los núcleos poblacionales de la artificialización irregular. Una interpretación alternativa de la norma nos permitiría incluir la mayor parte de estos terrenos dentro del SNUP ambiental o estructural, ya que dentro de sus objetivos está la preservación del paisaje y la delimitación de zonas de exclusión de usos, pero debido a la especial impronta sobre el uso edificatorio residencial aledaño a los núcleos, se ha optado por un tratamiento diferencial.

De este modo, la planimetría de los instrumentos urbanísticos en vigor arroja un balance equilibrado entre las subcategorías de SNUP ambiental y SNUP estructural (Tabla 18), sumando entre ambas 21.113,25 km², o lo que es lo mismo, un 98,40% de todo el SNUP (más de la mitad de todo el SNU de Extremadura; 51,25%). Esto simboliza que aproximadamente la mitad del territorio extremeño tiene protegidos sus valores naturales, culturales y productivos por el planeamiento urbanístico.

Tabla 18.
Representatividad de las categorías del SNU en Extremadura.

Categorías de SNU	Subcategorías de SNU	Superficie (km²)	Porcentaje
SNUC		19.718,45	47,87
SNUV		18,24	0,04
SNUP		21.457,62	52,09
→	*SNUP Ambiental*	11.097,95	26,94
	SNUP Estructural	10.015,30	24,31
	SNUP Infraestructural	283,86	0,69
	SNUP Otros	60,51	0,15
Total SNU		41.194,31	100

Fuente: elaboración propia.

El SNUP infraestructural, por las características de los elementos que protege, es muy minoritario, al igual que ocurre con el SNUP Otros, ya que no deja de ser una categoría especial contenida sólo en algunos instrumentos.

Los datos, por lo tanto, arrojan un estado actual de la clasificación y categorización urbanística del suelo muy deficitario. Así, los instrumentos de planeamiento urbanístico por sí solos, no logran garantizar la preservación de los valores ambientales y productivos en prácticamente la

mitad del territorio autonómico. Esta falta de gestión, se logra solventar parcialmente gracias a la preponderancia de la legislación sectorial, cuya integración dentro del sistema de planeamiento urbanístico es nula o muy deficitaria.

Sirve como ejemplo la escasa correspondencia entre la protección ambiental ejercida a través del planeamiento urbanístico y la garantizada por la legislación sectorial. Así, en el plano estrictamente ambiental, operan dentro de Extremadura dos redes principales. En primer lugar, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura (RENPEX), que está compuesta de 80 espacios organizados en 11 categorías distintas[69]. Por otro lado, la Red Europea Natura 2000, dividida a su vez en 71 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y 89 Zonas Especiales de Conservación (ZEC), anteriormente denominadas Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). La primera de ellas ocupa una superficie total de 3.153,95 km², mientras que la segunda es ostensiblemente más grande (12.642,67 km²). En suma (alto índice de solapamiento espacial), ambas redes suponen la protección sectorial de 12.786,91 km², es decir, el 30,68% de la superficie regional.

Estas cifras indican una representatividad territorial muy similar entre los terrenos delimitados como SNUP Ambiental y los protegidos por las figuras sectoriales. Sin embargo, la correspondencia territorial entre ambas no es exacta. Este hecho es un indicador de dos aspectos relevantes para esta investigación. Por un lado, se amplía la protección del territorio, bien sea por influencia de la legislación sectorial o por la impronta de la clasificación y categorización urbanística del planeamiento. Al no existir una coincidencia entre ambas, la superficie que goza de protección es mayor. No obstante, este hecho advierte del segundo aspecto de relevancia. El planeamiento urbanístico está realizando, ora por imposibilidad, ora por error, una clasificación y categorización urbanística que no corresponde con la realidad territorial presente en el territorio.

De este modo, la protección del territorio en Extremadura, bien sea por la legislación sectorial, bien por el planeamiento urbanístico, abarca un total de 29.889,67 km² (71,71% del territorio autonómico). Si desglosamos esta cifra en atención al elemento que le proporciona este régimen de protección (Figura 54), debemos destacar que 8.432,06 km², están salvaguardados únicamente por la legislación ambiental, sin que el planeamiento urbanístico les otorgue nivel alguno de protección. Esta situación se deriva principalmente de la casuística que generan los PDSU, pero también algunas NNSS muy arcaicas y desactualizadas (la delimitación de ambas redes proviene de finales del siglo XX). Por el contrario, los municipios con un PGM vigente no presentan esta discordancia, debido a su actualización y la preponderancia de las legislaciones sectoriales.

En el extremo contrario encontramos aquellos terrenos que sólo se encuentran protegidos por las figuras de planeamiento urbanístico. Dentro de este caso están 13.400,90 km², si bien es cierto que, sólo aproximadamente la mitad lo están por cuestiones ambientales (6.286,31 km²).

[69] Los espacios que componen la RENPEX se incluyen en alguna de las siguientes categorías: Árbol Singular (47), Corredor Ecológico y de Biodiversidad (4), Lugar de Interés Científico (8), Monumento Natural (4), Paisaje Protegido (2), Parque Nacional (1), Parque Natural (2), Parque Periurbano de Conservación y Ocio (7), Reserva Natural (1) y Zona de Interés Regional (4).

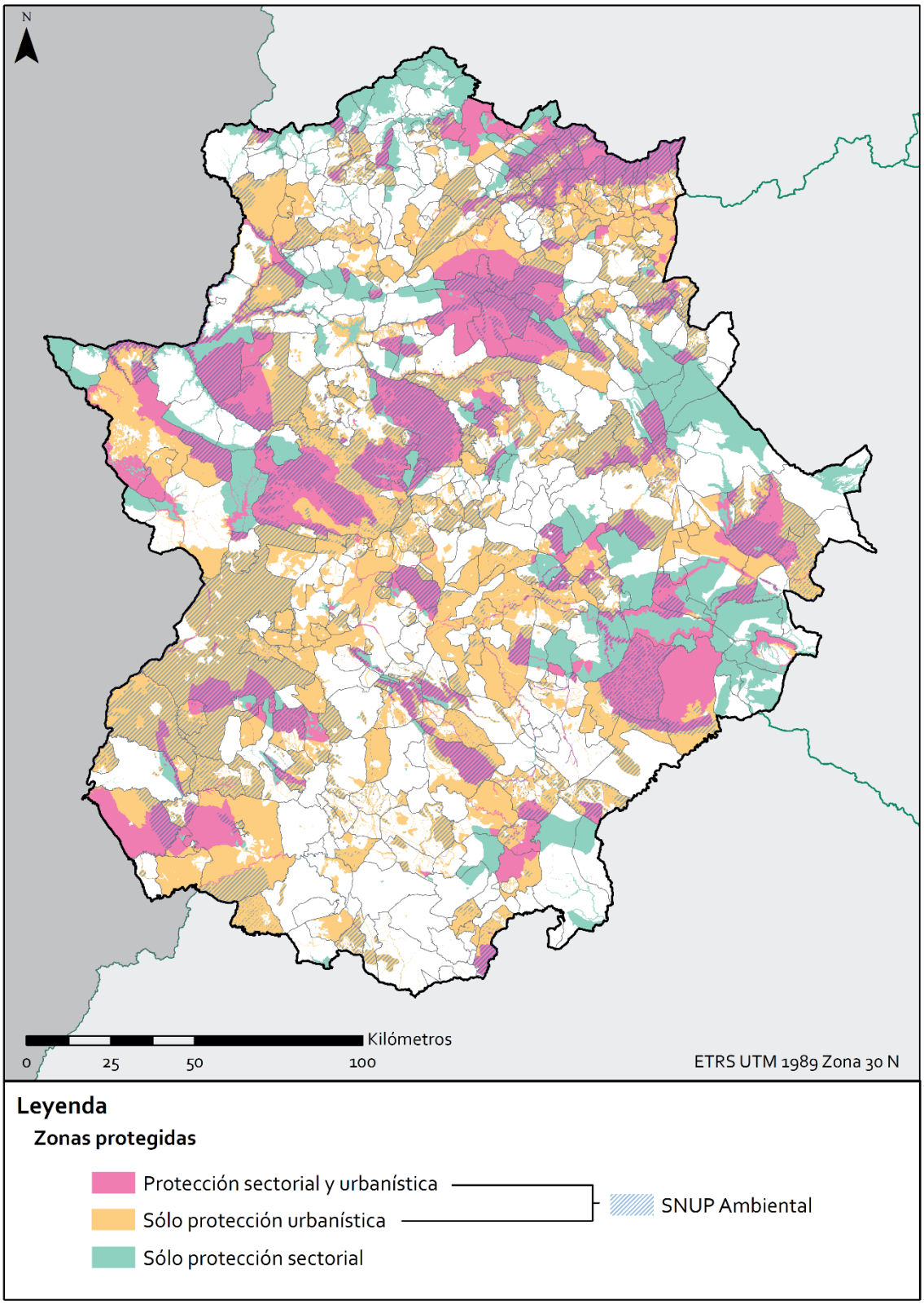


Figura 54. Tipologías de la protección (ambiental) del territorio en Extremadura.
Fuente: elaboración propia.

Finalmente, 8.056,71 km² están amparados tanto por el planeamiento urbanístico como por el ambiental. No obstante, también aquí existen discrepancias, ya que un 40,28% de los mismos sí están dentro de un ENP, aunque la protección que proviene del planeamiento urbanístico

deriva de su clasificación como SNUP Estructural o Infraestructural. Este hecho no puede considerarse un error en sí mismo, sino que puede ser atribuible a la potestad del equipo redactor para priorizar, dentro de la planimetría del instrumento de planeamiento, la salvaguarda de los espacios productivos u ocupados por dotaciones y equipamientos.

Este caso representa el ejemplo más paradigmático de las discordancias entre la protección proveniente de la legislación sectorial y la implementada por el planeamiento urbanístico. Esto quiere decir que la adecuación entre la legislación sectorial, ya sea de la temática que sea (hidrológica, infraestructural, agraria, etc.), y la normativa urbanística aún se encuentra muy lejos de resultar perfectamente concomitante y, por lo tanto, intercambiable. No obstante, la salvaguarda del territorio está garantizada por la preponderancia de las cuestiones sectoriales, pero esta realidad dista mucho de ser la más deseable para la sociedad en general y los inversores en particular. Sólo una demarcación única y conjunta del espacio logrará optimizar las potencialidades del territorio.

5.4.2. Suelo No Urbanizable con especial tolerancia residencial

El desarrollo residencial en el SNU se contempla dentro de todas las legislaciones como una opción posible, pero en ningún caso generalista. De ahí, que la integración de este uso deba vehicularse de manera individual y nunca de forma grupal o contribuyendo a la formación de un conjunto. De este modo, se consigue evitar la constitución de nuevos núcleos de población. De generalizarse este uso fuera del límite del SU y SUB, el ejercicio de demarcación territorial que llevan a cabo los redactores de planeamiento carecería de sentido.

Sin embargo, la consumación fáctica de las prácticas urbanísticas irregulares ha provocado, en ocasiones, que los intentos por gestionar estas agrupaciones de viviendas deriven en innovaciones dentro de la práctica urbanística. En la actualidad, son 16 los municipios extremeños con SNUV (Tabla 19).

Estas invenciones, no contempladas en la norma estatal ni autonómica, demandan simultáneamente una interpretación radical e interesada de los propios cuerpos legales. Su aplicación es, por lo tanto, una decisión que corresponde a la esfera municipal, y que atiende a casos concretos. En su creación también influye el ingenio de los equipos redactores, a veces compartidos, ya que son 10 los equipos redactores que han elaborado estos 16 instrumentos de planificación urbanística. Así, el SNUV es una consecuencia original y directa de estos hechos.

Técnicamente podría considerarse una aberración, pues se ajusta a algunas de las acepciones con que la RAE define este vocablo ("grave error del entendimiento" y "anomalía morfológica o fisiológica extremas"). La existencia del SNUV pervierte la misma concepción del SNU, ya sea como espacio productivo, de reserva o de protección. En síntesis, el SNUV es una categoría más del SNU, integrable dentro del SNUC en cuanto al nivel de protección que ostenta, aunque formalmente sea un espacio artificializado y edificado, que no urbanizado.

El SNUV está dirigido eminentemente a un uso y a un objetivo. Su vocación es la de regularizar, o al menos, fiscalizar el crecimiento residencial en un enclave concreto del SNU, que previamente ha sido transformado. No obstante, existen excepciones en las que la finalidad es marcar un espacio diferenciado dentro del SNUC con una especial tolerancia hacia el uso

residencial (tradicional o no), aumentándola o disminuyéndola. Su uso generalizado es otro: ensancha la norma sin ampliar el SU y el SUB. Por lo tanto, la clasificación de un entorno como SNUV pretende la adecuación parcial a la ley de las edificaciones que ampara, descartado en todo caso su ajuste total. De ahí que se pueda considerar como un parche al planeamiento urbanístico, aunque esta categoría urbanística nazca a un tiempo con el instrumento de planeamiento.

Tabla 19.
Características básicas de la aplicación de SNUV en Extremadura.

Municipios	Figura de Planeamiento	Nomenclatura SNUV	Superficie (ha)
Aldea del Cano	NNSS	Suelo No Urbanizable-Zona de Admisibilidad Residencial	8,83
Almendralejo	PGOU	Suelo No Urbanizable "La Tiza"	44,16
Casar de Cáceres	NNSS	Suelo No Urbanizable Rústico Especial	176,53
Casas del Castañar	NNSS	Suelo No Urbanizable de Utilización Especial	115,07
Collado de la Vera	NNSS	Enclave Rústico	5,55
Jaraíz de la Vera	NNSS	Suelo No Urbanizable Común-Núcleos Rurales Tradicionales	44,12
Jarandilla de la Vera	NNSS	Núcleo de Concentración Rural Existente	30,39
Malpartida de Cáceres	NNSS	Suelo No Urbanizable Rústico Especial	134,20
Malpartida de Plasencia	NNSS	Suelo No Urbanizable Poblado Rural	11,52
Mirandilla	NNSS	Zona de Ordenación Especial de Edificación Dispersa en Suelo No Urbanizable	17,83
Monesterio	NNSS	Zona de "Los Cotos"	34,07
Puebla de Obando	NNSS	Suelo No Urbanizable Concentrado Rural	5,81
Sierra de Fuentes	NNSS	Suelo No Urbanizable Común de Tolerancia Residencial "Corral del Toro", "El Señorito" y "La Calleja"	97,05
Valdastillas	NNSS	Suelo No Urbanizable de Utilización Especial	14,29
Valencia de Alcántara	NNSS	Agrupaciones de Población y Asentamientos Diseminados	21,63
Valverde de Mérida	NNSS	Suelo No Urbanizable Ordinario (Parcela mínima 10 ha)	1.062,64
Total			1.823,67

Fuente: elaboración propia.

Esta *rara avis* plantea una "solución blanca" para los responsables políticos y para los infractores (propietarios). Si bien se delimita un espacio que contiene una agrupación de viviendas, no se exige una solución conjunta, sino que se posterga el déficit de estándares urbanísticos e incluso se tolera finalmente. Es ésta la razón primordial que fundamenta la decisión de optar por el SNUV en lugar del SUB, a pesar de que esta última clase de suelo es la indicada por la legislación

urbanística para acoger nuevos desarrollos residenciales o, en su defecto, garantizar la más exacta adecuación a la norma. Sin embargo, la clasificación de estos mismos entornos como SUB pondría en riesgo la viabilidad de algunas edificaciones, supondría altos costes públicos por la urbanización del ámbito (además de los derivados del procedimiento de regularización urbanística), que a su vez conllevarían implicaciones negativas a nivel político, fundamentalmente en la escala municipal.

La adecuación aproximada a la norma requerirá de un mínimo de consolidación urbanística, lo que de nuevo enfrentará el objetivo con el contenido e idea teórica del SNU. Su aplicación supone, en todo caso, una actuación indulgente para con los responsables, pues origina un espacio (legal y territorial) normado desde la clandestinidad y/o la ilegalidad. La norma se adapta a los "administrados", y no al revés.

Desde la perspectiva más optimista, la digestión del desarrollo urbanístico irregular, a través de la clasificación de suelo como SNUV, puede considerarse como mucho un mal menor.

La LSOTEX, al igual que las legislaciones anteriormente vigentes en Extremadura, no contempla de manera explícita esta categoría de SNU. De hecho, no se registra caso alguno dentro de los PGM adaptados a la ley. Sin embargo, la presencia del SNUV es una realidad dentro de la región, manifestándose como una reliquia procedente de las figuras de planeamiento urbanístico pre-LSOTEX en vigor.

Este hecho puede provocar contradicciones entre las condiciones fijadas para estos entornos (superficie de la parcela mínima edificable) por el planeamiento vigente y las establecidas como mínimas para el SNU por la LSOTEX. De este modo, se cuestionaría de raíz el fundamento legal y urbanístico sobre el que se apoyan estos emplazamientos o crecimientos rururbanos.

A continuación, procedemos a analizar individualizadamente y, dentro de su contexto, cada uno de los casos presentes en la región extremeña:

➔ *Aldea del Cano*

Aldea del Cano es una pequeña población rural de Extremadura (632 hab, INE 2017) situada a medio camino entre las ciudades de Cáceres y Mérida, que se ha visto beneficiada por la conexión rápida y directa que le ofrece la autovía A-66 con estos dos grandes núcleos urbanos de la región (15 minutos en vehículo privado). Su planeamiento urbanístico, aunque desfasado (contempla la autovía como un proyecto futuro), fue aprobado en 2002 y puesto en vigor en 2003[70]. Se trata de unas NNSS que realizan una triple división del suelo, e incluso categorizan el SNU.

Por lo tanto, esta figura de planeamiento urbanístico clasifica SUB (denominado Suelo Apto para Urbanizar-SAU). Este único sector del SUB se ubica en el extremo occidental del término, siendo tangencial al límite que comparte con el municipio vecino, Cáceres, y alejado 1,5 km de la autovía. Su uso principal asignado es el industrial, quedando prohibido el uso residencial

[70] Es uno de los municipios que aprovechó la prorroga dada por la LSOTEX, por la cual habilitaba la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento que estuvieran inmersos en el proceso de tramitación en el momento de entrada en vigencia de la ley.

excepto para los propietarios o guardas de fincas agrícolas que cumplan las condiciones de parcela mínima.

A pesar de esta capacidad para clasificar SUB, el municipio ha creado un tipo de SNUV denominado "SNU-Zona de Admisibilidad Residencial". Esta categoría de SNU está constituida por un ámbito, al que nombraremos "zona carretera Nacional N-630", que aparece disociado en dos partes discontinuas espacialmente, aunque próximas entre sí (200 m aproximadamente). Según las NNSS, son "áreas en las que la consolidación actual de las edificaciones y su construcción incontrolada justifican un tratamiento especial para conseguir que dispongan de los servicios adecuados".

Estos ámbitos son zonas edificadas y tangenciales al SU, lo que podría justificar con mayor claridad la apuesta por otra solución, como la reclasificación directa de terrenos a SU o SUB. En este sentido, la figura de planeamiento urbanístico propone la realización de un Plan Especial de Infraestructuras (uno para ambas zonas o dos planes individualizados). El objetivo de este plan es que cada uno de estos ámbitos adquiera los servicios urbanísticos básicos (agua potable, saneamiento y vertidos, pavimentación, alumbrado público y suministro de energía eléctrica) para que se cumplan las exigencias que para la legalización de viviendas contemplaba el punto 3 de la disposición primera de la LSOTEX (derogada por la MLSOTEX10). De esta forma se articula paso a paso la transformación de un SNU a SU, asegurando así la calidad urbanística de los ámbitos y el cumplimiento de las obligaciones legales de los propietarios.

Dentro de las ordenanzas urbanísticas que se proponen están las que se refieren al uso y el tamaño mínimo de las parcelas edificables. Por un lado, el uso residencial unifamiliar se define como característico o principal, quedando prohibidos todos los demás excepto aquellos auxiliares al residencial y el agrícola (hasta que se apruebe el Plan Especial de Infraestructuras). En cuanto al tamaño mínimo de parcela edificable, se fija este en 10.000 m^2 (por debajo del umbral que establece la LSOTEX para el SNU). El resto de condiciones se resumen en una altura máxima de las edificaciones de 2 plantas o 7,5 m, un retranqueo mínimo de linderos de 5 m y una edificabilidad máxima de 0,5 m^2/m^2. Además, no se permite la construcción de más de una vivienda por parcela, lo que restringe fuertemente la potencial proliferación residencial en el ámbito.

Si comparamos estos estándares con los definidos para el SNUC de Aldea del Cano, todos los parámetros se mantienen idénticos excepto el relativo a la edificabilidad. Paradójicamente, la edificabilidad en SNUC resulta superior (0,8 m^2/m^2) a la del SNUV, aunque bien es cierto que el uso residencial aparece en el SNUC como permitido o autorizable, y no como principal. En concreto, la admisibilidad residencial se traduce en la potencial creación del Plan Especial de Infraestructuras y el inicio de la transición de este suelo hacia su clasificación como SU.

Atendiendo específicamente a los ámbitos señalados, sólo 4 parcelas de las 29 que están afectadas por la clasificación como SNUV, superan la parcela mínima edificable, aunque son 14 las que están efectivamente ocupadas por viviendas. Del cuarteto de parcelas que cumplen los estándares, una de ellas (11.584 m^2) alberga hasta 5 viviendas, lo que demuestra la existencia de parcelaciones ilegales en el ámbito. Las dos parcelas restantes simbolizan el espacio legalmente consolidable por viviendas en relación a los estándares fijados por las NNSS para el SNUV.

En cuanto a los datos generales sobre edificación, los ámbitos clasificados como SNUV albergan 51 edificaciones, de las cuales, 21 son viviendas, 23 edificaciones auxiliares al uso residencial y el resto de otro tipo. Si ponemos en contexto estos datos, se puede afirmar que el 28,77% de las viviendas en el SNU de Aldea del Cano, se localizan específicamente en terrenos clasificados como SNUV.

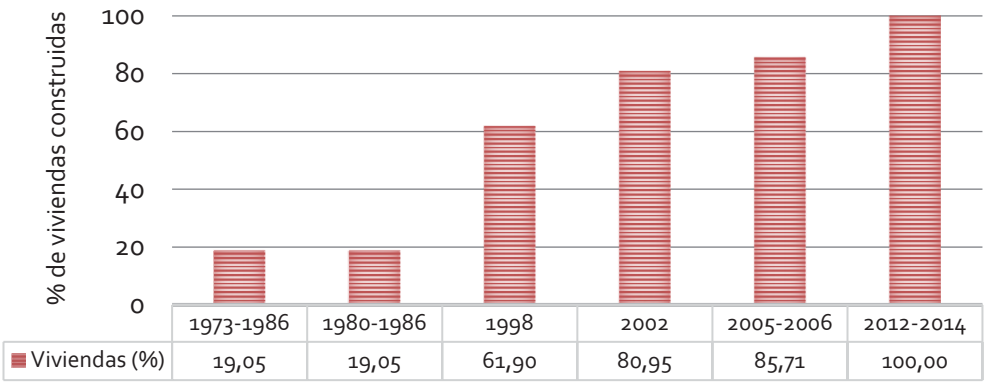


Figura 55. Evolución del número de viviendas en el SNUV de Aldea del Cano.
Fuente: elaboración propia.

La edificación de viviendas en estas zonas se remonta a finales de los años 70 y principios de los 80, destacando sobremanera el periodo comprendido entre mediados de los años 80 y finales de los 90 (Figura 55). Es destacable que, desde la aprobación de la LSOTEX y la puesta en vigor del planeamiento de Aldea del Cano, el número de viviendas construidas hasta la actualidad representa aproximadamente un 20% del total, un valor importante, aunque aproximadamente 15 puntos porcentuales inferior al municipal para este mismo periodo temporal. No obstante, este dato demuestra que se está produciendo un incumplimiento flagrante de la norma (aun cuando ésta es de corte flexibilizador), ya que en ella se determina una prohibición taxativa para la edificación de nuevas residencias hasta la aprobación del mencionado Plan Especial de Infraestructuras.

En síntesis, la creación de estos ámbitos del SNUV ha supuesto un estadio intermedio para la solución final que pasa por su transformación a SU. Estos ámbitos son sin duda aquellos donde la proliferación irregular de viviendas es más densa, ya que el resto de residencias se ubican de manera dispersa por todo el término municipal, apreciándose indicios de una incipiente concentración en hilera en los bordes de la carretera CC-118 (SNUP), que une la localidad con la vecina Torremocha. La falta de procedimientos de regularización individuales, así como la inexistencia del Plan Especial de Infraestructuras enunciado, aletarga la problemática, pero no la resuelve.

➔ *Almendralejo*

El núcleo urbano de Almendralejo es el sexto más poblado de toda la región (33.540 hab) y una de las 4 localidades extremeñas con un PGOU vigente (AD en 1996). Se trata del único municipio de estas características demográficas y urbanísticas que contempla dentro de su figura de planeamiento un SNUV. En relación al crecimiento rururbano dentro de su término municipal, se puede afirmar que es uno de los más destacados de toda la CCAA, aunque la

fiscalización del mismo a través de esta tesis doctoral no es completa debido a la inclusión de buena parte de este incremento edificatorio en SU y SUB, procedimiento que estudiaremos posteriormente.

A pesar de esto, el número de viviendas en el SNU de Almendralejo supera los 4 centenares. Estas residencias ocupan preferentemente los espacios aledaños a los terrenos reclasificados como SU y SUB, cercanos a la carretera EX-300, que une este núcleo con Badajoz. Debido a la intensa proliferación de este tipo de edificaciones, el PGOU crea una categoría específica de SNU a la que nómina de forma homónima al paraje donde se ubica, SNU "La Tiza". Esta zona, tripartita y discontinua, de 44,16 ha, alberga en la actualidad una cuarta parte (24,34%) de las viviendas construidas en el SNU de Almendralejo. Si atendemos a los datos sobre edificación en este ámbito, se debe considerar la presencia de 301 construcciones en total. Estas se desglosan en 102 viviendas, 1 posible vivienda, 171 edificaciones auxiliares al uso residencial y, el resto, 27, dedicadas a otros usos.

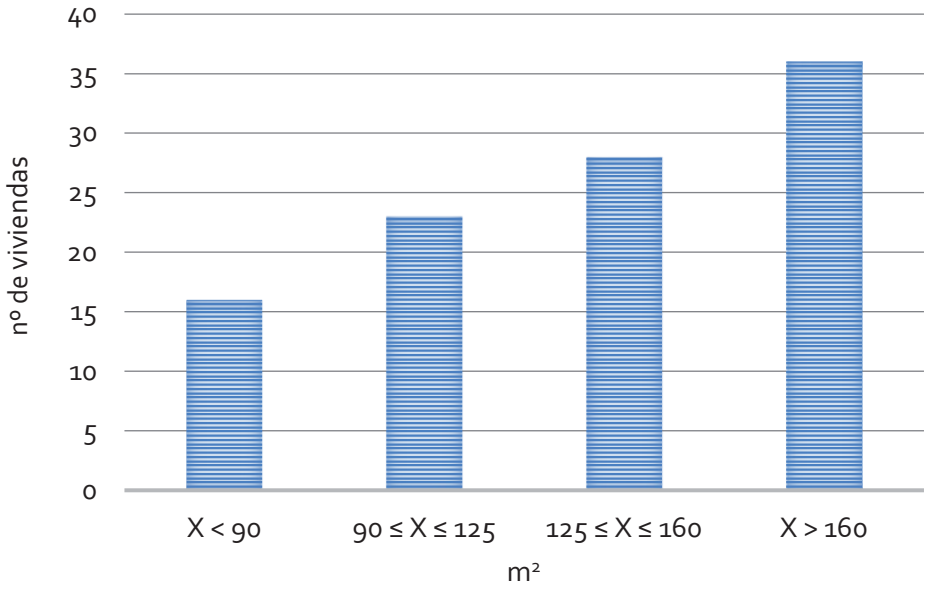


Figura 56. Reparto de las viviendas en el SNUV de Almendralejo por tramos de tamaño en planta. Fuente: elaboración propia.

El entorno donde se ubica este SNUV se caracteriza por una topografía llana o con pendientes muy suaves, donde predomina el cultivo de la vid, aunque intercalado con el olivar. La proliferación de viviendas se ha desarrollado sobre pequeñas parcelas que debido a su disposición y morfología presentan altos indicios de ser el resultado de procesos de parcelación ilegal. Estos rápidos incrementos edificatorios están produciendo un alto retroceso de los cultivos agrícolas, particularmente intensos a medida que la distancia a la vía principal de acceso disminuye.

Asimismo, las agrupaciones de viviendas presentan, de manera general, una forma longitudinal y perpendicular a la vía de conexión, la carretera antes mencionada. Por su parte, el parcelario tiene forma regulare, cuadrada o rectangular. Esta disposición facilita el acceso a cada propiedad, que se realiza a través de caminos sin asfaltar.

Los estándares fijados para este SNUV son muy escuetos, ya que sólo se diferencian en lo establecido para el SNUC[71] en el hecho de determinar un límite máximo de 125 m^2 a las viviendas por construir (Figura 56) y que éstas, además de ser de tipología unifamiliar, se ubiquen en parcelas existentes inscritas en el Registro de la Propiedad antes de la entrada en vigencia del PGOU (año 1996), sin importar su tamaño.

Teniendo en cuenta que estos son los únicos factores limitantes, se puede considerar esta regulación como una de las más flexibilizadoras del SNU para el uso residencial en la región. A pesar de esto, el 62,14% de las viviendas ubicadas en el SNUV "La Tiza" superan esta superficie. De entre las 63 incumplidoras, al menos 19 fueron construidas con posterioridad a la aprobación del PGOU del Almendralejo y la entrada en vigor de estos estándares.

En relación a las posibilidades de consolidación, los datos catastrales y los extraídos de la base de datos de la presente tesis indican que el 40,58% de las parcelas que componen el ámbito están libres de edificación. Este dato se corresponde con 28 parcelas libres, que atendiendo exclusivamente a la normativa municipal serían edificables. No obstante, la legislación autonómica realiza restricciones básicas, como el tamaño mínimo de parcela edificable, lo que reduciría, sin entrar en otros estándares urbanísticos, el número máximo de viviendas edificables a 4.

Almendralejo es uno de los pocos municipios que combinan dos procedimientos para intentar regularizar y gestionar el crecimiento rururbano dentro de sus términos municipales (reclasificación a SUB y aplicación de SNUV). Empero, su doble actuación ha resultado un fracaso debido a la incapacidad para acotar espacios donde proliferen las viviendas unifamiliares aisladas. Debido a la falta de control disciplinario, este crecimiento ha desbordado tanto los límites de los espacios clasificados como SUB como los categorizados como SNUV, produciendo una fuerte consolidación de las edificaciones irregulares a lo largo de la carretera EX-300. Un proceso que, de mantenerse la actuación administrativa actual, y atendiendo a la cantidad de espacios libres existentes y la dinámica socioeconómica y demográfica del municipio, tiene visos de aumentar.

➔ *Casar de Cáceres*

El municipio casareño es, por su cercanía a la capital provincial (10,6 km) uno de los "núcleos dormitorio" de Cáceres. A pesar de situarse dentro del grupo de municipios rurales, debido a su escasa población (4.532 hab), su proximidad a un centro urbano le permite mantener una dinámica sensiblemente diferente a la de las localidades con las que comparte nivel dentro de la jerarquía de asentamientos poblacionales de Extremadura.

En cuanto al planeamiento urbanístico, Casar de Cáceres tiene vigentes desde el año 1997 unas NNSS (revisión de las anteriores, aprobadas definitivamente en 1984), que realizan una triple división urbanística de suelo en SU, SUB y SNU, contemplando además una segmentación del

[71] El PGOU de Almendralejo establece un tamaño mínimo de parcela de 25.000 m^2. De forma específica para el uso residencial se fijan unas condiciones de ocupación máxima del 5% de la parcela (coeficiente de edificabilidad de 0,10 m^2/m^2) y una altura de 7 m ejecutables en 2 plantas.

SNU que comprende desde el SNUC hasta el SNUP, pasando por una categoría con especial atención al desarrollo residencial, denominada "SNU Rústico Especial".

La zona clasificada como SNUV está constituida por dos ámbitos discontinuos que ocupan 176,53 ha en total. En términos relativos esto significa una mínima porción del término municipal (1,35%), aunque equiparable a la superficie clasificada como SU (182,03 ha, 1,40%). El primero de estos enclaves se sitúa a unos 1.700 m de distancia al oeste del núcleo, en un paraje denominado "Cheroleses" (44,27 ha), y comunicado con él a través de la carretera C-100 (unión directa entre el núcleo y la autovía A-66). El segundo, nombrado "Urbanización Monte del Casar" (132,26 ha), se encuentra ubicado al suroeste del núcleo, del que es prácticamente contiguo. La conexión con éste se realiza por dos vías, la carretera antes mencionada y un corto trazado asfaltado, continuación de una vía urbana.

Casar de Cáceres se ha visto beneficiado en términos demográficos y económicos por el influjo urbano de Cáceres, aunque la localidad también ha sido receptora de parte de la irradiación urbana de la capital. Esta deslocalización urbana no sólo ha encontrado acomodo en el núcleo de población principal, sino que se ha repartido por todo su término municipal.

Las cifras absolutas sitúan a este municipio como uno de los más afectados por el fenómeno de la construcción en SNU. En total son 436 las viviendas construidas en esta clase de suelo, de las cuales, el 63,30% están contenidas en un terreno clasificado como SNUV.

A pesar de esta distinción en la normativa, el análisis de las condiciones de uso, ocupación y edificación del SNUC y SNUV en Casar de Cáceres indica que casi no existen diferencias en cuanto a la regulación de ambas categorías de SNU, al menos en lo concerniente a la construcción de viviendas. Las condiciones de uso que comparten ambas categorías se resumen en la siguiente Tabla 20.

Tabla 20.
Condiciones de uso y edificación en el SNUC y SNUV de las NNSS de Casar de Cáceres.

	SNUC y SNUV
Parcela mínima existente edificable (ha)	2,5
Distancia mínima a linderos (m)	5
Edificabilidad máxima (m^2)	250
Altura máxima (m)	7,5 (2 plantas)
Otras consideraciones	Materiales y tipos constructivos autóctonos, teja cerámica. Cercados del ámbito ocupado por la vivienda en piedra del país o vegetación viva máximo 1,20 m de altura.

Fuente: NNSS de Casar de Cáceres. Elaboración propia.

El único tratamiento diferencial en el SNUV de Casar de Cáceres está relacionado con la posibilidad de edificar viviendas en parcelas que no alcancen el tamaño mínimo exigido (una vivienda como máximo por cada parcela). No obstante, estas parcelas catastrales tendrán que haber sido registradas antes de la AD de las NNSS. Esta situación permite la consolidación edificatoria de los ámbitos estudiados.

De forma especialmente importante, esta flexibilización actúa en la conocida como "Urbanización Monte del Casar", donde se produjo, con anterioridad a 1980, una parcelación urbanística, que se tradujo en una división de los terrenos en propiedades morfológicamente regulares y la confección de un viario interior, también regular. De este modo, esta zona ocupada inicialmente por encinas fue consolidando su función residencial entre el incipiente polígono industrial, situado junto a la carretera N-630, y el núcleo poblacional principal, hasta alcanzar en la actualidad un total de 214 viviendas. La implantación de viviendas en este paraje fue muy temprana, ya que casi la mitad de las hoy construidas, lo estaban ya a principios de los años 80 (46,73%). Este incremento se mantuvo constante durante esa misma década y hasta finales de los 90, cuando el número de edificaciones significaba el 77,57% del total (año 1998). El resto de las residencias, construidas ya en periodo de vigencia de las NNSS, han mantenido un incremento equiparable al de épocas anteriores, dentro del cual cabe señalar la escasa diferencia entre el ritmo edificatorio observado durante el periodo de "boom inmobiliario" y el correspondiente a la crisis económica.

De forma paralela ha evolucionado el grado de consolidación de las parcelas, ya que sólo permanecen libres de edificaciones residenciales 56 de las 271 parcelas que componen el ámbito (20,66%).

Por otro lado, el paraje "Cheroleses", a pesar de su cercanía al otro ya estudiado, representa una casuística distinta que justifica su estudio separado. Este ámbito del SNUV, tres veces más pequeño que el anterior, registra una densidad de viviendas inferior, aunque muy pareja (1,40 viv./ha por 1,62 viv./ha), fruto de un tamaño medio de parcela inferior. Además, el tamaño de las parcelas presenta una desviación típica superior, debido a la presencia intercalada de grandes parcelas libres entre las agrupaciones de pequeñas parcelas edificadas. Esto demuestra que sus orígenes y justificación no obedecen a una urbanización planificada (aunque irregular en cuanto a la legislación urbanística) como en el caso de la Urbanización Monte del Casar.

Dentro de sus límites hay construidas 62 viviendas, de las cuales el 70,97% son anteriores a 1998 y estaban presentes a principio de la década de los 80. Esto significa que el crecimiento residencial en este ámbito ya estaba muy consolidado, y su incremento más reciente ha sido escueto. Este hecho obedece a que las posibilidades para densificar el ámbito son muy escasas con la configuración parcelaria actual, puesto que sólo un tercio de las mismas están libres, pero estas coinciden con las de mayor tamaño dentro de este contexto. A pesar de ello, sólo un par de parcelas libres superan el tamaño mínimo exigido por la normativa autonómica para ser edificables.

En síntesis, la proliferación de viviendas en el SNU de Casar de Cáceres está muy localizada y acotada en los ámbitos SNUV. No obstante, existen algunos focos donde la densidad de viviendas empieza a crecer, como en el entorno adehesado de la ermita de la Virgen del Prado (clasificado como SNUP) o en el extremo septentrional del término municipal, en los márgenes

de la carretera N-630 (clasificado como SNUC por las NNSS, pero en zona de afección sectorial). Si bien los primeros enclaves, ya estudiados, presentan un grado de consolidación importante y su casuística está atendida por la normativa a través del SNUV, parece aconsejable la actualización del instrumento de planificación urbanística para acabar de integrar en la norma estos crecimientos y atender a los nuevos.

➔ *Casas del Castañar*

Este pequeño municipio se ubica a unos 600 m de altitud en la ladera oriental del Valle del Jerte, a 21 km de Plasencia, con la que conecta a través de la carretera Nacional N-110 y la vía CC-86. Su emplazamiento, en un espacio de altas pendientes, limita la actividad económica dentro del sector primario (dedicado principalmente al cultivo de la cereza en bancales) y determina un crecimiento urbanístico compacto.

En atención a las dinámicas demográficas observadas (actualmente 594 hab) y la situación socioeconómica del municipio, las NNSS de Casas de Castañar realizan una división de su término municipal en dos clases urbanísticas de suelo. En este caso, se prescinde de SUB, mientras que el SNU aparece dividido en SNUP, y un ámbito de SNUV.

El ámbito de SNUV que contiene la figura de planeamiento se denomina "SNU de Utilización Especial". Se trata de un único ámbito que se despliega a ambos márgenes de la carretera Nacional N-110 y la carretera CC-86 (en el trayecto que conecta el núcleo poblacional principal con la N-110). Este entorno comprende "las zonas que aun estando en un marco como el Valle del Jerte que se estudia, por sus características, proximidad a núcleos de población, o por la consolidación de edificaciones existentes, pueden permitirse determinadas construcciones". Es decir, se trata de un margen espacial excepcional dentro de un entorno de altos valores ecológicos, creado por la propia proliferación irregular de viviendas.

En la actualidad, este ámbito de SNUV incluye 104 viviendas, lo que se corresponde con un 29,38% del total de edificaciones residenciales presentes en el término municipal. La construcción de viviendas en el campo es un fenómeno que no se puede tildar de moderno en este municipio. De hecho, dentro del ámbito de SNUV, casi la mitad de las viviendas fueron construidas antes de mediados de la década de los 80 (46,15%). Si intentamos medir la impronta de la aprobación del planeamiento urbanístico (en vigor desde 2004) sobre este fenómeno, hay que señalar que esta categoría de suelo ha acogido 7 viviendas nuevas, todas ellas sobre parcelas que no alcanzaban la superficie de mínima exigida por las NNSS para ser edificables.

Este dato, demuestra la insuficiente gestión del desarrollo rururbano en el municipio. De hecho, las zonas de mayor concentración de este tipo de construcciones son los márgenes de la citada carretera N-110, cuyo trayecto está en gran parte clasificado como SNUV. Sin embargo, el cambio de calificación de SNUV a SNUP que se experimenta con un pequeño salto espacial, no ha repercutido en una mayor conservación del paisaje o en un incremento más pausado del número de residencias. La óptima conectividad, así como una topografía de suaves pendientes en relación con el contexto espacial en el que está enclavado el municipio, sitúan a este eje viario como un elemento polarizador del uso residencial.

Teniendo en cuenta este hecho, las condiciones de uso y edificación de esta categoría de SNUV buscan delimitar y acotar el espacio alterado, minimizar sus efectos negativos y controlar los nuevos crecimientos. Para ello, el SNUV, aunque tolerante con la función residencial, no permite la nueva construcción de viviendas unifamiliares aisladas si éstas no están ligadas a un uso productivo (agrícola, ganadero, forestal y/o extractivo sin industrialización). No obstante, sí se permite que las viviendas ya existentes antes de la AD de la figura de planeamiento vigente, puedan ser rehabilitadas.

Además de este condicionante, la normativa urbanística fija una parcela mínima edificable de 10 ha en zonas de monte y de 2 ha en zonas de cultivo. Este factor resulta muy limitante dentro del municipio de Casas del Castañar, ya que de las casi 500 parcelas catastrales que están afectadas por esta categoría de SNU, sólo 7 superan las 2 ha, y sólo 1 las 10 ha. Por lo tanto, la construcción de una vivienda en esta zona de SNUV tendría que estar precedida en la mayor parte de los casos de un proceso de concentración parcelaria y sustitución de la superficie cultivada por el uso residencial.

Se reduce al mínimo el coeficiente de edificabilidad máxima, que queda fijado en 0,005 m^2/m^2, limitando además la separación entre edificaciones (100 m), la distancia de éstas al núcleo urbano (1.000 m) y su altura máxima (6,5 m, ejecutables en 2 plantas).

En atención a los altos valores paisajísticos, se cuidan con mucho detalle las condiciones estéticas exigidas. Así, todas las construcciones deberán tener fachadas de piedra o pintadas en blanco o colores similares a la piedra y cubiertas de teja cerámica curva, de color rojo. La carpintería deberá ser de madera o, en su defecto, metálica o de aluminio similar a la madera.

También se restringe su conexión a los servicios urbanísticos, haciendo obligatorio la provisión de estos (agua potable, saneamiento con depuración de residuos y energía eléctrica) de manera autónoma e individualizada.

La aplicación del SNUV en Casas del Castañar dispone un supuesto de máximos, derivado de un planteamiento radical de la norma vigente, pero que se constituye como única alternativa ante las obligaciones que generan las afecciones sectoriales. Ésta divide el territorio entre los espacios tolerantes con la función residencial preexistente, pero muy restrictivos con la posibilidad de acoger nuevas viviendas, y las zonas con alto valor ambiental y natural (incluso con protección sectorial), en los que el acto edificatorio está muy restringido.

➔ *Collado de la Vera*

Este pequeño municipio (el menos poblado de entre los que componen esta relación, con 203 hab), se sitúa en una posición central dentro de la comarca natural de La Vera. Su conexión viaria fundamental está constituida por la carretera provincial CC-89 y la EX-203, enlazando ambas en la localidad próxima de Jaraíz de la Vera.

En relación a su planeamiento urbanístico, Collado de la Vera tiene vigente una de las últimas NNSS aprobadas en la región, pues entró en vigor en enero de 2002, con la LSOTEX en plena validez y aprovechando una de las prórrogas establecidas en la norma autonómica para la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación. A pesar de la pequeña entidad poblacional del municipio, su figura de planeamiento urbanístico divide el

suelo en las tres clases posibles. Así, el SU sirve para clasificar el núcleo urbano principal y su reciente crecimiento discontinuo (Urbanización Santa Marina), aunque cercano (100 m), así como su pedanía, Vega de Mesillas (cercana al extremo suroriental del término municipal). El SUB, en un inicio no contemplado en la redacción y AD de las NNSS, fue incluido en el instrumento de planeamiento a finales del año 2010 (vía modificación puntual). Éste único sector del SUB se localiza al norte de la Urbanización Santa Marina. Se trata de un pequeño, pero proporcionado, ámbito de 10.348,73 m^2, contiguo al SU y con un aprovechamiento máximo fijado en 36 viviendas.

En cuanto al resto del término municipal, las NNSS realizan un tratamiento muy conservador, en atención a los altos valores ecológicos y paisajísticos presentes. Por esta razón, todo el término goza de la categorización de SNUP (6 tipologías), a excepción de dos pequeños enclaves ya edificados, y considerados SNUV.

La aplicación de una categoría urbanística como SNUV dentro del término municipal de Collado de la Vera se puede considerar una actuación cuasi quirúrgica debido al tamaño y características funcionales y edificatorias que tienen los ámbitos así declarados. Las NNSS de Collado de la Vera clasifican como "Enclave Rústico" dos pequeños conjuntos de edificaciones, entre las que se encuentran construcciones destinadas al uso agrario y viviendas asociadas a tal aprovechamiento. El propio documento los define de la siguiente forma:

> "Corresponde a las pequeñas agrupaciones de construcciones existentes que se encuentran situadas en el medio rústico, formadas por una o varias viviendas junto con construcciones agrícolas de diferentes usos".

Por lo tanto, el objetivo de esta excepción normativa no es solventar un grave problema de crecimiento residencial irregular, sino consolidar la situación normativa de unas pocas viviendas vinculadas a un uso productivo. De hecho, si analizamos los datos conseguidos por este trabajo de investigación, sólo se puede constatar la existencia de edificaciones con uso residencial (4 viviendas) en uno de los ámbitos.

La normativa permite, dentro de estos espacios, tanto la obra nueva como la rehabilitación de las edificaciones existentes. En el primer supuesto, las NNSS remiten a las exigencias que marca el RGU78 para aquellos terrenos que, en el SU, no tengan la condición de solar. En el segundo caso, la rehabilitación estará permitida "siempre que no desvirtúen el aspecto formal tradicional del carácter rural de dichas edificaciones". Por último, también estarán permitidas las ampliaciones de las edificaciones preexistentes, aunque éstas no podrán ser superiores al 10% de la superficie construida existente en el momento de aprobación de las NNSS, ni tener una altura superior a dos plantas.

En definitiva, la aplicación del SNUV no responde a las verdaderas necesidades del municipio en cuanto a la regulación o tratamiento del crecimiento rururbano, muy importante si atendemos a la entidad poblacional de la localidad. Actualmente, esta presencia se cifra en 85 viviendas (la mayor parte con una posición periférica con respecto al núcleo poblacional principal), sin que éstas edificaciones hayan tenido un tratamiento diferencial aprovechando esta categoría de SNU.

➔ *Jaraíz de la Vera*

El municipio de Jaraíz de la Vera es, por su posición central dentro de la comarca natural de La Vera y su importante entidad demográfica dentro de este contexto (6.514 hab), una de las localidades extremeñas dedicadas a vertebrar el territorio regional a través de la prestación de servicios a los municipios vecinos. Su economía está basada en su función como cabecera zonal, así como en el turismo (todavía muy estacional y concentrado en época estival), aunque principalmente se sustenta por el impulso que genera la producción agrícola en regadío.

A pesar de estas particularidades, su rango de influencia es muy escueto, e incluso, se ve incluido en uno mayor, perteneciente a la cercana Plasencia (35 km), con la que conecta a través de la carretera EX-203.

En cuanto a las características de su planeamiento urbanístico, las NNSS vigentes desde 1994[72], realizan una división del término municipal muy detallada que comprende las 3 clases de suelo y, además, categoriza el SNU en SNUC, 7 tipos de SNUP, y un tipo de SNUV.

La aplicación del SNUV en Jaraíz de la Vera sigue los parámetros de la practicada en Collado de la Vera. Esto quiere decir que la clasificación de terrenos bajo esta categoría de SNU, denominada "SNUC-Núcleos Rurales Tradicionales", busca dotar de un espacio normativo propio a estos enclaves residenciales, sin que éstos adopten la consideración de SU. Este hecho es debido a que la pretensión de la figura de planeamiento urbanístico vigente es imposibilitar la creación de nuevos núcleos de población. En síntesis, la tolerancia residencial practicada está dirigida a lo ya construido, más que al ensanchamiento de las condiciones de uso para la construcción de nuevas viviendas. La normativa urbanística declara la finalidad de este SNUV del siguiente modo:

> "Con el objeto de facilitar una mejor protección del SNU, y atendiendo al reconocimiento y regulación explícita de prácticas tradicionales en la ocupación del espacio en la comarca, se recoge la posibilidad de desarrollo y consolidación de núcleos rurales".

Las NNSS definen estos enclaves como "grupos de edificios en el medio rural utilizados para la residencia concentrada en régimen de diseminado, así como la ubicación aneja de ciertas instalaciones agrícolas". En atención a esto, se consideran dos tipologías de núcleos rurales, los cortijos y los poblados rurales de regadío (Tabla 21).

Según las NNSS de Jaraíz de la Vera, el uso residencial dentro del término municipal se puede ejecutar bajo diferentes tipologías o categorías, que en el caso del SNUC y SNUV es la "Categoría 1ª. Vivienda unifamiliar". Atendiendo a la definición de la normativa urbanística, se trata de edificaciones que estén situadas en "una única parcela con acceso independiente desde la vía o espacio público". De manera general, esta tipología podrá construirse de manera aislada, adosada o pareada.

[72] La revisión de las NNSS, con AD del año 2003, fue anulada por la Sentencia 746/2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx.

Tabla 21.
Condiciones de uso y edificación del SNUC y tipologías de SNUV en las NNSS de Jaraíz de la Vera.

	SNUC	SNUV Cortijos	SNUV Poblados
Parcela mínima edificable (m^2)	5.000[73]	-	-
Superficie mínima de la explotación agraria vinculada (ha)	Vinculada a explotación agraria (15.000)	50 ha regadío 150 ha secano 250 ha monte alto o dehesa a pastos	3 ha
Edificabilidad máxima (m^2/m^2; m^2; m^3)	0,1 m^2/m^2	250 m^2	1.000 m^3
Distancia mínima entre edificaciones (m)	50	15 (distancia máxima: 25)[74]	10
Distancia mínima a linderos (m)	10	30	
Altura máxima permitida (m)	7	7	7
Número máximo de plantas	2	2	2

Fuente: NNSS de Jaraíz de la Vera. Elaboración propia.

En el SNUV de Jaraíz de la Vera y dentro de la tipología de cortijos sólo serán autorizables aquellas viviendas que tengan una vinculación con el uso productivo agropecuario. Por esta razón, la normativa urbanística dispone que las únicas edificaciones permitidas serán:

- la vivienda del propietario.
- la vivienda para el capataz o encargado de la finca.
- las viviendas para los guardas de la finca.
- Las viviendas para los trabajadores fijos.
- Las viviendas o alojamientos colectivos para los trabajadores temporeros.

Por otra parte, los poblados rurales tendrán sus propias condiciones de uso y edificatorias. Así, la parcela mínima edificable será de 3 ha (todos los núcleos están ubicados en zonas de regadío), pero ésta perderá toda su capacidad edificatoria una vez construida la vivienda. En todo caso, las nuevas viviendas deberán ser de tipología unifamiliar y respetar una separación de al menos 10 m con otras edificaciones. Las condiciones edificatorias limitan volumen máximo edificable a 1.000 m^3, así como su altura a 7 m, ejecutables en 2 plantas. El uso residencial principal no es obligatorio, aunque sí se exige que los propietarios residan en las viviendas durante al menos seis meses al año. La normativa también variará en función del propietario o usufructuario de la vivienda (Tabla 22).

En consecuencia con lo expuesto, la aplicación del SNUV en Jaraíz de la Vera tampoco atiende a la problemática del desarrollo rururbano moderno. Esta categoría de SNUV sólo se ocupa de pequeños enclaves con edificación concentrada, los cuales representan únicamente el 5,47% de las 274 viviendas construidas en el SNU del municipio. La dispersión de las edificaciones

[73] Si la parcela procede de segregación posterior a la AD de las NNSS será de 80.000 m^2 en secano y de 7.500 en regadío.
[74] Esta norma no rige en el caso de las viviendas para los guardas de la finca.

residenciales alrededor del núcleo urbano principal constituye un inconveniente para su tratamiento conjunto.

Tabla 22.
Condiciones de edificabilidad por tipologías de vivienda en el SNUV.

	Vivienda del propietario	Vivienda para el capataz o los guardas de la finca	Vivienda para los trabajadores
Número máximo de viviendas	Una vivienda por cada 25 ha de regadío o una vivienda por cada 100 ha en el resto de caso (hasta un máximo de 3 viviendas)	Una vivienda para el capataz y una vivienda por guarda, hasta un máximo de una vivienda por cada 200 ha.	una vivienda en el caso de trabajadores fijos, o una plaza en el caso de alojamientos colectivos para trabajadores temporeros, por cada 20 ha de regadío, o por cada 100 ha en el caso de secano o la dehesa a pastos.
Superficie máxima edificable	250	150	150
Altura máxima	7	4	4
Número máximo de plantas.	2	1	1

Fuente: NNSS de Jaraíz de la Vera. Elaboración propia.

➔ *Jarandilla de la Vera*

Este municipio se ubica en la parte central de la comarca natural de La Vera, tomando un papel importante dentro de la ordenación territorial de este espacio, aunque secundario en comparación con el ejercido por la vecina localidad de Jaraíz de la Vera. Sus NNSS, vigentes desde 1999, realizan una triple división urbanística del término municipal, en la que destaca un amplio tratamiento diferencial dentro del SNU. Éste se encuentra segregado en 5 categorías de SNUP, una de SNUC y otra de SNUV.

La aplicación de una categoría de SNUV dentro del municipio obedece, al igual que en Collado de la Vera y Jaraíz de la Vera, a la necesidad de dotar de un marco normativo a las edificaciones rurales preexistentes, por regla general vinculadas a las explotaciones agrarias, que están repartidas por el término municipal.

La denominación que de él se realiza, "Núcleo de Concentración Rural Existente", denota la naturaleza de los espacios que categoriza. En este caso, se trata de un solo ámbito, de 30,39 ha, situado en la parte meridional del término municipal, donde se produce la confluencia entre los términos de Jarandilla de la Vera y Losar de la Vera. Las NNSS definen este espacio de la siguiente forma:

Áreas separadas del núcleo principal de población, formadas por edificaciones en número y proximidad suficiente para entender que forman calle y reúnen las siguientes condiciones:

1- Que exista una concentración relativa de construcciones anteriores a 1989 en un área definida como tal no menor a 10 viviendas, con una superficie total que supere los 1.000 m^2 debiendo quedar inscritas en una superficie no superior a 1 ha.

2- Que dispongan como mínimo de los servicios urbanísticos:

- Acceso rodado.
- Abastecimiento de Agua Potable.
- Evacuación de Aguas.
- Suministro de Energía Eléctrica.

Los estándares urbanísticos requeridos para la conformación de este ámbito del SNUV son casi equiparables a los correspondientes a suelos clasificados como SU o SUB. No obstante, el análisis de la normativa vigente indica que este proceder pretende evitar su consolidación como zonas residenciales. De hecho, esta función residencial en el SNU de Jarandilla de la Vera sólo está contemplada y permitida en el caso de que exista un vínculo a una actividad productiva agraria.

Según la base de datos que surge de esta investigación, el único ámbito categorizado como SNUV, alberga dos centenares de edificaciones, de las cuales más del 90% estaban construidas a principio de la década de los 80. Si focalizamos el estudio en la función residencial, sólo existe la certeza de que dos de éstas construcciones son viviendas, ambas anteriores a la AD de las NNSS vigentes.

De nuevo, la aplicación del SNUV no atiende a la verdadera naturaleza del desarrollo rururbano moderno del municipio. En la actualidad, el SNU de Jarandilla de la Vera alberga 276 viviendas, repartidas fundamentalmente en los espacios aledaños al núcleo poblacional principal. Al igual que en Jaraíz de la Vera, la dispersión edificatoria dificulta la creación de un ámbito con unas condiciones homogéneas y tolerantes con la función residencial, sin que esto no restrinja el crecimiento normal (a través de promociones de viviendas en el SUB) del núcleo principal.

➔ *Malpartida de Cáceres*

Esta localidad, al igual que Casar de Cáceres, es considerada uno de los "municipios-satélite" de la capital cacereña. Ambos núcleos rurales tienen un mismo nivel en términos socioeconómicos y una gran proximidad con la ciudad de Cáceres (12 km), en este caso conectadas gracias a la carretera N-521. Junto con esto, los dos pueblos han experimentado, en términos de planeamiento urbanístico, un camino paralelo. De hecho, comparten equipo redactor y plazos de vigencia (NNSS en vigor desde 1997). De estas similitudes surge un tratamiento de su término municipal, en cuestiones urbanísticas, muy parecido.

Las NNSS de Malpartida de Cáceres dividen urbanísticamente el suelo en SU, SUB y SNU. El SU delimita el núcleo poblacional tradicional y principal, mientras que el SUB está fraccionado en

varios sectores, con distintos usos predominantes (residencial, industrial y terciario). En lo referente al SNU, su categorización comprende varios tipos de SNUP, así como SNUC y SNUV.

El ámbito SNUV existente en esta localidad incluye toda la sección este-norte, adyacente al núcleo principal, sólo interrumpida por la fracción de SNUP, correspondiente a la afección sectorial debida al trazado de la carretera N-521. Su nomenclatura es, al igual que en las NNSS de Casar de Cáceres, "Suelo No Urbanizable Rústico Especial". Sin embargo, la naturaleza del desarrollo rururbano es bien distinta, ya que, en este caso, el crecimiento residencial se produce sobre parcelas existentes, sin que haya indicios relevantes de parcelaciones ilegales. Este hecho podría constituir una prueba del protagonismo de la población local en el fenómeno y de la poca importancia de un mercado inmobiliario fuera de los límites del SU y SUB. La definición que realizan las NNSS de este ámbito sigue esta misma línea:

> "terrenos que han sufrido un proceso de edificación espontánea para vivienda de segunda residencia".

La normativa urbanística plantea varias facilidades para la implantación de viviendas en esta categoría de SNU en comparación con el SNUC. En primer lugar, se rebaja la parcela mínima[75] de los 25.000 m² hasta los 10.000 m². Dentro del SNUV, se permite además la ocupación de parcelas de dimensión inferior siempre y cuando estuvieran inscritas en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la AD de las NNSS. Esta posibilidad se ejecutará siguiendo el patrón de una vivienda por parcela.

En atención a los datos normativos expuestos y la configuración actual del parcelario, en este ámbito del SNUV existen 426 parcelas, de las cuales sólo un 5,63% de ellas superan la superficie de parcela mínima. De no existir esta flexibilización, sólo 3 (parcelas que superan los 25.000 m²) podrían acoger un uso residencial. Sin embargo, estamos trabajando sobre un ámbito consolidado por la edificación parcialmente, de ahí que varias de las parcelas nombradas estén ya ocupadas por viviendas, e incluso, una pequeña parte de ellas contengan varias edificaciones residenciales (parcelaciones ilegales).

El grado de consolidación edificatoria residencial todavía no es muy elevado, ya que sólo están ocupadas por viviendas 110 parcelas, es decir, el 25,82% del total. De éstas, sólo 8 superarían la superficie mínima edificable en vigor. El resto, es decir, prácticamente tres cuartas partes de las parcelas afectadas por SNUV, no cuentan con viviendas edificadas. Si nos fijamos, de nuevo, en la normativa, dentro de este grupo compuesto por 316 parcelas libres de edificación residencial, sólo 16 alcanzan la superficie mínima exigida (5,96%). Este dato indica la potencial consolidación edificatoria del ámbito si las condiciones parcelarias se mantienen. No obstante, esta cifra es el umbral mínimo, ya que, si las 300 parcelas restantes estuvieran inscritas en el registro de la Propiedad, podrían ser también ocupadas por viviendas.

El desarrollo rururbano se ha localizado preferentemente en las inmediaciones del núcleo de población principal, lo que dificulta el nuevo crecimiento urbanístico reglado en esa zona. La finalidad de esta categoría de SNU es la de limitar espacialmente el desarrollo residencial en el

[75] Las NNSS de Malpartida de Cáceres reconocen una parcela mínima edificable de 2.500 m² dentro del SNUC en caso de terrenos ubicados en zonas de regadío. No obstante, el término municipal no contiene ningún espacio destinado a este tipo de aprovechamiento agrícola.

campo, consolidar esta zona y densificarla. No obstante, este espacio reúne a más de la mitad de las viviendas construidas en el SNU de Malpartida de Cáceres (120 de 204 residencias).

Además, se pasa de una edificabilidad máxima de 250 m^2 por parcela a un coeficiente de edificabilidad de 0,10 m^2/m^2. Esto significa que, al menos, este parámetro se cuadruplica si tomamos como ejemplo hipotético una parcela de 1 ha. Sin embargo, esta flexibilización puede operar en el signo contrario en caso de que el tamaño de las parcelas sea inferior al fijado para la parcela mínima edificable. Esta situación acontece en el caso concreto del SNUV de Malpartida de Cáceres, ya que buena parte de las propiedades no cumplen este estándar. Así, se pasa de un incumplimiento de la normativa por 8 viviendas (las que superan los 250 m^2) a 24 viviendas que infringen la normativa. Estas últimas sobrepasan el coeficiente de edificabilidad permitido. No obstante, este grado de cumplimiento sería un dato válido en el caso de que las construcciones fueran posteriores a la AD de las NNSS, supuesto que ocurre en 11 de los 24 casos.

El resto de estándares se mantienen iguales a los establecidos para el SNUC (retranqueo de 5 m sobre linderos) o incluso disminuyen (se pasa de una altura máxima permitida de 6,5 a un umbral máximo de 3,5 m, ejecutables en una sola planta).

En atención a los datos expuestos, la aplicación del SNUV de Malpartida de Cáceres consigue integrar dentro de un ámbito de 134,20 ha (4,17% del término municipal) casi todo el desarrollo urbanístico espurio y adyacente al núcleo. Esto significa que la normativa intenta ordenar uno de los espacios de ocupación preferencial de viviendas irregulares en todos los municipios de Extremadura, la periferia inmediata. Sin embargo, el desarrollo en la sección noroccidental del núcleo ha continuado tras la AD de las NNSS, sin que se hayan producido cambios en la categorización urbanística original del SNU en estos espacios, divida entre el SNUC y el SNUP Estructural. Además, desde mediados de los 90 se registra la aparición de un pequeño enclave en el SNU, donde la parcelación urbanística ha propiciado la construcción de 15 viviendas. Para ellas, la normativa actual no contempla escenario alguno de resolución por ser inexistente en el momento de AD de la figura vigente. Esto indica que la renovación de la figura de planeamiento urbanístico vigente debe ser una de las prioridades para comenzar a regular los nuevos desarrollos.

➔ *Malpartida de Plasencia*

Este municipio cacereño, claramente influenciado en términos demográficos y económicos por la proximidad de Plasencia, realiza una aplicación del SNUV muy parecida a la ya analizada en los municipios veratos. Así, la delimitación de ámbitos de SNUV bajo la denominación de "SNU Poblado Rural", responde a la necesidad de regular el desarrollo residencial pretérito tradicional en algunos enclaves del término municipal, pero sin que esto suponga su incorporación inmediata al SU.

Las NNSS de Malpartida de Plasencia delimitan tres enclaves concretos, lo que en suma representa apenas 11,52 ha.

El primero de ellos se localiza en una parte central del término municipal, junto a las vías del ferrocarril. De hecho, su existencia proviene de la estación de ferrocarriles denominada

Monfragüe, junto a la cual se ha desarrollado este pequeño núcleo. Dentro de sus límites están edificadas 9 viviendas, la mayor parte construidas antes de los años 80, y sólo una con posterioridad a 2005.

La delimitación del segundo ámbito establecido se corresponde con el poblado "La Bazagona", en el que están edificadas 7 viviendas, la mayor parte de ellas con 40 años de antigüedad.

En tercer y último lugar, se realiza una pequeña delimitación de un enclave situado en el extremo oriental del término municipal, que sólo recoge, en la actualidad, dos edificaciones agrícolas (secaderos). El uso residencial anteriormente presente ha desaparecido, por lo que éste enclave ya no responde a la definición que de éstos espacios realiza la normativa:

> "Tienen el carácter de poblados rurales las áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento permanente de población, singularizado por un topónimo diferenciado e identificado por tal por la población residente y por la práctica administrativa local. que se caracterizasen por su especial vinculación con las actividades del sector primario de carácter: agrícola, ganadero, forestal o análogas".

En cuanto a las ordenanzas de uso y edificación, los estándares contemplados son los que rigen de manera general para el SNU, salvaguardando en todo momento el carácter rural y tradicional de las edificaciones. Se establece un coeficiente de edificabilidad de 0,01 m^2/m^2 y una altura máxima de las viviendas de 7,5 m, ejecutables en dos plantas. Las NNSS establecen como parcela mínima la Unidad Mínima de Cultivo establecida en la legislación agraria, aunque esta última consideración puede estar limitada por la LSOTEX.

Teniendo en cuenta la notable impronta que el crecimiento residencial ha tenido dentro del municipio (379 viviendas), la aplicación de este tipo de SNUV no responde a la problemática actual de desarrollo rururbano irregular. Estos ámbitos SNUV sólo acogen el 4,22% de las viviendas en SNU, pero dado su carácter y emplazamiento dentro de núcleos tradicionales, esta categoría no aporta mayor solución que la de reconocer normativamente la existencia de estos núcleos. Empero, al mismo tiempo el crecimiento rururbano moderno de los últimos 20 años se sitúa en el flanco exterior septentrional del núcleo poblacional (zona más próxima a Plasencia) y la Sierra de Santa Bárbara, uno de los puntos más conflictivos en cuanto a la proliferación de viviendas en SNU y las consecuencias legales del desarrollo irregular. En ambos casos, la normativa urbanística municipal obvia su presencia, a pesar de que éste último enclave está incluido dentro de SNUP.

➔ *Mirandilla*

El municipio de Mirandilla es una pequeña localidad rural (1.308 hab) que pertenece al área de influencia más próxima de la capital autonómica. Se sitúa apenas a 12 km al noreste de la misma, a través de una conexión rápida que le proporciona la carretera BA-091 y la Autovía A-66. A pesar de sus características socioeconómicas, su instrumento de planeamiento (NNSS vigentes desde 1998), realiza una completa división urbanística del suelo, lo cual solventa los déficits que el PDSU de 1978 presentaba.

El SU abarca el núcleo urbano tradicional y su ulterior extensión hacia el sur, en la margen oriental de la carretera BA-091, dirección Mérida. Por su parte el SUB comprende un único sector, localizado en la margen occidental de la misma vía, ya urbanizado, pero con apenas un par de edificaciones residenciales. Dentro del SNU se distinguen varias categorías que podríamos encuadrar dentro de los tipos de SNUC, SNUP y SNUV, éste último denominado "Zona de Ordenación Especial de Edificación Dispersa en Suelo No Urbanizable".

Aunque el desarrollo residencial en el SNU se reparte espacialmente rodeando al núcleo urbano principal, existe una mayor concentración en la margen oriental de la carretera antes citada. La clasificación urbanística de esta zona, denominada "Urbanización Canchales" (MTN25) y adyacente al SU en su parte meridional, se justifica del siguiente modo en las NNSS:

> "La introducción de este tipo de suelo viene justificada por la necesidad de dar salida legal a la edificación tipo segunda residencia existente en la zona y, al mismo tiempo, posibilitar este tipo de viviendas en una zona definida, sin que se considere como núcleo de población ni tenga el carácter de urbano".

Se trata, por lo tanto, de una zona ya edificada con un tamaño total de 17,83 ha, en la que actualmente están construidas 20 viviendas (88 en todo el término municipal). En este ámbito se combinan primeras con segundas residencias, propiedad de ciudadanos emeritenses. Según nuestros datos, en el momento de aprobación de las NNSS, la cantidad de viviendas edificadas representaba el 70% de la actual.

La normativa urbanística dispone, para el SNUV, unas condiciones particulares de ordenación y edificación que flexibilizan su uso y multiplican por 4 la potencial densificación edificatoria del paraje en relación a su hipotética clasificación como SNUC. De hecho, si comparamos los criterios mínimos establecidos para las categorías de SNUC existentes con las asignadas al SNUV, comprobamos cómo la parcela mínima pasa de los 10.000 m^2 hasta los 2.500 m^2 (todas las parcelas, excepto una, cumplen este criterio), mientras que el coeficiente de edificabilidad se multiplica por 10, desde un 0,02 m^2/m^2 hasta un 0,2 m^2/m^2. Esto es posible debido a que la ocupación máxima de la parcela se fija en un 10% de la misma. Además, la altura permitida se limita a 6 m, ejecutables en 2 plantas como máximo.

No obstante, estos criterios normativos son teóricos e imposibles de alcanzar hasta su máxima potencia (500 m^2 edificables en una parcela con tamaño mínimo exigido), ya que también se establece que la superficie edificada no superará los 200 m^2 en cada parcela. Evidentemente, los estándares resultarán únicamente aplicables a las nuevas construcciones. Así, si realizamos un examen del cumplimiento de las NNSS, podemos observar cómo este concreto aspecto de la normativa, que regula el SNUV de Mirandilla, ha sido vulnerado. De las 6 edificaciones construidas desde 1998, 2 superan, en planta, la superficie máxima marcada.

Junto con estas restricciones, se imponen otras para asegurar la parcelación morfológicamente regular (circulo inscribible de 30 m como mínimo) e impedir una densificación residencial superior (distancia mínima a linderos de 5 m).

Si nos atenemos al aspecto espacial, a la morfología del parcelario y a la tipología de las viviendas, no se aprecia un carácter heterogéneo entre aquellas viviendas que se encuentran

construidas en el extremo meridional del SU y las que aparecen en el SNUV, recordemos, tangencial. La principal diferencia se encuentra en el grado de consolidación por la edificación de las diferentes clases y categorías urbanísticas de suelo. Así, mientras el SUB está prácticamente vacío, el SNUV está muy consolidado. Si nos fijamos en la distribución actual del parcelario en el ámbito clasificado como SNUV, sólo 4 parcelas están libres y disponibles para la edificación residencial.

De este modo, la estrategia de la figura de planeamiento vigente pasa por contener espacialmente, desde la normativa, los nuevos crecimientos residenciales en el campo, cada vez más alejados del centro poblacional. Dentro del carácter tolerante para con las viviendas del SNUV de Mirandilla, aunque eminentemente regularizador, se aprecia el intento de desincentivar la construcción en esta categoría de SNU. Para conseguir esto, la normativa expone que el Ayuntamiento "no tendrá la obligación de dotar a las parcelas resultantes de ningún tipo de servicio urbanístico", además de fijar a cargo exclusivo de los propietarios la adquisición de los mismos de manera autónoma e independiente (las aguas residuales verterán obligatoriamente a pozos ciegos o a fosas sépticas). Simultáneamente, la clasificación como SUB de una porción de terreno más cercana al citado centro, permite realizar una oferta reglada para la demanda de viviendas unifamiliares presente en el municipio. La ubicación del sector junto a la carretera de acceso a la capital (apenas dista 200 m del SNUV) favorece al mismo tiempo una conexión más rápida con la ciudad, lo que supone un incremento del atractivo inmobiliario para los habitantes actuales de Mérida. Así, el SUB entra en clara competencia con el SNUV.

➔ *Monesterio*

Monesterio, por su posición estratégica dentro de la CCAA (extremo sur de la región, a 1 hora de Sevilla por la A-66, autovía que atraviesa su término municipal) y una entidad poblacional notable dentro del contexto extremeño (4.261 hab), tiene un papel preponderante dentro de la zona de influencia de Zafra. Un fuerte sector agro-ganadero y su buena conectividad coadyuvan para que su declive demográfico se ralentice.

En términos urbanísticos, esta localidad tiene vigentes unas NNSS desde 1996. No obstante, esta figura ha sufrido múltiples modificaciones puntuales (20), de las cuales, varias afectan a la ordenación del SNU. En relación a la clasificación y categorización urbanística del suelo, Monesterio es uno de los pocos municipios extremeños que emplea una división completa. Esto quiere decir, que dentro de su término municipal están presentes todas las clases y categorías principales.

En lo referido específicamente al SNUV, las NNSS delimitan un ámbito de 34,07 ha, ubicado al sur del núcleo urbano principal (3 km) y en la margen occidental de la autovía antes citada, de la que resulta tangencial. El emplazamiento de la denominada zona "Los Cotos", ocupa un espacio adehesado de vaguada, por la que discurre el Arroyo del Culebrín.

Se trata de un ámbito ocupado por 34 edificaciones, de las cuales una decena son viviendas y 7 más, edificaciones auxiliares. No es, por lo tanto, un espacio muy densificado, aunque si ha estado ocupado por la función residencial desde hace décadas. De hecho, 8 de las viviendas

estaban edificadas antes de 1999 (3 a principios de los años 80), por lo que el crecimiento reciente ha sido muy escueto (1 vivienda entre 2002 y 2005, y 1 vivienda desde 2005).

La delimitación de SNUV se aplica sobre un ámbito concreto, en el que el desarrollo rururbano ha evolucionado durante décadas, y en el que la construcción de viviendas se puede reproducir por el efecto llamada que consigue la excelente conexión con la autovía. No obstante, este ámbito sólo atiende a un 6,29% del total de viviendas en el SNU de Monesterio, por lo que su utilidad es limitada.

La normativa urbanística ha establecido unos estándares específicos para este ámbito del SNUV, que actualmente son muy limitantes por las restricciones que genera la LSOTEX. De este modo, la construcción de una vivienda unifamiliar en esta categoría de SNU será posible siempre que se cumplan los criterios que la ley establece como generales para el SNUC en el artículo 23 y 26.

Entre otras cosas, esto afecta particularmente a la fijación de una parcela mínima edificable de 1,5 ha. La redacción anterior del texto establecía este tamaño a partir del indicado en una Orden, de 1958, del Ministerio de Agricultura para fijar la Unidad Mínima de Cultivo. De este modo, el tamaño de la parcela mínima era de 3 ha en secano y de 0,25 ha en regadío. La normativa urbanística fue modificada en este punto concreto en el año 2006.

Si atendemos a la realidad del parcelario actual, el ámbito está compuesto por 34 parcelas, de las cuales, 10 están ocupadas por viviendas. De todas ellas, sólo 2 parcelas con viviendas superan 1 ha y media, un umbral que sólo sobrepasan 10 parcelas en el ámbito. En atención a las características actuales del parcelario, la edificación residencial sólo será posible en 8 parcelas (si no existen cambios en la configuración de la propiedad).

El resto de estándares permanecen inalterables, por lo que dentro de este ámbito de SNUV se establece una separación mínima a linderos laterales de 5 m y de 7 m a los frontales, así como una altura máxima de 3,5 m (5 m hasta la coronación de la cubierta) ejecutable en 1 planta.

También permanecen vigentes las medidas para la provisión dotacional de los espacios y su respeto por el entorno. Así, el vertido y depuración de aguas residuales se realizará mediante fosas sépticas, la tipología constructiva empleada será la de vivienda rural tradicional, se prohíbe la tala de árboles y cualquier medida que pueda afectar a los valores paisajísticos y/o ambientales del entorno.

La aprobación de la LSOTEX y la consiguiente modificación de las NNSS de Monesterio han incidido particularmente en esta categoría de SNUV, por lo que la especial tolerancia residencial se ha diluido casi por completo. Así, la delimitación actual opera en la práctica como una demarcación para la identificación de un desarrollo rururbano específico en un término municipal en el que están construidas un total de 159 viviendas sobre el SNU.

➔ *Puebla de Obando*

La aplicación del SNUV en este pequeño municipio (1.860 hab), situado a medio camino entre las dos capitales provinciales (a través de la carretera EX-100), resulta heterodoxa.

La normativa urbanística contiene una regulación muy lacónica al respecto de los terrenos con esta categorización, denominados "SNU Concentrado Rural". Si bien no se nombra específicamente el uso residencial, el documento de las NNSS define este espacio como "un área de SNU definido como concentración de edificaciones de uso exclusivamente agropecuario y que por tanto no debe ser considerada como SU".

El ámbito SNUV delimitado, si bien no es muy relevante en términos superficiales (5,81 ha), sí lo es por su posición prácticamente adyacente al núcleo (SU y SUB) y las posibilidades futuras de densificación que ofrece. Para él se definen unas condiciones de uso muy básicas que fijan la parcela mínima en tan sólo 500 m^2, con una edificabilidad máxima de 0,5 m^2/m^2. Además, se determina una distancia mínima entre edificaciones de 10 m y una altura máxima de 7 m.

A pesar de que la redacción actual de la norma no contempla la implantación del uso residencial, las facilidades para su densificación edificatoria y su emplazamiento tangencial al núcleo, les sitúan en un estadio intermedio entre el SNU y el SUB o SU.

La interpretación de la norma bajo un paradigma excesivamente flexibilizador podría originar un cambio normativo en el que la aparición de la función residencial vinculada al uso agropecuario esté permitida, bien sea por nueva construcción o por sustitución del uso en las edificaciones ya existentes. No obstante, la realidad actual no muestra indicios de la existencia de viviendas dentro del ámbito, sino exclusivamente de edificaciones del tipo indicado en las NNSS.

➔ *Sierra de Fuentes*

Esta pequeña localidad cacereña, tanto por su localización cercana a Cáceres como por su buena conexión con ella a través de dos vías (Autovía A-58 y EX-206), se ha constituido como uno de los principales "núcleos dormitorio" de la capital provincial. A pesar de pertenecer al grupo de municipios rurales, la influencia del núcleo urbano próximo ralentiza su declive demográfico, al mismo tiempo que dispara su nivel de artificialización. De hecho, Sierra de Fuentes es uno de los municipios extremeños con mayor proporción de SU y SUB clasificado dentro de un término municipal, a lo que debemos sumar, la intensa actividad constructiva en el SNU.

Su instrumento de planeamiento urbanístico, unas NNSS vigentes desde el año 2003[76], practica uno de los usos más completos, tanto en regulación como en delimitación, del SNUV en Extremadura. Ésta categoría de SNUV tiene unas condiciones edificatorias y de ocupación específicas, que la distinguen a su vez de las dos categorías de SNUC existentes (Tabla 23).

El primero de ellos, denominado SNUC de Tolerancia Residencial "Corral del Toro", se localiza sobre la ladera oriental de la Sierra de la Mosca, a unos 600 m del núcleo de población principal, con el que conecta mediante una vía asfaltada de entre 4 y 6 m de anchura. El viario interior

[76] Las NNSS de Sierra de Fuentes experimentaron una segunda aprobación definitiva en el año 2008 como respuesta a la necesidad generada por una sentencia judicial que dictaminó la irregularidad del acuerdo de AP de la figura, lo que invalidaba su posterior AD en el año 2002. El nuevo acuerdo y AD restablece la vigencia de las NNSS, cuyos errores han sido subsanados.

pierde esta calidad, y se compone de vías que alternan tramos encementados y de tierra. Su tamaño total es de 25,28 ha.

Tabla 23.
Condiciones de uso y edificación en el SNUC, SNUV y SNUC de Tolerancia Dotacional en las NNSS de Sierra de Fuentes.

	SNUC Genérico	**SNUV**	**SNUC de Tolerancia Dotacional**
Parcela mínima edificable (m2)[77]	10.000	2.500	10.000
Edificabilidad máxima (m^2/m^2)	0,1	0,14	Zona "El Valle": 2.230 m^2 Zona "La Dehesa": 3.970 m^2
Ocupación máxima (%)	10	7	0,5
Distancia máxima a linderos (m)	La mitad de la altura del edificio, medida en m	La mitad de la altura del edificio, medida en m	La mitad de la altura del edificio, medida en m
Altura máxima (m)	7	7	7
Nº máximo de plantas	2 (Baja + 1)	2 (Baja + 1)	2 (Baja + 1)

Fuente: NNSS de Sierra de Fuentes. Elaboración propia.

Este categoría de SNUV se articula en tres ámbitos, los únicos dentro del SNU con capacidad para acoger viviendas unifamiliares aisladas[78]:

El segundo ámbito, señalado como SNUC de Tolerancia Residencial "El Señorito", se localiza a ambos márgenes de la carretera CC-26.3, de conexión entre el núcleo urbano principal y la carretera EX-206, que posibilita la unión con la ciudad de Cáceres. El espacio que ocupa constituye el pie de base de la ladera oriental de la Sierra de la Mosca, en la zona meridional del término municipal. La vía antes mencionada sirve de eje vertebrador, debido a una disposición predominantemente longitudinal de la urbanización (desde el propio núcleo hasta el límite del término municipal), aunque el viario interior se encuentra sin asfaltar. Su extensión total es de 47,09 ha.

El tercer y último ámbito es el denominado SNUC de Tolerancia Residencial "La Calleja", cuya aparición está ligada a la progresiva consolidación del SNUV "Corral del Toro", al que precede por su posición intermedia entre éste y el núcleo urbano principal. Por lo tanto, esta zona es contigua al SU y SUB, con los que está conectado a través de una vía asfaltada. Su superficie total es de 24,68 ha.

[77] Para viviendas unifamiliares vinculadas a otro uso la parcela mínima edificable será la establecida con carácter general para el uso al cual esté vinculada la vivienda.
[78] Según la normativa urbanística de las NNSS de Sierra de Fuentes, el uso residencial estará permitido también en las categorías de SNUC Genérico, SNUC de Tolerancia Dotacional y SNUEP de Carreteras, siempre que éste se encuentre asociado a otro uso, por regla general, de tipo productivo.

Tal y como hemos expuesto anteriormente, la normativa urbanística del municipio realiza un tratamiento diferencial que reduce el tamaño de la parcela mínima edificable en estos tres ámbitos hasta la cuarta parte exigible en SNUC, y aumenta ligeramente su edificabilidad. Además de esto, se establece un límite de viviendas por cada entorno, que se puede calificar de muy holgado en atención a la realidad del parcelario existente y la diferencia entre los umbrales máximos establecidos y el número actual de viviendas (Tabla 24).

De hecho, si tenemos en cuenta la configuración parcelaria y el nivel de ocupación de éstas, el aumento de densidad edificatoria hasta los niveles máximos permitidos es imposible de conseguir. Por ámbitos, el SNUV "Corral del Toro" solamente cuenta con 5 parcelas libres de las 12 que lo componen, todas de ellas edificables. El SNUV "El Señorito" tiene libres de edificación residencial 35 de las 98 parcelas, aunque 12 de éstas no llegan a la superficie de parcela mínima exigida por las NNSS. En una situación parecida, aunque agravada por las limitaciones del planeamiento, se encuentra el SNUV "La Calleja", pues de las 32 parcelas libres (61 parcelas componen esta zona), 20 no alcanzan el tamaño mínimo obligatorio.

El tratamiento del crecimiento rururbano que realizan las NNSS de Sierra de Fuentes obedece a una realidad muy consolidada en el tiempo y en el espacio. Ante la inevitable influencia de la capital provincial, estos ámbitos vienen a regular, siquiera mínimamente, la situación preexistente. No obstante, su labor queda empañada por el hecho de que estas acciones no se ven acompañadas de un tratamiento similar en su entorno (términos municipales de Cáceres y Torreorgaz), invadido por la proliferación de este tipo de viviendas.

Tabla 24.
Número máximo de viviendas permitidas en ámbitos SNUV por las NNSS de Sierra de Fuentes y número de viviendas existentes por cada ámbito.

Área de Tolerancia	Nº máximo de viviendas permitidas	Nº de viviendas existentes
Corral del Toro	113	31
El Señorito	201	77
La Calleja	101	31
Total	415	139

Fuente: NNSS de Sierra de Fuentes y base de datos propia. Elaboración propia.

➔ *Valdastillas*

El municipio de Valdastillas se sitúa en la ladera oriental del Valle del Jerte, en una posición central y aproximadamente a 600 m de altitud. Esta localidad es, de entre todas las que contienen un ámbito clasificado como SNUV, la segunda más pequeña en términos demográficos (327 hab) y la primera a nivel territorial (8,11 km^2). A pesar de la reducida capacidad administrativa y las tendencias poblacionales negativas, sus NNSS (vigentes desde 1999) realizan una completa división urbanística del suelo: SU, SUB y SNU. En este caso, la finalidad del SUB no es residencial, sino que está dedicado a proporcionar suelo para uso industrial, concretamente agroindustrial (Agrupación de Cooperativas Valle del Jerte y estación de servicio anexa), puesto que el cultivo y comercialización de la cereza es uno de los motores de la economía local. Mientras, el SNU se encuentra dividido en 4 categorías, tres de ellas consideradas SNUP y una del tipo SNUV.

Al igual que en la normativa del municipio de Casas del Castañar, este SNUV se denomina "SNU de Utilización Especial" y, además, comparte definición: "zonas que aun estando en un marco como el Valle del Jerte que se estudia, por sus características, proximidad a núcleos de población, o por la consolidación de edificaciones existentes, pueden permitirse determinadas construcciones". El ámbito de SNUV se localiza al oeste del núcleo urbano y contiguo a la carretera Nacional N-110 (vía que sirve de conexión a la localidad con Plasencia). Dista del núcleo urbano 4,5 km (N-110 y CC-17.5), aunque su ubicación sobre el eje vertebrador de las comunicaciones del Valle del Jerte mejora su conectividad en relación a éste.

Este término municipal se localiza en un entorno de altos valores ecológicos y productivos, de ahí que el 98,17% de su SNU tenga algún grado de protección. La excepción la compone el ámbito de SNUV, con 14,29 ha, dónde, a diferencia del resto del SNU, está permitida la construcción de viviendas. No obstante, este oasis de tolerancia con el uso residencial no implica una excesiva laxitud de las condiciones de edificación. De hecho, el uso residencial sólo podrá ser admitido cuando éste se vincule a una explotación agrícola, ganadera, forestal o extractiva (sin industrialización), siempre y cuando esté provista de "dotaciones individuales de agua potable, saneamiento con depuración de residuos y energía eléctrica". No obstante, sí se permite la rehabilitación de viviendas existentes.

La parcela mínima edificable para el SNUV es, según las NNSS, de 10 ha en zonas de monte y pastos, y de 0,75 ha en zonas de cultivo. Según las características actuales del parcelario existente en el ámbito, ninguna propiedad cumpliría las exigencias mínimas. Por lo tanto, la construcción legal de una vivienda, según el planeamiento vigente, sólo sería posible en el caso de existir una concentración parcelaria. Una vez realizada esta agrupación, otras de las exigencias a cumplir serían una edificabilidad máxima de 0,05m^2/m^2, una separación mínima de 25 m entre edificaciones, un retranqueo mínimo de 10 m a linderos, y una altura máxima de una planta y 3 m. Debido a la intensa protección paisajística en todo el término municipal, las características constructivas están muy condicionadas, además, por cuestiones estéticas. Así, todas las edificaciones deberán tener fachadas de piedra o pintadas en blanco o colores similares a la piedra del entorno, y también, cubiertas de teja cerámica curva, de color rojo. La carpintería, en caso de usarse, deberá ser de madera, metálica o de aluminio similar a la madera.

Si nos atenemos a los datos actuales sobre construcción en este ámbito del SNUV, no se puede afirmar que exista un alto nivel de consolidación de las edificaciones. De hecho, dentro de sus límites sólo hay levantados 19 inmuebles, aunque la mayoría pertenecientes a un campamento de ocio (actividad no permitida por las NNSS en esta categoría de SNUV). La función residencial sólo está representada por dos edificaciones, construidas con anterioridad a la entrada en vigencia de las NNSS. Este par de viviendas se unen a 5 casas, construidas en parcelas anexas (situadas en SNUP), para constituir una pequeña agrupación residencial o núcleo de población. En relación a los datos edificatorios expuestos y a la realidad territorial del término municipal, la aparición de un ámbito SNUV resulta inapropiada. Ni los escuetos registros edificatorios, ni el entorno ambiental y paisajístico, justifican una ordenación específica del desarrollo residencial. Además, la normativa adolece de una falta de correspondencia con la realidad parcelaria, por lo que, en definitiva, las ordenanzas de uso y edificación resultan inaplicables en la actualidad.

➔ *Valencia de Alcántara*

El municipio de Valencia de Alcántara está considerado como una de las capitales comarcales de la división territorial funcional que estableció hace décadas el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura. En la actualidad, reparte esta condición con el municipio vecino, San Vicente de Alcántara, con el que comparte, además, rango demográfico. Su término municipal es el octavo más extenso de la región (596,29 km^2), de lo que resultan unas cifras absolutas con respecto a la edificación de su SNU muy abultadas (6.156 construcciones, de las cuales, 734 son viviendas)

Con respecto al planeamiento urbanístico, esta localidad tiene vigentes, desde 1999, unas NNSS que realizan una triple clasificación urbanística del suelo en SU, SUB y SNU.

El SU comprende tanto el núcleo principal como 9 secundarios, mientras que el SUB sirve solamente al primero, del que es tangencial, y a uno de los secundarios (Estación Ferrocarril). En relación a la categorización del SNU, se realiza una división en varias categorías de SNUP y SNUC. Este último contiene dos áreas con un uso específico asignado, el residencial. Sin embargo, la finalidad de estos SNUV es muy dispar.

Por un lado, el SNUV de "Asentamientos Diseminados" (Tabla 25) abarca dos agrupaciones de viviendas tradicionales (anteriores a la década de los 80) que constituyen sendos núcleos de población (La Miera y Las Lanchuelas) y que están ubicados en los márgenes de vías de comunicación (CC-107 y CC-112) a una distancia que oscila entre los 4,4 km y los 5,2 km. El primero de ellos está compuesto por 11 viviendas, mientras que el segundo alberga 12.

Tabla 25.
Condiciones de uso y edificación de los Asentamientos Diseminados.

	La Miera y Las Lanchuelas
Uso global	Residencial
Usos permitidos	Residencial unifamiliar aislada Agrícola y agropecuario Industria vinculada al medio rural Terciario Equipamiento Comunitario
Usos prohibidos	Residencial plurifamiliar y unifamiliar en línea o en hilera Industrial (restante)
Parcela mínima edificable[79]	10.000 m^2 (fachada mínima 50 m y fondo mínimo 50 m)
Ocupación	5 % (hasta 250 m^2 en parcelas inferiores a la mínima edificable)
Distancia a linderos	3 m
Altura	1 planta o 4,30 m

Fuente: NNSS de Valencia de Alcántara. Elaboración propia.

[79] Se aceptan las parcelas inferiores, cuyos propietarios acrediten la segregación, inscrita en el Registro de la Propiedad en fecha anterior a la AD de las anteriores NNSS.

Por otro lado, el SNUV de "Agrupaciones de Población" (Tabla 26). En este caso son conjuntos de viviendas unifamiliares consolidados a partir de finales de los 90, aunque con presencia de algunas viviendas anteriores a esa fecha.

Se trata de dos zonas, una muy próxima al núcleo principal (menos de 200 m), denominada "Urbanización junto a Carretera Nacional" (N-521) y otra muy alejada del núcleo principal, pero contigua a la pedanía de "Las Casiñas", denominada "Urbanización Las Casiñas Sur". La primera de las agrupaciones está compuesta por 29 residencias unifamiliares, mientras que en la segunda están edificadas 12 viviendas.

El análisis de ocupación residencial de estas agrupaciones indica que en la "Urbanización junto a Carretera Nacional" apenas hay 11 parcelas libres de las 40 que componen el ámbito, aunque apenas 5 edificables por cumplir el tamaño mínimo de parcela. Mientras, este indicador es aún más elevado en la "Urbanización Las Casiñas Sur", dónde sólo hay una parcela libre y ésta no es edificable.

Tabla 26.
Condiciones de uso y edificación de las Agrupaciones de Población.

	Urbanización junto a Carretera Nacional	**Las Casiñas**
Uso global	Residencial	Residencial
Usos permitidos	Residencial unifamiliar aislada Agrícola y agropecuario Industria vinculada al medio rural Terciario	Residencial unifamiliar aislada Agrícola y agropecuario Industria vinculada al medio rural Terciario Equipamiento comunitario
Usos prohibidos	Residencial plurifamiliar y unifamiliar en línea o en hilera Industrial (restante)	Residencial plurifamiliar y unifamiliar en línea o en hilera Industrial (restante)
Parcela mínima edificable	800 m² (fachada mínima 15 m y fondo mínimo 30 m)	5.000 m² (fachada mínima 40 m y fondo mínimo 50 m)
Ocupación	25 % (hasta 200 m² en parcelas inferiores a la mínima edificable)	5% (hasta 250 m² en parcelas inferiores a la mínima edificable)
Distancia a linderos	3 m	3 m
Altura	4,30 m	4,30 m
Número de plantas	1	1

Fuente: NNSS de Valencia de Alcántara. Elaboración propia.

En resumen, las NNSS de Valencia de Alcántara es el único instrumento de planificación urbanística que realiza un tratamiento desigual entre sus diferentes tipos de SNUV, atendiendo no sólo a los núcleos tradicionales, sino a los nuevos crecimientos cercanos a núcleos poblacionales principales o secundarios. No obstante, la elevada dimensión del fenómeno dentro de un término municipal tan extenso, impide afirmar que la aplicación del SNUV tenga un resultado significativo sobre la mayor parte del desarrollo rururbano en la localidad.

➔ *Valverde de Mérida*

Valverde de Mérida es una pequeña localidad situada a 10 km de la capital autonómica que pertenece al nivel de municipios rurales profundos (1.068 hab), pero que por esta cercanía y su

rápida conexión a través de la carretera EX-307, es un potencial "núcleo dormitorio" de la ciudad emeritense. El influjo de Mérida ha tenido una relevante impronta dentro de su término municipal, dónde el desarrollo rururbano es más que relevante en relación a los datos poblacionales que registra.

Este crecimiento residencial sobre SNU fue parcialmente digerido con la reclasificación de terrenos a SUB (procedimiento que examinaremos con mayor detalle posteriormente) en sus NNSS, vigentes desde 1995. Este sector del SUB, separado 1,3 km del núcleo (distancia geométrica), es conocido como "Colonia La Paz". Es el único espacio con esta clasificación del suelo dentro del término municipal, y contiene en la actualidad 63 viviendas unifamiliares, a las que debemos sumar otras 120 repartidas por todo el SNU del municipio para conocer la verdadera magnitud del crecimiento rururbano.

Las NNSS de Valverde de Mérida practican una aplicación extraordinaria del SNUV. Este carácter excepcional surge no sólo del tamaño de la superficie clasificada como tal, 1.062,64 ha, lo que representa una quinta parte del término municipal (20,55%) y casi dos terceras partes de todo el SNUV existente en Extremadura (58,27%), sino, además, del especial cometido por el que se crea.

Si bien todos los ámbitos clasificados como SNUV lo fueron como medida para facilitar la construcción residencial, regularizarla o delimitar núcleos tradicionales en el SNU, el correspondiente a Valverde de Mérida tiene una finalidad bien distinta. Según las NNSS esta categoría de SNU, nombrada como "SNU Ordinario en los que la parcela mínima para uso residencial familiar es de 10 ha", endurece las condiciones para la edificación de viviendas y dificulta la creación de nuevos núcleos de población.

Los ámbitos clasificados como SNUV son 5, aunque se pueden agrupar en tres grandes espacios. Cabe destacar que todos ellos ocupan zonas donde el parcelario es predominantemente grande (>5 ha) dentro del contexto municipal y cuyo uso está ligado al forestal y al ganadero extensivo (densa dehesa de encinar).

La primera de estas zonas está localizada a 1,8 km al oeste del núcleo, en la margen septentrional de la carretera antes mencionada, y muy próxima a una concentración de viviendas en SNU denominada "Urbanización San Blas" en el otro margen de la carretera.

La segunda zona es un amplio espacio que rodea en forma de arco al núcleo urbano, extendiéndose desde su parte nororiental hasta la noroccidental, dónde se une al sector de SUB.

La tercera y última zona se ubica al sur del núcleo, rodeada completamente de parcelas productivas (olivar), entre las que destaca por su mayor altitud, pendiente y vegetación disímil.

En atención a lo expuesto previamente, la especial tolerancia con el uso residencial significa, en este caso concreto, un tratamiento del uso y capacidad residencial más restrictiva. En este sentido, a pesar de considerarse por los redactores como un SNUC, la normativa aplicable le sitúa como un estadio intermedio hacia el SNUP en lo que a la permisividad para la construcción de viviendas se refiere.

Así, las condiciones de edificación en el SNUC se resumen en una parcela mínima edificable de 5.000 m², una separación entre edificaciones de 75 m y un nivel de ocupación máxima de la parcela del 5% (250 m²). A esto debemos sumar otros requisitos básicos como una circunferencia inscribible mínima de 40 m (factor que limita la capacidad edificatoria de las parcelas según su morfología), así como una separación mínima de 15 m a las lindes y una altura máxima de 7,5 m o 2 plantas. Por último, está restringido cualquier acto de edificación a una distancia inferior a 500 m de la delimitación de SU. Con esta última medida se persigue que las edificaciones residenciales aisladas no condicionen la potencial expansión futura del núcleo poblacional.

Por su parte, las condiciones de edificación en el SNUV multiplican por 10 la parcela mínima edificable, situándola en 10 ha, y establecen la obligación de que la vivienda y sus construcciones auxiliares queden inscritas en un círculo cuya superficie máxima sea 2.500 m² (ninguna edificación secundaria podrá distar más de 50 m de la vivienda), evitando de este modo la dispersión edificatoria. Además, amplía hasta los 300 m la distancia mínima entre edificaciones residenciales, aunque aumenta ligeramente la superficie edificable hasta los 300 m².

En atención a estos datos y las características actuales del parcelario, sólo 17 de las 42 parcelas que comprenden los terrenos clasificados como SNUV serán edificables.

No obstante, es preciso señalar que estos ámbitos cuentan ya con viviendas edificadas, en concreto 27. De hecho, un 88,88% de las construcciones residenciales fueron levantadas con posterioridad a la clasificación como SNUV de estos terrenos. Esta situación demuestra la invalidez de las soluciones aportadas por el planeamiento, si éstas no van acompañadas de una vigilancia y control real de la disciplina urbanística.

En relación a la ocupación parcelaria, hay que destacar que estas 27 viviendas ocupan 12 de las parcelas anteriormente señaladas, lo que manifiesta la existencia de parcelaciones ilegales. Además, sólo 4 de las 12 parcelas ocupadas superan la superficie mínima edificable de 10 ha.

El fenómeno de la parcelación y construcción irregular se produce mayoritariamente en un entorno tangencial al sector del SUB, dónde a pesar de las restricciones se ubican 26 viviendas sobre 8 parcelas. De todas ellas, sólo una parcela supera mínimamente las 10 ha (10,62 ha), aunque está ocupada por 16 viviendas, cuando el máximo permitido no excede de una.

En definitiva, la estrategia de regulación por un lado (a través del SUB), y de control por otro (SNUV con características restrictivas), no han aportado solución alguna al fenómeno que, por falta de vigilancia del control de la disciplina urbanística, se sigue desarrollando independientemente de la clase y categoría de suelo que ocupe.

5.4.2.a. Evaluación de la aplicación del SNUV en Extremadura

La implementación novedosa de una categoría de SNU específica para ordenar los crecimientos urbanísticos fuera del SU y SUB, no constituye un procedimiento habitual dentro del panorama urbanístico regional, pues únicamente está presente en un 4,12% de los municipios y abarca 18,24 km² (0,04% de la superficie regional).

La importancia de esta categoría, aquí homogeneizada bajo la denominación SNUV, no radica en su presencia territorial o municipal, sino en su simbolismo dentro de una región con un fuerte desarrollo rururbano fuera de la ley. A nivel metodológico, esta tesis suspende coyunturalmente sus diferencias para realizar un análisis conjunto. No obstante, la especial tolerancia puede entenderse desde paradigmas diametralmente opuestos: uno flexibilizador de la norma, y otro conservador y restrictivo.

En el primero de los casos, la aplicación de esta categoría de SNU obedece a la necesidad de regularizar una situación preexistente. Dentro de este supuesto encontramos dos fenómenos distintos:

a) adecuación normativa de pequeños enclaves residenciales tradicionales, dedicados a la prestación de la función residencial en un contexto productivo agrario. Dentro de esta situación encontramos actuaciones concisas, al igual que los propios espacios afectados. Esto significa que su finalidad primordial es reconocer normativamente estos usos, pero sin dar oportunidad a la proliferación de viviendas dentro del ámbito (por regla general sólo están permitidas actuaciones de rehabilitación, renovación o ampliación de las edificaciones ya existentes). De este modo, se registra su situación, al mismo tiempo que se sortea la aparición de una dinámica urbanística y su inclusión en SU o SUB, lo que otorgaría más y nuevos derechos a los propietarios (así como obligaciones). Espacialmente se ejecutan ciñendo su demarcación a los límites de la zona clasificada, evitando la presencia excesiva de espacios libres. Los municipios que cuentan con un SNUV de estas características son Collado de la Vera, Jaraíz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Malpartida de Plasencia y Valencia de Alcántara (tipología "Asentamientos Diseminados"), e incluso, dentro de su carácter heterodoxo, Puebla de Obando. Paradójicamente, algunas de estas localidades pertenecen a zonas extremeñas donde el desarrollo rururbano reciente ha sido más acusado (comarca de La Vera), aunque la aplicación de esta categoría de SNUV no atiende a este fenómeno.

b) Intento de regularización masiva de edificaciones residenciales unifamiliares, aisladas y sin vinculación agropecuaria. Esta utilización del SNUV es la más flexibilizadora del uso residencial dentro del SNU. Dota a esta clase de suelo de un aprovechamiento urbanístico (edificatorio, para ser más precisos con los términos utilizados en el planeamiento urbanístico), sin que esto suponga una reversión beneficiosa (prestación de nuevas dotaciones o terrenos) para el conjunto de los habitantes del municipio y su núcleo poblacional principal. En la práctica supone una reducción de los estándares de uso y ocupación parcelaria con la que se busca adecuar la norma a las condiciones reales y preexistentes. La norma se amolda a las particularidades de estos crecimientos urbanos clandestinos y, además, se facilitan los nuevos desarrollos dentro de los espacios intersticiales surgidos en razón de una proliferación incontrolada y desordenada. Esta manera de aplicar el SNUV se puede encontrar en las figuras de planeamiento urbanístico vigentes en la mayoría de los municipios estudiados: Aldea del Cano, Almendralejo, Casar de Cáceres, Casas del Castañar, Malpartida de Cáceres, Mirandilla, Monesterio, Sierra de Fuentes, Valdastillas y Valencia de Alcántara (tipología "Agrupaciones de Población").

El segundo de los casos de aplicación del SNUV tiene una intencionalidad diametralmente opuesta, ya que la especial tolerancia se entiende como una restricción para la proliferación de viviendas en el SNU, ya sea por la preexistencia de edificaciones y su incipiente propagación, por un elevado atractivo inmobiliario debido a la existencia de espacios amenos (debido a la proximidad de masas de agua, zonas de belleza paisajística o un parcelario muy atomizado) e, incluso, por su localización cercana a SU, SUB o SNUP. Si en los casos anteriormente expuestos, el SNUC y su tolerancia residencial se conciben como un máximo a partir del cual realizar las rebajas de estándares urbanísticos, en este supuesto se toma como base para incrementar los mismos, haciendo más difícil la proliferación legal de viviendas en estos ámbitos. Por lo tanto, esta categoría de SNU, opera como un estadio intermedio entre la capacidad del SNUC y SNUP para acoger la función residencial. La aplicación del SNUV con esta finalidad es muy anómala, ya que sólo el municipio de Valverde de Mérida la practica.

Tabla 27.
Número de viviendas en los ámbitos SNUV de Extremadura y su periferia.

Municipios	Número de viviendas en SNUV	Porcentaje sobre el total de viviendas en el SNU del municipio	Número de viviendas en el perímetro exterior del SNUV (SNUC)	Número de viviendas en el perímetro exterior del SNUV (SNUP)
Aldea del Cano	21	28,77	9	7
Almendralejo	102	24,34	163	0
Casar de Cáceres	276	63,30	21	18
Casas del Castañar	104	29,38	21	141
Collado de la Vera	4	4,71	0	1
Jaraíz de la Vera	15	5,47	0	16
Jarandilla de la Vera	2	0,72	0	1
Malpartida de Cáceres	120	58,82	17	18
Malpartida de Plasencia	16	4,22	0	8
Mirandilla	20	22,73	16	0
Monesterio	10	6,29	20	0
Puebla de Obando	0	0	6	0
Sierra de Fuentes	139	60,96	3	75
Valdastillas	2	5,56	0	40
Valencia de Alcántara	64	8,72	20	13
Valverde de Mérida	27	22,50	37	0
Total	922	23,86	333	338

Fuente: elaboración propia.

A pesar de las diferencias evidentes en cuanto a la finalidad de su aplicación, existe un común denominador, que es la voluntad de restringir la proliferación de viviendas a un espacio concreto, aunque esto suponga una consolidación de los ámbitos delimitados. En síntesis, la primera de las variedades del SNU mantiene el *statu quo*, mientras que la segunda amplía la potencial ocupación urbanística de los terrenos. Por último, la tercera aplicación del SNUV estudiada protege específicamente del uso residencial algunos ámbitos del término.

El examen de cada una de estas aplicaciones del SNUV muestra resultados poco satisfactorios, ya que a través de esta técnica de planificación urbanística no se ha logrado acotar espacialmente la proliferación de viviendas. En varios ejemplos (incluso los de aquellos ámbitos SNUV más restrictivos) el crecimiento exterior al perímetro fijado ha sido muy relevante, incumpliendo así el objetivo marcado.

En términos globales, esta categorización urbanística como SNUV afecta a 922 viviendas en toda Extremadura, cifra a la que se podrían añadir otras 30 posibles viviendas y 1.218 edificaciones auxiliares al uso residencial (3.280 edificaciones en total si sumamos todas las construcciones existentes desvinculadas del uso residencial).

Un simple análisis espacial de proximidad muestra cómo en un perímetro exterior de sólo 500 m de longitud sobre el SNUV de Extremadura, existen en la actualidad 671 viviendas edificadas sobre las que no se aplica la flexibilización del SNUV (Tabla 27). El dato más preocupante está relacionado con la categorización urbanística de los suelos que ocupan, ya que más de la mitad de las viviendas están edificadas sobre SNUP (338 edificaciones residenciales, 50,37% del total).

Estas cifras permiten afirmar que al efecto llamada que de por sí tienen los conjuntos residenciales, la categorización como SNUV añade un atractivo más que puede inferir en la proliferación de viviendas en el SNU.

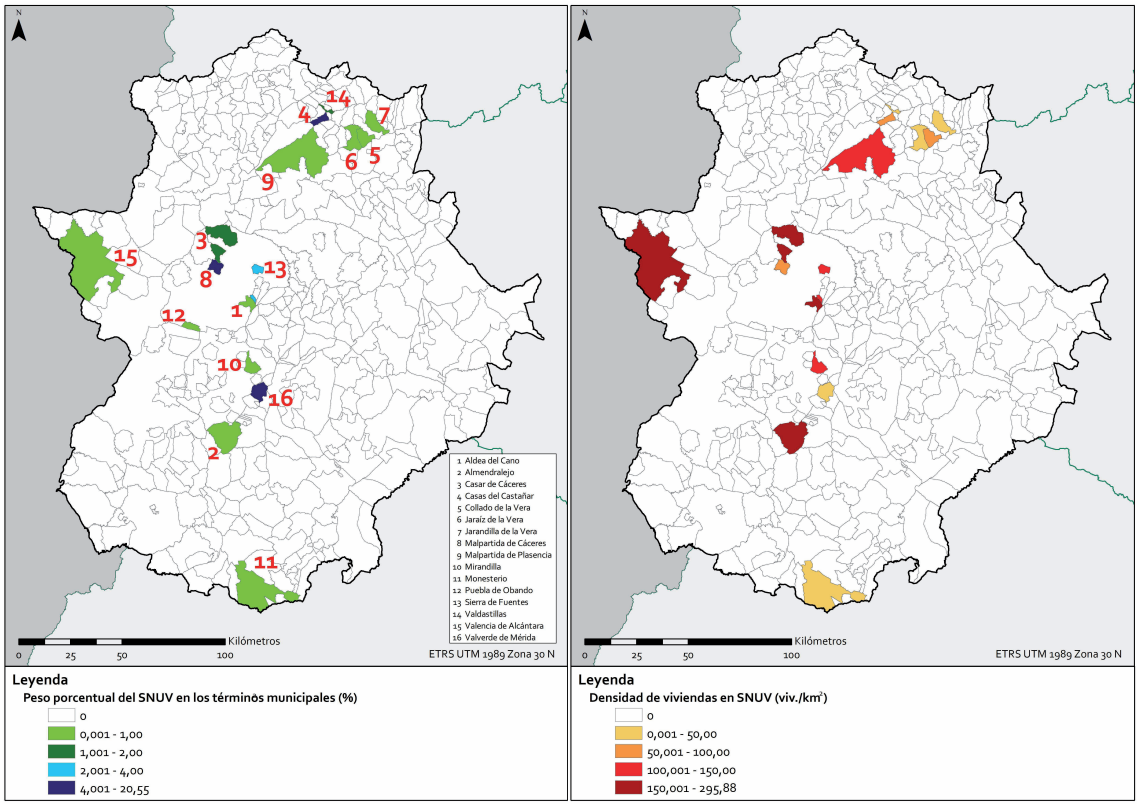


Figura 57. Peso porcentual del SNUV en los municipios extremeños (izquierda) y densidad de viviendas en estos ámbitos por municipios (derecha).
Fuente: elaboración propia.

Empero, a nivel municipal no se puede hablar de un comportamiento homogéneo. Así, en aquellos municipios donde el SNUV es utilizado como una forma de consolidar la función residencial, vinculada a las explotaciones agropecuarias, el número de viviendas afectadas es muy pequeño. Además, la densidad de viviendas en estos ámbitos es muy inferior a la de otros ámbitos (Figura 57). Su crecimiento es prácticamente nulo, ya que casi todas las viviendas afectadas fueron construidas hace más de 3 décadas y constituyen hoy núcleos poblacionales tradicionales en el SNU.

Por otro lado, los ámbitos SNUV dedicados a flexibilizar la capacidad para acoger usos residenciales no sólo han conseguido densificar edificatoriamente el espacio, sino que, además, han propiciado la ocupación de terrenos aledaños. La solución para un ámbito concreto ha reproducido el problema más allá de los límites establecidos, lo que obliga a una revisión de la demarcación o un reforzamiento de las tareas de control de la legalidad urbanística.

El SNUV de Valverde de Mérida, el único en realizar un tratamiento que endurece las condiciones edificatorias para la construcción de viviendas en los terrenos que categoriza, tampoco ha sido efectivo. De hecho, no ha logrado impedir que la proliferación de viviendas continúe tanto dentro como fuera del SNUV.

Los datos globales sobre la aplicación del SNUV refuerzan la idea de la concepción del urbanismo como una trinidad, en la que las propuestas desde el planeamiento no tienen visos de ser eficaces si no le acompaña una gestión adecuada, pero, sobre todo, un control de la disciplina urbanística y territorial.

ANEXO I. Superficie de las clases y categorías urbanísticas de suelo a nivel municipal.

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Abadía	0,16	0,35	0,03	0,06	11,21	24,85	33,71	74,73	-	-	-	-	45,11
Abertura	0,19	0,30	-	-	62,56	99,70	-	-	-	-	-	-	62,75
Acebo	0,21	0,37	-	-	56,90	99,63	-	-	-	-	-	-	57,11
Acedera	0,57	0,69	0,10	0,12	14,01	16,98	67,83	82,22	-	-	-	-	82,50
Acehúche	0,28	0,30	-	-	90,93	99,70	-	-	-	-	-	-	91,21
Aceituna	0,12	0,29	-	-	40,01	99,71	-	-	-	-	-	-	40,12
Aceuchal	1,91	3,03	0,03	0,04	-	-	61,23	96,92	-	-	-	-	63,17
Ahigal	0,55	1,06	-	-	18,10	34,72	33,48	64,22	-	-	-	-	52,13
Ahillones	0,38	1,78	0,06	0,26	15,18	70,42	5,94	27,54	-	-	-	-	21,56
Alagón del Río	0,47	3,43	-	-	-	-	13,27	96,57	-	-	-	-	13,74
Alange	0,60	0,37	0,33	0,21	47,33	29,49	112,21	69,93	-	-	-	-	160,47
Albalá	0,59	1,53	-	-	4,38	11,37	33,45	86,81	-	-	0,11	0,29	38,54
Alburquerque	1,14	0,16	0,29	0,04	582,91	80,43	140,38	19,37	-	-	-	-	724,72
Alcollarín	0,23	0,29	-	-	79,73	99,71	-	-	-	-	-	-	79,96
Alconchel	0,76	0,26	-	-	283,76	95,98	11,13	3,76	-	-	-	-	295,65
Alconera	0,33	1,00	1,51	4,62	21,99	67,13	8,93	27,25	-	-	-	-	32,76
Alcántara	0,64	0,12	0,06	0,01	269,50	48,73	282,85	51,14	-	-	-	-	553,05
Alcuéscar	1,00	0,92	-	-	20,42	18,77	87,37	80,31	-	-	-	-	108,79
Aldea del Cano	0,39	1,36	0,40	1,40	7,44	25,90	20,40	71,04	0,09	0,31	-	-	28,72
Aldeacentenera	0,49	0,44	-	-	110,13	99,56	-	-	-	-	-	-	110,61
Aldeanueva de la Vera	0,60	1,60	-	-	-	-	37,02	98,40	-	-	-	-	37,62
Aldeanueva del Camino	0,45	2,23	0,18	0,88	0,05	0,27	19,37	96,52	-	-	0,02	0,09	20,07
Aldehuela de Jerte	0,08	0,69	-	-	11,69	99,31	-	-	-	-	-	-	11,77
Aliseda	0,46	0,57	-	-	80,19	99,43	-	-	-	-	-	-	80,65
Aljucén	0,17	0,88	-	-	0,32	1,69	18,60	97,43	-	-	-	-	19,09
Almaraz	0,66	1,94	0,60	1,76	6,47	19,08	26,19	77,22	-	-	-	-	33,92
Almendral	0,38	0,56	-	-	67,26	99,44	-	-	-	-	-	-	67,63
Almendralejo	6,82	4,15	3,98	2,42	149,08	90,63	4,02	2,44	0,44	0,27	0,15	0,09	164,49
Almoharín	0,60	0,64	0,06	0,07	80,97	86,62	11,85	12,67	-	-	-	-	93,48
Alía	0,48	0,08	-	-	599,07	99,92	-	-	-	-	-	-	599,55
Arroyo de la Luz	1,32	1,03	0,59	0,46	61,55	47,99	64,78	50,51	-	-	-	-	128,25
Arroyo de San Serván	1,10	2,19	0,74	1,47	41,03	81,74	7,33	14,60	-	-	-	-	50,19
Arroyomolinos	0,37	0,32	-	-	55,10	47,66	60,15	52,02	-	-	-	-	115,63
Arroyomolinos de la Vera	0,24	1,02	0,01	0,05	17,00	73,24	5,96	25,69	-	-	-	-	23,21
Atalaya	0,16	0,69	-	-	22,55	99,31	-	-	-	-	-	-	22,71
Azuaga	2,16	0,43	0,55	0,11	495,19	99,41	0,24	0,05	-	-	-	-	498,15
Baños de Montemayor	0,00	0,00	-	-	21,99	100,00	-	-	-	-	-	-	21,99
Badajoz	31,40	2,18	28,52	1,98	13,97	0,97	1369,27	94,88	-	-	-	-	1443,15
Barcarrota	0,98	0,72	-	-	13,61	9,98	121,80	89,30	-	-	-	-	136,39
Barrado	0,13	0,63	-	-	-	-	21,17	99,37	-	-	-	-	21,31
Baterno	0,10	0,17	-	-	61,99	99,83	-	-	-	-	-	-	62,09
Belvís de Monroy	0,38	0,85	2,00	4,45	1,00	2,23	41,61	92,47	-	-	-	-	45,00

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Benquerencia	0,05	0,37	-	-	13,27	99,63	-	-	-	-	-	-	13,32
Benquerencia de la Serena	0,74	0,72	-	-	-	-	102,10	99,28	-	-	-	-	102,84
Berlanga	0,91	0,71	0,03	0,02	-	-	126,94	99,27	-	-	-	-	127,88
Berrocalejo	0,61	3,83	0,01	0,05	1,93	12,19	13,29	83,94	-	-	-	-	15,84
Berzocana	0,18	0,13	0,03	0,02	-	-	133,43	99,85	-	-	-	-	133,64
Bienvenida	0,63	0,68	0,16	0,18	65,32	70,79	26,17	28,36	-	-	-	-	92,27
Bodonal de la Sierra	0,52	0,76	-	-	67,95	99,24	-	-	-	-	-	-	68,47
Bohonal de Ibor	0,44	0,68	-	-	10,47	16,21	53,70	83,11	-	-	-	-	64,62
Botija	0,22	1,14	-	-	18,62	98,86	-	-	-	-	-	-	18,84
Brozas	1,03	0,26	-	-	7,74	1,94	390,77	97,81	-	-	-	-	399,54
Burguillos del Cerro	1,19	0,63	-	-	186,23	99,15	0,42	0,22	-	-	-	-	187,84
Cañamero	0,73	0,48	1,08	0,71	29,07	19,19	118,69	78,35	-	-	1,91	1,26	151,49
Cañaveral	0,77	0,89	0,31	0,36	84,65	97,76	0,86	1,00	-	-	-	-	86,59
Cabañas del Castillo	0,25	0,24	-	-	105,05	99,76	-	-	-	-	-	-	105,30
Cabeza del Buey	1,74	0,37	0,12	0,02	-	-	473,24	99,61	-	-	-	-	475,10
Cabeza la Vaca	0,30	0,47	0,15	0,24	14,75	23,02	48,88	76,27	-	-	-	-	64,09
Cabezabellosa	0,08	0,23	-	-	33,51	99,77	-	-	-	-	-	-	33,58
Cabezuela del Valle	0,62	1,09	0,04	0,07	-	-	55,95	98,84	-	-	-	-	56,61
Cabrero	0,18	2,71	-	-	-	-	6,45	97,29	-	-	-	-	6,63
Cachorrilla	0,05	0,12	-	-	41,39	99,88	-	-	-	-	-	-	41,44
Cadalso	0,11	1,47	-	-	7,25	98,53	-	-	-	-	-	-	7,36
Calamonte	1,33	16,92	0,21	2,67	0,55	7,05	5,77	73,36	-	-	-	-	7,87
Calera de León	0,25	0,36	0,11	0,16	48,92	71,44	19,19	28,03	-	-	-	-	68,47
Calzadilla	0,24	0,31	-	-	76,21	99,69	-	-	-	-	-	-	76,45
Calzadilla de los Barros	0,51	0,98	-	-	48,44	92,62	3,34	6,39	-	-	-	-	52,30
Caminomorisco	0,21	0,14	-	-	147,00	99,86	-	-	-	-	-	-	147,21
Campanario	1,44	0,56	0,21	0,08	183,19	71,16	72,59	28,20	-	-	-	-	257,43
Campillo de Deleitosa	0,07	0,28	-	-	25,54	99,72	-	-	-	-	-	-	25,61
Campillo de Llerena	0,45	0,19	0,10	0,04	66,19	28,26	167,45	71,50	-	-	-	-	234,19
Campo Lugar	0,71	0,97	0,04	0,06	11,19	15,30	61,16	83,67	-	-	-	-	73,10
Capilla	0,04	0,03	-	-	146,94	99,97	-	-	-	-	-	-	146,99
Carbajo	0,23	0,83	-	-	0,78	2,78	27,00	96,40	-	-	-	-	28,01
Carcaboso	0,43	2,13	-	-	17,79	87,58	2,09	10,29	-	-	-	-	20,32
Carmonita	0,17	0,43	0,01	0,02	14,91	37,97	24,18	61,58	-	-	-	-	39,27
Carrascalejo	0,21	0,43	-	-	48,27	99,57	-	-	-	-	-	-	48,48
Casar de Cáceres	1,82	1,40	0,19	0,15	99,28	76,09	27,42	21,02	1,77	1,35	-	-	130,48
Casar de Palomero	0,27	0,74	-	-	36,68	99,26	-	-	-	-	-	-	36,95
Casares de las Hurdes	0,23	1,09	-	-	20,55	98,91	-	-	-	-	-	-	20,77
Casas de Don Antonio	0,15	0,48	-	-	0,27	0,86	31,04	98,67	-	-	-	-	31,46
Casas de Don Gómez	0,15	0,46	-	-	31,06	99,54	-	-	-	-	-	-	31,20
Casas de Don Pedro	1,00	0,69	-	-	91,74	63,46	51,83	35,85	-	-	-	-	144,57
Casas de Millán	0,35	0,23	-	-	152,74	99,77	-	-	-	-	-	-	153,08
Casas de Miravete	0,09	0,17	-	-	50,53	99,83	-	-	-	-	-	-	50,61
Casas de Reina	0,19	0,38	-	-	49,65	99,62	-	-	-	-	-	-	49,84

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Casas del Castañar	0,25	1,01	-	-	-	-	23,25	94,32	1,15	4,67	-	-	24,65
Casas del Monte	0,26	0,93	-	-	-	-	27,37	99,07	-	-	-	-	27,63
Casatejada	0,60	0,54	-	-	111,28	99,46	-	-	-	-	-	-	111,88
Casillas de Coria	0,26	0,42	-	-	0,14	0,22	61,66	99,34	-	-	0,01	0,01	62,07
Castañar de Ibor	0,39	0,26	-	-	146,63	99,74	-	-	-	-	-	-	147,01
Castilblanco	0,49	0,37	3,08	2,33	37,58	28,42	91,09	68,88	-	-	-	-	132,24
Castuera	1,91	0,44	1,17	0,27	5,33	1,23	423,77	98,05	-	-	-	-	432,18
Ceclavín	0,72	0,45	0,02	0,01	-	-	158,97	99,50	-	-	0,06	0,04	159,77
Cedillo	0,32	0,51	-	-	61,42	99,49	-	-	-	-	-	-	61,73
Cerezo	0,09	0,52	-	-	11,47	63,20	6,59	36,28	-	-	-	-	18,15
Cheles	0,42	0,86	0,15	0,31	3,18	6,61	44,32	92,21	-	-	-	-	48,07
Cilleros	0,40	0,19	0,09	0,04	-	-	208,52	99,72	-	-	0,10	0,05	209,11
Collado de la Vera	0,18	0,40	0,01	0,02	-	-	44,72	99,45	0,06	0,12	-	-	44,96
Conquista de la Sierra	0,15	0,36	-	-	41,64	99,64	-	-	-	-	-	-	41,79
Cordobilla de Lácara	0,31	0,84	-	-	13,47	36,48	23,14	62,68	-	-	-	-	36,92
Coria	2,06	1,99	0,38	0,37	26,30	25,38	74,87	72,26	-	-	-	-	103,61
Corte de Peleas	0,49	1,16	-	-	41,89	98,84	-	-	-	-	-	-	42,39
Cristina	0,17	1,09	-	-	15,65	98,91	-	-	-	-	-	-	15,82
Cáceres	20,46	1,17	25,79	1,47	30,82	1,76	1666,12	95,06	-	-	9,46	0,54	1752,65
Cuacos de Yuste	0,43	0,81	0,05	0,09	-	-	52,18	99,10	-	-	-	-	52,66
Deleitosa	0,49	0,34	-	-	16,76	11,62	127,03	88,04	-	-	-	-	144,28
Descargamaría	0,08	0,15	-	-	52,91	99,85	-	-	-	-	-	-	52,99
Don Álvaro	0,24	0,75	-	-	31,87	99,25	-	-	-	-	-	-	32,11
Don Benito	9,17	1,63	5,93	1,06	9,42	1,68	534,07	95,01	-	-	3,51	0,62	562,10
El Carrascalejo	0,13	1,05	-	-	0,08	0,59	12,57	98,35	-	-	-	-	12,78
El Gordo	0,18	0,24	1,06	1,37	2,89	3,75	72,93	94,64	-	-	-	-	77,06
El Torno	0,23	1,03	0,12	0,56	4,98	22,34	16,94	76,07	-	-	-	-	22,28
Eljas	0,22	0,67	-	-	7,47	22,90	24,92	76,44	-	-	-	-	32,60
Entrín Bajo	0,28	2,84	-	-	-	-	9,48	97,16	-	-	-	-	9,76
Escurial	0,39	0,39	-	-	100,40	99,61	-	-	-	-	-	-	100,79
Esparragalejo	0,53	3,14	0,03	0,17	8,89	53,09	7,31	43,61	-	-	-	-	16,76
Esparragosa de la Serena	0,45	2,09	-	-	21,25	97,91	-	-	-	-	-	-	21,71
Esparragosa de Lares	0,30	0,14	-	-	123,29	59,09	85,06	40,77	-	-	-	-	208,65
Feria	0,41	0,56	-	-	73,04	98,94	0,37	0,51	-	-	-	-	73,83
Fregenal de la Sierra	1,08	0,46	0,82	0,34	227,98	96,18	7,15	3,02	-	-	-	-	237,03
Fresnedoso de Ibor	0,18	0,33	-	-	-	-	54,50	99,67	-	-	-	-	54,68
Fuenlabrada de los Montes	0,89	0,46	0,08	0,04	-	-	190,92	99,50	-	-	-	-	191,89
Fuente de Cantos	1,24	0,49	0,16	0,06	250,68	99,45	-	-	-	-	-	-	252,08
Fuente del Arco	0,24	0,21	0,01	0,01	9,38	8,12	105,83	91,66	-	-	-	-	115,46
Fuente del Maestre	1,32	0,73	0,98	0,54	143,30	79,63	34,36	19,09	-	-	-	-	179,95
Fuentes de León	0,54	0,49	0,02	0,02	107,09	97,33	2,38	2,16	-	-	-	-	110,03
Galisteo	0,54	0,83	-	-	5,69	8,64	59,63	90,54	-	-	-	-	65,86
Garbayuela	0,26	0,31	0,06	0,07	77,82	92,49	6,00	7,13	-	-	-	-	84,13
Garciaz	0,30	0,20	-	-	-	-	150,05	99,80	-	-	-	-	150,35

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Gargüera	0,00	0,00	-	-	51,64	100,00	-	-	-	-	-	-	51,64
Garganta la Olla	0,23	0,47	0,08	0,17	-	-	47,78	99,36	-	-	-	-	48,09
Gargantilla	0,11	0,51	-	-	20,78	99,49	-	-	-	-	-	-	20,88
Garlitos	0,32	0,25	-	-	81,28	62,86	47,71	36,89	-	-	-	-	129,31
Garrovillas de Alconétar	0,71	0,34	0,09	0,04	156,59	75,60	49,75	24,02	-	-	-	-	207,14
Garvín	0,05	0,13	-	-	38,23	99,87	-	-	-	-	-	-	38,28
Gata	0,20	0,21	-	-	94,12	99,79	-	-	-	-	-	-	94,32
Granja de Torrehermosa	1,09	0,72	-	-	150,67	99,28	-	-	-	-	-	-	151,76
Guadalupe	0,00	0,00	-	-	68,21	100,00	-	-	-	-	-	-	68,21
Guadiana del Caudillo	0,94	3,13	-	-	-	-	29,16	96,87	-	-	-	-	30,11
Guareña	2,17	0,91	0,44	0,18	-	-	235,96	98,91	-	-	-	-	238,57
Guijo de Coria	0,13	0,18	-	-	74,71	99,82	-	-	-	-	-	-	74,85
Guijo de Galisteo	0,74	1,19	-	-	60,97	97,77	0,65	1,04	-	-	-	-	62,36
Guijo de Granadilla	0,45	0,60	0,54	0,72	71,10	94,67	3,01	4,01	-	-	-	-	75,10
Guijo de Santa Bárbara	0,22	0,63	-	-	0,10	0,29	34,24	99,08	-	-	-	-	34,56
Helechosa de los Montes	0,26	0,08	-	-	308,40	99,92	-	-	-	-	-	-	308,66
Herguijuela	0,21	0,51	-	-	41,78	99,49	-	-	-	-	-	-	41,99
Hernán-Pérez	0,18	0,51	0,04	0,11	-	-	35,58	99,38	-	-	-	-	35,81
Herrera de Alcántara	0,20	0,16	-	-	121,74	99,84	-	-	-	-	-	-	121,94
Herrera del Duque	1,59	0,57	0,83	0,30	-	-	274,88	99,13	-	-	-	-	277,29
Herreruela	0,24	0,21	-	-	113,70	99,79	-	-	-	-	-	-	113,94
Hervás	1,04	1,75	0,28	0,47	5,35	8,94	53,14	88,84	-	-	-	-	59,81
Higuera	0,08	0,19	0,05	0,11	1,29	3,17	39,14	96,52	-	-	-	-	40,55
Higuera de la Serena	0,37	0,64	-	-	58,06	99,36	-	-	-	-	-	-	58,43
Higuera de Llerena	0,29	0,26	-	-	113,21	99,74	-	-	-	-	-	-	113,50
Higuera de Vargas	0,53	0,79	0,05	0,07	24,93	36,81	42,22	62,33	-	-	-	-	67,74
Higuera la Real	0,81	0,65	0,33	0,26	4,30	3,42	120,42	95,67	-	-	-	-	125,87
Hinojal	0,39	0,62	-	-	13,29	20,92	49,85	78,46	-	-	-	-	63,53
Hinojosa del Valle	0,25	0,54	-	-	45,90	99,46	-	-	-	-	-	-	46,15
Holguera	0,37	1,00	0,08	0,22	-	-	36,79	98,79	-	-	-	-	37,24
Hornachos	1,70	0,57	-	-	53,69	18,13	240,83	81,30	-	-	-	-	296,22
Hoyos	0,24	1,57	-	-	14,88	98,43	-	-	-	-	-	-	15,12
Huélaga	0,07	0,61	-	-	10,68	99,39	-	-	-	-	-	-	10,75
Ibahernando	0,29	0,37	-	-	76,72	99,63	-	-	-	-	-	-	77,01
Jaraicejo	0,46	0,26	0,07	0,04	-	-	176,60	99,68	-	-	0,03	0,02	177,17
Jarandilla de la Vera	0,83	1,35	0,12	0,19	10,45	16,98	49,83	80,98	0,30	0,49	-	-	61,54
Jaraíz de la Vera	1,72	2,76	0,40	0,64	11,06	17,68	48,94	78,22	0,44	0,71	-	-	62,56
Jarilla	0,05	0,17	-	-	28,44	99,83	-	-	-	-	-	-	28,49
Jerez de los Caballeros	2,54	0,34	1,79	0,24	38,63	5,21	698,24	94,20	-	-	-	-	741,21
Jerte	0,45	0,76	0,07	0,12	-	-	58,46	99,12	-	-	-	-	58,98
La Albuera	0,73	2,77	0,38	1,44	20,64	78,13	4,67	17,66	-	-	-	-	26,42
La Aldea del Obispo	0,16	0,43	-	-	37,71	99,57	-	-	-	-	-	-	37,87
La Codosera	0,69	0,99	-	-	69,11	99,01	-	-	-	-	-	-	69,80
La Coronada	0,68	0,84	-	-	76,78	94,56	3,74	4,60	-	-	-	-	81,20

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
La Cumbre	0,54	0,47	0,03	0,03	37,63	33,12	75,41	66,38	-	-	-	-	113,61
La Garganta	0,15	0,62	-	-	23,94	99,38	-	-	-	-	-	-	24,09
La Garrovilla	0,94	2,80	0,54	1,62	-	-	31,71	94,63	-	-	0,32	0,96	33,51
La Granja	0,11	0,71	-	-	14,85	99,29	-	-	-	-	-	-	14,96
La Haba	0,59	0,68	-	-	83,03	95,85	3,01	3,47	-	-	-	-	86,63
La Lapa	0,10	1,18	-	-	7,88	97,14	0,14	1,68	-	-	-	-	8,11
La Morera	0,34	0,77	-	-	35,59	81,89	7,54	17,34	-	-	-	-	43,47
La Nava de Santiago	0,44	0,97	-	-	34,65	76,83	10,01	22,20	-	-	-	-	45,10
La Parra	0,40	0,51	0,17	0,22	4,58	5,85	73,18	93,42	-	-	-	-	78,33
La Pesga	0,16	0,78	-	-	19,75	99,22	-	-	-	-	-	-	19,90
La Roca de la Sierra	0,78	0,71	-	-	48,75	44,40	60,27	54,89	-	-	-	-	109,79
La Zarza	0,94	1,48	0,34	0,53	33,63	53,17	28,35	44,82	-	-	-	-	63,26
Ladrillar	0,06	0,11	-	-	53,03	99,89	-	-	-	-	-	-	53,09
Llera	0,28	0,40	-	-	71,28	99,60	-	-	-	-	-	-	71,57
Llerena	2,08	1,28	-	-	160,75	98,72	-	-	-	-	-	-	162,83
Lobón	1,16	2,00	1,03	1,79	-	-	55,56	96,21	-	-	-	-	57,75
Logrosán	0,69	0,19	-	-	183,11	50,11	181,62	49,70	-	-	-	-	365,42
Los Santos de Maimona	2,84	2,61	3,68	3,38	67,17	61,76	34,85	32,05	-	-	0,22	0,20	108,76
Losar de la Vera	0,54	0,66	0,15	0,19	0,87	1,06	80,54	98,09	-	-	-	-	82,11
Madrigal de la Vera	0,72	1,73	0,35	0,84	9,59	23,03	30,98	74,40	-	-	-	-	41,64
Madrigalejo	1,13	1,12	0,12	0,12	1,17	1,16	98,43	97,59	-	-	-	-	100,86
Madroñera	0,85	0,64	0,17	0,13	45,40	34,14	86,55	65,09	-	-	-	-	132,98
Magacela	0,43	0,56	-	-	75,43	99,44	-	-	-	-	-	-	75,86
Maguilla	0,55	0,56	0,05	0,05	5,85	5,98	91,49	93,42	-	-	-	-	97,94
Majadas	0,41	0,78	0,16	0,30	0,18	0,35	51,25	98,57	-	-	-	-	51,99
Malcocinado	0,20	0,76	-	-	26,06	99,24	-	-	-	-	-	-	26,26
Malpartida de Cáceres	1,54	4,79	0,91	2,81	14,05	43,62	14,37	44,61	1,34	4,17	-	-	32,21
Malpartida de la Serena	0,38	1,43	-	-	-	-	25,97	98,57	-	-	-	-	26,34
Malpartida de Plasencia	1,40	0,38	0,65	0,17	4,81	1,29	365,99	98,13	0,12	0,03	-	-	372,97
Manchita	0,22	0,58	0,01	0,03	36,30	94,87	1,73	4,52	-	-	-	-	38,27
Marchagaz	0,08	0,79	-	-	9,41	99,21	-	-	-	-	-	-	9,48
Mata de Alcántara	0,18	0,54	-	-	14,94	44,52	18,44	54,94	-	-	-	-	33,56
Medellín	1,92	2,95	0,05	0,07	0,69	1,07	62,35	95,91	-	-	-	-	65,02
Medina de las Torres	0,62	0,71	0,21	0,24	24,06	27,50	62,60	71,55	-	-	-	-	87,49
Membrío	0,41	0,19	-	-	207,79	99,81	-	-	-	-	-	-	208,20
Mengabril	0,15	0,34	-	-	43,70	99,66	-	-	-	-	-	-	43,85
Mesas de Ibor	0,12	0,24	-	-	48,65	99,76	-	-	-	-	-	-	48,77
Miajadas	2,78	2,30	1,71	1,41	3,07	2,54	113,29	93,75	-	-	-	-	120,84
Millanes de la Mata	0,10	0,56	-	-	17,52	99,44	-	-	-	-	-	-	17,62
Mirabel	0,39	0,79	-	-	48,96	99,21	-	-	-	-	-	-	49,35
Mirandilla	0,44	1,06	0,07	0,16	22,29	53,54	18,66	44,82	0,18	0,43	-	-	41,64
Mohedas de Granadilla	0,32	0,55	0,12	0,20	-	-	58,30	99,18	-	-	0,05	0,08	58,78
Monesterio	1,31	0,41	0,37	0,11	296,65	91,92	23,95	7,42	0,34	0,11	0,10	0,03	322,72
Monroy	0,64	0,31	0,07	0,03	178,38	87,16	25,57	12,49	-	-	-	-	204,66

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Montehermoso	1,85	1,91	0,59	0,61	94,12	97,47	-	-	-	-	-	-	96,56
Montemolín	0,41	0,20	-	-	202,35	99,71	0,18	0,09	-	-	-	-	202,93
Monterrubio de la Serena	1,28	0,41	0,05	0,02	280,96	89,18	32,75	10,40	-	-	-	-	315,04
Montijo	3,40	2,84	0,25	0,21	59,09	49,30	57,12	47,66	-	-	-	-	119,87
Montánchez	0,60	0,53	0,03	0,03	52,14	46,17	60,15	53,27	-	-	-	-	112,93
Moraleja	2,41	1,92	0,75	0,60	7,99	6,36	114,48	91,12	-	-	-	-	125,63
Morcillo	0,12	0,75	-	-	16,13	99,25	-	-	-	-	-	-	16,25
Mérida	11,49	1,33	9,29	1,07	374,49	43,22	470,77	54,33	-	-	0,48	0,06	866,52
Navaconcejo	0,40	0,78	0,12	0,24	-	-	50,90	98,97	-	-	-	-	51,43
Navalmoral de la Mata	3,78	2,42	1,66	1,07	69,95	44,84	80,62	51,67	-	-	-	-	156,02
Navalvillar de Ibor	0,12	0,22	-	-	55,42	99,78	-	-	-	-	-	-	55,54
Navalvillar de Pela	1,92	0,76	0,29	0,12	249,04	99,12	-	-	-	-	-	-	251,25
Navas del Madroño	0,55	0,49	0,16	0,14	87,76	78,03	23,99	21,33	-	-	-	-	112,47
Navezuelas	0,30	0,50	-	-	-	-	59,70	99,50	-	-	-	-	60,00
Nogales	0,25	0,31	-	-	80,55	99,69	-	-	-	-	-	-	80,80
Nuñomoral	0,39	0,41	-	-	94,48	99,59	-	-	-	-	-	-	94,87
Oliva de la Frontera	1,27	0,85	0,20	0,13	13,36	8,92	134,84	90,09	-	-	-	-	149,66
Oliva de Mérida	0,67	0,26	-	-	172,38	67,67	81,68	32,07	-	-	-	-	254,74
Oliva de Plasencia	0,35	0,40	-	-	8,52	9,60	79,94	90,01	-	-	-	-	88,81
Olivenza	2,94	0,68	0,62	0,14	6,64	1,54	420,95	97,63	-	-	-	-	431,15
Orellana de la Sierra	0,15	0,88	-	-	16,54	99,12	-	-	-	-	-	-	16,68
Orellana la Vieja	1,85	4,99	0,10	0,26	15,05	40,61	20,06	54,13	-	-	-	-	37,06
Palomas	0,25	0,62	0,08	0,20	22,41	55,26	17,81	43,91	-	-	-	-	40,56
Palomero	0,19	0,94	-	-	14,83	73,07	5,27	25,99	-	-	-	-	20,30
Pasarón de la Vera	0,25	0,63	0,16	0,41	14,65	37,58	23,93	61,38	-	-	-	-	38,99
Peñalsordo	0,69	1,45	-	-	46,65	98,56	-	-	-	-	-	-	47,34
Pedroso de Acim	0,07	0,22	-	-	5,76	17,31	27,44	82,46	-	-	-	-	33,27
Peraleda de la Mata	0,72	0,78	0,70	0,76	14,21	15,43	76,46	83,03	-	-	-	-	92,09
Peraleda de San Román	0,14	0,22	-	-	61,78	99,78	-	-	-	-	-	-	61,91
Peraleda del Zaucejo	0,35	0,21	0,06	0,03	38,63	23,59	124,69	76,16	-	-	-	-	163,72
Perales del Puerto	0,29	0,80	-	-	36,05	99,20	-	-	-	-	-	-	36,34
Pescueza	0,05	0,10	-	-	52,09	99,90	-	-	-	-	-	-	52,14
Piedras Albas	0,16	3,48	-	-	4,39	96,52	-	-	-	-	-	-	4,54
Pinofranqueado	0,21	0,14	-	-	146,81	99,86	-	-	-	-	-	-	147,02
Piornal	0,70	1,93	-	-	-	-	35,71	98,07	-	-	-	-	36,41
Plasencia	9,26	4,24	7,97	3,66	11,10	5,09	189,81	87,01	-	-	-	-	218,15
Plasenzuela	0,28	0,75	0,07	0,18	0,67	1,81	35,69	97,25	-	-	-	-	36,70
Portaje	0,13	0,13	-	-	100,57	99,87	-	-	-	-	-	-	100,70
Portezuelo	0,09	0,07	-	-	126,19	99,93	-	-	-	-	-	-	126,28
Pozuelo de Zarzón	0,30	0,64	0,02	0,03	13,01	27,40	34,15	71,93	-	-	-	-	47,48
Puebla de Alcocer	0,63	0,21	0,08	0,03	44,15	14,90	251,53	84,87	-	-	-	-	296,39
Puebla de la Calzada	1,71	12,00	0,66	4,65	-	-	11,89	83,36	-	-	-	-	14,27
Puebla de la Reina	0,44	0,34	0,13	0,10	9,82	7,45	121,45	92,12	-	-	-	-	131,84
Puebla de Obando	0,68	2,85	0,26	1,08	6,79	28,66	15,90	67,15	0,06	0,25	-	-	23,68

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Puebla de Sancho Pérez	1,29	2,28	0,39	0,68	48,15	84,82	6,94	12,22	-	-	-	-	56,77
Puebla del Maestre	0,30	0,38	-	-	78,94	99,62	-	-	-	-	-	-	79,24
Puebla del Prior	0,25	0,70	-	-	35,67	99,30	-	-	-	-	-	-	35,92
Pueblonuevo de Miramontes	0,38	1,63	0,17	0,71	0,36	1,55	22,38	96,11	-	-	-	-	23,28
Pueblonuevo del Guadiana	0,43	1,49	0,16	0,57	28,01	97,94	-	-	-	-	-	-	28,60
Puerto de Santa Cruz	0,20	0,58	-	-	33,55	99,42	-	-	-	-	-	-	33,75
Quintana de la Serena	1,87	1,32	0,87	0,62	80,23	56,65	58,65	41,41	-	-	-	-	141,62
Rebollar	0,06	0,51	-	-	-	-	11,46	99,49	-	-	-	-	11,51
Reina	0,14	0,19	-	-	72,35	99,81	-	-	-	-	-	-	72,49
Rena	0,24	2,25	-	-	-	-	10,55	97,75	-	-	-	-	10,79
Retamal de Llerena	0,32	0,33	-	-	95,87	99,67	-	-	-	-	-	-	96,19
Ribera del Fresno	1,26	0,68	-	-	183,58	98,78	1,00	0,54	-	-	-	-	185,84
Riolobos	0,31	0,62	-	-	49,24	99,38	-	-	-	-	-	-	49,55
Risco	0,08	0,20	-	-	39,40	99,80	-	-	-	-	-	-	39,49
Robledillo de Gata	0,04	0,12	-	-	31,08	99,88	-	-	-	-	-	-	31,12
Robledillo de la Vera	0,14	1,05	-	-	1,70	13,21	11,01	85,74	-	-	-	-	12,84
Robledillo de Trujillo	0,16	0,36	-	-	13,03	29,07	31,63	70,58	-	-	-	-	44,82
Robledollano	0,06	0,10	-	-	61,70	99,90	-	-	-	-	-	-	61,77
Romangordo	0,13	0,34	-	-	6,87	17,58	32,09	82,09	-	-	-	-	39,09
Rosalejo	0,95	2,34	-	-	22,60	55,88	16,90	41,78	-	-	-	-	40,45
Ruanes	0,15	0,99	-	-	14,97	99,01	-	-	-	-	-	-	15,12
Salorino	0,43	0,27	-	-	157,55	99,73	-	-	-	-	-	-	157,98
Salvaleón	0,57	0,79	-	-	14,11	19,61	57,26	79,60	-	-	-	-	71,93
Salvatierra de los Barros	0,57	0,76	0,02	0,03	64,73	86,20	9,77	13,02	-	-	-	-	75,09
Salvatierra de Santiago	0,24	0,72	-	-	30,95	92,46	2,28	6,82	-	-	-	-	33,48
San Martín de Trevejo	0,15	0,61	-	-	24,65	99,39	-	-	-	-	-	-	24,80
San Pedro de Mérida	0,29	1,29	-	-	12,54	55,10	9,92	43,60	-	-	-	-	22,76
San Vicente de Alcántara	1,53	0,55	0,10	0,03	-	-	274,19	99,38	-	-	0,10	0,03	275,91
Sancti-Spíritus	0,14	0,42	-	-	33,42	99,58	-	-	-	-	-	-	33,57
Santa Amalia	0,94	1,28	0,12	0,16	72,49	98,37	0,15	0,20	-	-	-	-	73,69
Santa Ana	0,13	0,38	-	-	34,88	99,62	-	-	-	-	-	-	35,02
Santa Cruz de la Sierra	0,23	0,52	-	-	44,39	99,48	-	-	-	-	-	-	44,62
Santa Cruz de Paniagua	0,12	0,14	-	-	83,79	99,86	-	-	-	-	-	-	83,91
Santa Marta	1,83	1,53	0,27	0,22	21,34	17,80	96,49	80,45	-	-	-	-	119,93
Santa Marta de Magasca	0,13	0,32	-	-	39,59	99,68	-	-	-	-	-	-	39,72
Santiago de Alcántara	0,43	0,45	0,12	0,13	9,67	10,08	85,68	89,34	-	-	-	-	95,90
Santiago del Campo	0,15	0,21	-	-	73,27	99,79	-	-	-	-	-	-	73,43
Santibáñez el Alto	0,10	0,10	0,19	0,19	41,98	42,32	56,94	57,39	-	-	-	-	99,21
Santibáñez el Bajo	0,22	0,47	-	-	45,99	99,53	-	-	-	-	-	-	46,20
Saucedilla	0,34	0,56	-	-	60,10	99,44	-	-	-	-	-	-	60,44
Segura de León	0,58	0,56	0,04	0,04	45,28	43,31	58,64	56,09	-	-	-	-	104,54
Segura de Toro	0,06	0,38	-	-	14,69	99,62	-	-	-	-	-	-	14,74
Serradilla	0,69	0,27	0,09	0,03	3,75	1,44	255,20	98,37	-	-	-	-	259,43
Serrejón	0,16	0,13	-	-	2,04	1,65	122,03	98,23	-	-	-	-	124,23

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Sierra de Fuentes	1,02	4,04	0,87	3,43	1,50	5,93	20,89	82,75	0,97	3,84	-	-	25,24
Siruela	1,15	0,57	-	-	201,32	99,43	-	-	-	-	-	-	202,46
Solana de los Barros	1,04	1,59	0,35	0,54	-	-	63,75	97,87	-	-	-	-	65,13
Talarrubias	1,70	0,50	0,09	0,03	199,60	59,08	136,44	40,39	-	-	-	-	337,82
Talavera la Real	1,20	1,95	0,88	1,43	0,05	0,08	59,48	96,54	-	-	-	-	61,61
Talaveruela de la Vera	0,31	1,44	0,13	0,63	2,32	10,88	18,48	86,57	-	-	0,10	0,48	21,34
Talaván	0,42	0,43	-	-	63,19	64,09	34,98	35,48	-	-	-	-	98,59
Talayuela	3,51	1,94	0,46	0,25	2,73	1,51	174,55	96,30	-	-	-	-	181,25
Tamurejo	0,15	0,50	-	-	29,56	99,50	-	-	-	-	-	-	29,70
Tejeda de Tiétar	0,37	0,70	-	-	51,39	97,21	1,11	2,09	-	-	-	-	52,87
Tiétar	0,44	1,83	0,08	0,33	0,12	0,50	23,30	97,34	-	-	-	-	23,94
Toril	0,02	0,01	0,05	0,03	0,16	0,11	149,62	99,84	-	-	-	-	149,86
Tornavacas	0,50	0,65	-	-	-	-	76,14	99,35	-	-	-	-	76,63
Torre de Don Miguel	0,38	3,26	0,04	0,34	2,64	22,82	8,51	73,58	-	-	-	-	11,57
Torre de Miguel Sesmero	0,39	0,67	0,20	0,34	-	-	57,50	98,99	-	-	-	-	58,09
Torre de Santa María	0,35	1,82	0,08	0,41	1,83	9,58	16,79	87,97	-	-	0,04	0,23	19,08
Torrecillas de la Tiesa	0,42	0,30	-	-	139,20	99,70	-	-	-	-	-	-	139,62
Torrecillas de los Ángeles	0,15	0,34	-	-	43,20	99,66	-	-	-	-	-	-	43,35
Torrejón el Rubio	0,29	0,13	-	-	1,26	0,57	220,51	99,30	-	-	-	-	222,06
Torrejoncillo	1,35	1,42	0,10	0,11	36,76	38,83	56,46	59,64	-	-	-	-	94,67
Torremayor	0,46	2,19	-	-	0,53	2,54	20,04	95,27	-	-	-	-	21,04
Torremejía	0,78	3,35	0,11	0,47	20,97	89,48	1,57	6,70	-	-	-	-	23,43
Torremenga	0,30	2,48	0,03	0,23	-	-	11,83	97,30	-	-	-	-	12,16
Torremocha	0,57	0,89	-	-	55,24	86,44	8,09	12,66	-	-	-	-	63,90
Torreorgaz	0,45	1,57	-	-	28,36	98,43	-	-	-	-	-	-	28,81
Torrequemada	0,23	0,74	0,07	0,22	-	-	30,55	99,04	-	-	-	-	30,85
Trasierra	0,29	0,49	-	-	-	-	57,95	99,51	-	-	-	-	58,23
Trujillanos	0,55	2,72	0,19	0,93	11,67	57,49	7,89	38,86	-	-	-	-	20,30
Trujillo	3,06	0,47	1,73	0,27	97,29	14,97	547,97	84,30	-	-	-	-	650,05
Táliga	0,24	0,78	-	-	5,72	18,21	25,42	81,01	-	-	-	-	31,38
Usagre	1,07	0,44	-	-	150,01	62,26	89,85	37,29	-	-	-	-	240,93
Valdastillas	0,16	1,95	0,16	1,96	-	-	7,65	94,32	0,14	1,76	-	-	8,11
Valdecañas de Tajo	0,07	0,35	-	-	18,75	99,65	-	-	-	-	-	-	18,82
Valdecaballeros	1,02	1,13	1,24	1,38	46,59	51,70	41,27	45,79	-	-	-	-	90,13
Valdefuentes	0,73	2,68	0,42	1,56	15,88	58,47	10,13	37,29	-	-	-	-	27,17
Valdehúncar	0,09	0,34	-	-	25,52	99,66	-	-	-	-	-	-	25,61
Valdelacalzada	0,53	1,67	0,37	1,18	-	-	30,94	97,15	-	-	-	-	31,85
Valdelacasa de Tajo	0,38	0,52	0,05	0,08	11,61	15,93	60,86	83,47	-	-	-	-	72,91
Valdemorales	0,10	0,99	-	-	4,60	46,16	5,27	52,85	-	-	-	-	9,96
Valdeobispo	0,21	0,51	-	-	41,93	99,49	-	-	-	-	-	-	42,14
Valdetorres	0,37	0,93	0,09	0,24	39,27	98,83	-	-	-	-	-	-	39,73
Valencia de Alcántara	1,81	0,30	0,49	0,08	68,85	11,55	524,91	88,03	0,22	0,04	-	-	596,29
Valencia de las Torres	0,40	0,19	-	-	53,67	25,51	156,32	74,30	-	-	-	-	210,39
Valencia del Mombuey	0,25	0,33	0,00	0,01	67,18	89,42	7,69	10,24	-	-	-	-	75,12

Municipio	SU		SUB		SNUC		SNUP		SNUV		SSGG		TM
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Valencia del Ventoso	0,68	0,69	0,06	0,06	69,49	69,96	29,10	29,29	-	-	-	-	99,33
Valle de la Serena	0,60	0,48	-	-	102,60	81,85	22,15	17,67	-	-	-	-	125,35
Valle de Matamoros	0,15	3,09	-	-	0,50	10,19	4,25	86,72	-	-	-	-	4,91
Valle de Santa Ana	0,33	8,78	-	-	1,36	36,45	2,05	54,76	-	-	-	-	3,74
Valverde de Burguillos	0,27	1,41	-	-	19,17	98,59	-	-	-	-	-	-	19,44
Valverde de la Vera	0,29	0,61	0,02	0,05	10,48	22,31	36,18	77,03	-	-	-	-	46,97
Valverde de Leganés	0,74	1,01	0,38	0,52	0,72	0,98	71,30	97,49	-	-	-	-	73,14
Valverde de Llerena	0,36	0,88	0,02	0,04	40,70	98,66	0,17	0,41	-	-	-	-	41,25
Valverde de Mérida	0,26	0,50	0,43	0,83	38,15	73,77	2,25	4,35	10,63	20,55	-	-	51,71
Valverde del Fresno	0,00	0,00	-	-	197,35	100,00	-	-	-	-	-	-	197,35
Vegaviana	0,57	2,53	-	-	-	-	21,85	97,47	-	-	-	-	22,41
Viandar de la Vera	0,13	0,45	-	-	0,53	1,90	27,35	97,64	-	-	-	-	28,01
Villa del Campo	0,32	0,56	0,36	0,64	22,84	40,08	32,83	57,60	-	-	0,65	1,13	57,00
Villa del Rey	0,12	0,22	-	-	0,64	1,12	56,63	98,67	-	-	-	-	57,39
Villafranca de los Barros	3,55	3,39	1,03	0,98	0,92	0,88	98,91	94,61	-	-	0,14	0,14	104,55
Villagarcía de la Torre	0,47	0,70	0,08	0,11	52,85	78,25	14,14	20,94	-	-	-	-	67,54
Villagonzalo	0,66	1,62	-	-	40,20	98,38	-	-	-	-	-	-	40,87
Villalba de los Barros	0,54	0,60	0,16	0,17	22,13	24,33	68,15	74,91	-	-	-	-	90,98
Villamesías	0,24	0,51	-	-	46,27	99,49	-	-	-	-	-	-	46,50
Villamiel	0,00	0,00	-	-	73,21	100,00	-	-	-	-	-	-	73,21
Villanueva de la Serena	5,52	3,61	6,07	3,97	26,66	17,43	110,09	71,98	-	-	4,60	3,01	152,94
Villanueva de la Sierra	0,43	0,99	-	-	13,45	30,80	29,79	68,20	-	-	0,00	0,01	43,67
Villanueva de la Vera	0,63	0,49	-	-	23,64	18,23	105,41	81,28	-	-	-	-	129,69
Villanueva del Fresno	0,75	0,21	0,14	0,04	-	-	360,15	99,75	-	-	-	-	361,04
Villar de Plasencia	0,09	0,37	-	-	24,92	99,63	-	-	-	-	-	-	25,01
Villar de Rena	0,82	0,99	0,19	0,23	69,86	84,73	11,58	14,05	-	-	-	-	82,44
Villar del Pedroso	0,47	0,19	-	-	241,96	99,81	-	-	-	-	-	-	242,43
Villar del Rey	0,63	0,63	0,03	0,03	45,16	45,59	53,24	53,74	-	-	-	-	99,06
Villarta de los Montes	0,18	0,14	-	-	123,12	99,86	-	-	-	-	-	-	123,29
Villasbuenas de Gata	0,25	0,54	-	-	46,64	99,46	-	-	-	-	-	-	46,90
Zafra	2,95	4,71	1,68	2,67	41,10	65,56	16,96	27,06	-	-	-	-	62,69
Zahínos	1,01	2,19	0,03	0,08	2,82	6,12	42,27	91,61	-	-	-	-	46,14
Zalamea de la Serena	1,11	0,45	0,64	0,26	230,71	93,85	13,38	5,44	-	-	-	-	245,84
Zarza de Granadilla	0,92	0,69	-	-	8,37	6,26	124,39	93,05	-	-	-	-	133,68
Zarza de Montánchez	0,31	0,85	-	-	0,73	1,99	35,81	97,17	-	-	-	-	36,85
Zarza la Mayor	0,51	0,30	-	-	105,82	62,03	64,26	37,67	-	-	-	-	170,59
Zarza-Capilla	0,29	0,32	-	-	91,72	99,68	-	-	-	-	-	-	92,02
Zorita	0,48	0,26	0,25	0,13	186,32	99,61	-	-	-	-	-	-	187,05

ANEXO II. Superficie de las subcategorías de SNUP a nivel municipal.

Municipio	Ambiental		Estructural		Infraestructural		Otros		SNUP
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Abadía	3,38	10,02	30,25	89,75	0,08	0,24	-	-	33,71
Acedera	62,32	91,88	2,89	4,25	2,62	3,87	-	-	67,83
Aceuchal	58,36	95,31	1,29	2,10	1,59	2,59	-	-	61,23
Ahigal	9,26	27,65	24,22	72,35	-	-	-	-	33,48
Ahillones	-	-	-	-	5,94	100,00	-	-	5,94
Alagón del Río	-	-	13,27	100,00	-	-	-	-	13,27
Alange	69,01	61,50	38,03	33,89	5,18	4,62	-	-	112,21
Albalá	16,02	47,89	16,81	50,26	0,62	1,85	-	-	33,45
Alburquerque	2,94	2,10	130,18	92,73	7,26	5,17	-	-	140,38
Alcántara	282,85	100,00	-	-	-	-	-	-	282,85
Alconchel	11,13	100,00	-	-	-	-	-	-	11,13
Alconera	8,41	94,17	0,52	5,83	-	-	-	-	8,93
Alcuéscar	56,72	64,92	27,89	31,92	2,76	3,16	-	-	87,37
Aldea del Cano	2,39	11,72	18,01	88,28	-	-	-	-	20,40
Aldeanueva de la Vera	27,52	74,34	9,50	25,66	-	-	-	-	37,02
Aldeanueva del Camino	0,21	1,11	16,45	84,94	2,70	13,95	-	-	19,37
Aljucén	18,60	100,00	-	-	-	-	-	-	18,60
Almaraz	18,11	69,12	7,13	27,21	0,96	3,66	-	-	26,19
Almendralejo	4,02	100,00	-	-	-	-	-	-	4,02
Almoharín	0,41	3,48	11,43	96,52	-	-	-	-	11,85
Arroyo de la Luz	36,55	56,41	28,24	43,59	-	-	-	-	64,78
Arroyo de San Serván	6,79	92,66	0,54	7,34	-	-	-	-	7,33
Arroyomolinos	4,18	6,94	55,97	93,06	-	-	-	-	60,15
Arroyomolinos de la Vera	5,96	100,00	-	-	-	-	-	-	5,96
Azuaga	0,24	100,00	-	-	-	-	-	-	0,24
Badajoz	1361,64	99,44	-	-	7,64	0,56	-	-	1.369,27
Barcarrota	91,31	74,97	27,83	22,85	2,66	2,18	-	-	121,80
Barrado	21,17	100,00	-	-	-	-	-	-	21,17
Belvís de Monroy	8,74	21,01	32,22	77,44	0,64	1,55	-	-	41,61
Benquerencia de la Serena	45,47	44,53	56,63	55,47	-	-	-	-	102,10
Berlanga	2,92	2,30	124,02	97,70	-	-	-	-	126,94
Berrocalejo	12,85	96,68	-	-	0,44	3,32	-	-	13,29
Berzocana	122,65	91,92	10,78	8,08	-	-	-	-	133,43
Bienvenida	15,33	58,57	9,99	38,18	0,85	3,25	-	-	26,17
Bohonal de Ibor	43,17	80,40	9,29	17,30	1,24	2,31	-	-	53,70
Brozas	270,99	69,35	112,79	28,86	-	-	7,00	1,79	390,77
Burguillos del Cerro	0,42	100,00	-	-	-	-	-	-	0,42
Cabeza del Buey	67,09	14,18	406,15	85,82	-	-	-	-	473,24
Cabeza la Vaca	46,05	94,21	1,55	3,17	1,28	2,62	-	-	48,88
Cabezuela del Valle	55,78	99,70	0,17	0,30	-	-	-	-	55,95
Cabrero	6,45	100,00	-	-	-	-	-	-	6,45
Cáceres	1107,69	66,48	555,27	33,33	0,16	0,01	2,99	0,18	1.666,12

Municipio	Ambiental		Estructural		Infraestructural		Otros		SNUP
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Calamonte	2,22	38,56	2,23	38,65	0,74	12,78	0,58	10,01	5,77
Calera de León	17,40	90,64	-	-	1,80	9,36	-	-	19,19
Calzadilla de los Barros	-	-	3,34	100,00	-	-	-	-	3,34
Campanario	39,30	54,14	33,29	45,86	-	-	-	-	72,59
Campillo de Llerena	84,60	50,52	82,85	49,48	-	-	-	-	167,45
Campo Lugar	40,40	66,06	20,76	33,94	-	-	-	-	61,16
Cañamero	76,45	64,41	42,25	35,59	-	-	-	-	118,69
Cañaveral	0,86	100,00	-	-	-	-	-	-	0,86
Carbajo	27,00	100,00	-	-	-	-	-	-	27,00
Carcaboso	0,05	2,53	2,04	97,47	-	-	-	-	2,09
Carmonita	0,13	0,52	23,47	97,07	0,58	2,41	-	-	24,18
Casar de Cáceres	19,23	70,13	8,19	29,87	-	-	-	-	27,42
Casas de Don Antonio	29,65	95,53	-	-	1,39	4,47	-	-	31,04
Casas de Don Pedro	-	-	51,83	100,00	-	-	-	-	51,83
Casas del Castañar	22,61	97,26	-	-	0,64	2,74	-	-	23,25
Casas del Monte	16,50	60,29	9,76	35,67	1,11	4,04	-	-	27,37
Casillas de Coria	51,33	83,23	9,47	15,36	0,87	1,41	-	-	61,66
Castilblanco	68,29	74,97	21,37	23,47	1,42	1,56	-	-	91,09
Castuera	242,89	57,32	173,14	40,86	7,74	1,83	-	-	423,77
Ceclavín	125,31	78,82	33,67	21,18	-	-	-	-	158,97
Cerezo	6,59	100,00	-	-	-	-	-	-	6,59
Cheles	29,34	66,19	8,02	18,08	6,97	15,73	-	-	44,32
Cilleros	67,30	32,28	140,61	67,43	0,61	0,29	-	-	208,52
Collado de la Vera	11,37	25,42	33,35	74,58	-	-	-	-	44,72
Cordobilla de Lácara	16,71	72,22	5,96	25,75	0,47	2,02	-	-	23,14
Coria	26,68	35,64	48,19	64,36	-	-	-	-	74,87
Cuacos de Yuste	8,61	16,50	43,57	83,50	-	-	-	-	52,18
Deleitosa	52,10	41,02	72,79	57,30	2,13	1,68	-	-	127,03
Don Benito	112,03	20,98	408,95	76,57	13,09	2,45	-	-	534,07
El Carrascalejo	12,57	100,00	-	-	-	-	-	-	12,57
El Gordo	54,13	74,23	18,80	25,77	-	-	-	-	72,93
El Torno	15,45	91,19	1,29	7,64	0,20	1,17	-	-	16,94
Eljas	24,18	97,01	-	-	0,75	2,99	-	-	24,92
Entrín Bajo	5,30	55,93	1,93	20,35	0,54	5,70	1,71	18,02	9,48
Esparragalejo	6,75	92,41	0,25	3,36	0,31	4,23	-	-	7,31
Esparragosa de Lares	17,46	20,53	67,60	79,47	-	-	-	-	85,06
Feria	0,37	100,00	-	-	-	-	-	-	0,37
Fregenal de la Sierra	7,15	100,00	-	-	-	-	-	-	7,15
Fresnedoso de Ibor	37,61	69,02	16,88	30,98	-	-	-	-	54,50
Fuenlabrada de los Montes	133,64	70,00	55,23	28,93	-	-	2,05	1,07	190,92
Fuente del Arco	51,82	48,96	52,78	49,87	1,24	1,17	-	-	105,83
Fuente del Maestre	27,38	79,69	6,98	20,31	-	-	-	-	34,36
Fuentes de León	-	-	-	-	2,38	100,00	-	-	2,38
Galisteo	0,04	0,06	59,59	99,94	-	-	-	-	59,63

Municipio	Ambiental		Estructural		Infraestructural		Otros		SNUP
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Garbayuela	4,98	82,93	0,29	4,76	0,74	12,31	-	-	6,00
Garciaz	150,05	100,00	-	-	-	-	-	-	150,05
Garganta la Olla	37,29	78,03	10,50	21,97	-	-	-	-	47,78
Garlitos	-	-	46,63	97,74	1,08	2,26	-	-	47,71
Garrovillas de Alconétar	2,48	4,98	47,27	95,02	-	-	-	-	49,75
Guadiana del Caudillo	-	-	29,13	99,90	0,03	0,10	-	-	29,16
Guareña	46,16	19,56	186,73	79,14	2,28	0,97	0,78	0,33	235,96
Guijo de Galisteo	0,19	28,77	0,29	44,99	0,17	26,24	-	-	0,65
Guijo de Granadilla	3,01	100,00	-	-	-	-	-	-	3,01
Guijo de Santa Bárbara	30,37	88,71	3,86	11,29	-	-	-	-	34,24
Hernán-Pérez	24,36	68,47	10,86	30,52	0,36	1,01	-	-	35,58
Herrera del Duque	210,66	76,64	62,67	22,80	1,56	0,57	-	-	274,88
Hervás	25,51	48,01	27,41	51,59	0,21	0,40	-	-	53,14
Higuera	38,30	97,85	-	-	0,84	2,15	-	-	39,14
Higuera de Vargas	42,22	99,99	-	-	0,00	0,01	-	-	42,22
Higuera la Real	30,28	25,14	88,46	73,46	1,68	1,40	-	-	120,42
Hinojal	21,28	42,68	26,90	53,97	1,67	3,35	-	-	49,85
Holguera	0,00	0,00	36,79	100,00	-	-	-	-	36,79
Hornachos	154,27	64,06	76,35	31,70	10,22	4,24	-	-	240,83
Jaraicejo	59,23	33,54	113,42	64,23	3,95	2,23	-	-	176,60
Jaraíz de la Vera	18,00	36,77	28,94	59,13	2,00	4,09	-	-	48,94
Jarandilla de la Vera	19,37	38,86	30,47	61,14	-	-	-	-	49,83
Jerez de los Caballeros	140,30	20,09	527,20	75,50	30,74	4,40	-	-	698,24
Jerte	58,46	100,00	-	-	-	-	-	-	58,46
La Albuera	-	-	4,67	100,00	-	-	-	-	4,67
La Coronada	0,08	2,17	1,96	52,43	1,70	45,40	-	-	3,74
La Cumbre	73,43	97,37	-	-	1,98	2,63	-	-	75,41
La Garrovilla	18,83	59,37	12,89	40,63	-	-	-	-	31,71
La Haba	-	-	2,34	77,93	0,66	22,07	-	-	3,01
La Lapa	0,01	5,08	-	-	0,13	94,92	-	-	0,14
La Morera	7,51	99,67	-	-	-	-	0,03	0,33	7,54
La Nava de Santiago	-	-	8,51	85,03	1,50	14,97	-	-	10,01
La Parra	50,53	69,05	22,07	30,16	0,58	0,79	-	-	73,18
La Roca de la Sierra	-	-	60,27	100,00	-	-	-	-	60,27
La Zarza	27,01	95,25	-	-	1,35	4,75	-	-	28,35
Lobón	4,82	8,68	50,08	90,14	0,66	1,18	-	-	55,56
Logrosán	178,22	98,12	-	-	3,41	1,88	-	-	181,62
Los Santos de Maimona	18,88	54,16	10,52	30,18	5,46	15,65	-	-	34,85
Losar de la Vera	61,62	76,51	17,87	22,19	-	-	1,05	1,30	80,54
Madrigal de la Vera	30,17	97,38	0,81	2,62	-	-	-	-	30,98
Madrigalejo	1,61	1,63	96,82	98,37	-	-	-	-	98,43
Madroñera	58,82	67,96	27,73	32,04	-	-	-	-	86,55
Maguilla	20,90	22,85	70,59	77,15	-	-	-	-	91,49
Majadas	19,46	37,97	30,79	60,09	0,99	1,94	-	-	51,25

Municipio	Ambiental		Estructural		Infraestructural		Otros		SNUP
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Malpartida de Cáceres	4,78	33,27	9,03	62,86	0,56	3,87	-	-	14,37
Malpartida de la Serena	0,22	0,84	25,75	99,16	-	-	-	-	25,97
Malpartida de Plasencia	27,19	7,43	325,56	88,95	13,24	3,62	-	-	365,99
Manchita	1,73	100,00	-	-	-	-	-	-	1,73
Mata de Alcántara	18,44	100,00	-	-	-	-	-	-	18,44
Medellín	9,04	14,49	53,01	85,02	0,30	0,49	-	-	62,35
Medina de las Torres	7,70	12,30	52,83	84,39	2,07	3,31	-	-	62,60
Mérida	135,32	28,74	335,45	71,26	-	-	-	-	470,77
Miajadas	32,24	28,46	79,17	69,88	1,06	0,94	0,82	0,72	113,29
Mirandilla	-	-	18,59	99,61	0,07	0,39	-	-	18,66
Mohedas de Granadilla	33,73	57,87	23,95	41,09	0,61	1,05	-	-	58,30
Monesterio	19,45	81,23	-	-	4,50	18,77	-	-	23,95
Monroy	2,87	11,23	22,70	88,77	-	-	-	-	25,57
Montánchez	39,98	66,46	20,18	33,54	-	-	-	-	60,15
Montemolín	-	-	0,18	100,00	-	-	-	-	0,18
Monterrubio de la Serena	32,75	100,00	-	-	-	-	-	-	32,75
Montijo	-	-	57,12	100,00	-	-	-	-	57,12
Moraleja	5,92	5,17	108,56	94,83	-	-	-	-	114,48
Navaconcejo	50,90	100,00	-	-	-	-	-	-	50,90
Navalmoral de la Mata	64,28	79,73	11,46	14,21	4,89	6,06	-	-	80,62
Navas del Madroño	17,55	73,15	6,44	26,85	-	-	-	-	23,99
Navezuelas	59,70	100,00	-	-	-	-	-	-	59,70
Oliva de la Frontera	-	-	134,21	99,53	0,63	0,47	-	-	134,84
Oliva de Mérida	80,59	98,67	-	-	1,09	1,33	-	-	81,68
Oliva de Plasencia	74,11	92,71	4,33	5,42	1,49	1,87	-	-	79,94
Olivenza	355,10	84,36	59,73	14,19	6,12	1,45	-	-	420,95
Orellana la Vieja	16,21	80,80	2,04	10,18	-	-	1,81	9,02	20,06
Palomas	2,40	13,50	13,52	75,92	1,88	10,58	-	-	17,81
Palomero	5,27	100,00	-	-	-	-	-	-	5,27
Pasarón de la Vera	18,84	78,74	4,38	18,30	0,71	2,96	-	-	23,93
Pedroso de Acim	21,18	77,18	5,86	21,35	0,40	1,47	-	-	27,44
Peraleda de la Mata	76,46	100,00	-	-	-	-	-	-	76,46
Peraleda del Zaucejo	90,97	72,96	31,21	25,03	2,51	2,02	-	-	124,69
Piornal	35,71	100,00	-	-	-	-	-	-	35,71
Plasencia	156,74	82,58	22,78	12,00	10,29	5,42	-	-	189,81
Plasenzuela	1,33	3,71	34,37	96,29	-	-	-	-	35,69
Pozuelo de Zarzón	32,46	95,04	1,16	3,40	0,53	1,56	-	-	34,15
Puebla de Alcocer	92,87	36,92	158,66	63,08	-	-	-	-	251,53
Puebla de la Calzada	0,31	2,63	9,74	81,88	-	-	1,84	15,49	11,89
Puebla de la Reina	28,44	23,42	92,33	76,02	0,68	0,56	-	-	121,45
Puebla de Obando	11,54	72,53	4,37	27,47	-	-	-	-	15,90
Puebla de Sancho Pérez	0,78	11,19	-	-	6,16	88,81	-	-	6,94
Pueblonuevo de Miramontes	0,25	1,11	21,95	98,11	0,17	0,78	-	-	22,38
Quintana de la Serena	19,64	33,50	36,98	63,05	2,03	3,46	-	-	58,65

Municipio	Ambiental		Estructural		Infraestructural		Otros		SNUP
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Rebollar	11,46	100,00	-	-	-	-	-	-	11,46
Rena	5,13	48,66	4,92	46,66	0,44	4,13	0,06	0,54	10,55
Ribera del Fresno	-	-	0,10	10,14	0,90	89,86	-	-	1,00
Robledillo de la Vera	3,06	27,76	7,95	72,24	-	-	-	-	11,01
Robledillo de Trujillo	10,55	33,34	21,09	66,66	-	-	-	-	31,63
Romangordo	10,98	34,21	19,20	59,84	1,91	5,95	-	-	32,09
Rosalejo	13,95	82,54	2,85	16,88	0,10	0,57	-	-	16,90
Salvaleón	47,33	82,66	9,93	17,34	-	-	-	-	57,26
Salvatierra de los Barros	5,09	52,10	2,05	20,99	2,63	26,91	-	-	9,77
Salvatierra de Santiago	0,15	6,37	0,20	8,57	1,94	85,05	-	-	2,28
San Pedro de Mérida	4,73	47,68	4,88	49,19	0,31	3,13	-	-	9,92
San Vicente de Alcántara	107,85	39,33	166,34	60,67	-	-	-	-	274,19
Santa Amalia	0,15	100,00	-	-	-	-	-	-	0,15
Santa Marta	67,03	69,47	25,83	26,77	3,63	3,76	-	-	96,49
Santiago de Alcántara	50,65	59,11	34,14	39,85	0,89	1,04	-	-	85,68
Santibáñez el Alto	56,94	100,00	-	-	-	-	-	-	56,94
Segura de León	0,14	0,24	58,50	99,76	-	-	-	-	58,64
Serradilla	107,14	41,98	148,07	58,02	-	-	-	-	255,20
Serrejón	62,51	51,23	59,51	48,77	-	-	-	-	122,03
Sierra de Fuentes	19,37	92,73	1,21	5,79	0,31	1,49	-	-	20,89
Solana de los Barros	0,90	1,42	61,21	96,02	1,63	2,56	-	-	63,75
Talarrubias	-	-	136,44	100,00	-	-	-	-	136,44
Talaván	34,98	100,00	-	-	-	-	-	-	34,98
Talavera la Real	28,25	47,49	27,92	46,94	-	-	3,31	5,57	59,48
Talaveruela de la Vera	14,17	76,70	4,31	23,30	-	-	-	-	18,48
Talayuela	3,63	2,08	166,30	95,27	4,47	2,56	0,15	0,09	174,55
Táliga	5,38	21,18	19,10	75,12	0,94	3,70	-	-	25,42
Tejeda de Tiétar	1,11	100,00	-	-	-	-	-	-	1,11
Tiétar	-	-	23,03	98,84	0,27	1,16	-	-	23,30
Toril	132,39	88,49	13,94	9,32	3,29	2,20	-	-	149,62
Tornavacas	49,09	64,47	27,05	35,53	-	-	-	-	76,14
Torre de Don Miguel	4,47	52,57	4,03	47,35	0,01	0,08	-	-	8,51
Torre de Miguel Sesmero	-	-	57,50	100,00	-	-	-	-	57,50
Torre de Santa María	10,23	60,93	5,83	34,73	0,73	4,34	-	-	16,79
Torrejón el Rubio	122,87	55,72	97,64	44,28	-	-	-	-	220,51
Torrejoncillo	9,36	16,59	47,09	83,41	-	-	-	-	56,46
Torremayor	1,90	9,46	16,11	80,39	0,04	0,22	1,99	9,93	20,04
Torremejía	-	-	0,03	1,98	1,54	98,02	-	-	1,57
Torremenga	2,77	23,44	8,91	75,29	0,15	1,27	-	-	11,83
Torremocha	5,02	62,03	3,07	37,97	-	-	-	-	8,09
Torrequemada	30,33	99,27	-	-	0,22	0,73	-	-	30,55
Trasierra	14,06	24,26	43,89	75,74	-	-	-	-	57,95
Trujillanos	6,89	87,38	0,48	6,06	0,52	6,56	-	-	7,89
Trujillo	409,07	74,65	138,90	25,35	-	-	-	-	547,97

Municipio	Ambiental		Estructural		Infraestructural		Otros		SNUP
	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²
Usagre	62,44	69,49	20,07	22,33	7,34	8,17	-	-	89,85
Valdastillas	7,65	100,00	-	-	-	-	-	-	7,65
Valdecaballeros	-	-	10,29	24,94	1,76	4,25	29,22	70,81	41,27
Valdefuentes	1,33	13,11	7,84	77,42	0,96	9,47	-	-	10,13
Valdelacalzada	0,06	0,19	29,49	95,31	0,01	0,02	1,39	4,49	30,94
Valdelacasa de Tajo	59,64	98,00	-	-	1,22	2,00	-	-	60,86
Valdemorales	5,27	100,00	-	-	-	-	-	-	5,27
Valencia de Alcántara	4,23	0,81	520,69	99,19	-	-	-	-	524,91
Valencia de las Torres	-	-	153,60	98,26	2,72	1,74	-	-	156,32
Valencia del Mombuey	7,69	100,00	-	-	-	-	-	-	7,69
Valencia del Ventoso	5,25	18,04	23,85	81,96	-	-	-	-	29,10
Valle de la Serena	7,83	35,33	14,32	64,67	-	-	-	-	22,15
Valle de Matamoros	4,25	100,00	-	-	-	-	-	-	4,25
Valle de Santa Ana	2,05	100,00	-	-	-	-	-	-	2,05
Valverde de la Vera	19,08	52,74	17,10	47,26	-	-	-	-	36,18
Valverde de Leganés	40,38	56,63	28,30	39,69	-	-	2,63	3,69	71,30
Valverde de Llerena	0,17	100,00	-	-	-	-	-	-	0,17
Valverde de Mérida	-	-	2,25	100,00	-	-	-	-	2,25
Vegaviana	-	-	21,85	100,00	-	-	-	-	21,85
Viandar de la Vera	21,89	80,04	5,46	19,96	-	-	-	-	27,35
Villa del Campo	32,83	100,00	-	-	-	-	-	-	32,83
Villa del Rey	0,31	0,55	56,07	99,02	0,25	0,43	-	-	56,63
Villafranca de los Barros	4,21	4,25	89,61	90,60	5,09	5,15	-	-	98,91
Villagarcía de la Torre	-	-	14,14	100,00	-	-	-	-	14,14
Villalba de los Barros	14,05	20,61	54,10	79,39	-	-	-	-	68,15
Villanueva de la Serena	50,18	45,58	57,04	51,81	2,87	2,61	-	-	110,09
Villanueva de la Sierra	28,53	95,78	-	-	1,26	4,22	-	-	29,79
Villanueva de la Vera	73,36	69,60	32,05	30,40	-	-	-	-	105,41
Villanueva del Fresno	92,21	25,60	267,94	74,40	-	-	-	-	360,15
Villar de Rena	11,58	100,00	-	-	-	-	-	-	11,58
Villar del Rey	51,18	96,13	1,54	2,90	0,52	0,97	-	-	53,24
Zafra	7,02	41,40	7,26	42,82	1,56	9,18	1,12	6,60	16,96
Zahínos	-	-	40,95	96,89	1,32	3,11	-	-	42,27
Zalamea de la Serena	7,96	59,47	2,79	20,86	2,63	19,67	-	-	13,38
Zarza de Granadilla	0,66	0,53	123,73	99,47	-	-	-	-	124,39
Zarza de Montánchez	35,81	100,00	-	-	-	-	-	-	35,81
Zarza la Mayor	20,27	31,54	43,99	68,46	-	-	-	-	64,26

ANEXO III. Fichas de los ámbitos SNUV en Extremadura.

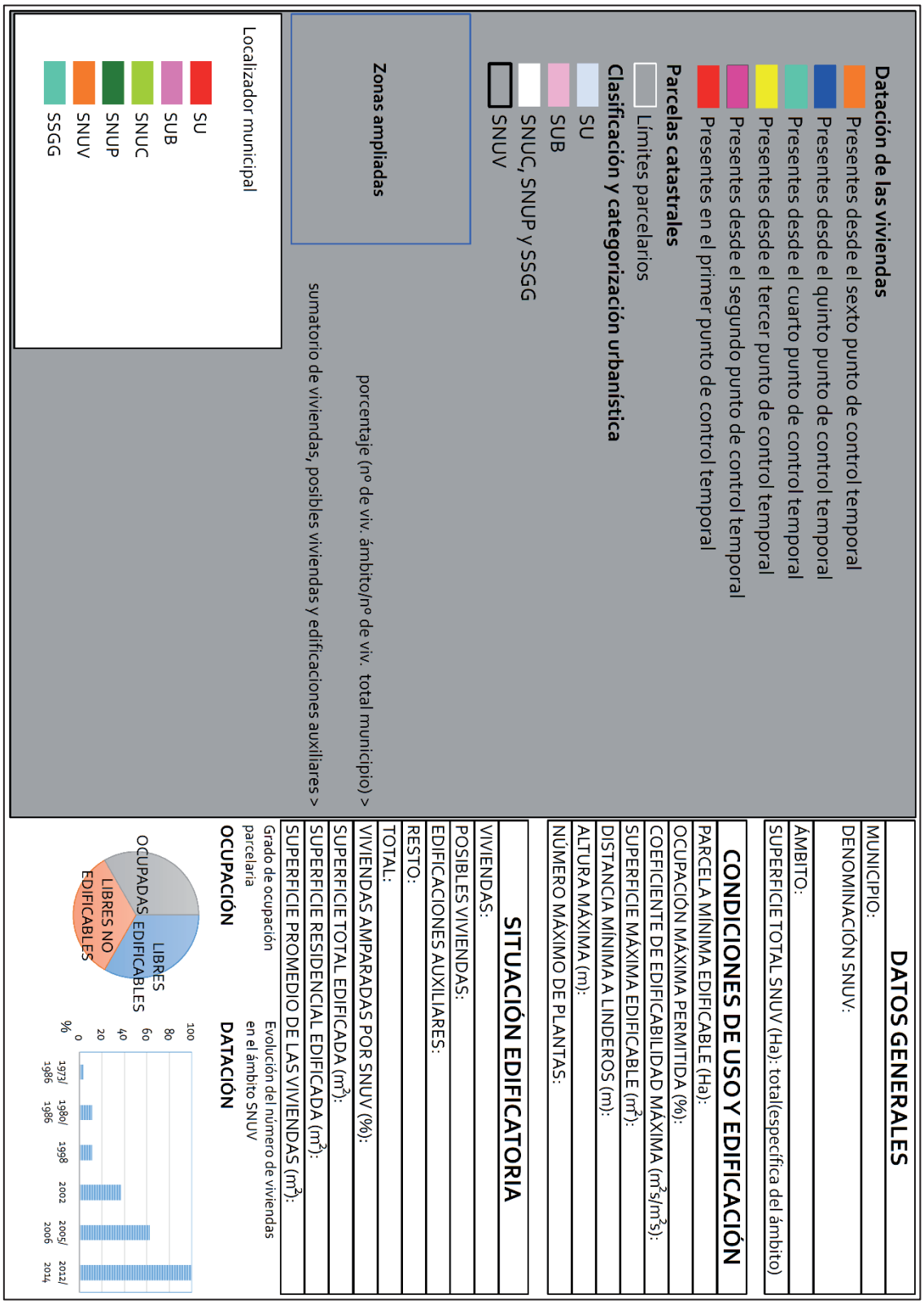


Figura 58. Leyenda de las fichas de ámbitos SNUV.
Fuente: elaboración propia.

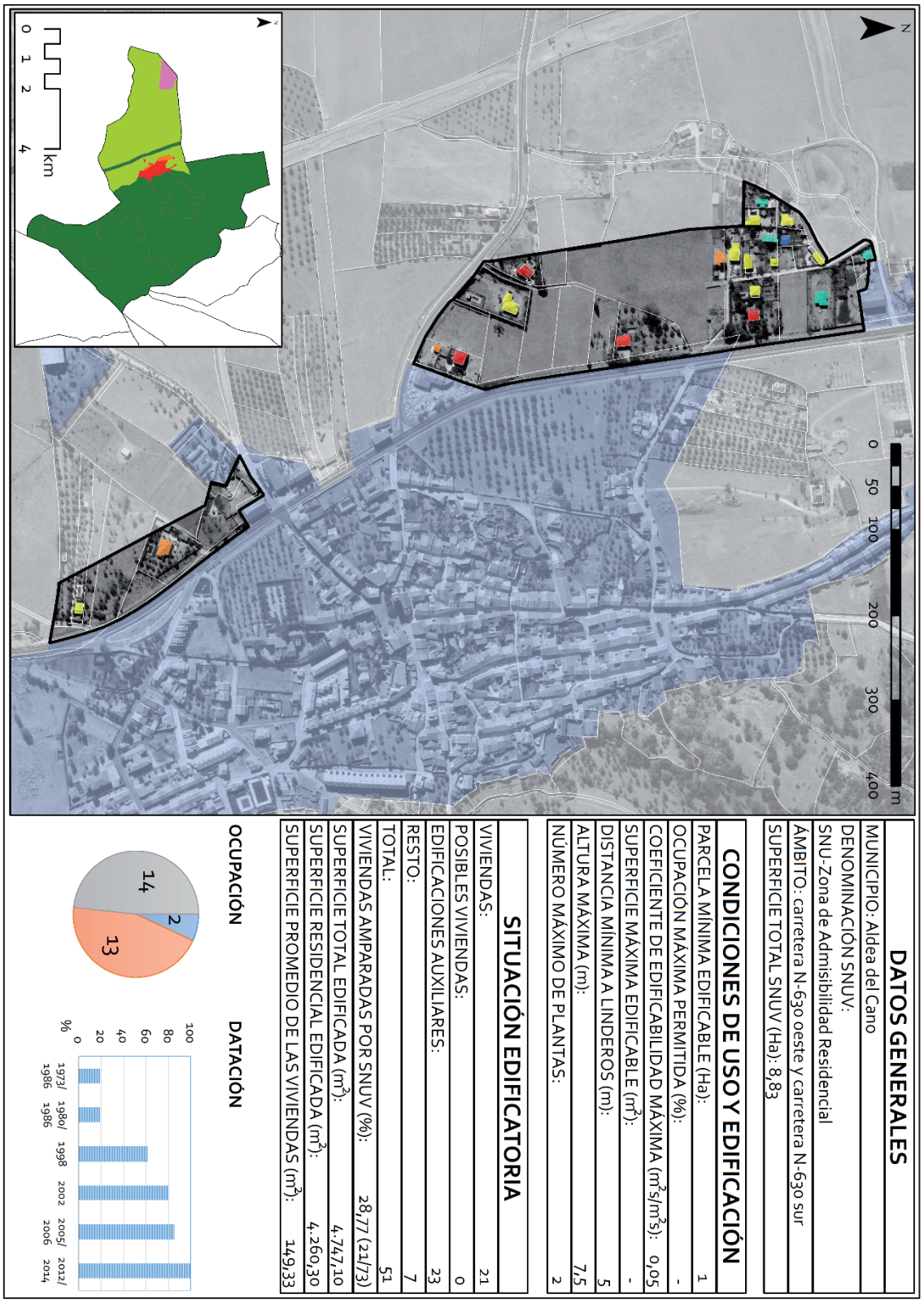


Figura 59. Ámbitos SNUV de Aldea del Cano.
Fuente: elaboración propia.

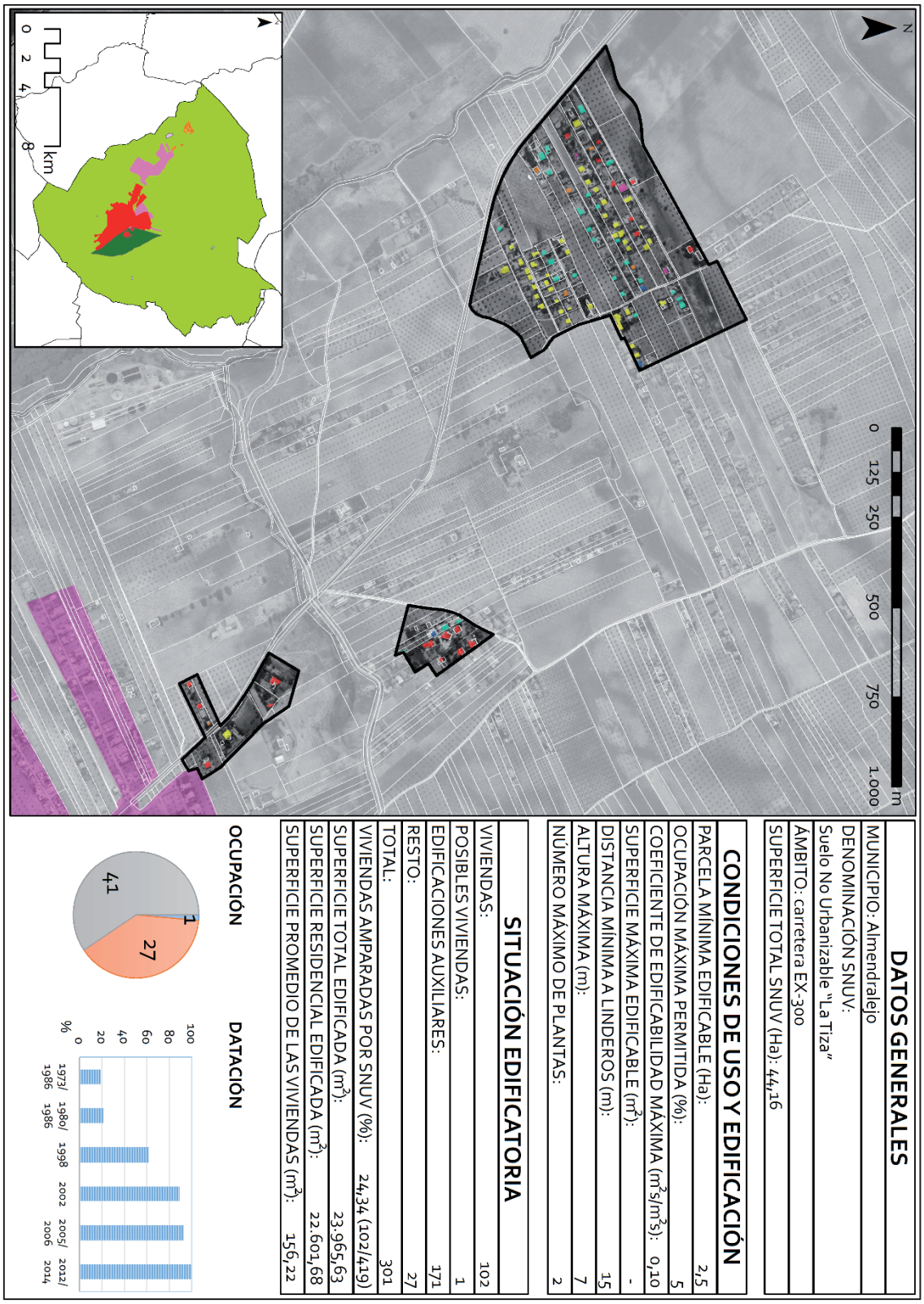


Figura 6o. Ámbitos SNUV de Almendralejo.
Fuente: elaboración propia.

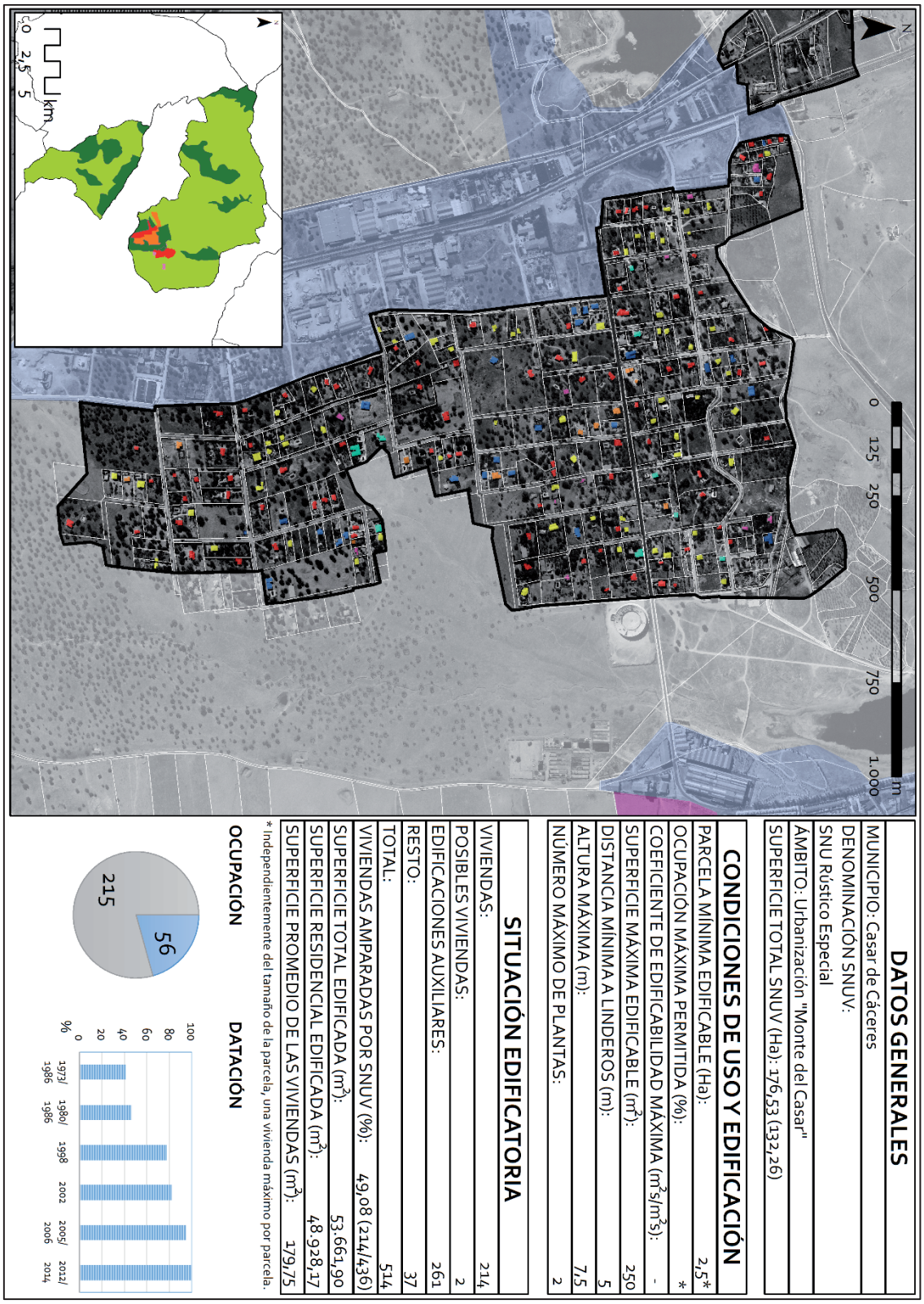
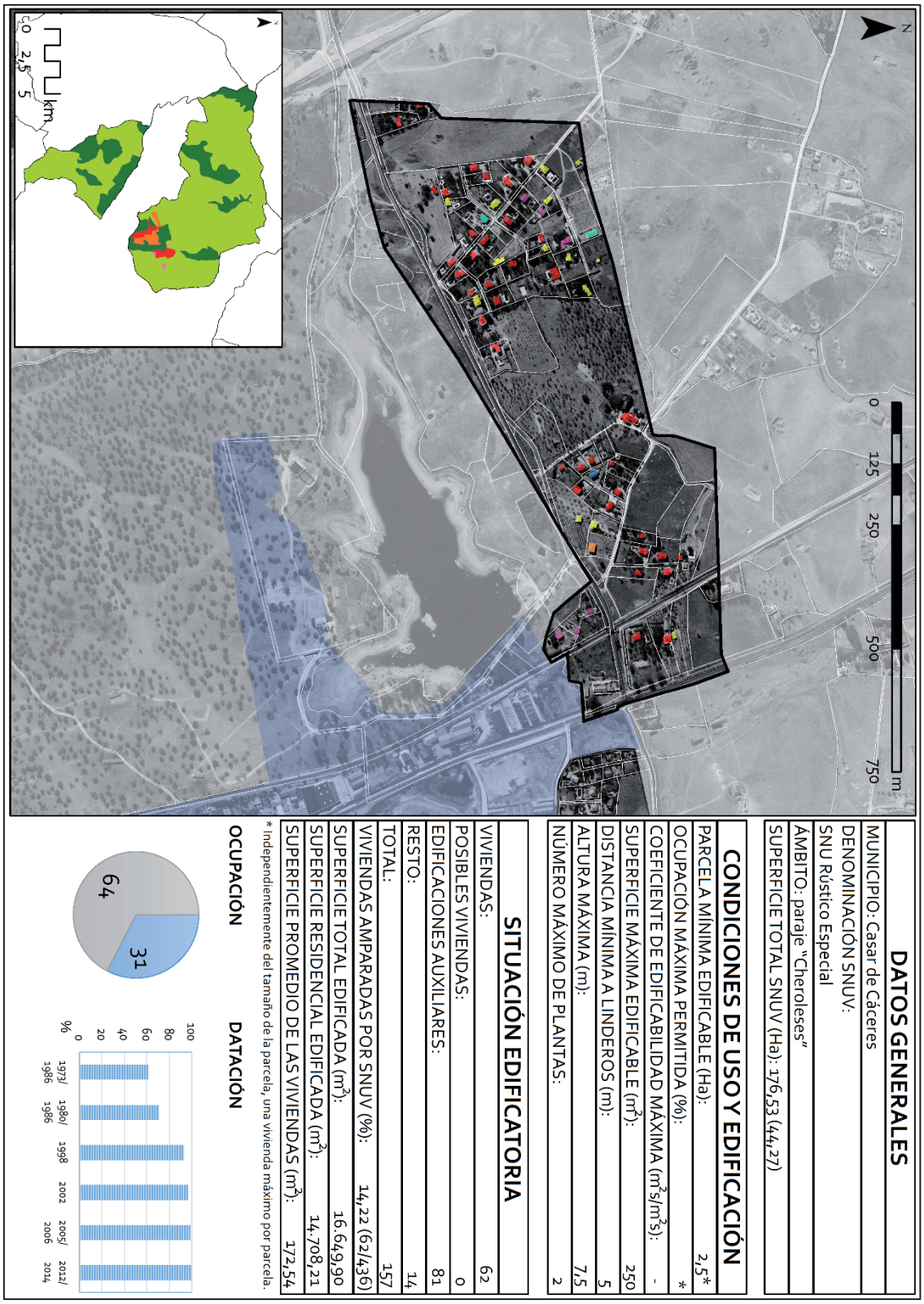


Figura 61. Ámbito SNUV de Casar de Cáceres (Monte del Casar).
Fuente: elaboración propia.



DATOS GENERALES
MUNICIPIO: Casar de Cáceres
DENOMINACIÓN SNUV:
SNU Rústico Especial
ÁMBITO: paraje "Cheroleses"
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha): 176,53 (44,27)

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN	
PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	2,5*
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	*
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	-
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	250
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	5
ALTURA MÁXIMA (m):	7,5
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	2

SITUACIÓN EDIFICATORIA	
VIVIENDAS:	62
POSIBLES VIVIENDAS:	0
EDIFICACIONES AUXILIARES:	81
RESTO:	14
TOTAL:	157
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	14,22 (62/436)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	16.649,90
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	14.708,21
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	172,54

* Independientemente del tamaño de la parcela, una vivienda máximo por parcela.

OCUPACIÓN

DATACIÓN

Figura 62. Ámbito SNUV de Casar de Cáceres (Cheroleses).
Fuente: elaboración propia.

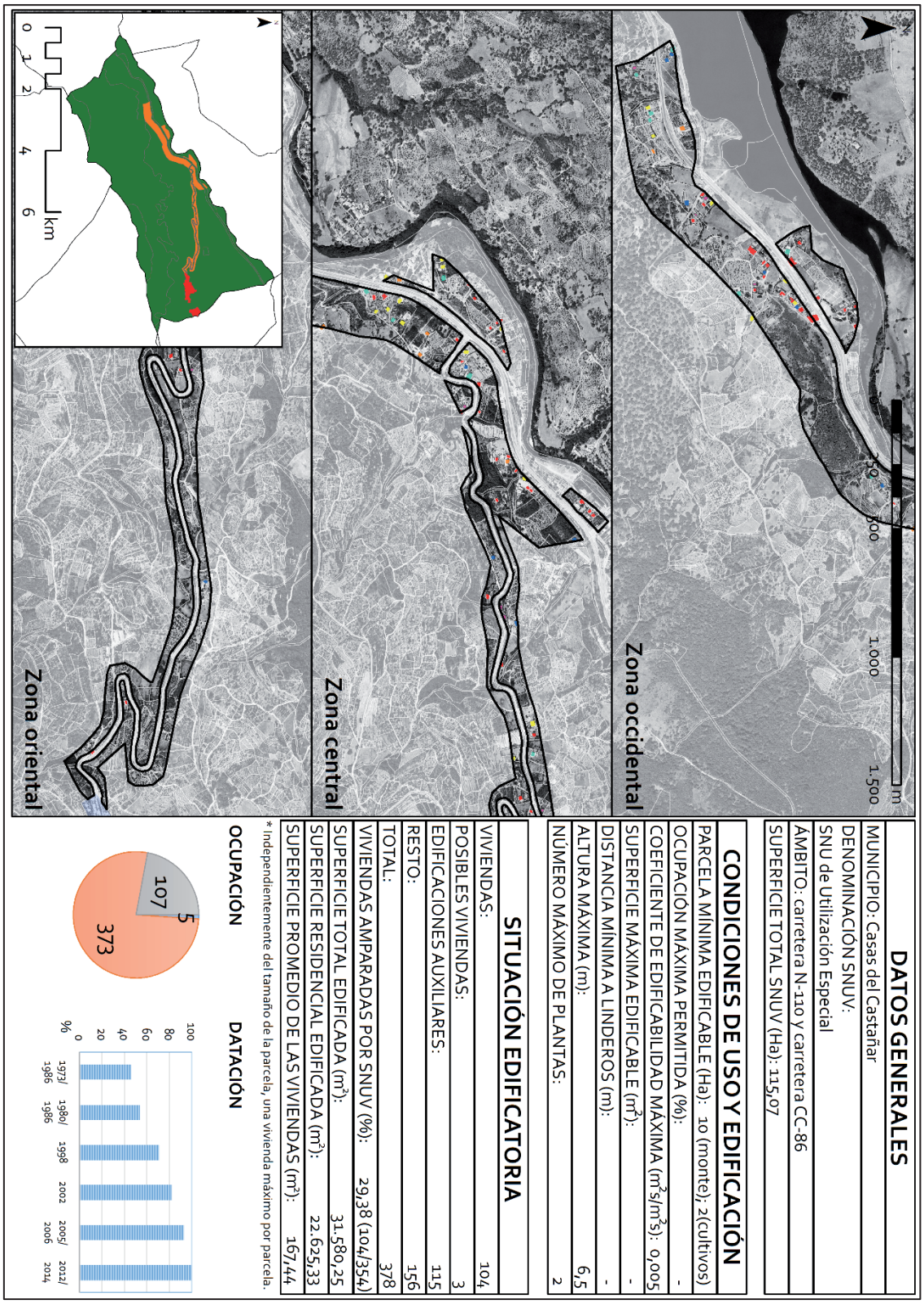


Figura 63. Ámbito SNUV de Casas del Castañar.
Fuente: elaboración propia.

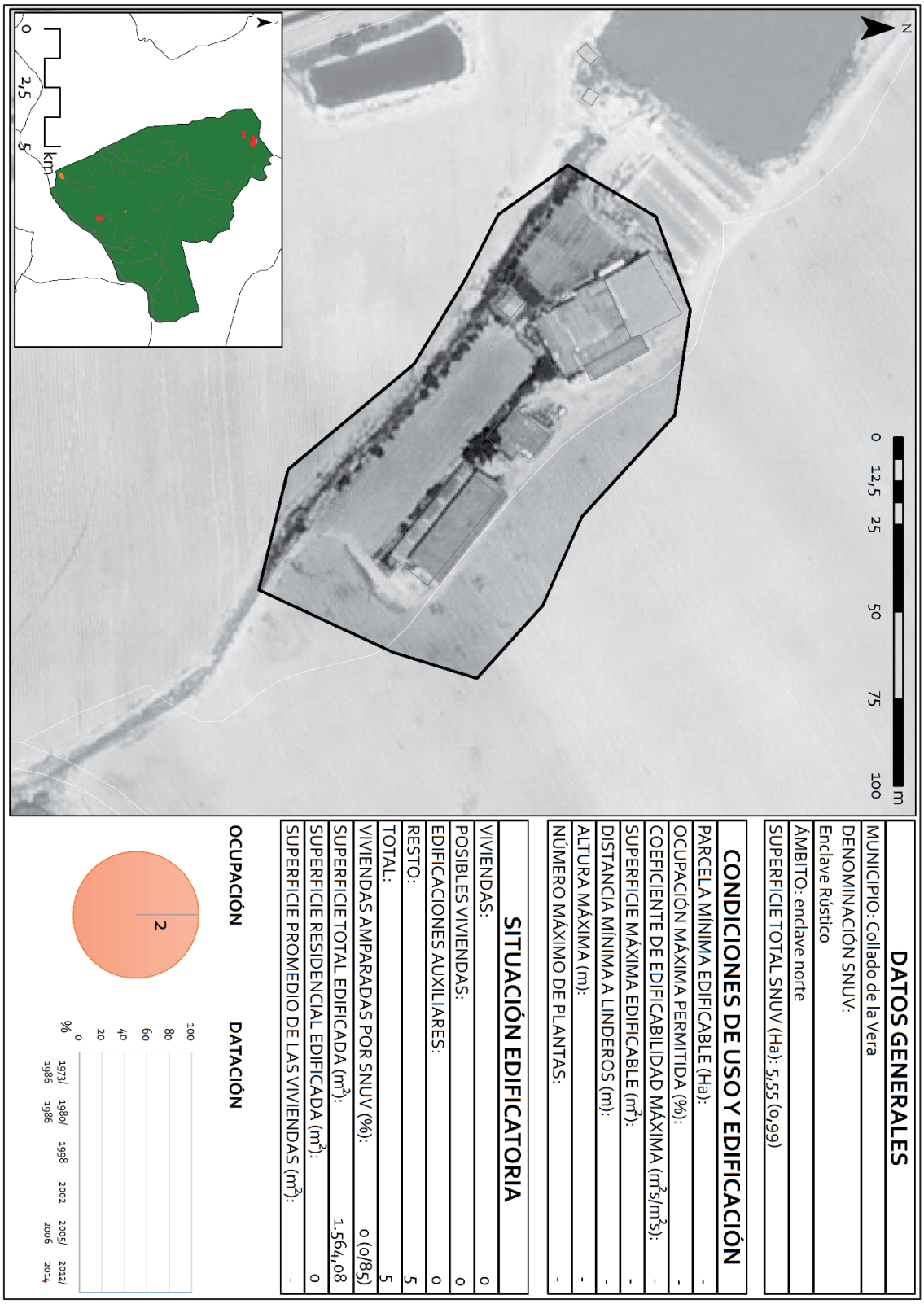


Figura 64. Ámbito SNUV de Collado de la Vera (enclave norte).
Fuente: elaboración propia.

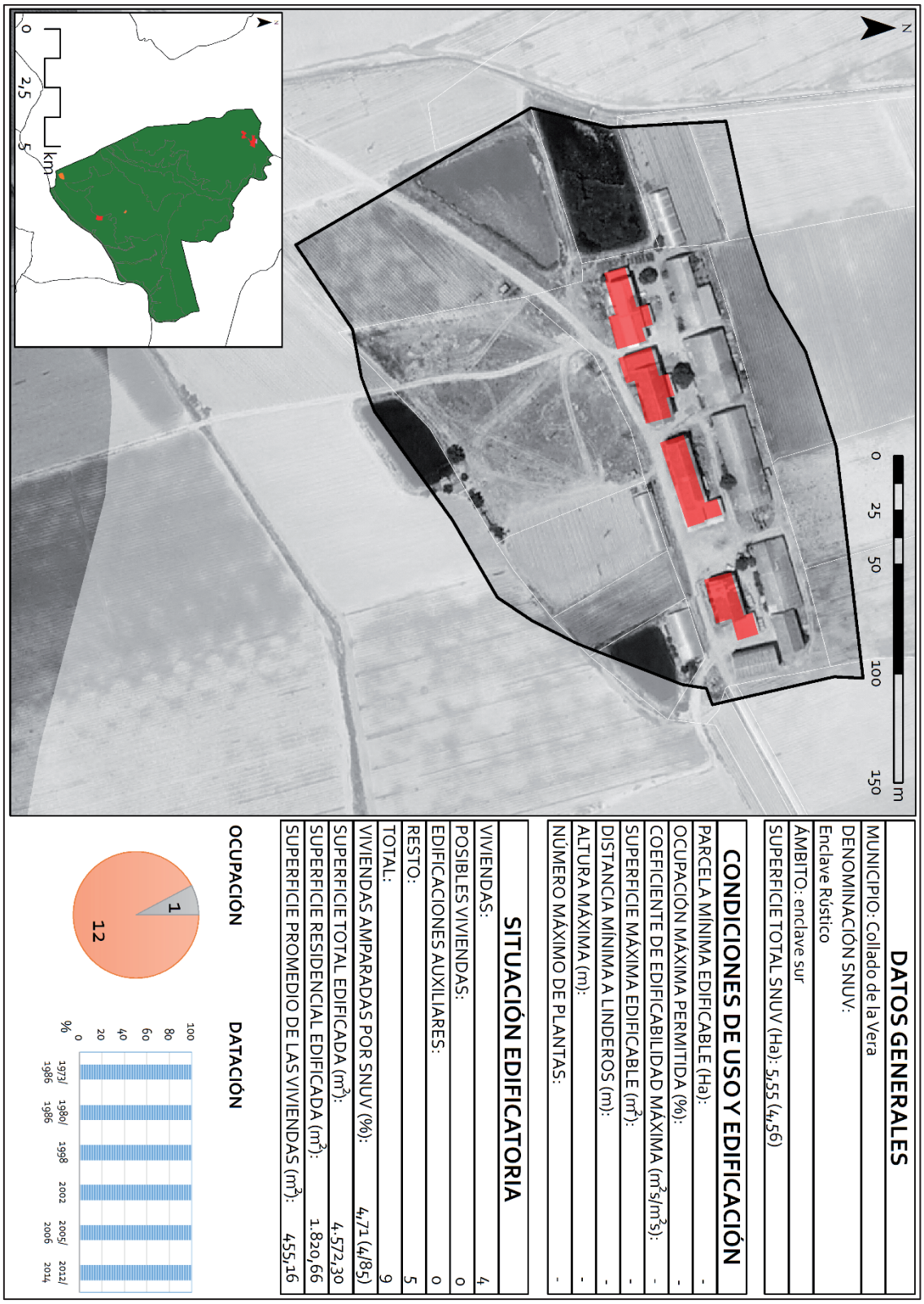
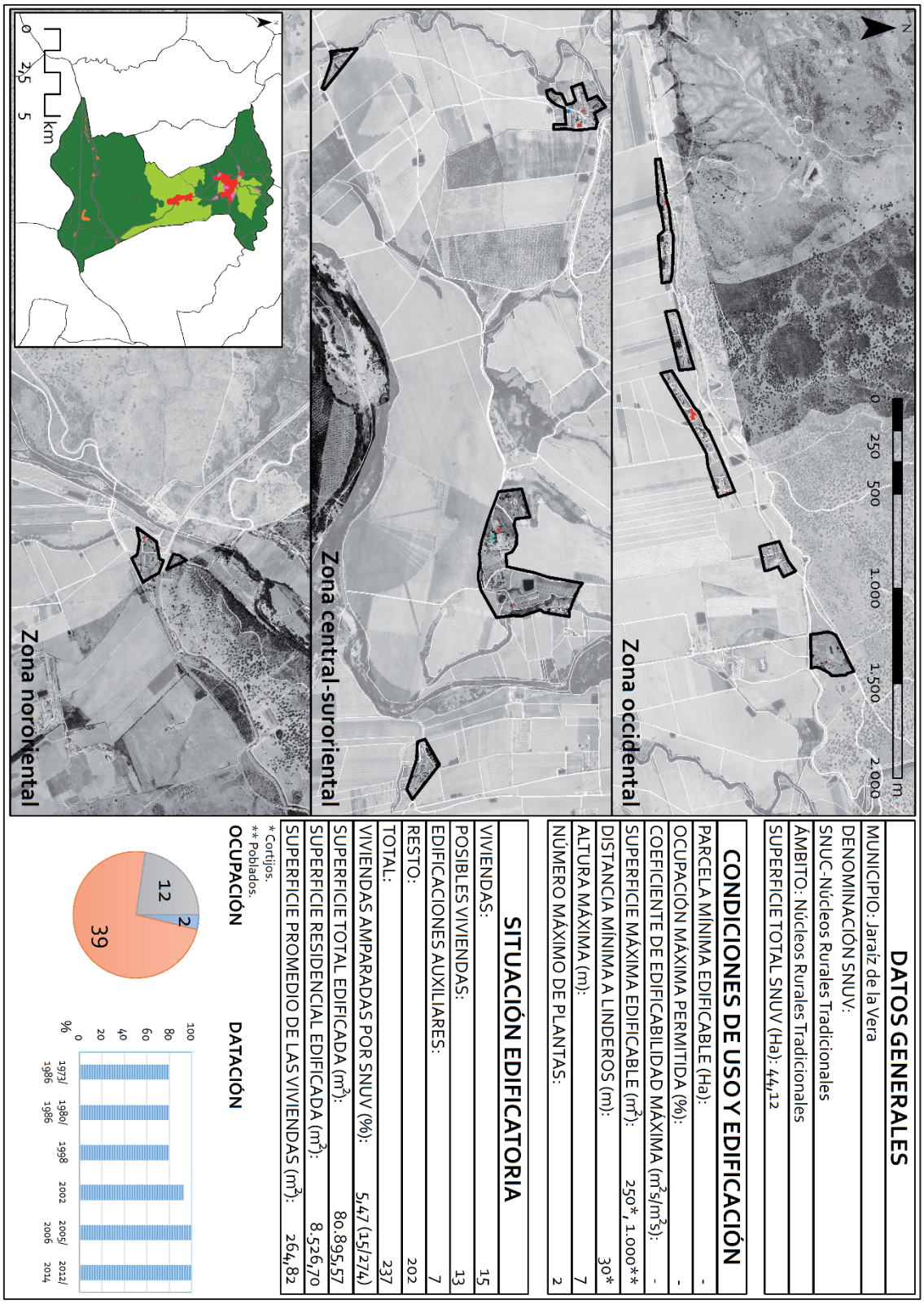


Figura 65. Ámbito SNUV de Collado de la Vera (enclave sur).
Fuente: elaboración propia.



DATOS GENERALES	
MUNICIPIO: Jaraíz de la Vera	
DENOMINACIÓN SNUV:	
SNUC-Núcleos Rurales Tradicionales	
ÁMBITO: Núcleos Rurales Tradicionales	
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha): 44,12	

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN	
PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	-
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	-
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	-
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	250*, 1.000**
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	30*
ALTURA MÁXIMA (m):	7
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	2

SITUACIÓN EDIFICATORIA	
VIVIENDAS:	15
POSIBLES VIVIENDAS:	13
EDIFICACIONES AUXILIARES:	7
RESTO:	202
TOTAL:	237
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	5,47 (15/274)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	80.895,57
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	8.526,70
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	264,82

Figura 66. Ámbito SNUV de Jaraíz de la Vera.
Fuente: elaboración propia.

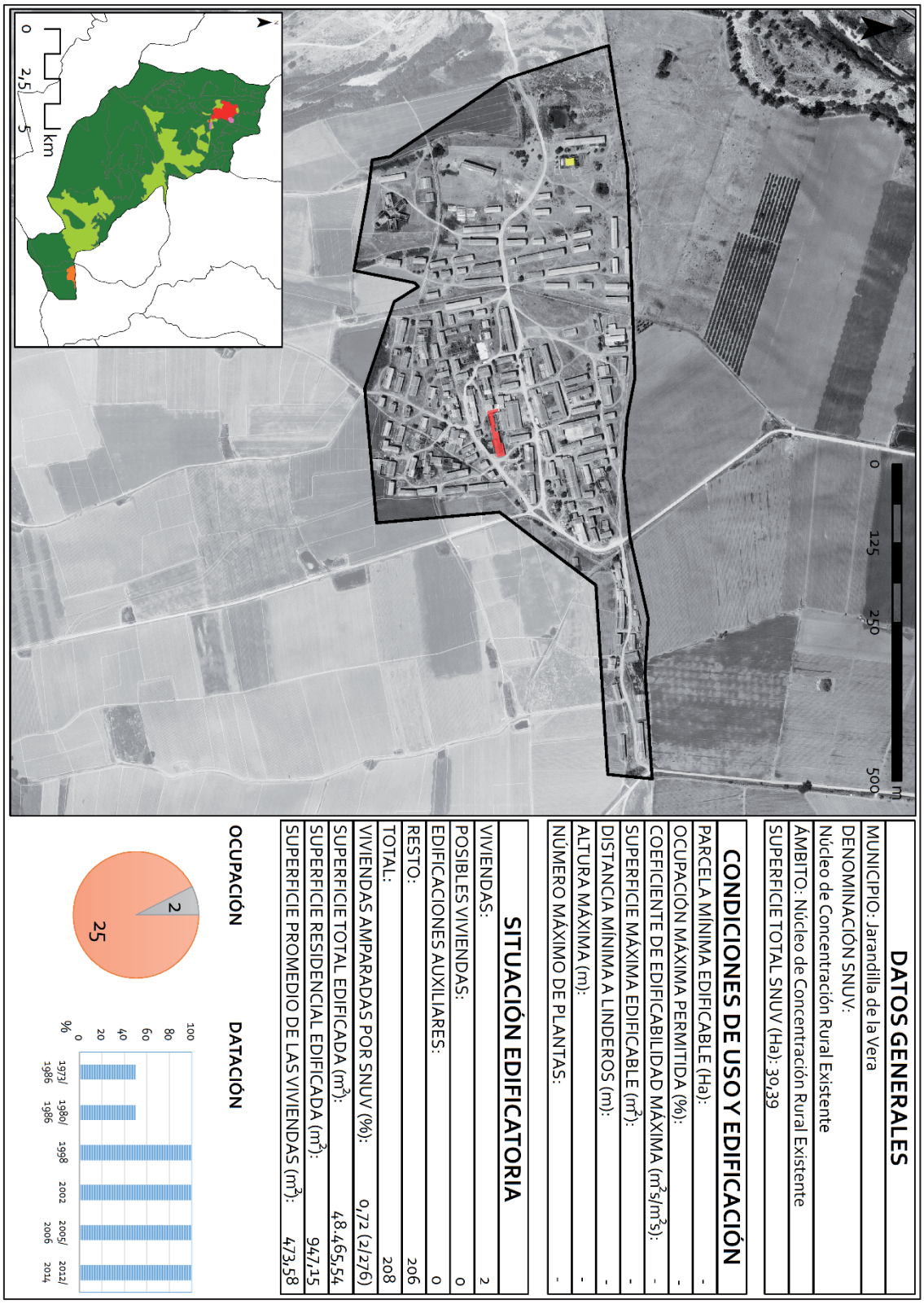
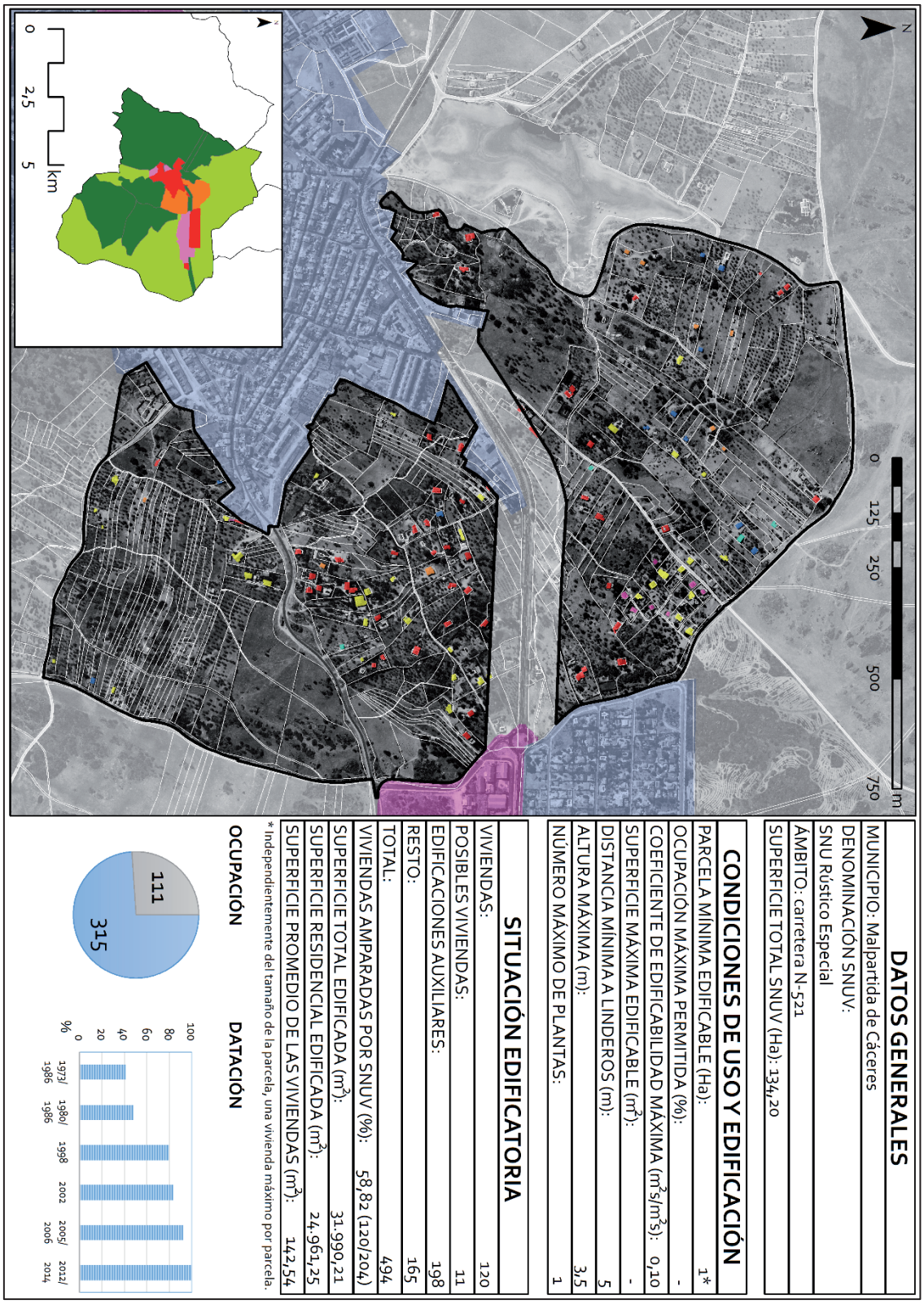


Figura 67. Ámbito SNUV de Jarandilla de la Vera.
Fuente: elaboración propia.



DATOS GENERALES

MUNICIPIO: Malpartida de Cáceres	
DENOMINACIÓN SNUV:	
SNU Rústico Especial	
ÁMBITO: carretera N-521	
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha):	134,20

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN

PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	1*
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	-
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	0,10
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	-
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	5
ALTURA MÁXIMA (m):	3,5
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	1

SITUACIÓN EDIFICATORIA

VIVIENDAS:	120
POSIBLES VIVIENDAS:	11
EDIFICACIONES AUXILIARES:	198
RESTO:	165
TOTAL:	494
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	58,82 (120/204)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	31.990,21
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	24.961,25
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	142,54

* Independientemente del tamaño de la parcela, una vivienda máximo por parcela.

OCUPACIÓN

DATACIÓN

Figura 68. Ámbito SNUV de Malpartida de Cáceres.
Fuente: elaboración propia.

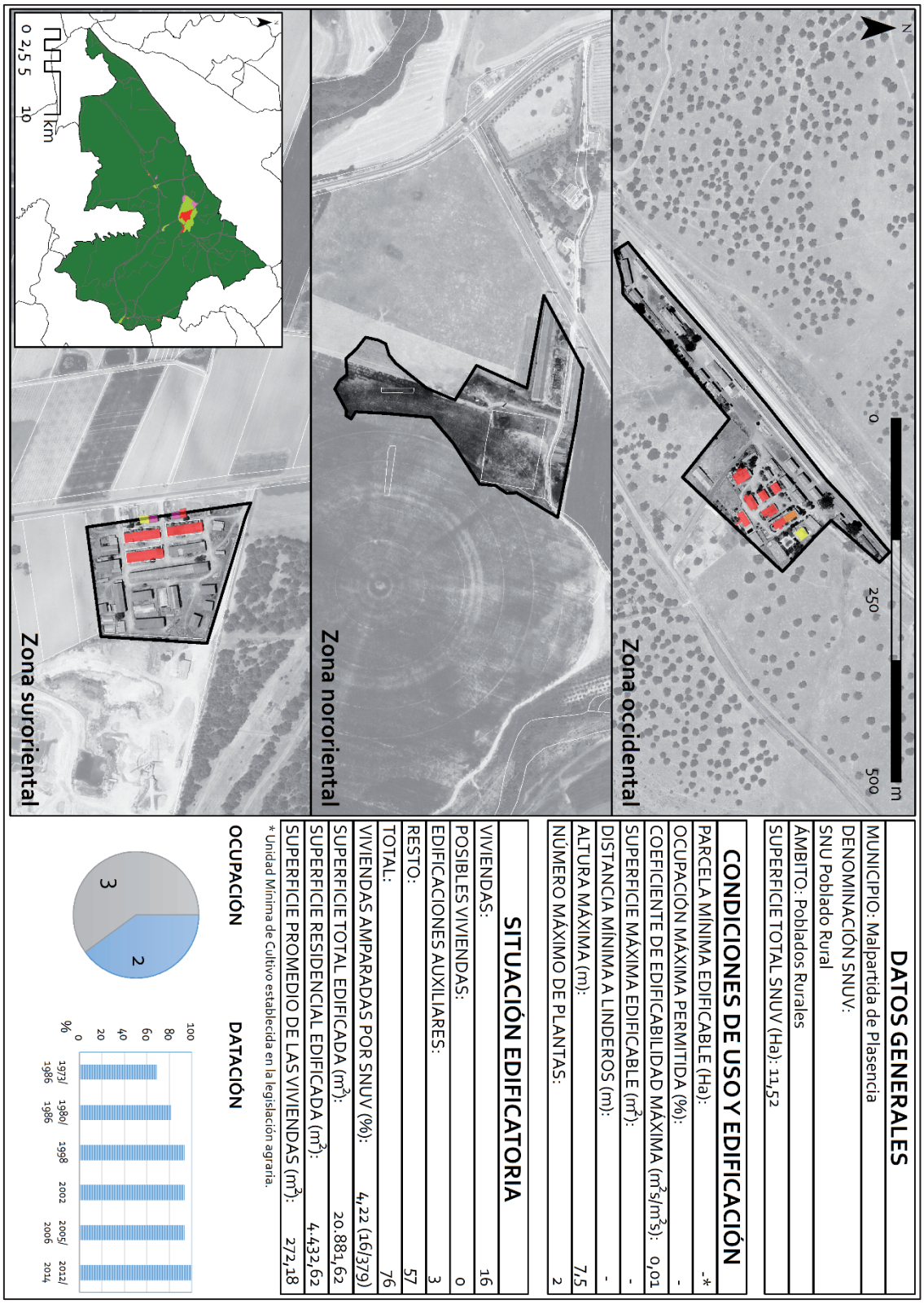
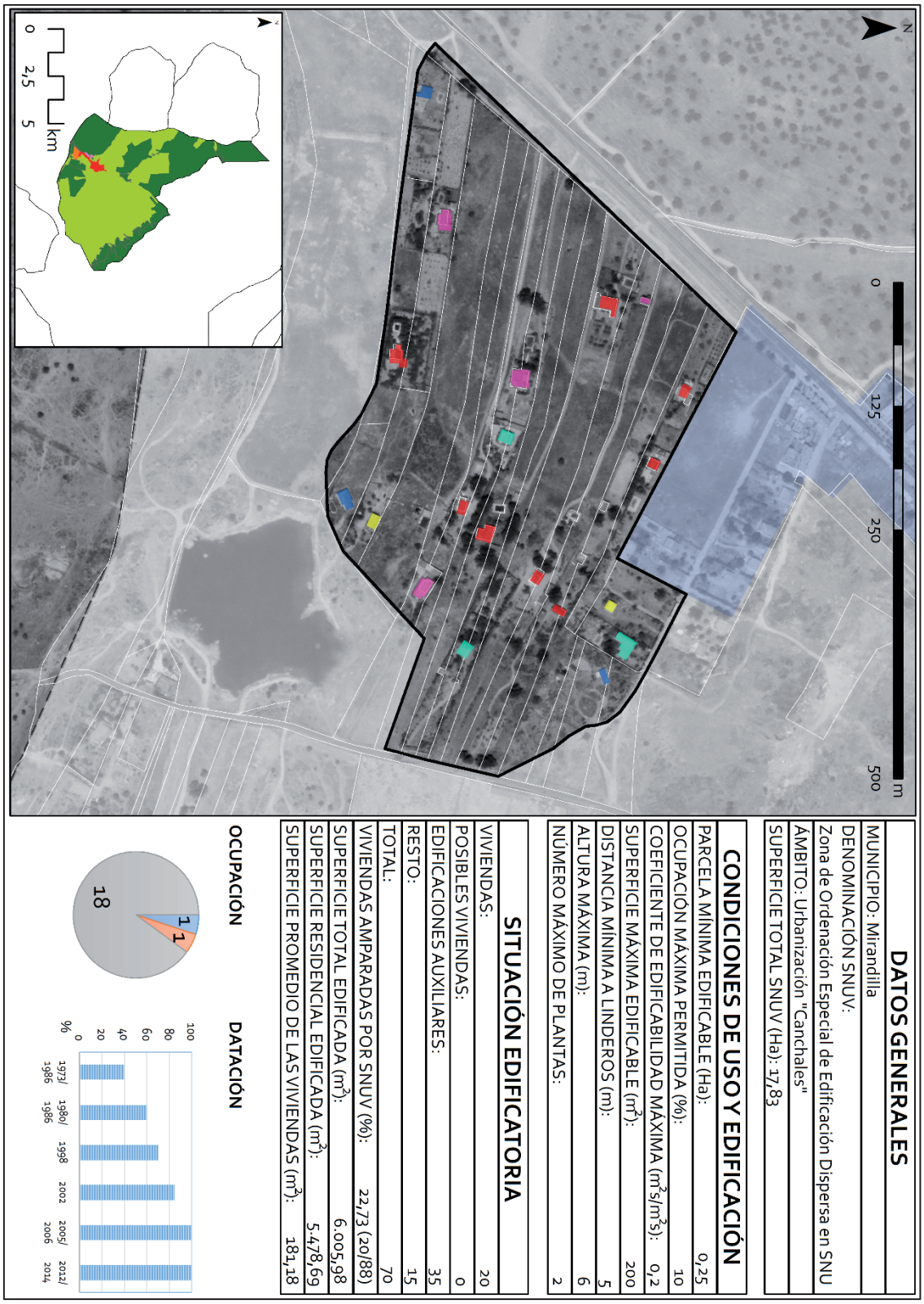


Figura 69. Ámbito SNUV de Malpartida de Plasencia.
Fuente: elaboración propia.



DATOS GENERALES	
MUNICIPIO: Mirandilla	
DENOMINACIÓN SNUV:	
Zona de Ordenación Especial de Edificación Dispersa en SNU	
ÁMBITO: Urbanización "Canchales"	
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha): 17,83	

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN	
PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	0,25
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	10
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	0,2
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	200
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	5
ALTURA MÁXIMA (m):	6
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	2

SITUACIÓN EDIFICATORIA	
VIVIENDAS:	20
POSIBLES VIVIENDAS:	0
EDIFICACIONES AUXILIARES:	35
RESTO:	15
TOTAL:	70
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	22,73 (20/88)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	6.005,98
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	5.478,69
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	181,18

Figura 70. Ámbito SNUV de Mirandilla.
Fuente: elaboración propia.

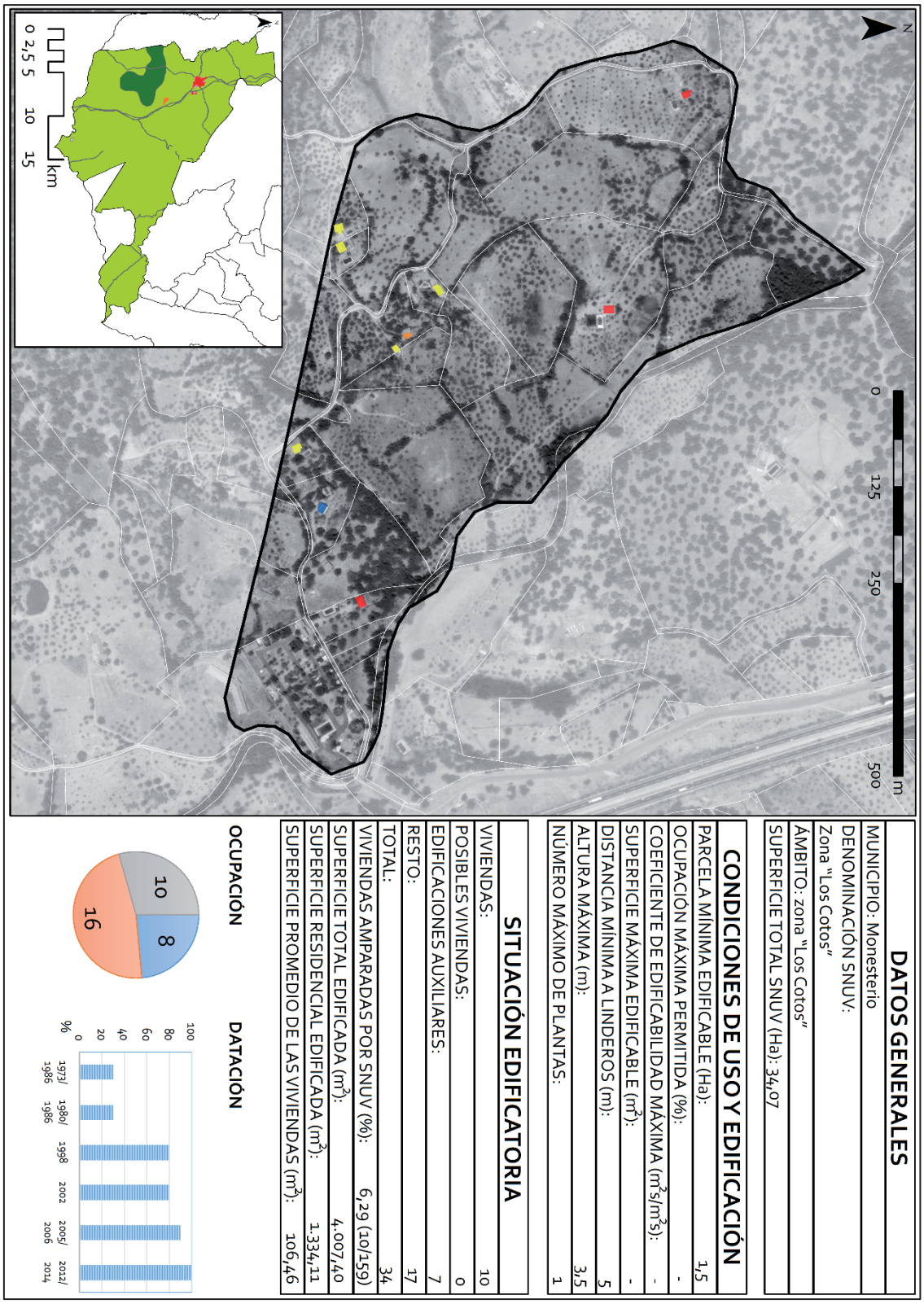


Figura 71. Ámbito SNUV de Monesterio.
Fuente: elaboración propia.

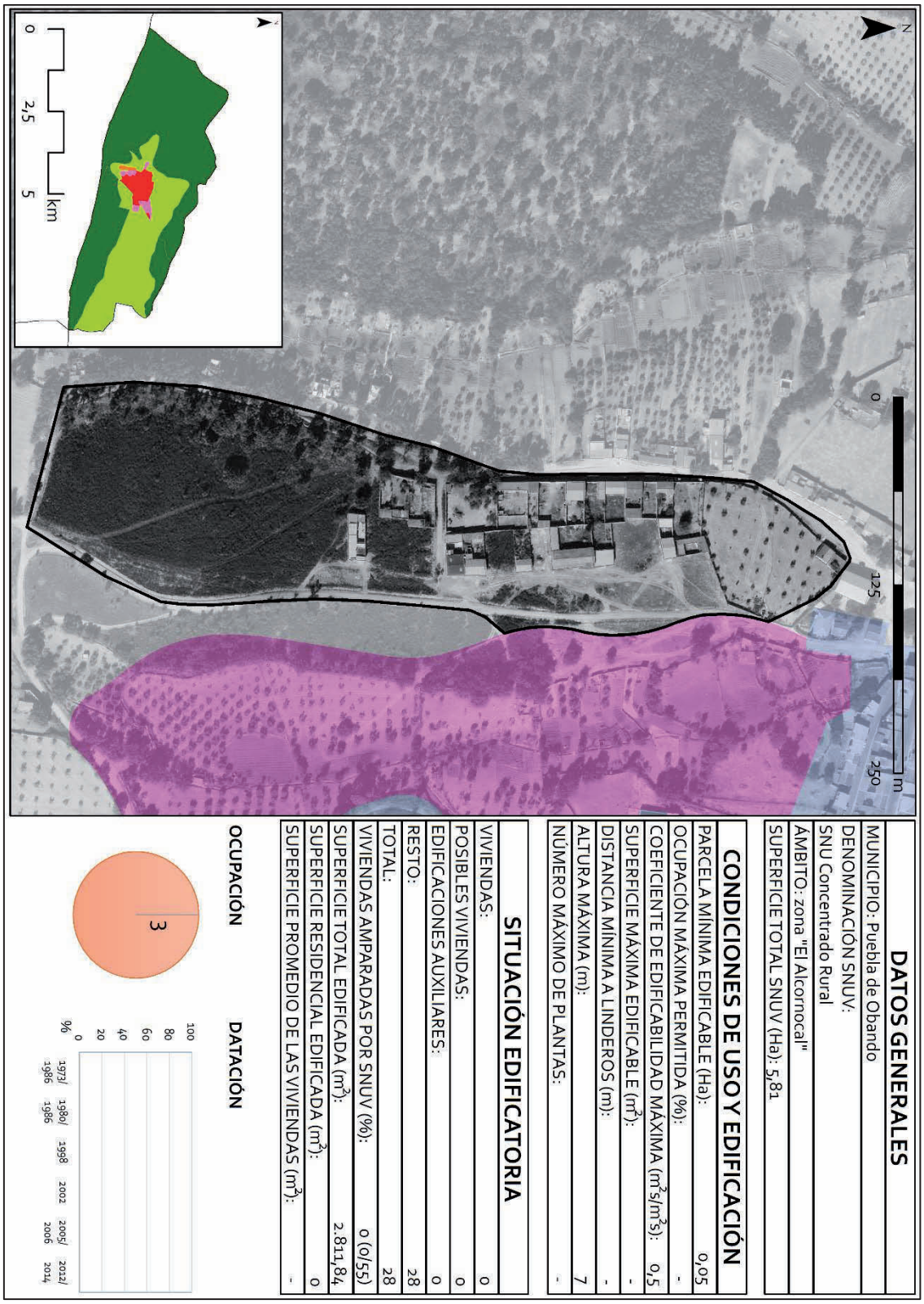
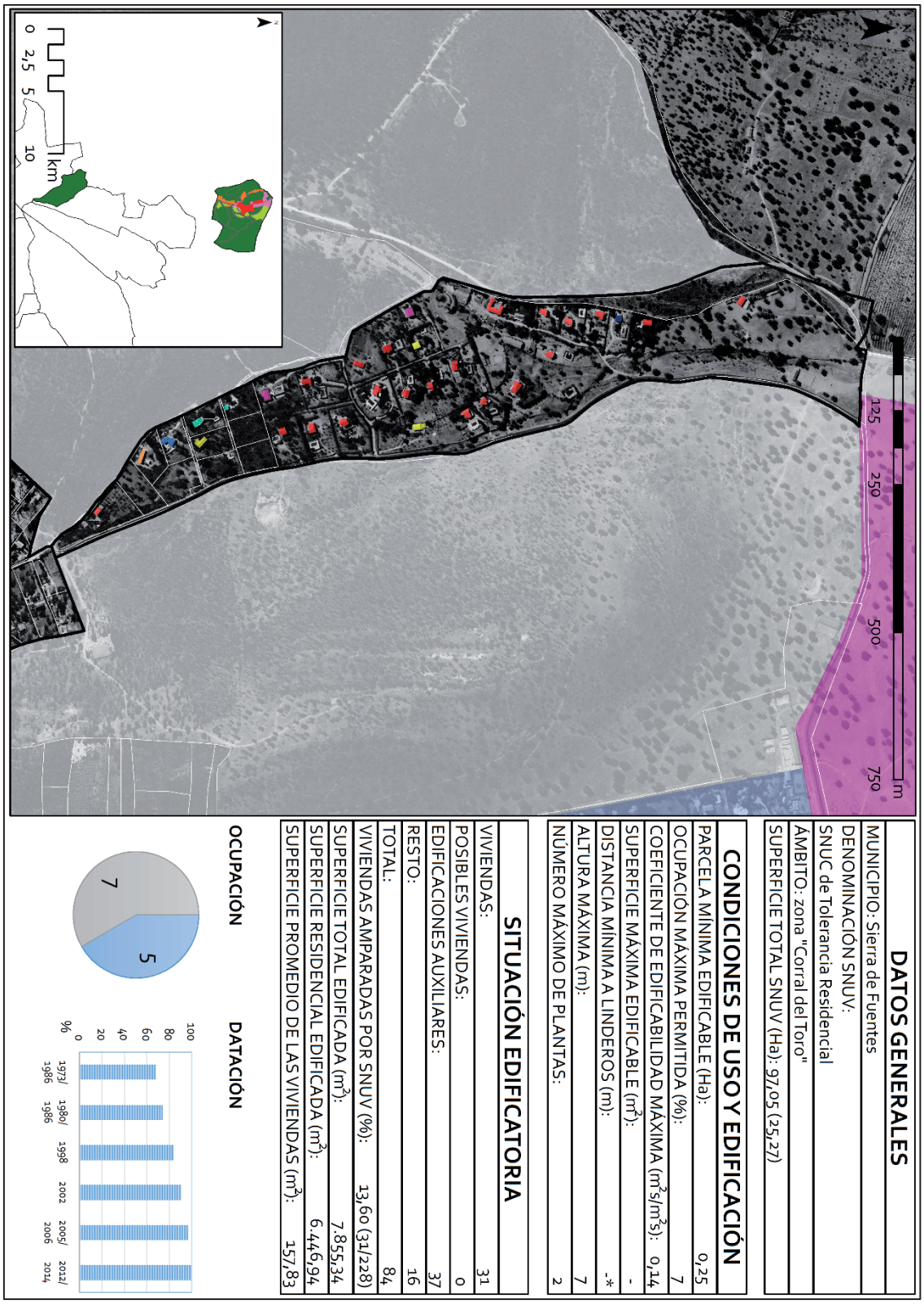


Figura 72. Ámbito SNUV de Puebla de Obando.
Fuente: elaboración propia.

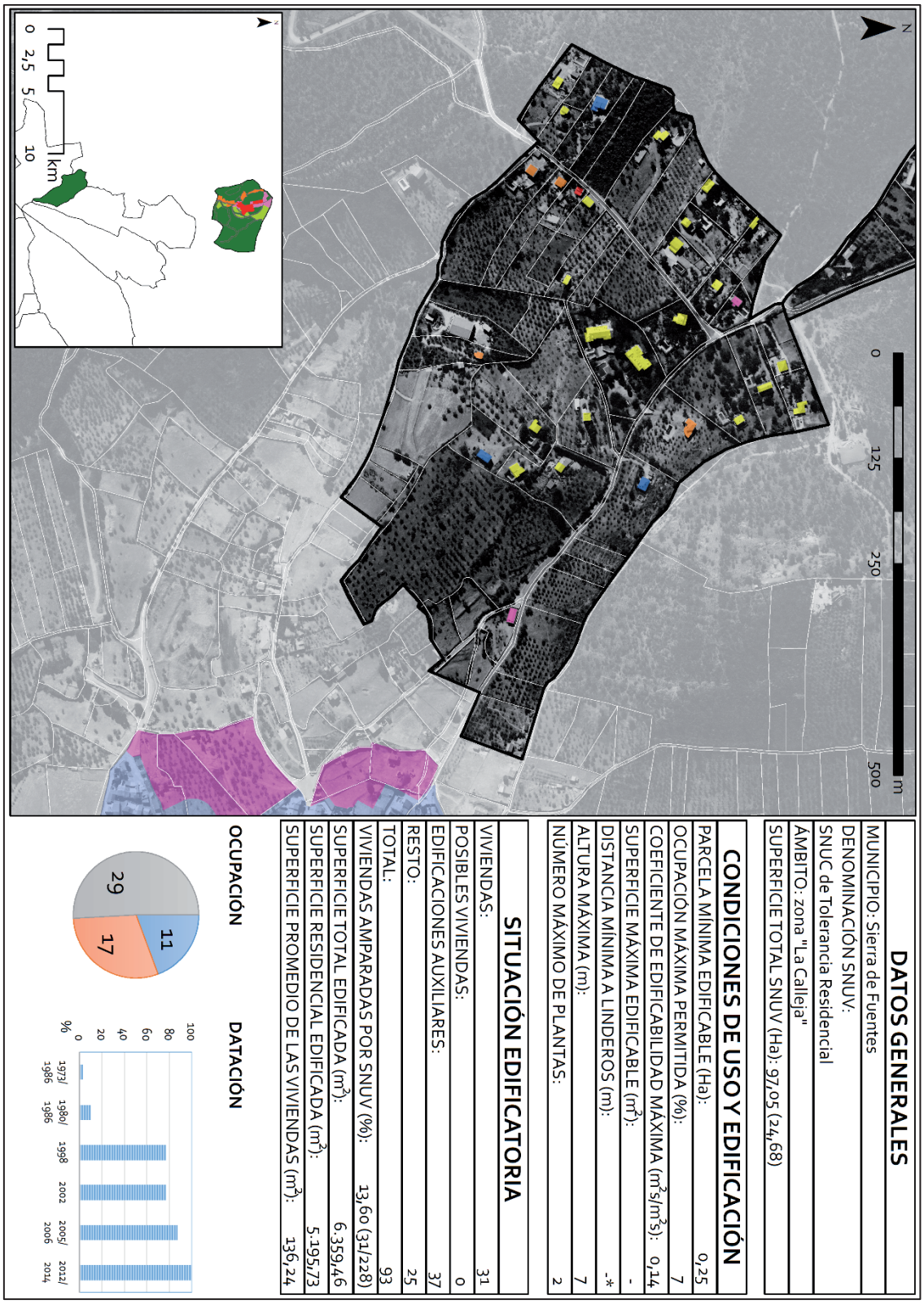


DATOS GENERALES
MUNICIPIO: Sierra de Fuentes
DENOMINACIÓN SNUV:
SNUC de Tolerancia Residencial
ÁMBITO: zona "Corral del Toro"
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha): 97,95 (25,27)

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN	
PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	0,25
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	7
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	0,14
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	-
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	-*
ALTURA MÁXIMA (m):	7
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	2

SITUACIÓN EDIFICATORIA	
VIVIENDAS:	31
POSIBLES VIVIENDAS:	0
EDIFICACIONES AUXILIARES:	37
RESTO:	16
TOTAL:	84
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	13,60 (31/228)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	7.855,34
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	6.446,94
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	157,83

Figura 73. Ámbito SNUV de Sierra de Fuentes (Corral del Toro).
Fuente: elaboración propia.



DATOS GENERALES	
MUNICIPIO: Sierra de Fuentes	
DENOMINACIÓN SNUV:	
SNUC de Tolerancia Residencial	
ÁMBITO: zona "La Calleja"	
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha): 97,05 (24,68)	

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN	
PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	0,25
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	7
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	0,14
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	-
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	-*
ALTURA MÁXIMA (m):	7
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	2

SITUACIÓN EDIFICATORIA	
VIVIENDAS:	31
POSIBLES VIVIENDAS:	0
EDIFICACIONES AUXILIARES:	37
RESTO:	25
TOTAL:	93
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	13,60 (31/228)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	6.359,46
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	5.195,73
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	136,24

Figura 74. Ámbito SNUV de Sierra de Fuentes (La Calleja).
Fuente: elaboración propia.

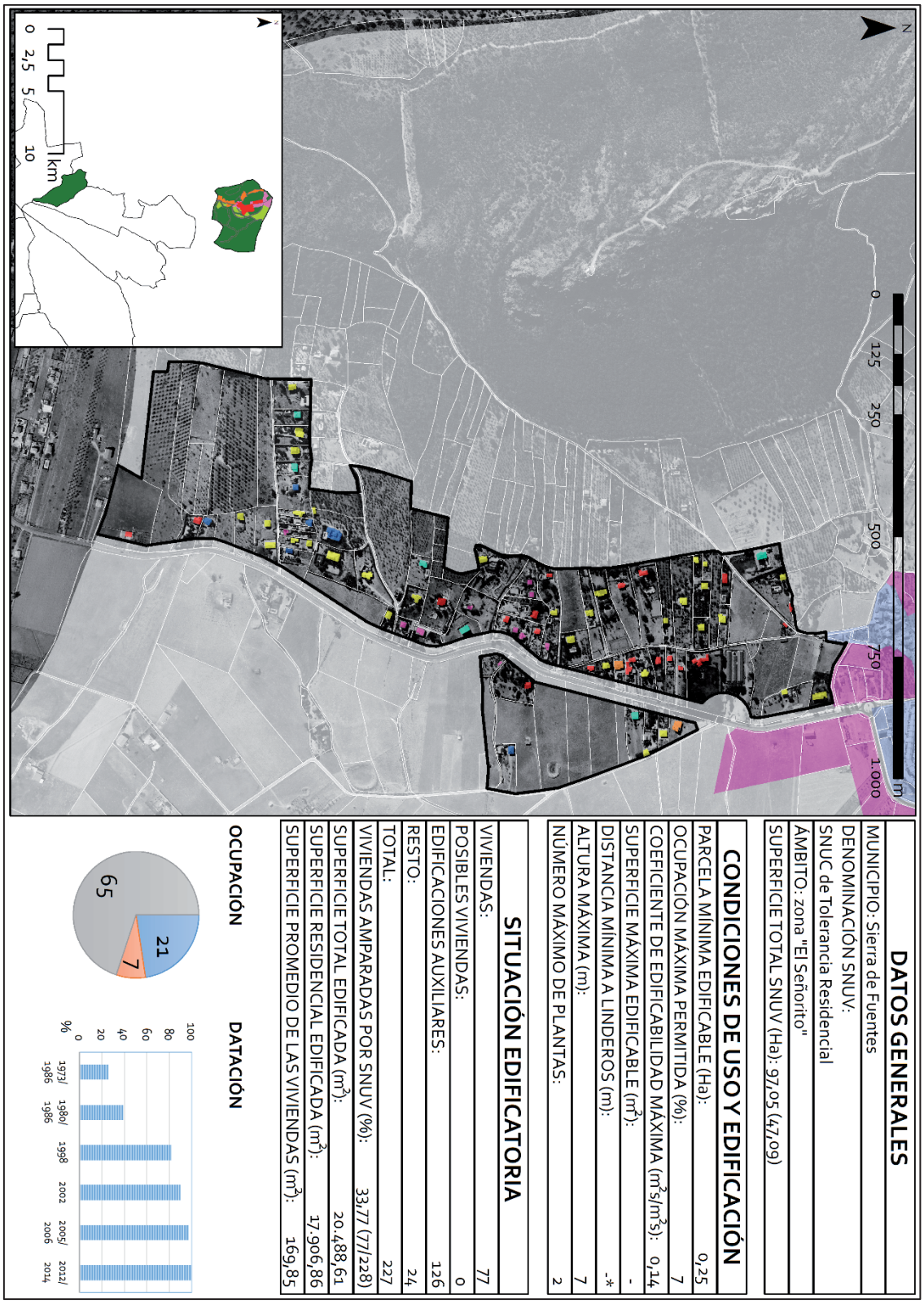


Figura 75. Ámbito SNUV de Sierra de Fuentes (El Señorito).
Fuente: elaboración propia.

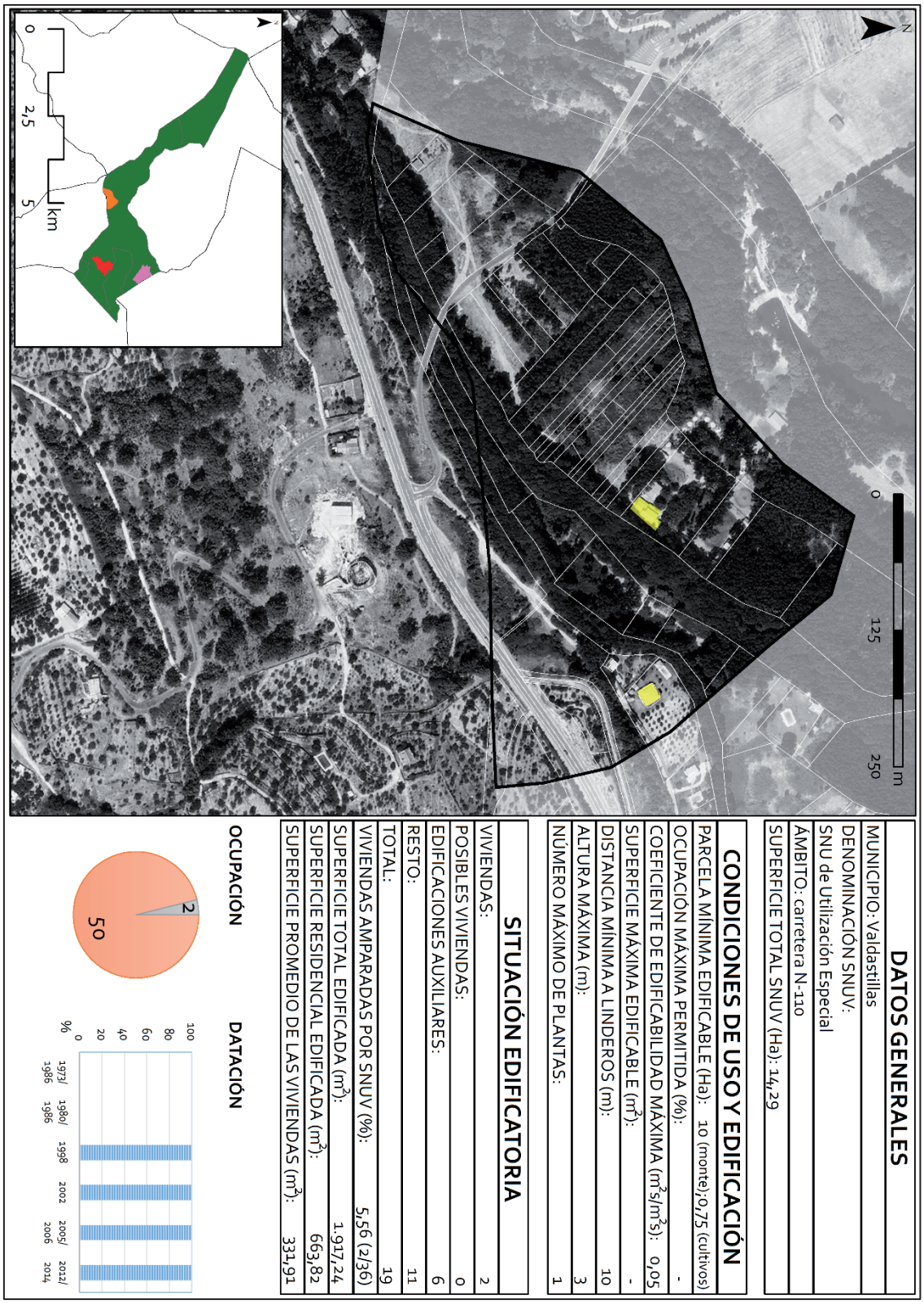


Figura 76. Ámbito SNUV de Valdastillas.
Fuente: elaboración propia.

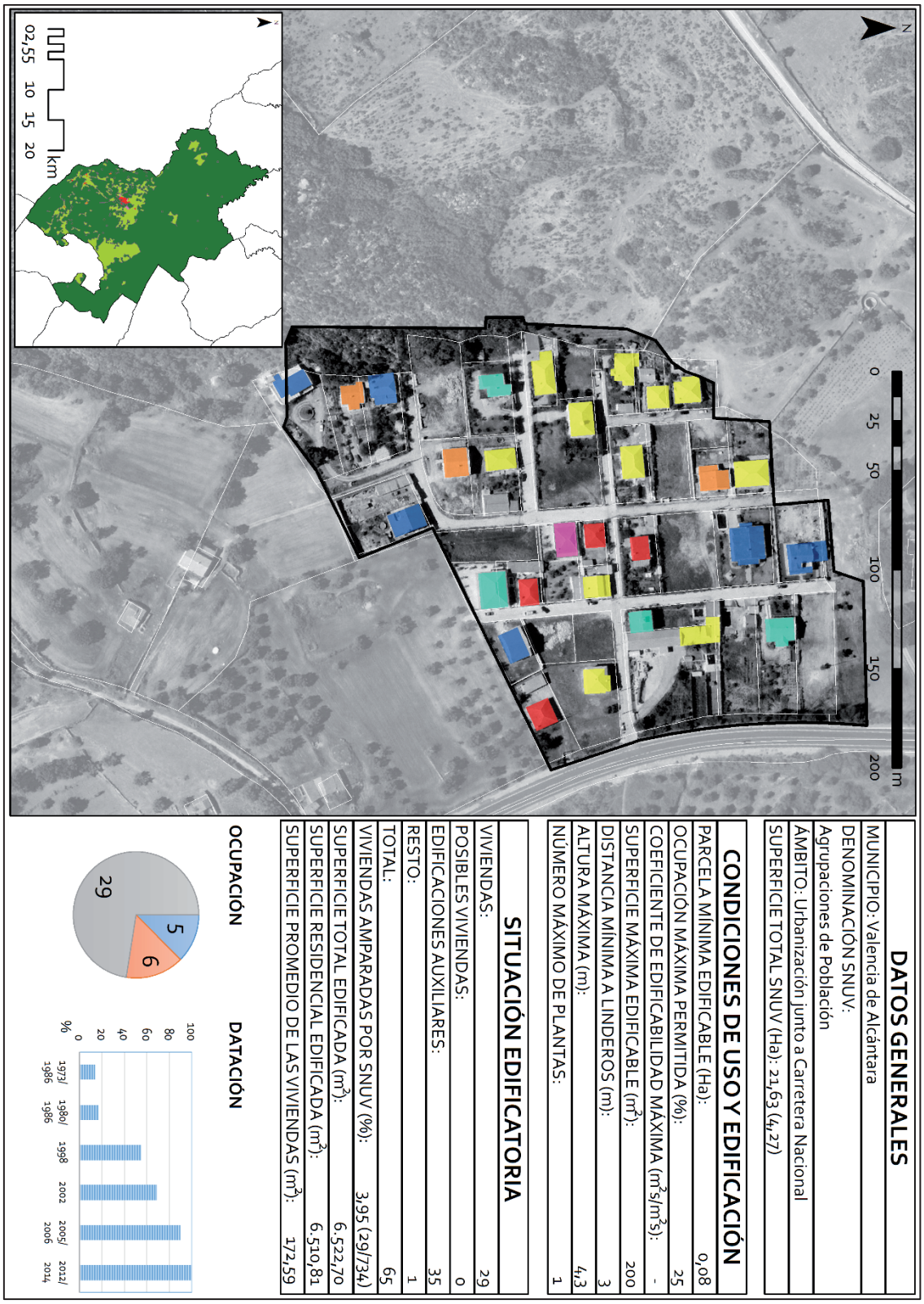


Figura 77. Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (Urbanización junto a Carretera Nacional). Fuente: elaboración propia.

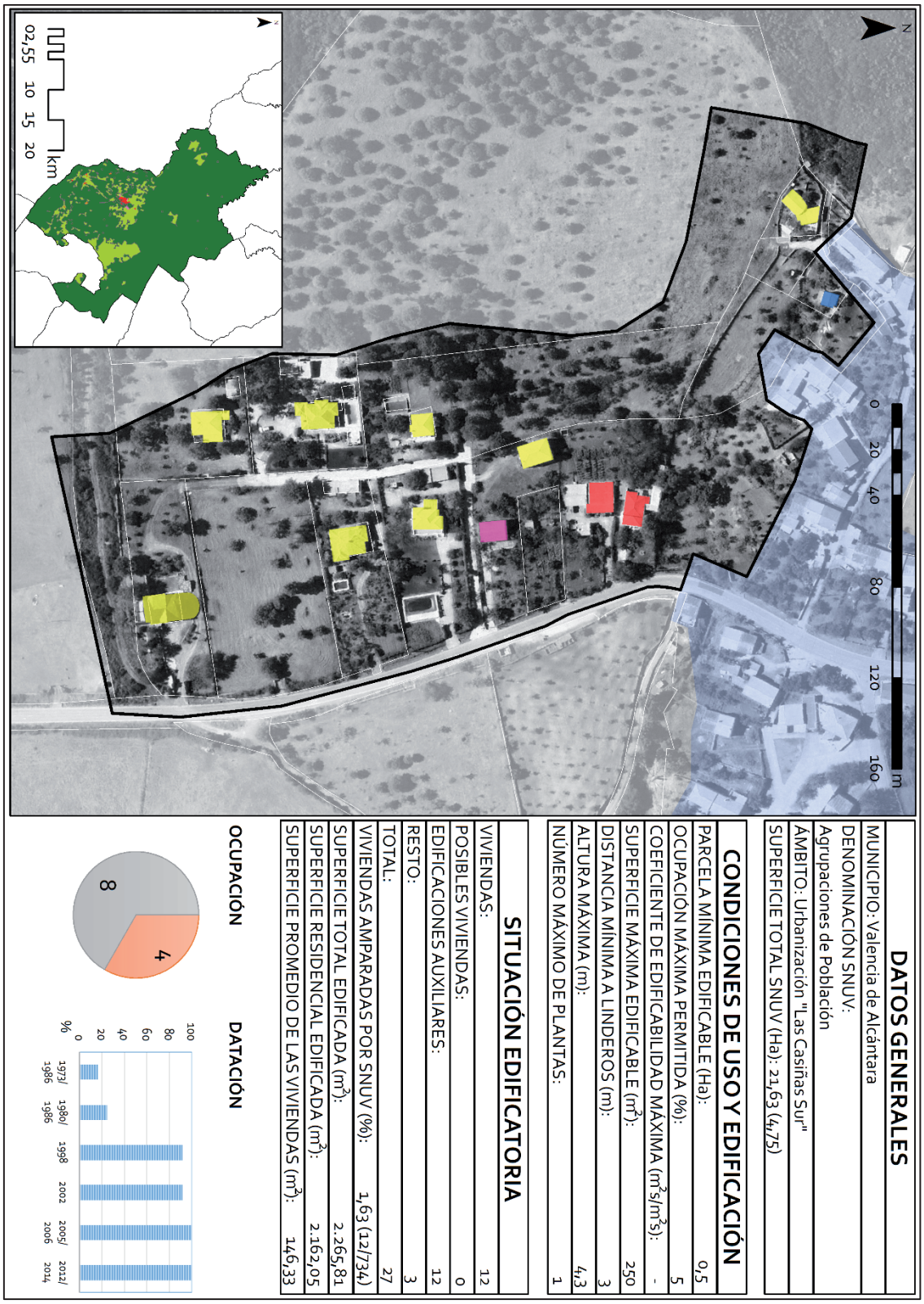


Figura 78. Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (Urbanización Las Casiñas Sur).
Fuente: elaboración propia.

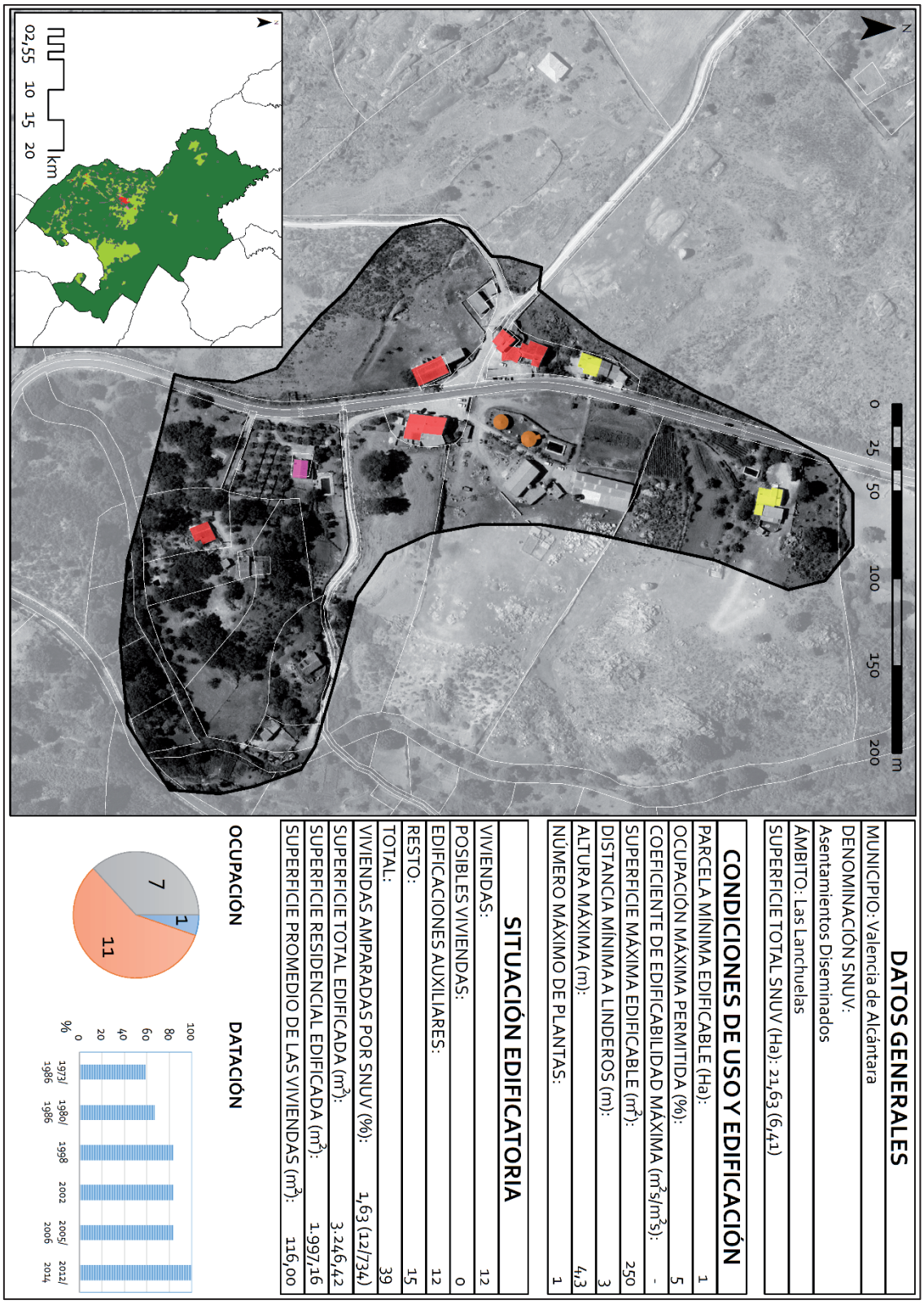
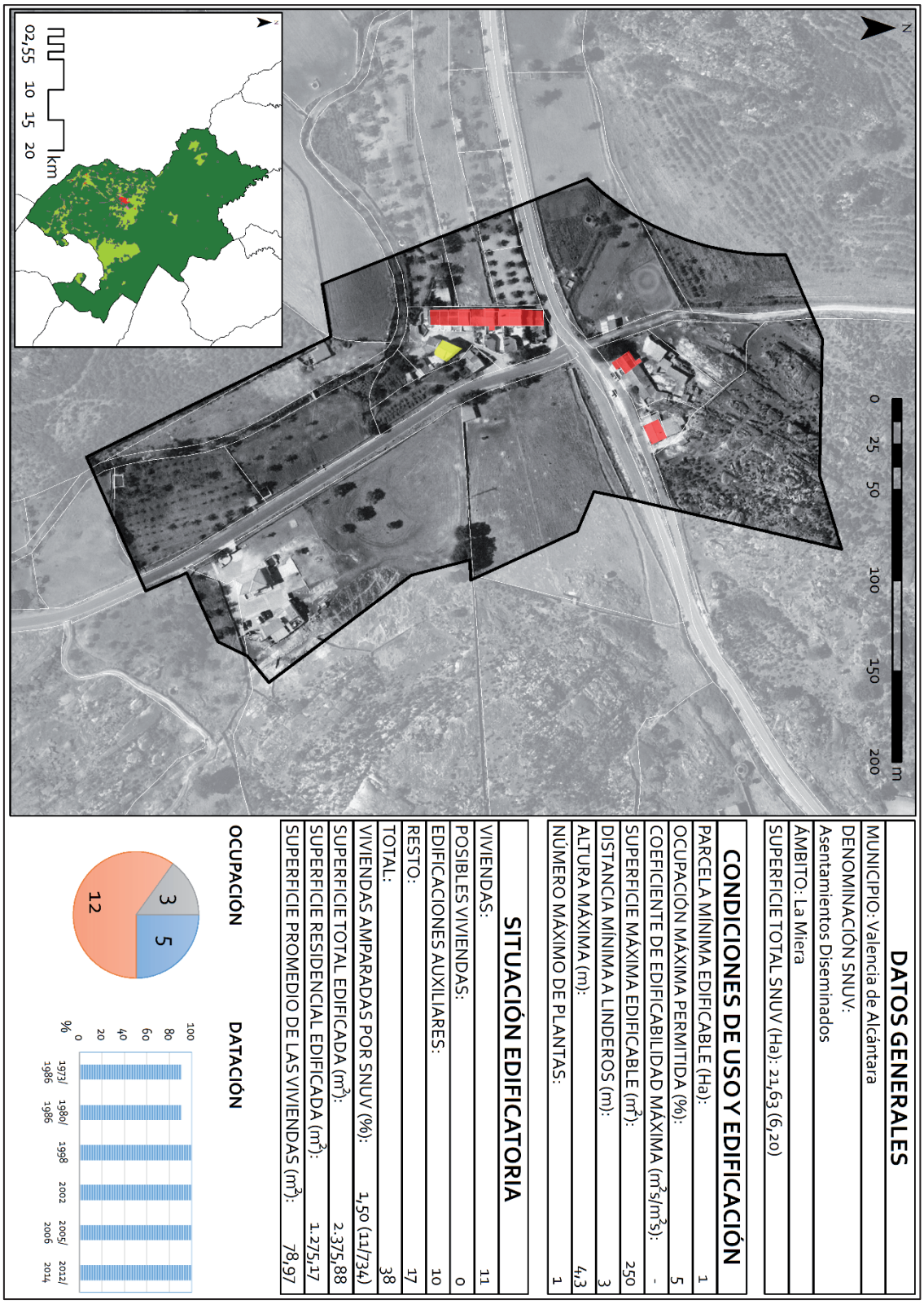


Figura 79. Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (Las Lanchuelas).
Fuente: elaboración propia.



DATOS GENERALES	
MUNICIPIO: Valencia de Alcántara	
DENOMINACIÓN SNUV:	
Asentamientos Diseminados	
ÁMBITO: La Miera	
SUPERFICIE TOTAL SNUV (Ha): 21,63 (6,20)	

CONDICIONES DE USO Y EDIFICACIÓN	
PARCELA MÍNIMA EDIFICABLE (Ha):	1
OCUPACIÓN MÁXIMA PERMITIDA (%):	5
COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA (m^2s/m^2s):	-
SUPERFICIE MÁXIMA EDIFICABLE (m^2):	250
DISTANCIA MÍNIMA A LINDEROS (m):	3
ALTURA MÁXIMA (m):	4,3
NÚMERO MÁXIMO DE PLANTAS:	1

SITUACIÓN EDIFICATORIA	
VIVIENDAS:	11
POSIBLES VIVIENDAS:	0
EDIFICACIONES AUXILIARES:	10
RESTO:	17
TOTAL:	38
VIVIENDAS AMPARADAS POR SNUV (%):	1,50 (11/734)
SUPERFICIE TOTAL EDIFICADA (m^2):	2.375,88
SUPERFICIE RESIDENCIAL EDIFICADA (m^2):	1.275,17
SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS (m^2):	78,97

Figura 8o. Ámbito SNUV de Valencia de Alcántara (La Miera).
Fuente: elaboración propia.

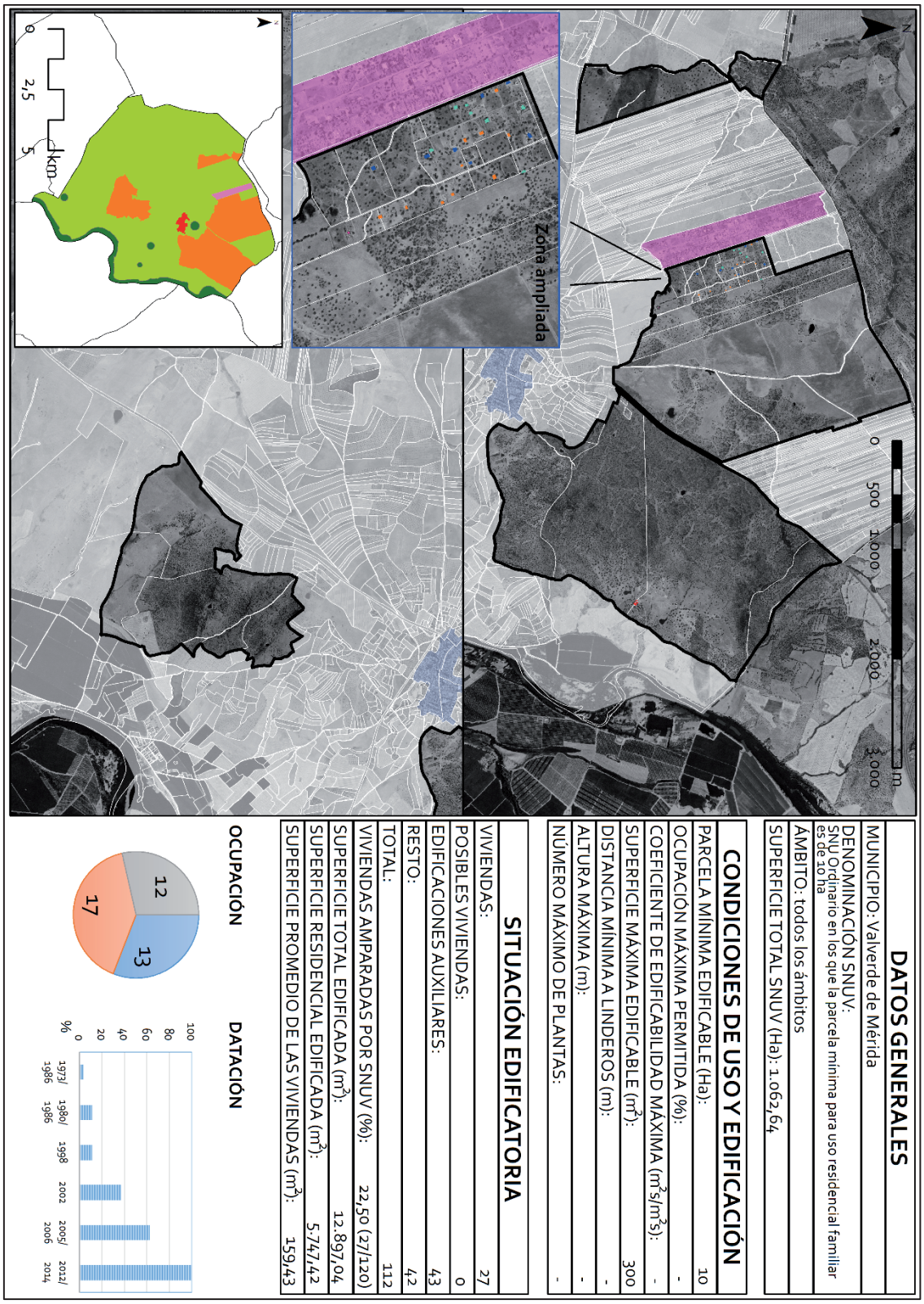


Figura 81. Ámbito SNUV de Valverde de Mérida.
Fuente: elaboración propia.

6. GESTIÓN

.

La gestión urbanística comprende, dentro de la temática estudiada, la aproximación más inmediata entre la Administración y los "administrados". De forma teórica, esta labor significa la creación e implementación de mecanismos para ejecutar el planeamiento urbanístico o las posibilidades que éste ofrece. Desde el primer momento, este cometido se entendió como una colaboración público-privada que debía desarrollarse en los ámbitos habilitados para tal efecto, esto es, el SU y el SUB. El protagonismo de cada uno de los entes es variable, en función de si los sistemas elegidos son de gestión directa (la Administración asume todo el protagonismo) o de si ésta es indirecta (los promotores privados tienen la iniciativa).

Las cargas y deberes urbanísticos son obligaciones legales que se satisfacen, mayoritariamente, a través de los sistemas antes expuestos. El cumplimiento de éstos es imprescindible para materializar los beneficios y derechos urbanísticos.

Evidentemente, el SR o SNU queda fuera de este procedimiento y de la gestión urbanística bajo estos parámetros. Su definición, ya sea por oposición al SU y SUB, o motivada por los valores que éste contiene, le excluyen de la transformación urbanística, que no edificatoria. Si bien, a nivel normativo, al SNU se le puede atribuir aprovechamiento urbanístico (entendido éste como la cantidad de m^2 de construcción no destinada a dotaciones públicas), a nivel teórico la materialización del mismo (en especial la construcción de viviendas unifamiliares aisladas) se asimila más a un proceso edificatorio que a uno urbano.

Por lo tanto, la naturaleza del SNU no descarta la existencia y construcción de edificaciones, aunque ésta deba ser considerada excepcional. En relación a ello, se ha creado mediante la legislación (estatal y algunas autonómicas) un procedimiento paralelo para autorizar y encauzar la construcción en SNU. No obstante, esta innovación no es tal, ya que el trámite del que hablamos es de obligado cumplimiento en cualquier clase de suelo (obtención de licencia).

Por lo tanto, desde la primera legislación integral urbanística de España, la LS56, el mecanismo elegido para gestionar las actividades y usos en cualquier suelo ha sido la licencia urbanística. Esta gestión comprende la regulación de la implantación de nuevas construcciones, instalaciones y aprovechamientos, pero también su modificación o su demolición. La concesión de la misma siempre ha sido, con excepciones, potestad de la Administración Local. Como acto administrativo fundado, este permiso no puede ser arbitrario, sino que debe estar justificado en las propias reglas que establece la legislación y el planeamiento vigente. A pesar de esta exigencia legal y técnica, que en cierta manera descarga de responsabilidad a los Alcaldes y técnicos municipales (que deben ajustarse a lo dispuesto en la Ley para conceder licencias), se ha instalado en la sociedad una creencia de que su aceptación obedece a criterios políticos o de afinidad personal. En ámbitos regionales como el extremeño, donde son predominantes los pequeños municipios, esta opinión se encuentra aún más extendida, ya que es en los entornos rurales donde la relación entre gobernantes y la sociedad es mucho más estrecha.

Si bien el Estado español había incluido la regulación de estos aspectos en sus leyes integrales, en el año 1978, como desarrollo del TRLS76, promulgó el RGU78. En él se establece una completa regulación de estos aspectos, que viene a precisar con detalle los parámetros a seguir para lograr una correcta materialización del planeamiento urbanístico. Sin embargo, la adopción de competencias urbanísticas por parte de las CCAA y la producción legislativa de éstas diversificaron los procedimientos implantados. No obstante, algunas determinaciones

del RGU78 siguen latentes en el ordenamiento jurídico español, de manera supletoria, para las regiones con déficits en su reglamentación o aquellas otras que no la hayan desarrollado específicamente en un nuevo reglamento, como en el caso de Extremadura.

6.1. LOS EXPEDIENTES DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA

Extremadura ha promovido importantes modificaciones del reglamento general en lo relativo a la autorización de actividades en el SNU. Estos cambios afectan principalmente al ámbito competencial, las diferentes escalas administrativas y las categorías de SNU que son afectadas. Así, al igual que otras regiones, y para controlar específicamente la implantación de actividades en el territorio (entre ellas la residencial), ha creado un procedimiento de autorización de usos.

Tabla 28.
Apartados de las legislaciones autonómicas encargados de regular la autorización de usos en el SNU.

CCAA	Cuerpo legal	Articulado	Nomenclatura
Asturias	TROTU	Art. 131, 132 y 133	Subsección 2.ª Autorización previa de usos
Baleares	LSRIB	Art. 36	Autorización de actividades relacionadas con el uso de vivienda unifamiliar
Cantabria	LOTRUSCA	Art. 115	Competencia para autorizar construcciones, instalaciones y usos en suelo rústico.
Castilla y León	LUCL	Art. 25	Autorización de uso en suelo rústico
Castilla-La Mancha	RSR	Ar. 37	Actos que requieren calificación.
Cataluña	DLTRLU	Art. 47.8 y 49	Régimen de uso del suelo no urbanizable/Procedimiento para la aprobación de determinados proyectos de nuevas actividades y construcciones en suelo no urbanizable.
Extremadura	LSOTEX	Art. 20, 23 y 24	Condiciones de realización de los actos de aprovechamiento legitimados por la correspondiente calificación urbanística/Calificación urbanística del suelo no urbanizable común./Calificación urbanística del suelo no urbanizable protegido.
Galicia	LSG	Art. 38	Procedimiento para el otorgamiento de la autorización autonómica en suelo rústico.
La Rioja	LOTUR	Art. 53	Procedimiento de autorización
Madrid	LSCM	Art. 147 y 148	Sección 1.ª Calificaciones urbanísticas
Navarra	LOTUN	Art. 117	Procedimiento de autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable.

Fuente: elaboración propia.

De hecho, sólo Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia y el País Vasco, no han establecido un procedimiento autonómico de autorización de viviendas en SNU, previo a la licencia municipal (Tabla 28). A éstas cabría añadir Andalucía, ya que el control que realiza se puede considerar diferido. La CCAA andaluza condiciona la implantación de viviendas (vinculadas a una actividad del sector primario) en SNU a la aprobación de un instrumento de planeamiento, el Proyecto de Actuación.

De esta forma, será previo y obligatorio en Extremadura contar con un expediente de calificación urbanística (ECU) favorable para poder obtener la licencia de edificación de una vivienda en el SNU. En concreto, dentro de Extremadura, la autorización de ECU se articula de la siguiente forma:

En primer lugar, deberemos tener en cuenta las categorías de SNU que serán afectadas, ya que el procedimiento se desarrollará por diferentes Administraciones en función de esto. En el caso de autorizaciones en SNUP, la competencia será siempre de la Junta de Extremadura, a través de su Consejería competente. Según el Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Extremadura, corresponde específicamente a la DG competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio la tramitación y resolución de los ECU. Dicho organismo también será el encargado de este procedimiento en el caso de que las actividades se quieran implantar en el SNUC de municipios menores de 20.000 habitantes (Tabla 29).

Por lo tanto, la LSOTEX realiza un tratamiento diferencial entre sus centros urbanos, el G-7 (municipios que actualmente superan este umbral poblacional), y el resto de municipios. La competencia en las ciudades extremeñas será local, por lo que desde estos 7 Ayuntamientos se controlará la implantación de usos y actividades en su SNUC.

Tabla 29.
Reparto competencial para la autorización de usos en el SNU.

Categoría de SNU	Competencia	
SNUC	Local Municipios con 20.000 habitantes o más	Autonómica Municipios con menos de 20.000 habitantes
SNUP	Autonómica	

Fuente: elaboración propia.

A nivel territorial (Figura 82) esto significa que un 97,36% del territorio extremeño dependerá de una tramitación autonómica de su ECU (40.578,33 km^2), mientras que el resto (a excepción del SU, SUB y SSGG, por no ser aplicable), será competencia de los Ayuntamientos antes citados (615,98 km^2; 1,48%). Este último porcentaje se corresponde, por lo tanto, con la

representación que el SNUC tiene en Extremadura dentro de los grandes núcleos poblacionales.

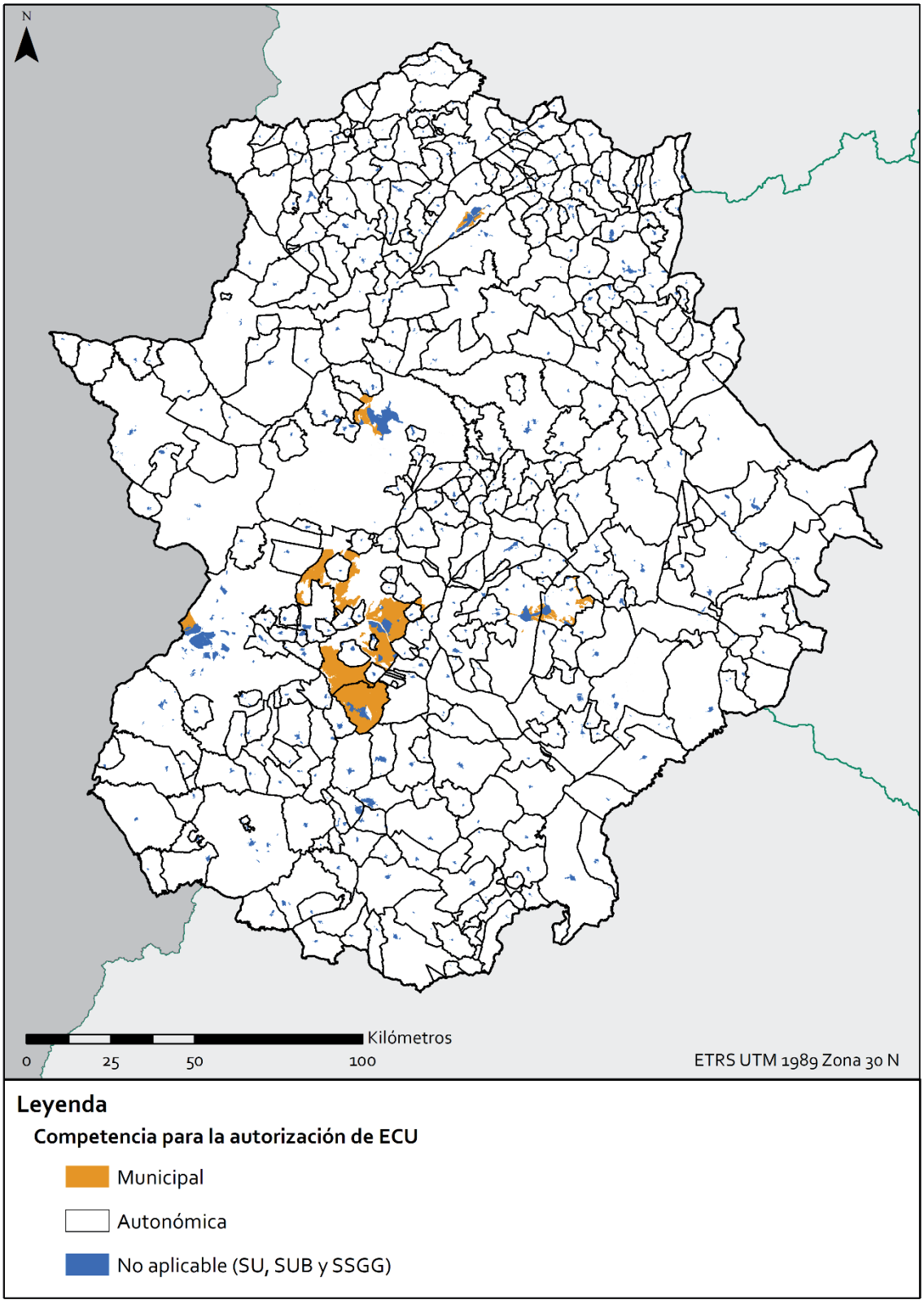


Figura 82. Reparto superficial de la competencia para autorizar usos en el SNU.
Fuente: elaboración propia.

Es preciso recordar que, aunque este procedimiento es independiente de la figura de planeamiento vigente y de su adaptación o no a la LSOTEX, ésta si influye a la hora de determinar la categoría de SNU. Sin embargo, su repercusión es nula en este caso, ya que todos los núcleos poblacionales con más de 20.000 habitantes tienen una figura con capacidad para desarrollar esta categorización del SNU (PGM o PGOU).

En este punto se hace patente la influencia que tiene la actualización del planeamiento desde una perspectiva regional. La concesión y autorización de ECU para terrenos incluidos en SNUC, pero merecedores de SNUP actualmente, podría estar en manos de la Administración Local, y no de la Regional, como así debería corresponder, en atención a los valores reales presentes en el territorio. Este supuesto sería más probable en los municipios de Mérida y Almendralejo, en los que la figura de planeamiento, además de no estar adaptada a la LSOTEX (PGOU), está más desactualizada. No obstante, como hemos comprobado en el capítulo anterior, también existen discrepancias entre la clasificación del suelo propuesta por los PGM vigentes y los niveles de protección establecidos por la legislación sectorial.

Extremadura ha perfeccionado este procedimiento a través del Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable. Los acuerdos adoptados y las disposiciones promulgadas sólo afectan a los trámites de competencia autonómica, es decir, aquellos que atañen al SNUP de cualquier municipio y al SNUC de municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho. Las características de este procedimiento para todos los municipios extremeños se exponen a continuación.

6.1.1. El procedimiento de solicitud de un ECU

El procedimiento para solicitar un ECU, a diferencia de los impulsados por los sistemas de gestión, tiene una iniciativa enteramente particular, especialmente en lo referido a la construcción de viviendas unifamiliares en el SNU. Su destino es habilitar de manera extraordinaria una fracción de SNU, identificada como potencial Unidad Rústica Apta para la Edificación (URAE), para acoger determinados usos (en este caso el residencial), que previamente han sido definidos como permitidos o autorizables por la legislación y el planeamiento urbanístico.

La disposición preliminar de la LSOTEX define la URAE como:

> "La superficie de suelo, perteneciente a la clase de SNU, de dimensiones y características mínimas determinadas por la ordenación territorial y urbanística, que queda vinculada a todos los efectos a la edificación, construcción o instalación permitida, conforme, en todo caso, a la legislación administrativa reguladora de la actividad a que se vaya a destinar la edificación, construcción o instalación".

Es decir, los ECU son el ejercicio de habilitación, que no reclasificación, de un determinado suelo para una específica actividad por un periodo de tiempo fijado. De aquí se extraen varias conclusiones. En primer lugar, la determinación de una URAE corresponde a la esfera de la planificación urbanística, lo que significa un tratamiento dispar a nivel municipal, e incluso

heterogéneo dentro de la propia jurisdicción local en función de la categorización del SNU. En segundo lugar, la consumación de la edificación no altera la naturaleza normativa del suelo, en la que sigue imperando el régimen del SNU. Una muestra de este carácter es la limitación temporal de los permisos (aunque estos sean prorrogables), así como, la pérdida de esta habilitación cuando la actividad cesa. En el artículo 18 de la LSOTEX se expone, además, que la materialización del uso y las actividades permitidas deberá:

> "Garantizar la preservación o, en su caso, restauración de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato".

Esta garantía viene a recordar que el carácter de la calificación no tiene consecuencias permanentes, sino ligadas al uso autorizado y establecido.

En tercer lugar, la autorización de un ECU implica la unión entre la parcela que acoge el uso (URAE) y éste mismo. Así, en el mismo artículo 18, se dispone que la consumación de las actividades permitidas tendrá que:

> "Asegurar, como mínimo, la preservación del carácter rural de esta clase de suelo y la no formación en él de núcleos de población, así como la adopción de las medidas que sean precisas para proteger el medio ambiente y asegurar el mantenimiento de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras y los servicios públicos correspondientes".

En la actualidad, la propia ley define "núcleo de población"[80] como:

> "Asentamiento humano o de actividades desde que da lugar a varias parcelas o unidades rústicas aptas para la edificación, que, por sus características, pueda generar objetivamente demandas de dotación de servicios e infraestructuras públicas urbanísticas y, en particular, las de suministro de aguas y de evacuación de las residuales, alumbrado público y acceso rodado".

La LSOTEX utiliza esta definición para determinar qué terrenos deberán ser clasificados como SU (formar parte de un núcleo de población existente o ser integrables en él), de ahí las reticencias y advertencias para evitar la consumación de uno nuevo. Su creación y culminación cargaría de razones una reclasificación urbanística de suelo (criterios incluidos en la legislación regional), para asimilar a nivel normativo una realidad *de facto*.

Según la redacción actual de la norma urbanística, y en particular para el uso residencial, hay riesgo de formación de un núcleo de población cuando existan "más de tres edificaciones con destino residencial en URAE colindantes, cuya densidad supere la de una vivienda por cada dos ha" (art. 17.3.b. LSOTEX). Esta redacción fue incluida en el texto legal por la MSLOTEX10, ya que antes, la precisión de este riesgo se incluía en el artículo 18, en el que se fijaba el riesgo de formación de núcleo de población cuando existieran "más de dos edificaciones con destino residencial", sin establecer un umbral sobre densidad edificatoria. Debido a las restricciones para con la superficie mínima de la URAE (fijada en un mínimo de 1 ha y media según el artículo

[80] La redacción inicial de este apartado en el texto original de la LSOTEX hacía referencia expresa a asentamientos "de uso predominante residencial".

26 de la LSOTEX), se sobreentendía que este límite en la densidad correspondía a 0,66 viv./ha. Sin embargo, desde su redacción original, el texto de la LSOTEX (art. 26.1.1.a), impedía que la densidad alcanzara una vivienda por cada dos ha. La MLSOTEX10, no hizo más que refrendar este umbral máximo permitido de 0,5 viv./ha, y trasladarlo a los criterios para definir si existe riesgo de formación de núcleo de población.

La Administración Regional, por lo tanto, delimita las restricciones y umbrales máximos y mínimos que deben respetar los instrumentos de planificación urbanística. En caso de que las figuras de planeamiento no se encuentren adaptadas a la LSOTEX, serán preponderantes las disposiciones contenidas en la Ley, lo que invalida las condiciones de uso y edificación más laxas, como las dispuestas para los ámbitos SNUV. Estas son:

1. La unidad vinculada a vivienda (URAE) no puede ser inferior a 1 ha y media.
2. La vivienda no podrá ocupar una superficie superior al 2% de la URAE.
3. El resto de la parcela deberá mantenerse en explotación agraria efectiva o con plantación de arbolado.
4. No se podrá contribuir a la generación de núcleos de población como consecuencia de la realidad preexistente o creada.

El planeamiento urbanístico podrá precisar condiciones de edificación relativas a la edificabilidad máxima, la ocupación, la prevención de formación de núcleo de población y otros parámetros urbanísticos. No obstante, se deberán atener a las determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario, expuestas en el artículo 17 de la LSOTEX. Éstas actuarán, en consecuencia, como criterios mínimos a seguir por las figuras de planeamiento, y estarán especialmente dirigidas a impedir el impacto paisajístico de las construcciones en SNU.

De esto modo, las construcciones, en lo volumétrico, no podrán ubicarse en los espacios de paisaje abierto, así como, en aquellas zonas que desfiguren las perspectivas de los núcleos, carreteras o caminos. El retranqueo mínimo de las viviendas será de 5 m a linderos y de 15 m a los ejes de camino y vías de acceso. Además, por regla general, no podrán superar las dos plantas de altura.

En lo tipológico, no se podrán adoptar formas de construcción propias del SU y SUB, es decir, viviendas colectivas, por lo que todas deberán ser aisladas. Habrán de integrarse en el entorno y con las construcciones rurales y tradicionales. Para ello, tendrán que estar totalmente terminadas, así como utilizar los materiales y colores que menor impacto produzcan.

6.1.2. Documentación para solicitar un ECU

El procedimiento para solicitar un ECU debe iniciarse una vez esté abierto el correspondiente para adquirir una licencia urbanística, pero antes de que se realice acto de instrucción alguno. Este hecho es debido a que entre la documentación exigida para iniciar la solicitud del ECU se encuentra la solicitud de licencia municipal. Este documento se deberá acompañar de la identificación del promotor de la actividad, en la que se especifique su nombre y apellidos o, en su caso, denominación social y domicilio. En los supuestos en que el promotor actúe por medio de un representante, se deberá acreditar este hecho.

Junto con la documentación normativa, se incluirá la de carácter técnico. Según SITEX[81], el Proyecto Técnico, que deberá estar firmado por un técnico competente, tendrá que contener:

1. Memoria: su destino es la demostración del cumplimiento de las obligaciones que fija la legislación y el planeamiento urbanístico en vigor. Para ello, deberá componerse de información relativa a:

    a) Superficie ocupada en planta.
    b) Superficie construida.
    c) Número de plantas.
    d) Altura (a alero y a cumbrera).
    e) Tipo de cubierta.
    f) Paramentos exteriores (materiales de fachadas, etc.).
    g) Sistema de abastecimiento (determinando procedencia del agua).
    h) Sistema de saneamiento (señalando destino y tratamiento de los vertidos).

    La información se complementará con otras en el caso de que existan, de forma previa, otras edificaciones en la parcela. Para cada una de ellas, se deberá indicar:

    - Uso.
    - Superficie ocupada.
    - Superficie construida.
    - Número de plantas y alturas.
    - Licencia urbanística autorizada. En el supuesto de que esta edificación sea irregular (ilegal o clandestina) o esté fuera de ordenación, se deberá aportar su solicitud de legalización (aportando proyecto o separata de legalización) o, en su caso, documento público administrativo que indique la caducidad de las acciones de restauración de la legalidad.

2. Planimetría:

    a) Plano de situación de la parcela: necesario para justificar que no existe riesgo de formación de núcleo de población según los criterios establecidos por el planeamiento territorial y urbanístico vigente, o por la LSOTEX en su artículo 17.3. El plano se deberá realizar utilizando como base alguno de los que compongan el instrumento de planificación vigente, siendo la escala mínima de 1:10.000. En él se determinarán las distancias de la edificación en cuestión con respecto a:

[81] La información aquí expuesta es una adaptación de la proporcionada por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura en el SITEX. http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/calificacion_indicaciones#

i. Núcleo urbano.
ii. Carreteras (identificadas por código o lugares que comunican).
iii. Cauce más próximo (en caso de que la edificación se encuentre a menos de 100 m de uno).

b) Plano de emplazamiento de la edificación dentro de la parcela, donde se determine:

i. Superficie de la unidad rústica apta para la edificación vinculada.
ii. Distancia mínima de todas las edificaciones, construcciones e instalaciones (existentes y proyectadas) a linderos y a caminos.

c) Planos de planta, alzado y secciones, acotados, de las edificaciones proyectadas, donde pueda comprobarse la superficie ocupada y construida, las alturas y número de plantas.

Además del proyecto técnico, si el promotor no es titular de la parcela catastral, se deberá acreditar el derecho bastante para realizar la construcción, edificación o uso del suelo pretendido o, en su caso, declaración responsable.

Asimismo, se deberán incluir en esta solicitud los informes sectoriales, autorizaciones o concesiones exigibles por razón de su ubicación o actividad, emitidos por el organismo correspondiente. En el caso de que los procedimientos sean competencia de la Administración Regional, les será aplicable lo dispuesto en el Decreto 178/2010. Esto significa que, para agilizar los ECU, bastará con remitir una copia de la solicitud de dichos informes, y no de su resolución. En este caso, la autorización otorgada estará condicionada a la obtención de los informes favorables. Los informes requeridos deberán ser realizados por:

- Confederación Hidrográfica.
- DG de Bibliotecas, Museos y Patrimonio Cultural.
- DG de Desarrollo Rural (Regadíos).
- DG de Desarrollo Rural (Vías Pecuarias).
- DG de Medio Ambiente (Servicio de Conservación de la Naturaleza y Áreas Protegidas).
- DG de Turismo.
- Organismos titulares de las diferentes tipologías de carreteras.

Al igual que lo exigible para la aprobación del planeamiento urbanístico, los procedimientos ambientales son obligatorios. De esta forma, no serán aplicables las disposiciones del Decreto 178/2010 que puedan afectar a la evaluación de impacto ambiental que resulte preceptiva. Sin ésta, será imposible otorgar un ECU, aunque tenga carácter condicionado.

No obstante, dentro de este trámite sí afectan algunas medidas tendentes a la agilización del procedimiento instauradas por el citado Decreto. Así, la información pública (20 días), correspondiente a la documentación urbanística y ambiental, se tramitará de forma conjunta. En consecuencia, se evitará la duplicación de trámites y plazos, con la demora para la resolución de los ECU que eso supondría. El documento ambiental deberá incluir:

- Propuesta de la parte proporcional de los terrenos que deba ser objeto de reforestación para preservar los valores naturales de éstos y de su entorno (para usos recogidos en el art. 23, apartados c), f) y h)*).
- Propuesta del plan de restauración o de obras y trabajos para la corrección de los efectos derivados de las actividades o usos desarrollados y reposición de los terrenos a determinado estado, que deberá ser ejecutada al término de dichas actividades o usos y, en todo caso, una vez caducada la licencia municipal y la calificación que le sirva de soporte (para usos recogidos en el art. 23, apartados b), c), f) y h)*).

*(b = extracción de recursos / c = deposito materiales y residuos / f = industrial y terciario / h = renovables).

Al respecto de esto, el Servicio de Protección Ambiental de la DG de Medio Ambiente deberá emitir un informe en el que deberá hacer referencia a la validez, o no, de las propuestas del promotor.

Por último, dada la atribución de aprovechamiento a los propietarios en SNU como consecuencia de este procedimiento, deberán responder de sus cargas a través de un canon urbanístico. La fijación de este canon corresponde a los Ayuntamientos, aunque la LSOTEX en su artículo 27 establece unos criterios mínimos:

- A las viviendas y otras obras, construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análogas, les corresponderá el pago de un mínimo del 2% de la inversión a realizar.
- A las edificaciones destinadas a un uso residencial familiar no vinculado a los usos y actividades anteriormente expuestos, deberán satisfacer el pago de un mínimo del 5% de la inversión a realizar.

Este incremento específico del gravamen para los nuevos desarrollos rururbanos, cuya función exclusiva es servir de residencia familiar (principal o secundaria), sin estar ligados a alguna actividad productiva de las que son propias y tradicionales en el medio rural, fue incluida en la LSOTEX gracias a la MLSOTEX15. En ella, el legislador justifica la decisión por su carácter compensatorio. Estas actuaciones, aun siendo legítimas, no responden a una "necesidad básica" ni al "emplazamiento más conveniente".

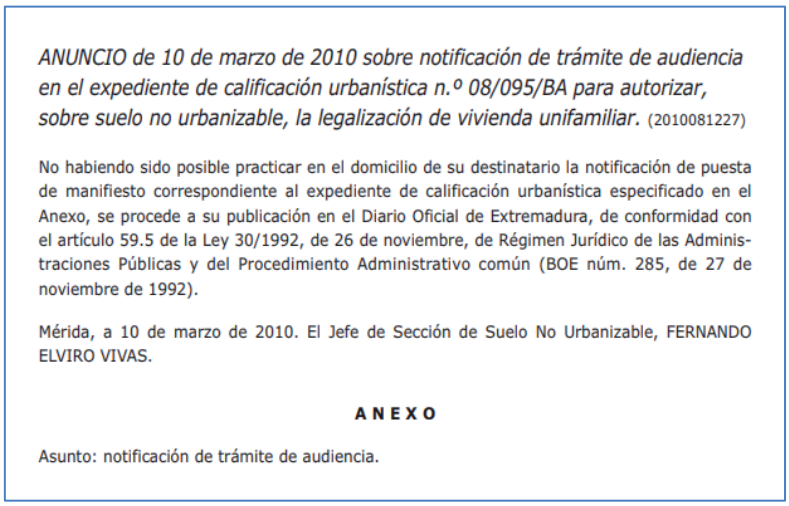
No obstante, las retribuciones económicas a la Administración pueden ser permutadas por la entrega de terrenos por valor equivalente al canon correspondiente, aunque ésta deberá aceptarse por acuerdo expreso del Pleno del ayuntamiento. Se sobreentiende que entre los

criterios utilizados por la Administración Local para aceptar este canje estará el beneficio para el municipio, al objeto de que las propiedades municipales no se encuentren excesivamente atomizadas y disgregadas por el territorio. La redacción de la LSOTEX, hasta la promulgación de la MLSOTEX15, establecía que la entrega alternativa no podrá ser inferior a una superficie igual al 15% de la URAE, viéndose simplificada su redacción a los criterios económicos expuestos anteriormente. Sin duda, el texto legal era limitante y podía impedir la obtención de terrenos, que, aun siendo inferiores a este umbral, fueran atractivos por su emplazamiento (cercanía o integración en el SU).

En virtud del Decreto 178/2010, la calificación urbanística también podrá estar condicionada a la adaptación del proyecto a condiciones urbanísticas de fácil cumplimiento técnico y que no alteren de forma sustancial la solicitud inicial. Así, se evita la paralización de muchas solicitudes que, de otra forma, deberían reiniciar el proceso.

6.1.3. La concesión de ECU en Extremadura

Dentro del periodo estudiado, la concesión de ECU (Figura 83) es un hecho relativamente reciente, ya que su implantación se deriva de la vigencia de la LSOTEX. A pesar de esto, la base de datos[82], ofrecida por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, tiene registros desde el año 1990 hasta el año 2015 (los datos de este último año no contabilizan la actividad de la anualidad completa), en los que también se incluyen solicitudes que derivan de legislaciones anteriores. No obstante, los permisos tramitados en el periodo preliminar a la entrada en vigor de la legislación autonómica sólo representan el 7,30% del total.



ANUNCIO de 10 de marzo de 2010 sobre notificación de trámite de audiencia en el expediente de calificación urbanística n.º 08/095/BA para autorizar, sobre suelo no urbanizable, la legalización de vivienda unifamiliar. (2010081227)

No habiendo sido posible practicar en el domicilio de su destinatario la notificación de puesta de manifiesto correspondiente al expediente de calificación urbanística especificado en el Anexo, se procede a su publicación en el Diario Oficial de Extremadura, de conformidad con el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

Mérida, a 10 de marzo de 2010. El Jefe de Sección de Suelo No Urbanizable, FERNANDO ELVIRO VIVAS.

ANEXO

Asunto: notificación de trámite de audiencia.

Figura 83. Ejemplo de publicación de resolución de ECU.
Fuente: DOE, 7 de abril de 2010.

En términos absolutos, la Consejería ha tramitado 4.451 ECU, resultando finalmente autorizadas más de la mitad de las solicitudes (2.612 ECU; 58,68%). Este dato se obtiene de realizar una simplificación de los 21 estados posibles de resolución definidos por la Consejería

[82] La base de datos ha requerido una depuración exhaustiva dada la duplicación de registros, que, además, contaban con topología variable (puntos y polígonos). También se ha detectado una clasificación errónea de los asuntos de destino, por lo que se ha establecido una nueva división, tras una revisión individual de los expedientes atendiendo al concepto por el que se solicita el ECU.

competente, pasando únicamente a la consideración de 3 situaciones: autorizado[83], en trámite[84] y no autorizado[85].

Si atendemos específicamente al tema estudiado, el uso residencial representa por sí solo un 27,57% de los requerimientos. Dentro de este grupo se incluyen las solicitudes para la autorización de viviendas (1.050 ECU), de legalización de las ya existentes (158 ECU) e, incluso, las relacionadas con la rehabilitación de cortijos (19 ECU). Se excluyen de este sumatorio las solicitudes vinculadas con la implantación de casas rurales, por tener éstas un cariz productivo. En este último punto cabe recordar que la autorización no es permanente, sino ligada al desarrollo de una actividad, por lo que cuando ésta cesa, también lo hace la autorización. Sin embargo, esta casuística particular permite la proliferación de viviendas en el SNU (de uso turístico) y su consolidación, empleando una justificación productiva ligada al turismo y de duración desconocida.

Volviendo a la función residencial, las 1.227 solicitudes registradas sitúan esta cifra como el potencial umbral máximo del número de viviendas construidas legalmente en SNU durante este periodo. A pesar de ello, este dato sólo refleja el total de procedimientos iniciados, por lo que este máximo se sitúa en un nivel inferior, concretamente en 760 ECU que han sido autorizados (Tabla 30).

Tabla 30.
Estado de las solicitudes de ECU para uso residencial.

	Solicitudes					
	Autorizada	Autorizada con condiciones	Estimación de recurso (autorizado)	Total autorizadas	Total solicitudes	Tasa de éxito (%)
Construcción de viviendas	619	7	54	680	1.050	64,76
Legalización de viviendas	62	2	4	68	158	43,04
Rehabilitación de cortijos	9	2	1	12	19	63,16
Totales	690	11	59	760	1.227	61,94

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Elaboración propia.

[83] Dentro de este supuesto se incluyen las situaciones denominadas como "autorizado", "autorizado con condición" y "estimación de recurso (autorizado).
[84] Sólo se considera dentro de este grupo aquellas situaciones denominadas como "en trámite".
[85] Dentro de este supuesto se incluyen las situaciones denominadas como "no autorizado", "acumulación y archivo", "archivado sin localización", "caducada la resolución", "caducado", "denegado", "denegado (desestimación recurso)", "desestimación por silencio", "desestimado del promotor", "desistimiento", "en suspenso", "estimación de recurso (no autorizado)", "estimado en parte", "imposibilidad material", "inadmitido", "revocación" y "terminación y archivo".

En una situación intermedia, pero todavía no definida permanentemente, se encuentran 48 ECU cuya consideración según la base de datos es "en trámite". De éstos, sólo 5 fueron iniciados antes del año 2014, lo que da buena cuenta de la celeridad en la resolución de los expedientes. Debemos considerar que la cesión de los datos corresponde a inicios del año 2015, por lo que se estima que la respuesta por parte de la Administración a los interesados ronda el año de duración.

El resto de solicitudes se contabilizan dentro del grupo de ECU no autorizados. Por lo tanto, la tasa de éxito, es decir, la proporción existente entre solicitudes autorizadas y realizadas, indica que 6 de cada 10 expedientes tramitados para la autorización de una vivienda, finalmente consiguen la misma.

Adentrándonos en el estudio de los distintos subtipos, la construcción de una nueva vivienda representa la mayor porción dentro del número total de solicitudes realizadas y autorizadas para la construcción de una vivienda (680 de 1.050). En este caso, la tasa de éxito es ligeramente superior, acercándose a un balance de aprobación de casi dos tercios sobre el total. En un nivel similar se encuentran aquellas solicitudes destinadas a autorizar la rehabilitación de cortijos, mientras que sensiblemente inferior es la tasa de éxito de ECU vinculados a la legalización de viviendas. A pesar de ello, es importante destacar este último dato por su significación. Existe un sustancial volumen de viviendas que, construidas de forma irregular en el SNU, son legalizables. No obstante, este balance no puede ser extrapolable al conjunto de viviendas enclavadas en el SNU, ya que el inicio de la solicitud de un ECU para este fin suele venir precedido de unas garantías, o supuestas garantías, de éxito.

En términos temporales, la evolución de solicitudes de ECU para uso residencial denota el estado de la situación macroeconómica y los efectos que ésta tiene sobre la economía familiar, dado que la construcción de una vivienda se identifica con proyectos generalmente individuales y de pequeña escala.

Así, desde el año 1998, inicio del boom inmobiliario provocado por la aprobación de la LS98, se registra un rápido incremento en el número total de solicitudes de ECU hasta el año 2007, cuando se produce el estallido de la burbuja inmobiliaria. Desde ese momento, se aprecia una caída generalizada e ininterrumpida del número de solicitudes hasta el año 2011, hecho que se traslada a los referidos específicamente al uso residencial. A partir de ahí, se detecta una ligera tendencia alcista, aunque muy inestable. Este paralelismo observado refuerza la hipótesis de que es la clase media trabajadora la que soporta el grueso de la magnitud de este fenómeno, pues esta parte mayoritaria de la sociedad es la que ha visto más afectado su nivel de renta durante la crisis. La situación de precariedad e inestabilidad laboral amplía el ahorro sobre la renta percibida, reduciendo la capacidad de compra, de endeudamiento y de patrimonialización que supone la construcción de una vivienda.

La tendencia analizada muestra un signo más fluctuante en aquellas solicitudes de ECU específicamente destinadas a la autorización de viviendas, aunque bastante ajustado a la tendencia general. El resto de supuestos autorizables coinciden generalmente con actividades productivas, de ahí que el acoplamiento sea tan preciso.

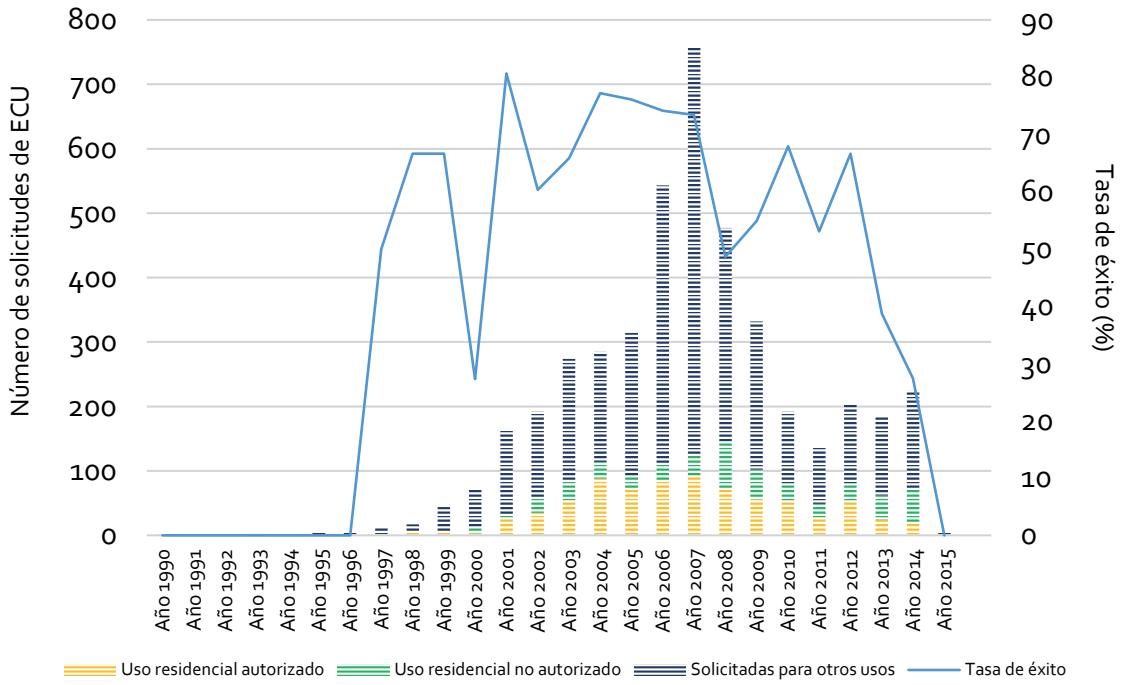


Figura 84. Evolución anual del número de solicitudes de ECU.
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Elaboración propia.

El análisis compartimentado por periodos temporales (Figura 84) indica claramente cómo la fase comprendida entre la entrada en vigencia de la LSOTEX y el abrupto fin de la burbuja inmobiliaria (2002-2007) registran el promedio anual de tramitación de ECU más elevado (97 solicitudes/año), seguido por el periodo inmediatamente posterior entre los años 2008 y 2014 (84 solicitudes/año). Entre ambas etapas aglutinan el 95,35% de las solicitudes. Esto sitúa a la fase anterior a la entrada en vigencia de la LSOTEX en una posición muy relegada en cuanto al número de solicitudes tramitadas para este uso (57) y las finalmente autorizadas (37).

Por su parte, la tasa de éxito presenta un comportamiento variable e independiente de la coyuntura económica, por tratarse de una decisión técnica y disociada del número de solicitudes tramitadas. No obstante, se marca una notable diferencia en este aspecto entre los periodos 2002-2007 y 2008-2014, ya que se pasa de una tasa promedio de éxito del 72,34% al 51,36%.

En definitiva, estos datos indican que, ante un nivel similar en cuanto a la tramitación de solicitudes de ECU para uso residencial en estos dos periodos, el volumen de autorizaciones ha disminuido drásticamente. Un aspecto que puede influir en este sentido es que la densificación de determinados espacios está aumentando el riesgo de formación de núcleos de población, criterio que imposibilita la autorización de un ECU (Figura 85 y Figura 86).

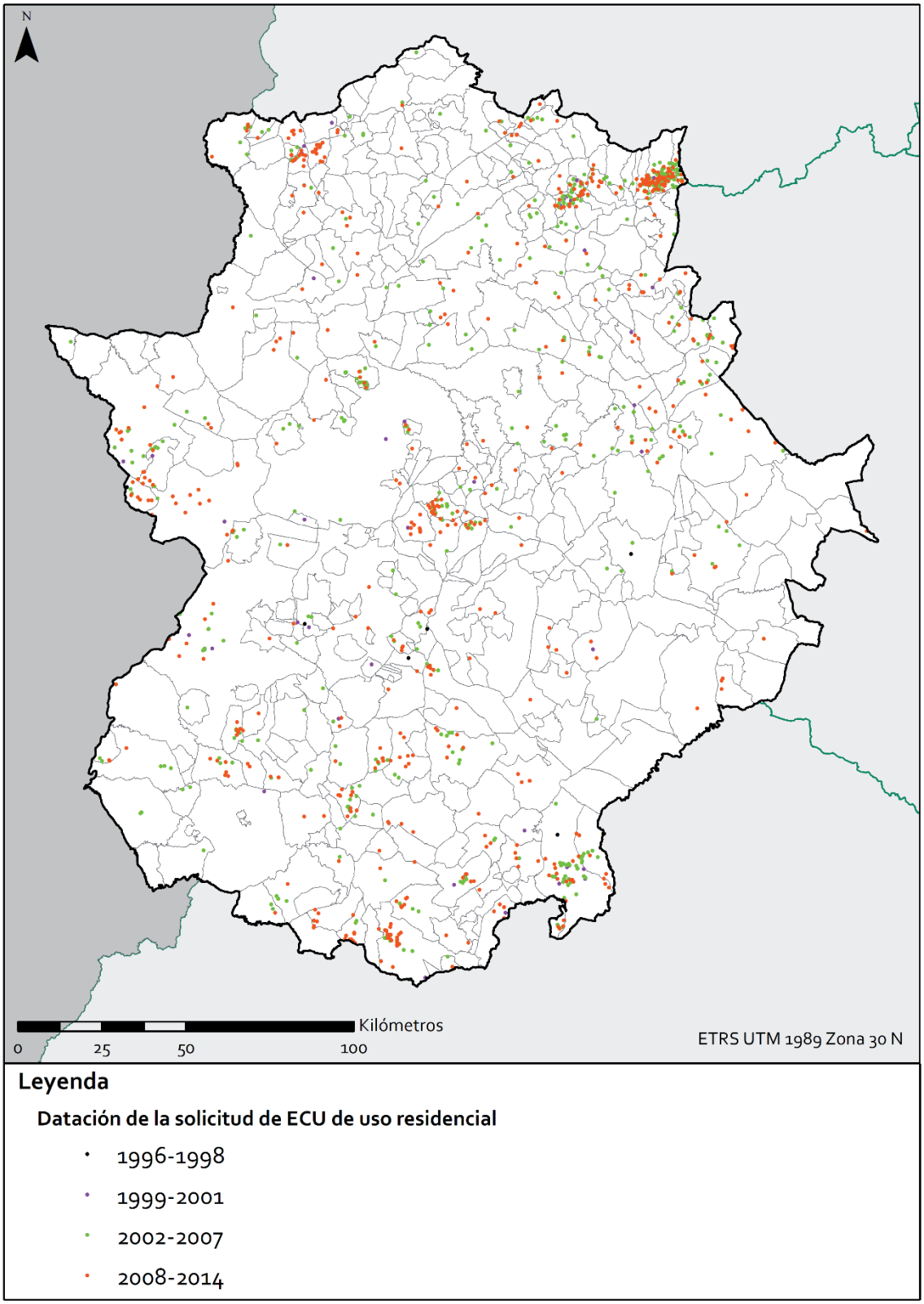


Figura 85. Datación de los ECU solicitados para uso residencial.
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Elaboración propia.

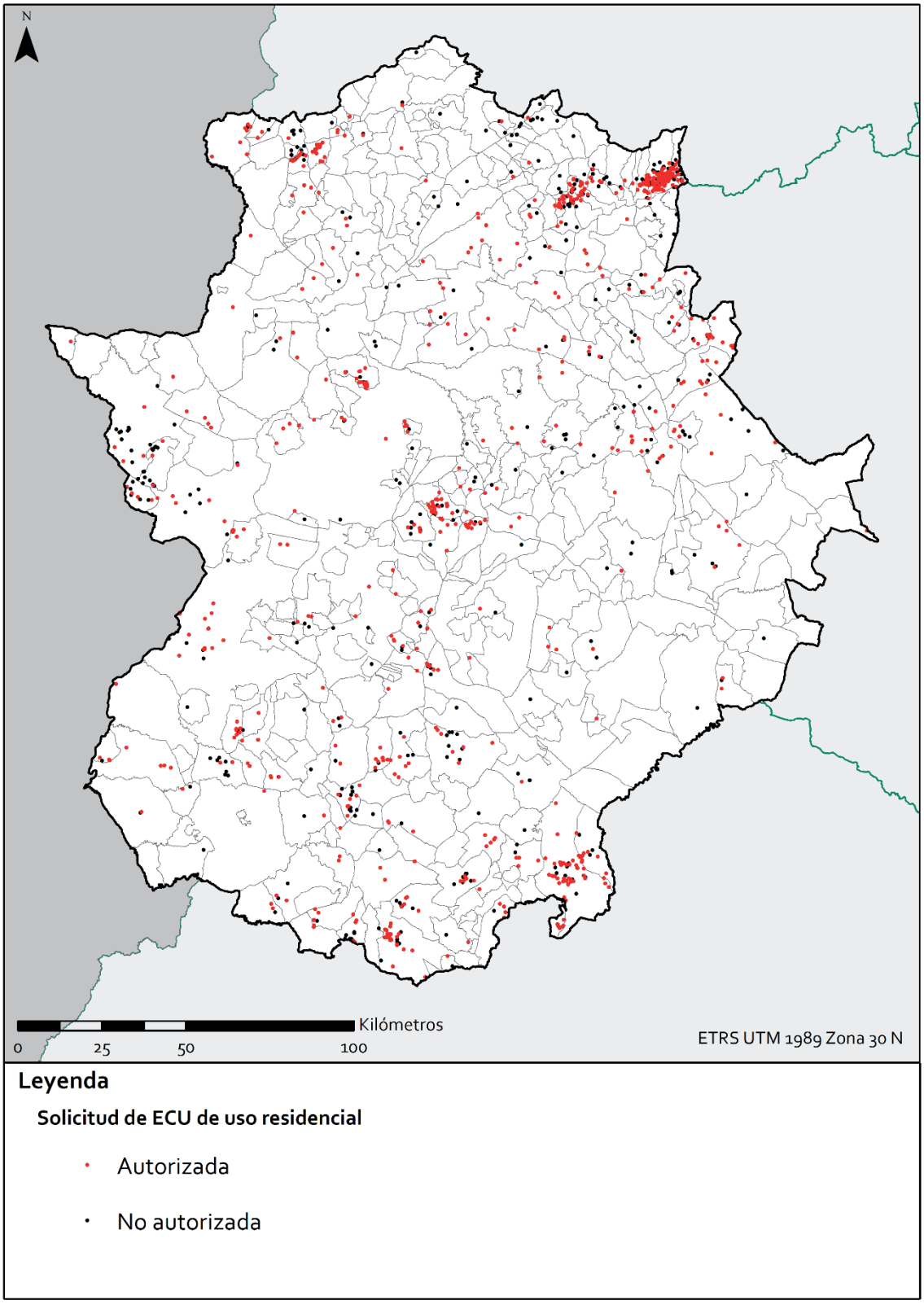


Figura 86. Resolución de los ECU solicitados para uso residencial.
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Elaboración propia.

A nivel municipal, se observan localidades en que la solicitud de ECU es relativamente notable (Tabla 31), aunque el estudio comparado con la verdadera magnitud de la proliferación de viviendas en el SNU (en epígrafes posteriores) convierte la elección de este adjetivo en cuestionable. El desarrollo rururbano irregular supera con creces no sólo su desarrollo regular, sino también la voluntad de llevarlo a cabo conforme a la ley (hecho expresado en el número de solicitudes de ECU registradas).

Tabla 31.
Municipios extremeños con más solicitudes de ECU y ECU autorizados.

ECU para vivienda			
Municipios	nº de solicitudes realizadas	Municipios	nº de solicitudes autorizadas
Villanueva de la Vera	150	Villanueva de la Vera	107
Casar de Cáceres	52	Casar de Cáceres	44
Azuaga	51	Azuaga	40
Monesterio	34	Monesterio	27
Montánchez	29	Montánchez	22
Cuacos de Yuste	28	Valverde de la Vera	21
Valverde de la Vera	28	Cuacos de Yuste	18
Madrigal de la Vera	24	Villar del Pedroso	16
Villar del Pedroso	20	Villasbuenas de Gata	14
Badajoz/Jaraíz de la Vera	19	Badajoz	13

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Elaboración propia.

Dentro de estos registros, en los que indudablemente interviene el tamaño de cada término municipal, cabe citar la importante presencia de los municipios de la comarca natural de La Vera. De hecho, 4 de las 10 localidades con más ECU solicitados y 3 de las 10 localidades con más ECU autorizados pertenecen a esta demarcación territorial, todo ello pese a contar con términos municipales de rango superficial mediano-pequeño dentro del contexto extremeño.

Se observa una mayor concentración de solicitudes en términos municipales localizados en zonas de montaña, sierras y piedemontes, tanto al sur de la CCAA (Sierra Morena), como al norte (Sierra de Gata y Sierra de Gredos), este (Sierra de Altamira), oeste (Serra de São Mamede) y centro (Sierra de Montánchez), coincidiendo, casi por completo, con las zonas con mayor tasa de éxito. Estos espacios son reconocibles por su atractivo inmobiliario, sobre todo en aquellos casos en que la compra y/o construcción de una vivienda en el SNU esté motivada por la apetencia de una conexión cercana a la Naturaleza.

Sin embargo, existen otras zonas aisladas y con características disimiles en las que el número de solicitudes registradas es también muy relevante y está estrechamente ligado a la importancia que el desarrollo rururbano tiene dentro de sus límites. Esta relación, aunque tampoco comparte magnitud sino relevancia a nivel relativo (cada una en su contexto absoluto), aparece en municipios como Badajoz y Casar de Cáceres.

De suma importancia es resaltar también aquellos municipios en los que, habiéndose registrado solicitudes de ECU de uso residencial, ninguna ha conseguido la autorización. Dentro de esta

casuística se encuentran 57 municipios extremeños, destacando el caso de Hervás y Hoyos, con 6 y 4 solicitudes no autorizadas respectivamente (Figura 87).

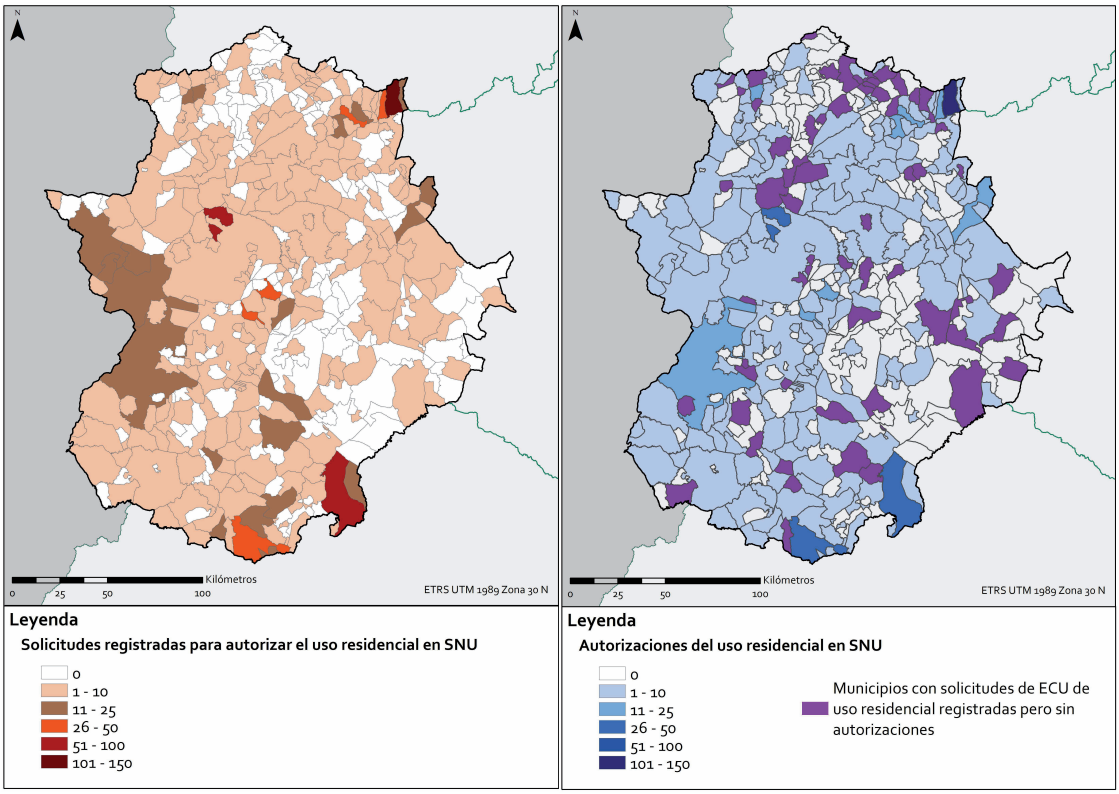


Figura 87. Solicitudes y autorizaciones de ECU por municipios.
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Elaboración propia.

En atención al planeamiento urbanístico vigente, los ECU de uso residencial autorizados en Extremadura ocupan, en el 45,92% de los casos, parcelas afectadas por una clasificación de SNUP. De estos ECU, la inmensa mayoría están dedicados a la autorización de nuevas construcciones (311), y una pequeña parte a la legalización de viviendas (29) y rehabilitación de cortijos (9).

El resto de los ECU atañen únicamente al SNUC, aunque si tenemos en cuenta la división metodológica empleada en esta tesis doctoral, debemos destacar la presencia exitosa de este procedimiento de autorización en el SNUV de Casar de Cáceres (38), Malpartida de Cáceres (2), Mirandilla (1) y Sierra de Fuentes (6). No obstante, estos ámbitos SNUV, a pesar de las flexibilizaciones de la figura urbanística municipal, anuladas por los criterios básicos impuestos por LSOTEX, han protagonizado solicitudes de ECU no autorizadas. Tales supuestos los encontramos en Casar de Cáceres (6), Malpartida de Cáceres (2), Monesterio (1) y Sierra de Fuentes (2).

Según lo expuesto, la tasa de éxito más alta la ostenta el SNUV (81,03%), seguido del SNUC (67,71%) y el SNUP (56,29%). Este hecho confirma la preponderancia de los criterios técnicos a la hora de autorizar un ECU. Además, actúa como recordatorio del hecho que la solicitud de un ECU es un procedimiento administrativo, en el que, en atención a las características de la actividad propuesta (superficie construida, clasificación urbanística de los terrenos que ocupa, tipo de actividad, etc.) recibe una respuesta basada en criterios técnicos. Como tal, este

procedimiento está sujeto a unos tiempos y formas, por lo que, de incurrir en defectos burocráticos, los ECU podrán no ser autorizados a pesar de que la actividad sea autorizable desde el punto de vista técnico.

En atención a esta casuística especial, cabe citar la existencia de 68 ECU no autorizados, que comparten ubicación con ECU posteriormente autorizados. Esto significa que, tras un primer intento del promotor para implantar el uso residencial en los terrenos, de forma ulterior, este promotor u otro, ha reiniciado los trámites bajo otro expediente que finalmente ha resultado aceptado. Este hecho se observa en todas las categorías del SNU, incluido el SNUV.

Por último, el análisis cruzado con la cartografía de clasificación y categorización urbanística del suelo permite discernir cuantos ECU han sido gestionados por las Administraciones locales y cuantos por la Administración Regional. Según la base de datos facilitada por la consejería competente, sólo 18 (6 autorizados) de los 4.451 ECU tramitados, lo fueron por los Ayuntamientos, siendo el uso residencial inexistente en esta relación. Si tenemos en cuenta que los municipios con esta competencia son los más importantes a nivel demográfico y, que éstos, son los que mayor irradiación urbana y rururbana generan, los datos sobre ECU anticipan un alto nivel de indisciplina urbanística dentro de los términos municipales de los centros urbanos de Extremadura.

6.2. LICENCIAS URBANÍSTICAS

La licencia urbanística, como expusimos con anterioridad, es el título habilitante para realizar cualquier actividad urbanística, entre ellas la construcción de viviendas. En el caso de Extremadura y su SNU, la concesión de una licencia urbanística será en todo caso posterior a la autorización de un ECU, aunque su tramitación haya sido conjunta. Si bien es cierto que la licencia es un acto de control (de ahí que se integre en el Título V de la LSOTEX, nominado como "Las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística" y destinado a la regulación de la disciplina urbanística), no lo es menos que, su concesión es uno de los procedimientos necesarios para adquirir el aprovechamiento urbanístico en esta clase de suelo y materializar el mismo. Por esta razón, en la presente tesis doctoral, su estudio queda integrado en el capítulo destinado a la gestión urbanística.

Como hemos observado, en su otorgamiento, de competencia municipal, no solo intervienen las disposiciones específicas que el marco legal tenga para ellas, sino que, además, en el caso de Extremadura quedan sujetas a un trámite (autonómico o local) previo. De esta competencia municipal para su concesión deriva también el hecho de que la Administración Local deba asumir el control de la legalidad y el mantenimiento de la disciplina urbanística, que examinaremos en el siguiente capítulo.

La autonomía local se refleja en que los actos de iniciación, instrucción y resolución del procedimiento para el otorgamiento de la licencia urbanística se regularán por las correspondientes Ordenanzas Municipales.

De la misma forma que en la solicitud de los ECU, el procedimiento de concesión de licencia se iniciará a instancia del interesado. Una vez que se haya presentado dicha solicitud, el Ayuntamiento dispondrá de un plazo máximo de 15 días hábiles para dictar su resolución,

contados a partir del día siguiente al de presentación del escrito de solicitud en el registro[86]. La resolución no se basará en criterios arbitrarios, sino en los informes técnicos. Si los informes resultaran negativos para el interesado, deberán incluir propuestas para que el proyecto presentado se ajuste a la legalidad y al planeamiento urbanístico.

En los supuestos en que una licencia autorice la construcción de una vivienda en SNU (o cualquier otra edificación y/o actividad en cualquier clase y categoría de suelo), pero resulte disconforme de manera sobrevenida con el planeamiento por la innovación del mismo, ésta podrá ser suspendida de manera cautelar en el caso de que no se hayan ejecutado los hechos que autorizaba. Este plazo de suspensión no podrá ser superior a 4 meses, y en él, la Administración deberá fijar los términos y condiciones en que la actividad paralizada pueda seguir llevándose a cabo. El silencio administrativo opera aquí de manera positiva para el interesado, aunque dado ese caso, en los supuestos de actos que infrinjan de manera grave la legalidad y el planeamiento, podrán ser declaradas nulas de pleno derecho las licencias que lo autorizan.

En cuanto al contenido documental de las licencias, más allá de aquellos de carácter técnico que tiene el procedimiento de autorización de un ECU, deberá incluir los plazos de iniciación y de ejecución, así como el periodo máximo en el que puede estar interrumpida la obra. Si todo lo anterior no se encuentra previsto en la licencia, la LSOTEX en su artículo 182 regula los mismos con carácter general y supletorio:

- Inicio de las obras: se dispondrá de 3 meses contados a partir de la recepción de la notificación del otorgamiento de licencia para iniciar las obras o los trabajos.

- Plazo de ejecución: queda fijado en 15 meses a partir de la notificación del otorgamiento de la licencia. Si el proyecto técnico presentado establece un plazo, se atenderá a éste, que empezará a contar desde el final del plazo máximo dispuesto para el inicio de las obras.

- Plazo máximo de suspensión: no podrán estar suspendidas por un plazo superior a un mes, ni acumuladamente por tiempo superior al veinte por ciento del total previsto para la ejecución.

La intervención en el SNU no siempre compromete la construcción de principio a fin de una edificación (en este caso, una vivienda), sino que las licencias autorizan también la modificación de lo construido. Así, la intervención en lo edificado incluye también aquellos inmuebles que están fuera de ordenación. Entre ellos se encuentran los amparados por la disposición adicional séptima de la LSOTEX y los que son parcialmente incompatibles con la ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, la ley establece un límite a las modificaciones. Así, éstas no podrán suponer un incremento del valor de expropiación de la edificación superior al 10% de la edificación.

[86] Según el artículo 176.3 LSOTEX, este plazo podrá ser ampliado 10 días más si la dificultad o complejidad técnica del proyecto lo requiere.

6.3. LA INTEGRACIÓN DEL DESARROLLO RURURBANO. LA CLASIFICACIÓN DE SUB COMO "SOLUCIÓN".

La magnitud del desarrollo rururbano en determinados municipios extremeños ha excedido la categoría de fenómeno aislado para consolidarse en forma de verdaderos conjuntos de viviendas en el SNU. El tratamiento individual anteriormente mostrado resulta quimérico, por lo que desde la Administración Local se ha optado por forzar la integración de estas agrupaciones de viviendas en el marco legal vigente, mediante la clasificación o reclasificación de terrenos a SUB. Una imposición que no es tal, ya que la conversión del SNU al SUB, no implica una legalización inmediata de las viviendas (la regularización debería vehicularse a través de otros procedimientos ya estudiados, ECU, y por estudiar, expuestos en el siguiente capítulo), aunque sí refuerza los argumentos de los propietarios de viviendas irregulares ante una eventual denuncia y condena en primera instancia.

La inclusión de estos desarrollos rururbanos en "bolsas" de SUB (nominadas así por su carácter generalmente aislado) denota la intención de incluir dentro del sistema de beneficios y cargas urbanísticas a todos los propietarios de viviendas ilegales, vista la inevitable consolidación de los núcleos de población que los escasos plazos de prescripción de la legislación urbanística y el Código Penal (CP) permiten. Este hecho delata la incapacidad administrativa para frenar también los nuevos desarrollos en estas zonas, por lo que, ante esta situación, se opta por enviar un mensaje tranquilizador a los propietarios (de dudosa validez), salvaguardando desde la esfera política la prolongación del mandato municipal.

Dentro de los argumentos aducidos en los instrumentos de planificación que practican esta medida se encuentra la cuestión económica, ya que la recaudación por vía impositiva será mayor tras la regularización. Precisamente este hecho, unido a la nula obligación a nivel temporal para adoptar la legalización (por parte de los propietarios), limita, disminuye e, incluso, anula las posibilidades de éxito de esta iniciativa. El análisis desde la perspectiva de las corporaciones locales resulta, además, erróneo por no considerar el incremento del gasto municipal en la prestación de servicios dentro de un esquema urbanístico más disperso y aislado.

Ante una situación consolidada de la vivienda (imposibilidad de derribo por prescripción de la infracción), en la que, además, se encuentra exenta de cargas urbanísticas, la legalización del inmueble sólo supondrá cargas económicas para el propietario. El resultado de aplicar de esta forma las medidas expuestas es el enquistamiento del problema, sin aportar salida alguna a nivel legal, territorial y urbanístico por la ausencia de plazos obligatorios para la Administración y los "administrados".

Los municipios han aplicado esta estrategia de una manera dispar, debido a que el desarrollo rururbano y sus características (magnitud, localización, evolución, etc.) también lo es. La relación de localidades que han seguido este procedimiento es la que sigue.

➔ *Alburquerque*

El municipio de Alburquerque se localiza en el extremo occidental de la región extremeña, en una posición periférica y aislada (a 40 minutos de Badajoz, por la carretera EX-110). Pese a ello,

esta localidad ha logrado mantener un peso demográfico notable dentro del contexto en que se enclava (5.371 hab), aunque muy inferior del mostrado a mediados del siglo XX (reducción de aproximadamente el 50% de sus habitantes). En relación a su planeamiento urbanístico, este municipio tiene vigentes unas NNSS desde 1988, que clasifican el suelo en las tres clases posibles.

Esta figura de planeamiento incluye varios sectores de SUB, que en suma contabilizan 28,91 ha, aunque con finalidades distintas. En primer lugar, encontramos 3 sectores anexos al SU dedicados a acoger los nuevos desarrollos urbanísticos del núcleo principal. En segundo lugar, otros terrenos con la consideración de SUB, ubicados en la confluencia del río Gévora y la carretera BA-008 (conexión con el municipio de La Codosera) y denominados Ermita de Carrión. Éstos aparecen de manera fragmentada en 5 sectores, a 7 km del núcleo urbano principal. Estos últimos sectores atienden a una de las "metas genéricas" explicitadas en el instrumento de planeamiento:

> "Reconducir el proceso de implantación de segunda residencia y de parcelaciones y construcciones ilegales en curso. Se tratará de evitar el crecimiento incontrolado de la urbanización denominada Ermita de Carrión y de evitar que se den procesos similares en cualquier otro punto del término municipal".

Según las NNSS de 1988, esta porción de SUB comprende 15,476 ha, confirmadas por los análisis espaciales a través de SIG, y delimita la "urbanización ilegal" denominada "Ermita de Carrión". La inclusión de este desarrollo en el SUB reconoce el uso residencial como predominante (de tipología unifamiliar aislada), aunque diversifica los usos permitidos dando cabida a otros nuevos (industrial y comercial).

Las condiciones de uso y edificación limitan el número máximo de viviendas a 100, resultando una densidad máxima de 6,46 viv./ha. Según los datos del último punto de control definido en la metodología, este espacio alberga 54 viviendas. Es una zona en la que el desarrollo rururbano tiene orígenes vetustos, ya que unas tres cuartas partes de las viviendas estaban ya edificadas en el primer punto de control, a inicios de los años 80. Cabe resaltar que fuera de los actuales límites del SUB no se registraban, en ese momento, crecimientos rururbanos, sino que éstos surgen a partir de la delimitación, poniendo en duda la oportunidad de la solución. Según los datos recogidos en la presente tesis doctoral, esta proliferación se calcula en 30 viviendas que se reparten de forma desigual por las categorías de SNU (7 en el SNUC y 23 en los ámbitos de SNUP que protegen el cauce del río Gévora y la carretera citada).

Las limitaciones de la normativa también alcanzan otros estándares como la parcela mínima, establecida en 1.000 m^2, y la edificabilidad neta por parcela, que queda fijada en 0,15 m^2/m^2. Se limita la edificabilidad residencial máxima a una vivienda por parcela, lo que significa que la potencial densificación de los sectores es muy reducida, dado el nivel previo de consolidación.

Otras cuestiones reguladas son la altura máxima permitida, concretada en una sola, aunque con aprovechamiento bajo cubierta reconocido, así como, una distancia mínima a linderos laterales y posteriores de 3 m y de 5 m a linderos frontales. No obstante, se toma en consideración la

protección infraestructural del ámbito por la presencia de la carretera, fijando una línea límite de la edificación.

El desarrollo de todas las cuestiones expuestas dependerá de la aprobación de un PP, para el que no se fija un calendario de redacción ni aprobación. El sistema de gestión propuesto es el de compensación, es decir, aquel en el que los propietarios llevan toda la iniciativa en la actuación, aportando los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, y costeando por completo las obras de urbanización necesarias. Para ello, se debe crear con anterioridad una Junta de Compensación, órgano que aglutina a todos los propietarios. La elección de este sistema es recurrente en este tipo de procesos, ya que desestima la aportación desde las arcas municipales.

Para tratar de contener la proliferación de viviendas, este PP aprobado se considera condición *sine qua non*, junto con el Proyecto de Urbanización, para permitir la edificación en el sector. Sin embargo, los datos muestran que, a pesar de la inexistencia a día de hoy de este PP, los crecimientos urbanísticos han proseguido.

Dadas las características especiales de estos sectores de SUB, la normativa urbanística determina unas condiciones específicas para la legalización de las viviendas existentes, que se resumen en la concurrencia de las siguientes circunstancias:

a) que hubiese ganado firmeza, en vía administrativa el acto de aprobación del proyecto de compensación.
b) que se hayan iniciado las obras de urbanización y, aunque no estén terminadas, el Ayuntamiento disponga de un aval bancario por valor del 100% del coste de la urbanización, presentando por la Junta de Compensación.

En definitiva, estas garantías exigidas vienen a asegurar la previa y obligada satisfacción de cargas urbanísticas antes de que los propietarios reciban beneficios. Este carácter previo está aún más justificado en este caso, en el que la implantación de viviendas ha tenido un origen irregular, burlando el abono de tasas y otras cargas establecidas por la legislación.

➔ *Alconera*

Esta pequeña localidad pacense (738 hab) destaca dentro de esta relación de municipios por su especial tratamiento del SUB con respecto al desarrollo rururbano. Su proximidad a la cabecera de comarca funcional, Zafra (de la que dista tan sólo 10 km), provoca una alta exposición a la irradiación urbana que ésta genera. Por ello, y anticipándose a un potencial desarrollo rururbano de gran envergadura, las NNSS (vigentes desde 1999) delimitan un sector específico "para realizar segunda vivienda". No obstante, la regulación del mismo resulta muy deficitaria, pues no se establecen en el documento de planeamiento urbanístico las condiciones de uso y edificabilidad, remitiendo a la legislación por entonces vigente y a los futuros PP el establecimiento de las mismas.

Este sector se ubica en la margen septentrional de la carretera EX-101 (antes denominada carretera N-435R), a mitad de camino entre los dos municipios citados y ocupando una porción de terreno de 54,39 ha, es decir, una superficie sensiblemente superior a la que representa el núcleo urbano de Alconera, clasificado como SU (32,73 ha). Este tamaño, desproporcionado

dentro del contexto municipal, atiende a un cambio de modelo urbanístico, en el que se adopta la vivienda unifamiliar aislada como patrón.

La ocupación residencial de estos terrenos se registra ya en el primer punto de control establecido por la metodología (3 viviendas), es decir, previo a la aprobación del planeamiento urbanístico, lo que constituye un indicio de su carácter irregular. El desarrollo rururbano, aunque constante, ha sido muy escaso desde la aprobación de las NNSS (2 viviendas), y además se ha desarrollado sin la aprobación del necesario PP. En total, este sector aglutina sólo 11 viviendas, cifra que contrasta fuertemente con la creencia (comprensible) de los redactores de un gran advenimiento de segundas residencias, así como con la presencia del fenómeno edificatorio en el SNU dentro del municipio vecino de Zafra. De hecho, estas diferencias resultan todavía más ilógicas, si tenemos en cuenta que a escasos 1.500 m siguiendo la carretera antes citada se sitúa, sobre el paraje del Palomar de las Navas, una de las mayores concentraciones de viviendas en el SNU de Zafra. De nuevo, los beneficios de la clandestinidad no perseguida sobre el pretendido control rururbano muestran sus efectos.

➔ *Almendralejo*

El municipio de Almendralejo es, como ya hemos mencionado anteriormente, una de las pocas localidades de Extremadura que mantiene en vigor un PGOU. Este nodo urbano que, por su envergadura y entidad dentro del contexto autonómico, debería haber adaptado ya su planeamiento a la LSOTEX, ha experimentado desde mediados de la década de los 70 un rápido crecimiento residencial fuera del núcleo urbano principal. La mayor concentración de viviendas ha tenido lugar a lo largo de la carretera EX-300, conexión viaria directa entre este municipio y la capital provincial, Badajoz.

Los intentos por integrar esta proliferación de viviendas en el planeamiento urbanístico general se han implementado a través de dos vías principales. En primer lugar, la ya estudiada creación de una categoría de SNU con especial tolerancia residencial (SNU "La Tiza"). En segundo lugar, la clasificación como SUB, por parte del PGOU, de terrenos aledaños a la carretera antedicha. Esta porción de SUB, que ocupa 327,65 ha y representa más del 80% de toda esta clase de suelo (un tamaño equivalente al 48% del SU), condiciona el desarrollo urbanístico compacto del núcleo principal, a la vez que dificulta la adaptación del planeamiento urbanístico a la LSOTEX por los límites que ésta establece en cuanto a la proporción entre el tamaño del SUB y el SU. Esta medida, que persigue incentivar los procedimientos de legalización, ha resultado deficitaria. Si bien la clasificación de estos ámbitos territoriales como SUB marca el camino a seguir por los propietarios de viviendas para lograr su regularización (elaboración de un PP), el inicio de los mismos no es forzoso ni está fijado temporalmente.

A pesar de este mecanismo, que esconde el problema del urbanismo ilegal en SNU (la presente tesis doctoral contempla el SNU como único ámbito de estudio para la localización, cuantificación y datación de edificaciones), el incremento de viviendas no se ha detenido en los límites del SUB, por lo que la proliferación dentro y fuera de los ámbitos ha continuado y es notoria.

Dentro del SUB, la importancia del desarrollo rururbano en el primer punto de control era escueta en comparación con la actual, calculada según el último punto de control en 602

viviendas. Sin duda, el mayor incremento corresponde al periodo inmediatamente anterior a la aprobación del PGOU (1996) y los primeros años de vigencia de éste, cuando la consolidación de los espacios más alejados del núcleo urbano principal fue más intensa.

Al igual que en otros municipios que han aplicado el SUB para intentar regularizar crecimientos rururbanos, el perímetro exterior de éstos (fuera del SUB y del SNU con especial tolerancia residencial) ha registrado también importantes crecimientos. Existen en la actualidad dos centenares y medio de viviendas, en su inmensa mayoría clandestinas o ilegales, construidas en el SNU aledaño, a las que sumar aquellas que estando integradas en el SUB no han comenzado los trámites para su regulación.

La ocultación del problema llega incluso al nivel de la planimetría, en la que se establece una trama única (Figura 88), para representar la clase de SU, las categorías de SUB (programado y no programado), y la categoría de SNUP de reserva. Este proceder atípico dificulta su distinción, inconveniente que se ve incrementado por la mala calidad de digitalización de los planos disponibles de clasificación y categorización urbanística del suelo del PGOU de Almendralejo.

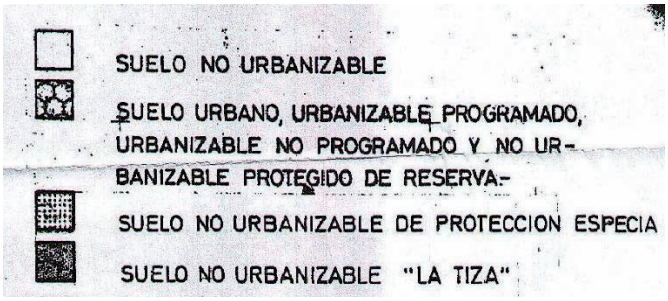


Figura 88. Leyenda de los planos de clasificación del suelo del PGOU de Almendralejo.
Fuente: PGOU de Almendralejo (1996).

Pese a ello, el análisis simultáneo de la normativa y de las etiquetas toponímicas del MTN han permitido identificar todos los sectores de SUB como SUB Programado. El PGOU agrupa todos los sectores implicados (14) bajo la denominación de "Zona de San Marcos".

Las condiciones de edificación y uso, expuestas en la Tabla 32, son compartidas por todos los sectores implicados y normativizan, a la vez que normalizan, el desarrollo rururbano. Gracias a ellas, la edificación aislada en parcelas individuales se conforma como una alternativa legal de crecimiento urbano futuro, en detrimento de una malla compacta en lo edificatorio y densa en términos poblacionales (debido al predominio de tipología de viviendas colectivas en bloque).

Este criterio de proliferación de viviendas unifamiliares no confronta con la calidad urbanística de los nuevos espacios, ya que aun cuando el uso global es el residencial, se permite la existencia de otros y, además, se fijan unos estándares urbanísticos obligatorios que tienen la vivienda como unidad de referencia. De este modo, a cada vivienda le debe corresponder una reserva de 15 m^2 para jardines, 3 m^2 para áreas de juego y recreo de niños, 10 m^2 para centros docentes, 2 m^2 para equipamiento comercial y social, y una plaza de aparcamiento por cada 100 m^2 construidos.

Tabla 32.
Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador de Almendralejo.

Especificaciones	Cantidad
Parcela mínima (m^2)	1.000
Fachada mínima (m)	15
Ocupación máxima en planta baja (%)	30
Ocupación máxima en otras plantas (%)	30
Número máximo de plantas	2
Número mínimo de plantas	1
Altura máxima permitida (m)	7,5
Tipologías autorizadas	Edificación aislada
Edificabilidad máxima (m^2/m^2)	0,6
Usos permitidos	Residencial unifamiliar
Retranqueos mínimos a fachada (m)	5
Retranqueo mínimo a linderos (m)	3

Fuente: PGOU de Almendralejo (1996). (adaptado).

Así, se puede concluir que la clasificación de terrenos que acogen desarrollos rururbanos tuvo un signo regularizador al inicio, pero se postergó y consolidó en el tiempo como una opción de desarrollo urbano, bajo un modelo distinto al tradicional. La aprobación del PP en estos sectores debe ser una prioridad para el municipio de Almendralejo, a fin de culminar la integración legal de la expansión urbana.

➔ *Badajoz*

Badajoz es, sin duda, el municipio con una mayor presencia del desarrollo rururbano de Extremadura. Su posición como primera ciudad regional, que va más allá de lo que atañe a aspectos demográficos o económicos, unida a su extensísimo término municipal (tercero en tamaño dentro del contexto nacional, ligeramente inferior a la provincia de Guipúzcoa), ha permitido un crecimiento residencial exterior al casco urbano compacto sin parangón en toda la CCAA. La irradiación urbana no sólo se manifiesta en los alrededores de su núcleo principal, sino también cerca de sus numerosas pedanías (8), fundadas por la transformación de riegos del Plan Badajoz y calificadas por el PGM vigente como "Núcleos Urbanos Rurales". Estos enclaves tienen un dinamismo propio, por lo que buena parte de ellos (5) cuentan con SUB asociado al núcleo.

Por otra parte, y en relación a la ordenación del crecimiento rururbano, el municipio de Badajoz ha optado por sacar del SNU esta clase de conjuntos de viviendas e integrarlos en los denominados como Núcleos Urbanos Secundarios (NUS), de ahí que no aparezcan reflejadas en los datos de la presente tesis doctoral. En el planeamiento anterior, el PGOU de 1989, estos enclaves estaban incluidos en un tipo especial de SNU, denominado de "Admisibilidad Residencial o Específica". La adaptación de su planeamiento a la LSOTEX ha supuesto, por lo tanto, un cambio de estrategia en cuanto a la gestión de este tipo de crecimiento. A partir de la aprobación de su PGM, el desarrollo de estos espacios seguirá los procedimientos establecidos por la norma autonómica, esto es, Planes Especiales para las áreas clasificadas como SU y Planes Parciales para los espacios clasificados como SUB.

Las características propias del fenómeno dentro de este término municipal facilitaban el tratamiento de estas agrupaciones residenciales como verdaderas urbanizaciones.

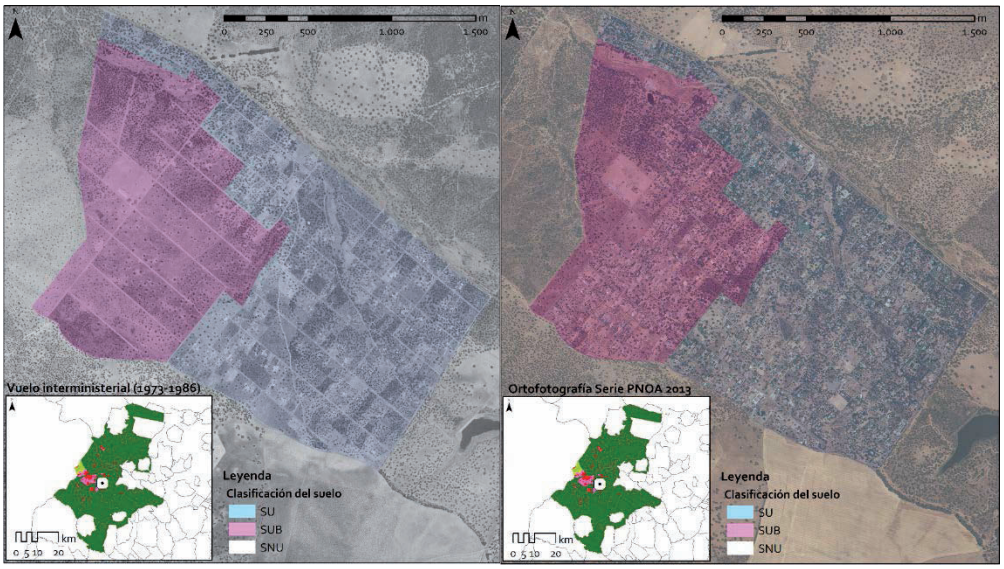


Figura 89. Desarrollo residencial en SUB regularizador de Badajoz (Serie interministerial-PNOA 2013). Fuente: elaboración propia.

Esto es debido a que la proliferación de viviendas en el SNU de Badajoz estuvo precedida por intensos procesos de parcelación ilegal desde finales de la década de los 70 y principios de los 80 (Figura 89). Si bien es cierto que estos métodos son considerados, tanto por la ley como por el CP, como agravantes de la infracción o el delito, no lo es menos que el crecimiento residencial en el SNU resulta más ordenado y homogéneo (parcelaciones regulares que contemplan un viario en damero). La particular ordenación clandestina ha permitido la definición de unos ámbitos donde fijar coeficientes de edificabilidad medidos en m² o en la relación entre m² de techo por cada m² de suelo (m²t/m²s), así como, fijar la superficie dotacional correspondiente a cada NUS. En este sentido, la suma de todos los NUS representan 12.101.314 m², con una edificabilidad residencial total de 815.225 m²t.

La presencia cercana del núcleo urbano más importante de la región, unida a la amplia disponibilidad de parcelas (de forma rectangular y 5.000 m² de superficie), que han servido de oferta para una importante demanda, ha facilitado su rápido desarrollo. El grado de colmatación de estos espacios es elevado, aunque persisten ciertos déficits en cuanto a servicios y heterogeneidad de usos. En atención a esta realidad, el PGM de Badajoz ha optado por clasificar estos parajes como SU (siempre en su categoría de SUNC) y SUB. De esta forma, se ofrece la posibilidad de solventar las carencias antes descritas y, además, en el último caso, de seguir ampliando el desarrollo urbano de Badajoz bajo este modelo de tipología unifamiliar de baja densidad edificatoria. Además, la normativa urbanística del PGM vigente subordina la clasificación propuesta a las necesidades que para el cumplimiento de los estándares fija la ley, por lo cual, se entenderán flexiblemente los límites de las clases de suelo, siendo, por lo tanto, modificables. Algunos de los NUS que define el PGM de Badajoz cuentan con sectores de SUB asociados (S), y aparecen identificados de la siguiente forma[87] (Tabla 33):

[87] El PGM de Badajoz incluye en esta relación dos ámbitos más que son el NUS-20 Golf Guadiana y el NUS-21 Mirador de Cerro Gordo, cuyos orígenes no se ajustan al fenómeno rururbano. En el primer caso, su aparición está vinculada a un complejo deportivo, mientras que, en el segundo ejemplo, su construcción está asociada a un PIR y el desarrollo de un complejo de viviendas de protección pública.

Tabla 33.
Identificación y condiciones básicas de NUS en Badajoz.

Nomenclatura NUS	Suelo Urbanizable	Superficie total (m^2)	Superficie edificable de uso residencial (m^2t)
NUS-1, Núcleo Urbano Secundario de "Cerros verdes".	-	451.615	26.628
NUS-2, Núcleo Urbano Secundario de "Bótoa".	S	1.743.604	146.033
NUS-3, Núcleo Urbano Secundario de "Calatraveja".	-	275.259	16.294
NUS-4, Núcleo Urbano Secundario de "Río Caya".	-	697.549	41.853
NUS-5, Núcleo Urbano Secundario de la "Colonia residencia aneja a la Base Aérea".	-	116.794	54.508
NUS-6, Núcleo Urbano Secundario de "Tres Arroyos".	S	2.236.058	134.164
NUS-7, Núcleo Urbano Secundario "El Caballo".	-	152.406	8.873
NUS-8, Núcleo Urbano Secundario en "Carretera de Sevilla (N-432)".	S	231.723	13.904
NUS-9, Núcleo Urbano Secundario de "Campofrío".	-	605.113	36.307
NUS-10, Núcleo Urbano Secundario de "El Manantío".	S	1.160.177	62.295
NUS-11, Núcleo Urbano Secundario de "Dehesilla de Calamón".	S	2.723.583	162.767
NUS-12, Núcleo Urbano Secundario de "Campomanes".	S	84.743	5.006
NUS-13, Núcleo Urbano Secundario en "Carretera de Valverde (BA-200)".	-	140.832	8.450
NUS-14, Núcleo Urbano Secundario de "Los Pinares".	-	607.238	35.141
NUS-15, Núcleo Urbano Secundario de "El Plantío".	S	148.219	8.893
NUS-16, Núcleo Urbano Secundario de "El Corazón de Jesús".	S	264.393	27.381
NUS-17, Núcleo Urbano Secundario de "El Mercadillo".	-	86.177	5.171
NUS-18, Núcleo Urbano Secundario de "La Corchuela".	-	56.208	3.372
NUS-19, Núcleo Urbano Secundario de "Dehesa de la Corchuela".	S	319.623	18.185

Fuente: PGM de Badajoz.

Según el PGM, la gestión de los mismos será diferenciada y se dividirá en 4 categorías, con condiciones distintas (Tabla 34), en función de las características de partida de cada urbanización:

- Categoría A: aquellos NUS o áreas de los mismos que provienen de la delimitación de las Áreas de Admisibilidad Residencial con parcelaciones de 5.000 m² en el PGOU de 1989.
- Categoría B: aquellos NUS o áreas de los mismos que provienen de la delimitación de las Áreas de Admisibilidad Residencial con parcelaciones de 500 m² en el PGOU de 1989.
- Categoría C: aquellos NUS o áreas de los mismos que provienen de la delimitación de las Áreas de Admisibilidad Específica, pero que por contener una cierta intensidad de uso residencial deben de desarrollarse de una manera especial.
- Categoría D: aquellas áreas de los NUS que han rebasado la delimitación de las Áreas de Admisibilidad del PGOU de 1989 (espacios destinados a la renovación de procesos de regularización).

Tabla 34.
Condiciones de uso y edificación por categorías de NUS.

	Categoría A	**Categoría B**	**Categoría C**	**Categoría D**
Densidad neta media de viviendas propuesta (viviendas/ha)	2,80	21,78	23,64	18,67
Densidad neta máxima de viviendas admisible (viviendas/ha)	3,00	22,50	24,50	19,50
Condiciones de parcelación (m²)	5.000	500	200	400
Edificabilidad (m² o m²t/m²s)	250	250	1,75 m²t/m²s	250
Retranqueos a linderos (m)	10	10	-	5
Altura de la edificación (m)	7,5	7,5	7,5	7,5
NUS	1,2 (en lo que se refiere al área ANP-1), 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19	5 y 16 (en lo que se refiere al área ANP-2)	2 (en lo que se refiere al área ANP-2) y 14 (en lo que se refiere al área ANP-2)	2, 6, 8, 10, 11, 12, 15 y 16

Fuente: PGM de Badajoz.

A pesar de la extensa relación, que logra abarcar la mayor parte del desarrollo rururbano de Badajoz (al crecimiento urbano en el SU correspondiente con los NUS, se deben sumar 1.065 viviendas ubicadas en el SUB asociado a éstos), ésta deja escapar una cifra nada despreciable de viviendas (1.050 residencias en SNU). En este grupo se incluyen todas aquellas dispuestas de forma diseminada, pero también algunos enclaves que, tanto a nivel morfológico como de colmatación, son similares a los clasificados como SU y SUB. Por otro lado, es muy destacable

que, a pesar de la existencia de parcelas intersticiales vacías y disponibles dentro de los NUS, los espacios exteriores tangenciales, clasificados como SNU, siguen experimentando procesos espurios de parcelación y urbanización (Figura 90). Este hecho podría estar alimentado por un mercado inferior de menor coste y la palpable disposición del Ayuntamiento de Badajoz por regular este tipo de enclaves.

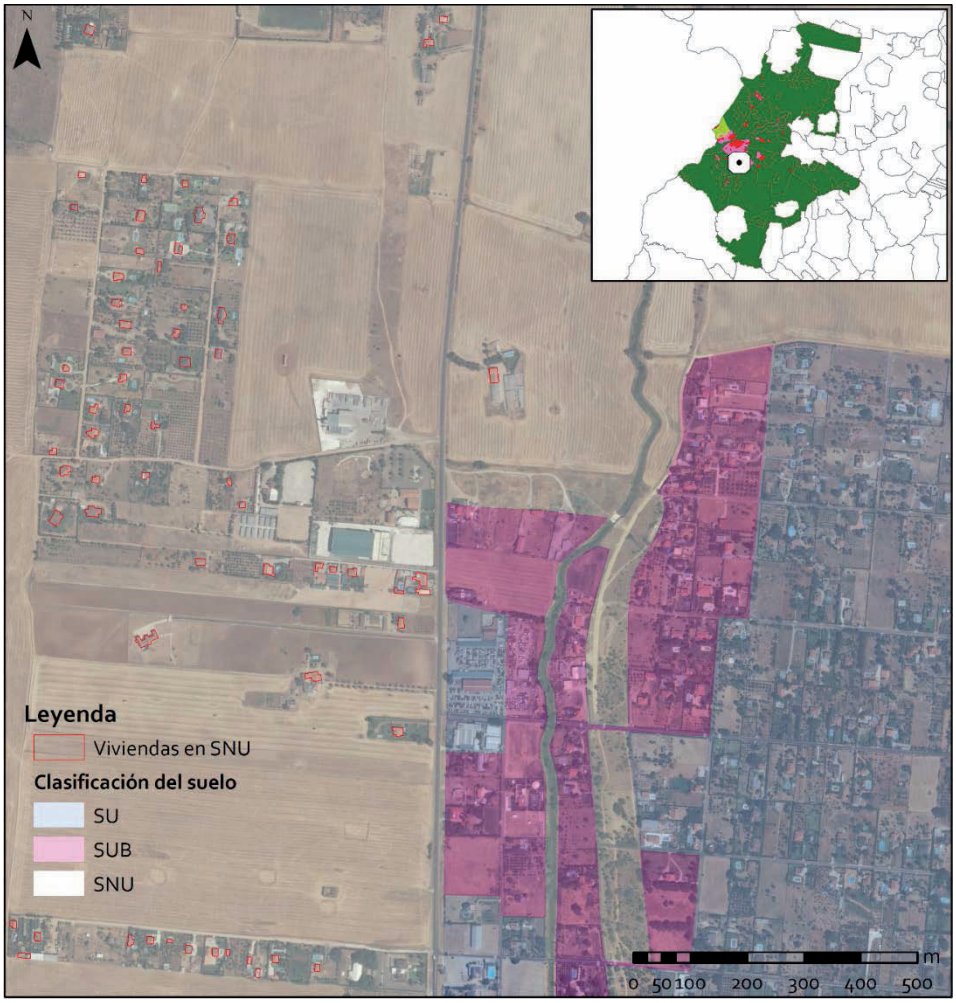


Figura 90. Proliferación irregular de viviendas en el límite exterior al SUB regularizador de Badajoz. Fuente: elaboración propia.

➔ *Belvís de Monroy*

Las NNSS de Belvís de Monroy constituyen el ejemplo por excelencia de las tentativas de las corporaciones locales del medio rural por regularizar y solventar el problema de la edificación irregular dispersa en sus términos municipales por la vía de la reclasificación.

Es preciso tener en cuenta que el municipio en cuestión ha protagonizado una dinámica poblacional positiva desde el Censo de Población y Viviendas de 1991, aunque, en la actualidad, tal crecimiento se encuentra estancado. A pesar de esta tendencia halagüeña, infrecuente en el medio rural extremeño y que, justificaría la aparición de SUB, es importante destacar que la proporción normal entre clases del suelo está descompensada de manera palmaria. De hecho,

la superficie que ocupa el SUB quintuplica (5,21) la que representa el SU (esta clase de suelo abarca dos núcleos de población, Belvís de Monroy y su pedanía, Casas de Belvís)[88].

El SUB está dividido en tres sectores, atendiendo los dos primeros a un objetivo claro, que además aparece expuesto de manera meridiana en la normativa urbanística:

> "Dos de estos sectores conocidos popularmente como "Urbanización La Narota" y "Urbanización Los Pinos", consisten en sendos núcleos de población, constituidos por agrupaciones de viviendas unifamiliares procedentes de una parcelación ilegal y de la ejecución de construcciones, igualmente al margen de la legalidad urbanística vigente. La magnitud de ambas actuaciones provoca que el objetivo prioritario de estas normas, al clasificar los terrenos ocupados por ambas urbanizaciones, es posibilitar la posterior legalización de las edificaciones consolidadas, así como posibilitar la completa urbanización de los terrenos, e incluso permitir la construcción regular de nuevas edificaciones, hasta agotar los limites otorgados por este planeamiento" (ALTAIS S.L., 2005, p. 125).

A estos dos sectores les acompaña un tercero, denominado SAU "Los Cerros". La finalidad de este último es proporcionar un uso dotacional (piscina municipal y campos deportivos) a los dos núcleos poblacionales del término municipal, Belvís de Monroy y Las Casas de Belvís, de ahí su ubicación intermedia en la carretera que une a ambos.

La justificación de los dos primeros sectores está desligada de criterios de crecimiento urbanístico de los núcleos, pues ninguna de estas "bolsas" de SUB es tangencial a ellos. Por lo tanto, el SUB de Belvís de Monroy atiende de forma mayoritaria a la necesidad de integrar en el planeamiento desarrollos residenciales preexistentes e irregulares.

Esta estrategia encauza las gestiones de la regularización de viviendas, haciendo el intento de desligarlas de los trámites propios del SNU (de carácter más individualizado e inmaterializables por las características propias de estas parcelas, según la redacción de la LSOTEX, en el año de aprobación de las NNSS). De hecho, la normativa urbanística contiene las fichas de ordenación para cada uno de los sectores, proporcionando unos criterios y, a la vez, unos límites para la legalización conjunta de las urbanizaciones. En ambos documentos, se reconoce como uso principal el residencial, aunque sin limitar la aparición de otras muchas actividades ligadas a la prestación de servicios. Al mismo tiempo se definen las parcelas mínimas, aunque este cálculo parte del estudio previo de la realidad del parcelario ya existente en cada uno de los ámbitos.

Sin embargo, condicionar la regularización a la aprobación adicional de un nuevo instrumento de planeamiento urbanístico, en este caso un PP, ha tenido consecuencias perjudiciales a la postre. Según las fichas de ordenación, no se establece en ninguno de los dos casos un plazo máximo para la aprobación, desarrollo y ejecución de un PP. El resultado ha sido que aún no se ha conseguido aprobar ni el PP referido a la Urbanización "Los Pinos", ni el correspondiente a

[88] Sólo El Gordo (6,28) y Castilblanco (5,79) superan esta proporción. En el primer caso, esta situación se debe a la construcción de un macro-complejo de ocio mientras que, en el segundo caso, se debe a una fuerte apuesta municipal por la reclasificación de terrenos para uso residencial, dotacional e industrial que no es soportada por el escaso crecimiento demográfico de la localidad.

la Urbanización "La Narota" (Tabla 35). Las causas de este fracaso se pueden encontrar en la difícil tramitación de un PP que cumpla las exigencias de la LSOTEX, así como en la falta de voluntad de parte de los propietarios que, por la prescripción de las infracciones, no verán amenazadas por derribo sus edificaciones. En este último caso, la regularización de las viviendas significaría para los propietarios un desembolso importante (costear las cesiones y los trabajos de urbanización), mientras que los beneficios no serían palpables en su cotidianidad (adecuación a la legalidad).

Tabla 35.
Condiciones de uso y edificación del SAU-1 "La Narota".

ORDENACIÓN DEL PLAN PARCIAL			
S.A.U.-1.- "LA NAROTA"			
CONDICIONES DE ORDENACIÓN			
SITUACIÓN: Próxima al núcleo urbano de Casas de Belvís.			
SUPERFICIE DEL SECTOR: 37,19 ha.			
CARACTERÍSTICAS DIMENSIONALES	**DENSIDAD:** 25 viv./ha.		
	PARCELA MÍNIMA: 1.200 m².		
	SUPERFICIES EDIFICABLES MAX: A definir por el Plan Parcial.		
GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO	**INSTRUMENTO DE DESARROLLO:** PLAN PARCIAL.		
	SISTEMA DE ACTUACIÓN: COMPENSACIÓN.		
	EQUIDISTRIBUCIÓN: PROYECTO DE COMPENSACIÓN.		
	URBANIZACIÓN: PROYECTO DE URBANIZACIÓN.		
	ORDENANZAS ESTÉTICAS: Según los arts. 10.8.1 y 10.8.2 de las Normas Urbanísticas.		
PLAZOS DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN	**PLAN PARCIAL:** No se establece.		
	DEBERES DE CESIÓN Y EQUIDISTRIB.: 6 meses desde aprobación del P.P. (orientativo).		
	EJECUCIÓN DE URBANIZACIÓN: 4 AÑOS DESDE APROB. DE NN.SS.		
	EJECUCIÓN DE EDIFICACIÓN: A DETERMINAR POR EL P.P.		
CONDICIONES DE ORDENACIÓN: Las indicadas en los planos de Ordenación.			
INFRAESTRUCTURAS VINCULANTES: Las indicadas en los planos de Ordenación.			
RESERVAS Y CESIONES: Las reservas se establecerán con arreglo al Anexo del Reglamento de Planeamiento, para Planes Parciales Residenciales. Las cesiones de suelo lucrativo se establecerán de acuerdo con el porcentaje establecido en la legislación vigente.			
CONDICIONES DE USO	**PRINCIPAL**	**RESIDENCIAL**	Cat. 1ª. Vivienda Unifamiliar.
	COMPATIBLES	**TERCIARIO**	Todas las Categorías
		DOTACIONES Y SERV. PÚBLICO	Todas las categorías excepto Cat. 12 Cementerio.
		INDUSTRIA Y ALMACÉN	D.- Talleres artesanales y pequeña industria. E.- Talleres de reparación del automóvil.
		ESPACIOS LIBRES	Todas las Categorías.
		VIARIO	Todas las Categorías.
		AGROPECUARIO EN MEDIO URBANO	Categoría 1ª.

Fuente: NNSS de Belvís de Monroy (ALTAIS S.L., 2005).

No obstante, la clasificación como SUB de estos conjuntos de viviendas es tan amplia dentro del municipio que permite reducir a la mínima expresión los datos sobre urbanización ilegal en el SNU, que contempla el análisis de esta tesis doctoral. Se trata de un ejercicio de máximos, cuya verdadera dimensión se aprecia en la proporción, antes expuesta, entre el tamaño del SU y el SUB.

A pesar de esto, el fenómeno rururbano sigue siendo una realidad en este ámbito. De hecho, en el entorno de la Urbanización "Los Pinos" (Tabla 36) se empiezan a detectar crecimientos externos a la delimitación del SUB, por lo que la extensión de este conjunto de viviendas volverá a ser un problema que atañe al SNU. Este caso concreto representa además uno de los grandes conjuntos de viviendas ilegales de toda Extremadura, ya que en él confluyen aproximadamente 350 viviendas repartidas entre Belvís de Monroy y los términos municipales colindantes (Saucedilla y Millanes de la Mata). Así, a las 250 viviendas ubicadas en el SNU de los municipios vecinos, deben unirse las más de 100 viviendas que se encuentran en el sector de SUB denominado SAU "Los Pinos". Esto pone de manifiesto la urgente necesidad de abordar el problema desde una perspectiva supramunicipal, en la que se propongan soluciones territoriales que sobrepasen las competencias municipales. En todo caso, esta propuesta será inviable sin una nueva redistribución competencial y de capacidades entre los instrumentos de planificación urbanística presentes en la ley, ya que la persistencia de instrumentos de planificación urbanística sin capacidad para clasificar SUB, como los PDSU, limitará acciones como las desarrolladas en Belvís de Monroy.

La aparición de la función residencial en el sector de "Los Pinos" se inició a finales de los años 70 y principios de la década de los 80. El análisis temporal a través del primer punto de control definido en la metodología muestra el escaso número de viviendas construidas en esas fechas. De hecho, dentro de la demarcación del SUB "Los Pinos" sólo se contabilizaban 7 viviendas. En cambio, el mayor incremento edificatorio tuvo lugar entre mediados de los 80 y mediados de los 90, alcanzando en 1998 un grado de consolidación del sector muy parejo al ahora existente.

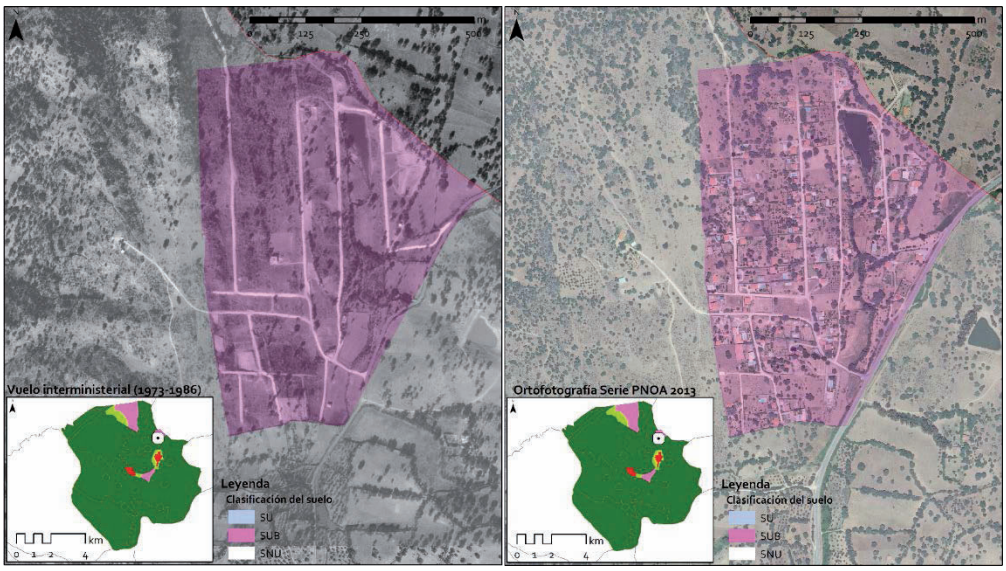


Figura 91. Proliferación de viviendas en el SAU-1 "La Narota" (Serie interministerial-PNOA 2013). Fuente: elaboración propia.

Con un similar ritmo y temporalidad ha evolucionado el incremento edificatorio en el SUB "La Narota", aunque bien es cierto que dentro de este sector se aprecia una mayor predisposición hacia este desarrollo por la presencia de parcelaciones (Figura 91). Este hecho se constata al consultar el vuelo interministerial (1977-1983) y descubrir la proliferación y densificación de la red caminera. En este mismo punto de control se registra la existencia de 2 viviendas, número que incrementa notablemente en 1998, cuando se contabilizan 59 viviendas dentro del todavía no delimitado sector de SUB. Esta presencia aumenta hasta las 76 viviendas que contiene en la actualidad la Urbanización "La Narota".

Tabla 36.
Condiciones de uso y edificación del SAU-2 "Los Pinos".

ORDENACIÓN DEL PLAN PARCIAL			
S.A.U.-2.- "LOS PINOS"			
CONDICIONES DE ORDENACIÓN			
SITUACIÓN: Cercanías de la Nacional-V.			
SUPERFICIE DEL SECTOR: 135,22 ha.			
CARACTERÍSTICAS DIMENSIONALES	**DENSIDAD:** 15 viv/ha.		
	PARCELA MÍNIMA: 2.000 m².		
	SUPERFICIES EDIFICABLES MAX: 0,15 m²/m².		
GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO	**INSTRUMENTO DE DESARROLLO:** PLAN PARCIAL.		
	SISTEMA DE ACTUACIÓN: COMPENSACIÓN.		
	EQUIDISTRIBUCIÓN: PROYECTO DE COMPENSACIÓN.		
	URBANIZACIÓN: PROYECTO DE URBANIZACIÓN.		
	ORDENANZAS ESTÉTICAS: Según los arts. 10.8.1 y 10.8.2 de las Normas Urbanísticas.		
PLAZOS DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN	**PLAN PARCIAL:** No se establece.		
	DEBERES DE CESIÓN Y EQUIDISTRIB.: 6 MESES DESDE APROBACIÓN DEL P.P.		
	EJECUCIÓN DE URBANIZACIÓN: 4 AÑOS DESDE APROB. DE NN.SS.		
	EJECUCIÓN DE EDIFICACIÓN: A DETERMINAR POR EL P.P.		
CONDICIONES DE ORDENACIÓN: Las indicadas en los planos de Ordenación.			
INFRAESTRUCTURAS VINCULANTES: Las indicadas en los planos de Ordenación.			
RESERVAS Y CESIONES: Las reservas se establecerán con arreglo al Anexo del Reglamento de Planeamiento, para Planes Parciales Residenciales. Las cesiones de suelo lucrativo se establecerán de acuerdo con el porcentaje establecido en la legislación vigente.			
CONDICIONES DE USO	**PRINCIPAL**	**RESIDENCIAL**	Cat. 1ª. Vivienda Unifamiliar.
	COMPATIBLES	**TERCIARIO**	Todas las Categorías
		DOTACIONES Y SERV. PÚBLICO	Todas las categorías excepto Cat. 12 Cementerio.
		INDUSTRIA Y ALMACÉN	D.- Talleres artesanales y pequeña industria. E.- Talleres de reparación del automóvil.
		ESPACIOS LIBRES	Todas las Categorías.
		VIARIO	Todas las Categorías.
		AGROPECUARIO EN MEDIO URBANO	Categoría 1ª.

Fuente: NNSS de Belvís de Monroy (ALTAIS S.L., 2005).

Para estudiar la utilidad y uso de la clasificación de estos sectores basta con fiscalizar el incremento edificatorio en cada uno de ellos, a partir de la entrada en vigencia de las NNSS (2005), así como el espacio libre existente. Este análisis muestra que el crecimiento ha sido nulo en el sector 1 "La Narota", mientras que en el sector 2 "Los Pinos" ha habido un incremento de 14 viviendas, pese a no estar aprobado el PP correspondiente, planeamiento imprescindible para autorizar las nuevas construcciones.

Esta comparación muestra cómo el sector 1 presenta una actividad inmobiliaria contenida por su menor tamaño y un mayor grado de colmatación parcelaria, mientras que el sector 2, además de ocupar una superficie mayor, también dispone de una cantidad superior de parcelas libres. Otro factor que incide es la disponibilidad de conexiones y la topografía, ya que los terrenos donde se ubica la urbanización "La Narota" son más abruptos y tienen una red caminera creada *ad hoc*, mientras que en la urbanización "Los Pinos" esta red caminera es más prolija y preexistente.

En todo caso, este hecho demuestra que la incidencia del planeamiento es relativa y todavía difícilmente evaluable. La colmatación de los sectores seguirá probablemente su curso, aun cuando no exista la aprobación de los previstos PP, e incluso el desarrollo rururbano saltará previsiblemente los límites del SUB establecidos para instalarse en el SNU, habida cuenta del insuficiente control urbanístico de las zonas analizadas, así como de su atractivo inmobiliario.

➔ *Cañaveral*

El municipio de Cañaveral, situado a medio camino entre la capital provincial, Cáceres, y el segundo núcleo más poblado de la provincia, Plasencia, está fuertemente condicionado por las vías de comunicación y su localización. Si bien la antigua carretera N-630, eje de conexión regional norte-sur, discurría por su casco urbano (con la actividad económica que esto le reportaba), la sustitución de su funcionalidad por la autovía A-66 ha revertido los beneficios anteriormente generados. Así, la nueva infraestructura, lejos de fijar a la población, acrecienta aún más el declive demográfico que la localidad sufre desde mediados del siglo pasado. Fruto de la situación demográfica producida por este declive (1.047 hab), Cañaveral es considerado un municipio rural profundo. A pesar de esta constante pérdida demográfica, las figuras de planeamiento urbanístico vigente en este municipio siempre han tenido capacidad para realizar una completa ordenación de todo su término municipal y proyectar un crecimiento futuro, como así han hecho. De este modo, su andadura a nivel instrumental se inició con unas NNSS aprobadas en 1985, para luego continuar con una renovación de las mismas, vigente desde 1995. Este último instrumento clasifica varios sectores de SUB, todos atendiendo a un ámbito aledaño clasificado como SU, bien sea el núcleo urbano principal, una pedanía o un polígono industrial.

El SU de este municipio presenta algunas particularidades. La esperada compacidad de los ámbitos clasificados como SU, propia del modelo urbano mediterráneo, no se cumple en la pedanía de Grimaldo. Este núcleo de población ubicado en el extremo nororiental del término municipal surgió vinculado a la, antes mencionada, carretera N-630. Su expansión tomó pronto una pauta dispersa que fue integrada como núcleo de población en la figura de planeamiento vigente, al clasificarlo como SU. Pese a que la vía de comunicación que lo conecta ha perdido su relevancia, el crecimiento residencial continúa, siguiendo patrones todavía más dispersos.

Los terrenos donde se localizan estos incrementos residenciales, emplazados entre la vía antes citada y la autovía A-66, son ahora clasificados por las NNSS como SUB. En términos estrictamente residenciales, el sector denominado como UG-1 aglutina 31 viviendas en una superficie de 15,62 ha (área estimada por las NNSS). Prácticamente todos los inmuebles tienen al menos 35 años de antigüedad. De hecho, se estima que desde la aprobación de las NNSS sólo se ha edificado una vivienda dentro del sector.

Las condiciones de uso y edificación (Tabla 37) dejan claro este carácter singular del sector desde el primer momento, ya que la normativa define su uso como "residencial extensivo", prohibiendo en todo caso tipologías propias de núcleos urbanos como el residencial colectivo. Otra similitud con respecto a las actuaciones llevadas a cabo en otros municipios es la elección del sistema de compensación para la gestión del PP que ordene el sector. De este modo, las NNSS se aseguran la participación privada y su protagonismo en la consecución de la urbanización. Sin embargo, esta aprobación no ha tenido lugar aún, al igual que en otros municipios estudiados en este epígrafe.

Tabla 37.
Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador de Cañaveral.

Condiciones de uso y edificación	Cantidad
Superficie total (m^2)	156.200
Uso característico	Residencial
Tipología de la edificación	Edificación aislada y edificación singular
Usos compatibles	Servicios, industrial categoría 1, equipamiento, espacios libres, infraestructuras y red viaria
Usos prohibidos	Residencial colectivo y resto de industrias
Parcela mínima edificable (m^2)	1.000[89]
Fachada mínima (m)	15
Fondo mínimo (m)	30
Densidad máxima de viviendas (viv./ha)	10
Superficie máxima suelo uso residencial (m^2)	120.000
Superficie máxima suelo uso servicios e industrial categoría 1 (m^2)	1.500
Superficie mínima suelo dotaciones (m^2)	18.432
Superficie resultante sucio otros usos (m^2)	16.268
Edificabilidad máxima en usos lucrativos (m^2/m^2)	0,25
Edificabilidad máxima respecto de la superficie total del sector (m^2/m^2)	0,20
Aprovechamiento tipo (m^2/m^2)	0,19
Cesión del aprovechamiento tipo (%)	15
Máxima ocupación de parcela	A fijar por el PP
Reserva para espacios libres, jardines (m^2/viv.)	15
Reserva para espacios libres, áreas de juego (m^2/viv.)	3
Reserva para centros docentes (m^2/viv.)	10
Reserva para equipamiento comercial (m^2/viv.)	2
Reserva de plazas de aparcamiento (plazas/viv.)	1

Fuente: NNSS de Cañaveral (1995). (adaptado).

[89] Las parcelas en esquina presentarán un frente de fachada mínimo a cada vía de 15 m y tendrán una superficie mínima de 500 m^2.

Si tenemos en cuenta que el origen de este crecimiento urbanístico es anterior a la aparición del primer instrumento de planeamiento del municipio, y que el incremento rururbano experimentado no hace más que replicar el modelo urbanístico del núcleo urbano que lo genera (Grimaldo), no se puede afirmar que la voluntad de esta clasificación urbanística de suelo sea estrictamente la regularización de las viviendas. No obstante, este mecanismo sí permite atestiguar la normativización de este modelo de crecimiento disperso, ejecutado obligatoriamente en forma de viviendas unifamiliares aisladas. En este caso, el escenario preexistente, la secuencia de desarrollo rururbano y la aprobación del planeamiento urbanístico, llevan a concluir el diagnóstico de ese modo.

Pese a lo expuesto, los análisis de las soluciones aportadas desde el planeamiento y el estudio del crecimiento rururbano en el municipio muestran que la expansión del núcleo poblacional de Grimaldo no es contenida por los terrenos clasificados como SU y SUB, sino que en el flanco meridional del núcleo se detectan viviendas, ubicadas en este caso en SNU. Este incremento edificatorio es coetáneo al registrado en los sectores de SUB, es decir, con más de tres décadas de antigüedad. Este desconcertante hecho desarma la lógica de la solución aportada, puesto que, ante un fenómeno idéntico, se practica un tratamiento dispar.

➔ Coria

Este municipio cacereño se constituye por su entidad demográfica (12.729 hab) y económica como cabecera de la comarca funcional del valle del Alagón y entorno. Domina la arista noroccidental de la región, siendo el nodo principal en cuanto a prestación de servicios para 34 municipios. Desde principios del siglo XX experimenta un incremento poblacional continuado, fruto de su capacidad para aglutinar buena parte de las pérdidas de efectivos demográficos de los municipios que le rodean, aunque en la actualidad esta tendencia se encuentra estancada. Los principales aportes demográficos recibidos provienen de aquellos municipios situados en su flanco oeste, es decir, fuera de la órbita de otros centros urbanos más relevantes (Plasencia) y, además, influenciados por las consecuencias negativas del efecto frontera (déficits de comunicaciones e infraestructuras transfronterizas).

En términos de planificación urbanística, Coria tiene vigentes unas NNSS desde 1990, aunque el proceso de aprobación de un PGM está muy avanzado (AP de 2018). El actual instrumento de planeamiento delimita 5 sectores de SUB, todos ellos tangenciales al SU. Las condiciones de uso y edificación no aparecen explicitadas dentro del documento[90], por lo que corresponderá a los PP (todavía no aprobados) su establecimiento.

Tres de los sectores (S-1, S-2 y S-3) cuentan con una presencia clara, aunque escasa, de edificaciones unifamiliares aisladas (preexistentes a su delimitación), una de las tipologías propias del desarrollo rururbano de Extremadura. Pese a que los sectores están adheridos al SU, se observa un crecimiento discontinuo entre el núcleo y las viviendas anteriormente citadas.

Esta presencia residencial previa data de finales de la década de los 70 y principios de los 80 (primer punto de control establecido en la metodología), por lo que su existencia es anterior a

[90] La fuente que provee los documentos de planeamiento (SITEX) cuenta con unos archivos de escasa calidad de digitalización, lo que ha dificultado tanto la lectura de la normativa como de los planos.

cualquier instrumento de planeamiento vigente en Coria. Así, dentro del sector 1 (13,38 ha), 8 de las 9 viviendas existentes estaban ya edificadas en este primer punto de control (la restante aparece registrada en el tercer punto de control, año 1998), mientras que en el colindante sector 2 (4,77 ha), las 2 viviendas existentes están ya registradas desde el vuelo interministerial. De este modo, ambos sectores, ubicados en el flanco occidental del núcleo urbano, carecen de actividad urbanística desde la aprobación de las NNSS.

Por otro lado, el sector 3 (12,02 ha), ubicado en el extremo oriental del núcleo urbano junto a la antigua carretera de acceso a Plasencia (EX-108), presenta desde el primer punto de control claros indicios de una parcelación urbanística y de su urbanización, como así demuestra su viario creado *ad hoc*, hoy deficientemente asfaltado-encementado (Figura 92). De las 12 viviendas edificadas actualmente en el sector, 4 datan de finales de la década de los 70 y principios de los 80, cifra que se mantiene hasta, al menos, el año 1998. De hecho, este sector muestra una actividad urbanística fluctuante, ya que carece de una reactivación edificatoria para uso residencial desde hace más de una década.



Figura 92. Urbanización residencial del Sector 3 de las NNSS de Coria.
Fuente: Google Street View (septiembre, 2012).

En conclusión, la aplicación de sectores de SUB en Coria ha sido útil para controlar la expansión residencial dispersa en las inmediaciones del núcleo (el crecimiento residencial en los sectores estudiados es próximo a cero), pero no para contener este modelo diseminado en el resto de su término municipal bajo formas irregulares y clandestinas. De hecho, esta localidad presenta uno de los mayores índices de desarrollo rururbano en el SNU, contabilizado en 952 viviendas.

➔ Fuente del Maestre

Fuente del Maestre, a pesar de sufrir la influencia del éxodo rural que experimentaron prácticamente la totalidad de los municipios extremeños, ha mantenido unas cifras demográficas (6.822 hab) que le permite seguir integrando el grupo de agrovillas de la región. Su localización cercana a la autovía A-66, así como la proximidad a centros urbanos de mayor envergadura (Almendralejo, Villafranca de los Barros y Zafra), que son también los principales proveedores de servicios, ha operado en este caso de manera fundamental para fijar a la

población. Este beneficio ha tenido como contrapartida una mayor presión urbanística sobre su territorio.

En clave de planificación urbanística, la figura de planeamiento vigente son unas NNSS aprobadas en 1992, que efectúan un tratamiento concreto y específico sobre el desarrollo rururbano. Sin embargo, este procedimiento especial contrasta con la magnitud que el fenómeno muestra en el SNU. En comparación con la entidad poblacional de la localidad, se puede hablar de unas cifras no muy abultadas, aunque preocupantes habida cuenta del alto índice de indisciplina urbanística (166 viviendas). Pese a ello, el instrumento de planeamiento contempla un sector de SUB específico, en el que actualmente hay construidas un total de 30 viviendas.

El sector de SUB, dedicado, según la normativa de las NNSS, a "ordenar la urbanización y posibilitar su consolidación y habitabilidad" tiene un tamaño de 9,08 ha, aunque el documento vigente lo "estima" en 8,2 ha. Se ubica a unos 4 km al sur del núcleo urbano principal, en la margen de la carretera EX-362 y cercano a la confluencia de ésta con la carretera N-432 (conexión Granada-Badajoz). Su emplazamiento, denominado "Tres Puentes" (Figura 93), da nombre a la urbanización, y goza de una excelente conectividad con la cabecera de la comarca funcional, Zafra, de la que sólo dista en 7 km (menos que el núcleo poblacional principal).

Por lo tanto, esta solución desde el planeamiento sirve para intentar regularizar un núcleo de población surgido a mediados de la década de los 80, como así demuestran las fotografías aéreas pertenecientes al segundo punto de control establecido en la metodología. En ese momento iniciático fueron edificadas la mitad de las residencias actuales, aumentando en 1998 ese peso relativo hasta casi el total de las viviendas edificadas en la actualidad.



Figura 93. Urbanización Tres Puentes.
Fuente: Google Street View (agosto, 2012).

Al igual que en otros municipios estudiados, se propone la aplicación de una serie de criterios de uso y edificabilidad que se implementarán gracias a la aprobación de un PP, aún no

redactado ni mucho menos aprobado. En caso de existir, el potencial PP deberá servir a todo el ámbito, y ser gestionado de manera privada. Esto quiere decir que el sistema utilizado será el de compensación, a través del cual, los propietarios deberán ceder gratuitamente a la Administración los viales totalmente urbanizados (incluidos los servicios de abastecimiento de agua, eléctrico y de vertidos de aguas residuales, que serán comunitarios), el 15% del aprovechamiento urbanístico del sector y los terrenos destinados a dotaciones. Este último elemento también queda definido en cantidad por la normativa, aunque no su ubicación, que deberá fijarse en el PP. Los estándares son los siguientes:

- 10% del sector dedicado a sistema de espacios libres de dominio y uso público.
- 5% del sector para servicios de interés público y social y centros docentes.
- 1 plaza de aparcamiento por cada 100 m² construidos.

Dentro de las condiciones edificatorias y de uso, resumidas en la siguiente Tabla 38, sólo cabe destacar que el uso global definido es el residencial y que éste, deberá ejecutarse en forma de viviendas aisladas, lo que diferencia a este sector del resto. Empero, se permiten otros como el terciario o el de servicios de infraestructuras y transportes. La clasificación como SUB significa dejar atrás su tradicional uso rústico, por lo que el uso agrícola (y el industrial) quedan prohibidos.

Tabla 38.
Condiciones de uso y edificabilidad del SUB regularizador de Fuente del Maestre.

Especificaciones	Cantidad
Parcela mínima (m²)	2.000
Fachada mínima (m)	25
Fondo mínimo (m)	40
Ocupación máxima en planta baja (%)	25
Número máximo de plantas	2
Altura máxima permitida (m)	7
Tipologías autorizadas	Edificación aislada
Usos permitidos	Residencial unifamiliar, terciario, servicios e infraestructuras
Aprovechamiento tipo (m²t/m²s)	0,07
Edificabilidad máxima de los equipamientos (m²t/m²s)	0,01
Edificabilidad global (m²t/m²s)	0,08
Número máximo de viviendas	20
Densidad máxima de viviendas (viv./ha)	2,5
Retranqueos mínimos a fachada (m)	10
Retranqueo mínimo a linderos (m)	5

Fuente: NNSS de Fuente del Maestre (1992). (adaptado).

Las especificaciones de la normativa son muy concretas, llegando incluso a definir el ancho mínimo de las vías de tráfico rodado y peatonales (6 m). Pese a esta concreción tan detallada, la normativa promueve unos estándares que ya han sido vulnerados en parte. Ejemplo de ello es el número máximo de viviendas del sector, fijado en una veintena. Para cuando el PP logre su aprobación, y suponiendo que exista una parálisis en la proliferación de viviendas, deberá enfrentarse a un ámbito que supera en 10 viviendas las permitidas por las NNSS.

Por último, cabe resaltar que la hipótesis de un estancamiento del desarrollo rururbano es altamente improbable. Como prueba de ello se muestra el crecimiento adyacente, pero exterior, al límite del SUB. Desde mediados de la década de los 90, el flanco meridional del sector está siendo ocupado por viviendas. En concreto, la edificación en el SNU está protagonizada por 4 viviendas, sobre las que caben varias alternativas, entre ellas la extensión del límite del SUB. No obstante, este mecanismo significaría el triunfo de la imposición fáctica de los hechos, un ejemplo de la voluntad municipal de seguir densificando la zona y el fracaso en la consecución de los objetivos que dieron origen al sector.

➔ *Guareña*

Este municipio pacense, ubicado en un punto central entre algunas de las localidades de mayor rango demográfico de Extremadura (Almendralejo, Don Benito y Mérida), ha mantenido una entidad poblacional muy notable (7.057 hab) en el contexto regional, gracias al dinamismo económico generado por la actividad agraria de regadío, propio de la comarca funcional de Don Benito-Villanueva en la que está integrado.

El instrumento de planeamiento urbanístico actual son unas NNSS, que cobraron vigencia en las postrimerías del periodo pre-LSOTEX (2001). Esta figura clasifica 6 sectores de SUB. Dos de ellos sirven para atender al crecimiento adyacente al núcleo principal, mientras que otro realiza la misma función, pero esta vez para la pedanía de Torrefresneda.

Un cuarto es utilizado para regular la actividad industrial aledaña a la estación de ferrocarril, situada de manera aislada a 4,5 km al noroeste del núcleo principal.

Mientras, los dos restantes, aunque con características disimiles, sirven para dotar de un carácter más flexible a la norma y permitir un crecimiento residencial en forma de edificaciones unifamiliares aisladas tipo chalé.

El primero de esta dupla, denominado "Estación Residencial", es anejo al sector industrial de la estación de ferrocarril (disgregado de este en el año 2008, vía modificación de las NNSS). En él, la función residencial tradicional está representada por cortijos, aunque desde un poco antes de la aprobación de las NNSS se registran nuevos crecimientos residenciales tipo chalé.

El segundo, nombrado como "Las Gamitas", demarca un núcleo poblacional tradicional, ligado al uso agropecuario. En él se estima la presencia de una veintena de edificaciones residenciales. Aquí, la mayor parte fueron construidas antes de la década de los 80, pero se experimentó una reactivación de la actividad constructiva entre mediados de la década de los 80 y los 90 del siglo pasado.

En consecuencia, estos últimos sectores se usan para ordenar el incipiente crecimiento urbanístico ligado a núcleos preexistentes, aunque no reconocidos como SU.

Como en cualquier otro sector de SUB, el desarrollo de éstos últimos debe vehicularse a través de sendos PP, que en la actualidad no existen. Si bien las NNSS derivan al PP la concreción de las condiciones de uso y edificación para el caso del sector "Las Gamitas", del que sólo precisan su tamaño (30.894 m^2), en el ejemplo del sector "Estación Residencial" se establecen los estándares desde la misma normativa. Son los siguientes (Tabla 39):

Tabla 39.
Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador (Estación Residencial) de Guareña.

Condiciones de uso y edificación	Cantidad
Superficie bruta ordenada (m^2)	162.716
Superficie residencial edificable objetiva (m^2/m^2)	113.901
Superficie residencial edificable subjetiva (m^2/m^2)	102.511
Superficie residencial neta resultante (m^2)	82.172
Cesión municipal (m^2/m^2)	11.390
Superficie edificable destinada a vivienda protegida (m^2/m^2)	28.475
Equipamiento comunitario (m^2)	22.780
Zona verde (m^2)	17.085
Aparcamiento plazas	513 (0,5 m^2 por cada 100 m^2 construidos)
Viario (m^2)	40.679
Edificabilidad del sector (m^2/m^2)	0,7
Parcela mínima (m^2)	250
Frente mínimo de parcela (m)	7
Fondo mínimo de parcela (m)	12
Ocupación máxima de la parcela (%)	70
Distancia mínima a linderos frontales (m)	2
Distancia mínima a linderos laterales (m)	1,5
Distancia mínima a linderos de fondo (m)	2
Altura máxima permitida	7,5
Número máximo de plantas	2
Uso principal	Residencial
Ordenación detallada	Programa de ejecución con PP
Sistema de gestión	Compensación

Fuente: NNSS de Guareña (2001). (adaptado).

En definitiva, se vuelve a practicar idéntico mecanismo que en otros municipios. Esto quiere decir que el sistema de gestión definido es el de compensación, cargando todos los costes sobre los propietarios del sector. La ejecución de las potencialidades de los PP, contribuirá a densificar y consolidar residencialmente núcleos prexistentes.

➔ *Guijo de Granadilla*

Esta pequeña localidad del norte de Extremadura tiene unas características que la sitúan en el grupo de municipios rurales profundos. Desde mediados del siglo pasado viene experimentando una imparable sangría demográfica que le ha hecho perder casi dos terceras partes de su población, llegando en la actualidad a los 548 habitantes. Su posición geográfica alejada de los principales núcleos urbanos de la región (a 30 minutos del más cercano, Plasencia) tampoco posibilita un sostenimiento socioeconómico, fundamentado en este momento en la actividad agraria, la producción hidroeléctrica (embalses de Guijo de Granadilla y de Gabriel y Galán) y, recientemente, el turismo rural. Realmente, las deficitarias infraestructuras de comunicación de su entorno más inmediato dificultan la implantación de nuevas actividades.

A pesar de la descripción municipal expuesta, Guijo de Granadilla tiene vigentes unas NNSS desde 1997 que clasifican SUB y que dotaron a la localidad de una capacidad suficiente para ordenar y gestionar el crecimiento urbanístico en su término municipal. Sorprendentemente, la proporción entre el SUB y el SU es una de las más notables, dentro de la región, a favor de la primera clase de suelo mencionada. Los sectores de SUB comprenden 0,54 km², mientras que los dos núcleos poblacionales (el principal y el poblado del embalse de Gabriel y Galán), clasificados como SU, suman 0,45 km².

En relación a su crecimiento urbanístico, éste se estima prácticamente nulo durante todo el periodo democrático. En la misma magnitud computa su crecimiento rururbano, que actualmente se compone dentro del SNU de tan sólo 29 viviendas, la mayor parte de ellas, cercanas a los núcleos de población existentes.

Sin embargo, existe una excepción en relación al crecimiento exterior a los límites urbanos en el borde de la presa del embalse de Gabriel y Galán (situado en el extremo septentrional del término municipal, a 4,2 km del núcleo urbano principal). Este enclave, denominado "Urbanización Majada Los Granados" (Figura 94), se localiza en el margen opuesto al que ocupa el poblado del embalse con respecto al rio Alagón.



Figura 94. Urbanización Majada Los Granados.
Fuente: Google Street View (julio, 2012).

Las NNSS demarcan en este espacio un sector de SUB, denominado Zona S-2, con una dimensión total de 14,80 ha, según la normativa, y de 19,80 ha, según los análisis espaciales realizados a través de SIG. Dentro de sus límites hay edificadas 31 viviendas, superando el número de inmuebles con esta función construidos en el SNU del término municipal. Su origen se estima cercano a finales de la década de los 70 y principios de los 80. Las primeras cuatro edificaciones residenciales, ubicadas en paralelo a la carretera EX-205, aparecen ya en el primer punto de control establecido por la metodología de esta tesis doctoral. Estas residencias iniciales son de tipo unifamiliar aislado, aunque el ámbito está compuesto en la actualidad por viviendas unifamiliares pareadas, e incluso en hilera.

Según la normativa urbanística, este sector se rige por las condiciones de uso y aprovechamiento especificadas en la siguiente Tabla 40 (diferentes de las originales y modificadas en el año 2004), que constatan una notable flexibilización de las exigencias en relación a la clasificación originaria de estos terrenos como SNU:

Tabla 40.
Condiciones de uso y edificación del SUB regularizador de Guijo de Granadilla.

Condiciones de uso y edificación	Cantidad
Actuación mínima (ha)	1
Parcela mínima (m^2)	250
Fachada mínima (m)	12
Densidad máxima de viviendas (viv./ha)	23
Aprovechamiento tipo (m^2/m^2)	0,50
Aprovechamiento lucrativo (%)	90
Cesión obligatoria de aprovechamiento (%)	10
Edificabilidad máxima sobre parcela neta (m^2/m^2)	0,75
Ocupación máxima sobre parcela neta (%)	50
Número máximo de plantas	2
Altura máxima	6,5
Retranqueo a linderos (m)	3

Fuente: NNSS de Guijo de Granadilla (1997). (adaptado).

Las NNSS definen, además, que la ubicación de las zonas verdes y las dotaciones sean colindantes con el río Alagón. También se establece la anchura mínima de las nuevas calles en 8 m para las de una dirección y en 10 m para las de doble dirección.

Las calles preexistentes deberán respetar una anchura mínima de 7 m. La localización tangencial de este sector con respecto al río provocará que sea necesario informe, previo a cualquier actuación, de la Confederación Hidrográfica del Tajo.

A diferencia del resto de ámbitos estudiados en otros municipios, este sector sí cuenta con un PP aprobado[91].

Sin embargo, todo el desarrollo residencial existente es anterior a la entrada en vigencia del mismo, puesto que éste ya lo era incluso con respecto a las NNSS. De este modo, el PP aprobado debe ser gestionado a través del sistema de compensación para que los propietarios de viviendas preexistentes puedan integrarse en el reparto correspondiente de beneficios y cargas urbanísticas.

El PP detalla las condiciones de uso y edificación, precisando el aprovechamiento global y lucrativo, así como las cesiones obligatorias de suelo a satisfacer por los propietarios. Se exponen en la siguiente Tabla 41:

[91] Resolución de 28 de mayo de 2009, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del Sector S2 en el paraje "Majada de los Granados", en Guijo de Granadilla (2010060469). Publicado en el DOE de 3 de marzo de 2010.

Tabla 41.
Condiciones de cesión y nivel de dotaciones del SUB regularizador de Guijo de Granadilla.

Aprovechamiento global			
Edificabilidad (m^2/m^2)	0,43		
Superficie (ha)	6,5		
Aprovechamiento lucrativo			
	m^2 suelo	m^2 edificables	nº de viviendas
Grupo 1. R parcelas mayores de 250 m^2	41.271,91	30.953,93	55
Grupo 1. C (comercial)	14.697,73	11.023,29	0
Grupo 1. RA (cesión al ayuntamiento, 10%)	6.531,97	4.898,97	22
Grupo 1. RC (protección pública, cesión al ayuntamiento, 10%)	2.195,44	1.646,58	3
Grupo 1. RP (protección pública)	18.885,29	14.163,96	45
Grupo 2. R parcelas mayores de 125 m^2	1.858,27	1.672,44	12
Grupo 2. RP (protección pública)	813,16	731,84	2
Total	*86.253,77*	*65.090,94*	*139*
Cesiones de suelo	m^2 suelo	m^2 edificables	
Usos públicos	0	0	
Zona verde pública	14.805,90	0	
Dotacional público	13.833,05	10.374,78	
Total cesiones	*28.638,95*	*10.374,78*	
Protección pública	21.893,89	16.542,38	
Aparcamiento	Públicos	Privados	
Plazas	565	153	
Gestión del suelo			
Sistema de actuación	Compensación		
Número de parcelas	153		
Superficie total	148.059		

Fuente: elaboración propia a partir del PP de la Urbanización Majada de los Granados.

En conclusión, el municipio de Guijo de Granadilla es el único de entre los estudiados dentro de este epígrafe que, además de delimitar un sector SUB para atender al desarrollo rururbano, ha conseguido aprobar un PP dedicado a la ordenación presente y futura de la urbanización establecida en las proximidades del embalse de Gabriel y Galán. Esto significa que la constitución de un núcleo urbano, integrable en un futuro dentro del SU bajo los parámetros que fija la legislación y la normativa, está garantizada. En este sentido, se ha logrado reconducir y regular el desarrollo rururbano, reduciendo de este modo su anarquismo espacial inherente y proporcionando una calidad urbana notable gracias a la obtención futura de dotaciones y servicios, a través de las cargas que sufraguen los propietarios.

➔ *Herrera del Duque*

Herrera del Duque, a pesar de su escasa entidad poblacional (3.557 hab), es considerada una de las cabeceras comarcales dentro del sistema de división funcional del territorio extremeño. Esta pequeña localidad rural juega este papel debido al contexto espacial que domina, sumido en la despoblación y el rápido vaciamiento demográfico. A pesar de la posición que ocupa dentro de su entorno más inmediato y la influencia que genera, derivada de la prestación de servicios a los municipios de menor tamaño, no logra asumir las pérdidas poblacionales de los pequeños municipios que la rodean.

Su PGM vigente, de reciente AD (2017), clasifica el suelo del término municipal en SU, SUB y SNU. El SUB está compuesto por 11 sectores, todos ellos tangenciales al SU, a excepción de uno. Precisamente este último, el sector 9-R, ubicado en el extremo occidental del término municipal, en los márgenes de la carretera BAV-7114, tiene como finalidad principal la regularización de viviendas clandestinas e ilegales. Este entorno, conocido como "La Barca", está favorecido por la buena conexión que le permite la carretera adyacente y tiene un alto atractivo urbanístico, debido a sus importantes valores paisajísticos y rurales, ya que se encuentra localizado junto a las aguas del embalse García Sola (Figura 95).



Figura 95. Establecimiento hostelero y viviendas en terrenos a las orillas del embalse de García Sola, clasificados como SUB (sector 9-R) en Herrera del Duque.
Fuente: www.wikiloc.com

Según la ficha de ordenación de este sector de SUB, la finalidad regularizadora se fundamenta en dos mandatos emanados de la Administración Regional. Así, la DG de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura solicita en su Documento de Referencia (punto 3.1.) "la ordenación de las zonas donde existen actualmente construcciones incontroladas fuera de suelos destinados a tal fin, sobre SNU y presenten un foco de contaminación tanto de las aguas superficiales como subterráneas". La urbanización de "La Barca", a orillas de un embalse y primigeniamente sobre SNU, cumple estas dos características.

Para salvaguardar la calidad de las aguas, el equipo redactor del PGM propone la implantación de depuradoras compactas por parcelas. Según el propio documento, esta solución estaría apoyada por razones económicas, ya que sería más asequible económicamente el establecimiento de este modelo que la construcción de una red unitaria y su correspondiente estación depuradora, o la conexión con la municipal a 10 km de distancia. Esta medida reforzaría el carácter autónomo de una urbanización separada 11 km del núcleo urbano principal y evitaría que los gastos de mantenimiento de un servicio prestado a un conjunto de viviendas con origen clandestino corrieran a costa de toda la población de la localidad. Sin embargo, cualquier medida de este tipo, así como la legalización de estas viviendas, estará pendiente de las determinaciones tomadas por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, ya que los terrenos donde éstas se implantan están dentro del Dominio Público Hidráulico.

En la misma línea se concibe la contribución de este sector a las reservas de suelo preceptivas, que se fijan específicamente para las zonas verdes (3.601,74 m²) y los equipamientos (4.802,32

m²). Es decir, la normativa apunta preferentemente a la monetización de las mismas y su ejecución próxima al núcleo urbano principal. Esta estrategia supone asumir la consolidación de un espacio urbano "de segunda categoría" en cuanto a estándares urbanísticos, aunque simultáneamente disminuiría el atractivo inmobiliario del sector, lo que podría reducir la implantación de nuevas residencias dentro del propio SUB o los espacios aledaños clasificados como SNU. De hecho, esta estrategia de reclasificación de suelo no alcanza a la totalidad del fenómeno rururbano en el municipio. La proliferación de viviendas en el SNU de Herrera del Duque ha sido gestionada a través de otros mecanismos regulados por la disposición adicional quinta de la LSOTEX, que estudiaremos en el siguiente capítulo.

La reclasificación a SUB de este ámbito espacial requiere el establecimiento de unas determinaciones urbanísticas más exhaustivas de las vigentes para el SNU. Así, este sector, con un tamaño de 240.116 m², define el uso residencial como global y fija unas densidades de ocupación máxima en 4 viviendas por ha. En la actualidad, este sector congrega 52 viviendas, de lo que resulta una densidad de 2,17 viv./ha. Debido a que la demarcación vigente tiene apenas un año, resulta imposible comprobar si ésta generará crecimientos residenciales exteriores a su perímetro, como sí ha ocurrido en otros casos.

La parcela mínima edificable para las nuevas construcciones queda establecida en 5.000 m², aunque se permitirá la construcción de nuevas viviendas en las parcelas preexistentes al PGM cualquiera que sea su tamaño. Con esta medida se consiente la densificación y consolidación del sector hasta el máximo que permite la distribución parcelaria actual, al mismo tiempo que se limita la atomización parcelaria y el surgimiento de un mercado de compra-venta de parcelas para la construcción de viviendas.

La normativa define otros parámetros globales como la edificabilidad bruta de todo el sector, que fija en 0,1 m²/m². Para ello, cada parcela deberá respetar una edificabilidad máxima de 250 m². Entre los parámetros edificatorios adicionales, los más relevantes son una altura máxima permitida de 7,5 m, ejecutables en 2 plantas, y una separación mínima a linderos de 15 m.

Todas las medidas expuestas deberán ser recogidas en un PP y un Proyecto de Urbanización del sector (todavía no desarrollado). El PGM define que este PP se gestione de forma indirecta, lo que afianza de nuevo la autonomía de la urbanización. Sin embargo, no se establece plazo alguno obligatorio para su aprobación y puesta en marcha, sino que únicamente, a nivel indicativo, se señala el tercer quinquenio desde la aprobación del PGM, es decir, el último nivel en el orden de prioridades.

➔ *Jaraíz de la Vera*

Este municipio, enclavado en la parte central de la comarca natural de La Vera, es uno de los que mejor ha soportado el descenso poblacional provocado por el éxodo rural, con una pérdida de 1.339 efectivos demográficos entre el censo del año 1960 y el del año 2011. Su papel predominante dentro de este contexto comarcal ha sido clave para mantener su población, que actualmente se cifra en 6.514 habitantes. No obstante, la influencia de la cercana Plasencia se hace notar, por lo que su población báscula sobre este centro urbano, principalmente a la hora de demandar actividades comerciales y de servicios. Sus NNSS, vigentes desde 1994, han adoptado distintas soluciones para gestionar el desarrollo urbano más allá de los límites de su

núcleo poblacional principal. Así, la ya estudiada aplicación del SNUV, se complementa con la delimitación de un sector de SUB, que sirve para ordenar el crecimiento residencial en el "paraje del Campanero" (denominado por las NNSS como SAU-50; SUZ-12).

Este sector de SUB, que tiene una superficie total de 48.962 m² según la ficha de ordenación, está ubicado a escasos 2 km al norte del núcleo de población principal, conectado a él a través de la carretera CC-17.3. La presencia edificatoria es ínfima, pues dentro de sus límites sólo hay construidas 3 viviendas. Teniendo en cuenta que la intencionalidad de este ámbito es regularizar la situación residencial preexistente y proveer al municipio de un ámbito para la expansión urbanística dispersa, parece inadecuado el área escogida y/o su tamaño, mucho más si tomamos en consideración el desarrollo residencial anexo, pero exterior a este sector. Sólo una de las tres viviendas existentes en el sector es posterior a la aprobación del instrumento de planeamiento vigente (en el periodo comprendido entre 1998 y 2002), mientras que las dos restantes fueron edificadas a mediados de los años 80.

Según las condiciones de uso y edificación contenidas en las NNSS, este sector sólo tendrá capacidad para 20 viviendas (significando una densidad máxima de 4,08 viviendas por ha), pero antes será necesaria la aprobación de un PP. Además, como es usual en este tipo de mecanismos, el sistema de actuación a emplear deberá ser el de compensación. La edificabilidad bruta definida será de 0,08 m²/m², que se corresponde con 3.917 m² edificados. En cuanto a las cesiones, éstas se determinarán en el futuro PP. En definitiva, la gestión del desarrollo rururbano en el municipio de Jaraíz de la Vera se muestra claramente insuficiente, a pesar de la aplicación de dos estrategias de manera conjunta (SNUV y SUB para desarrollo rururbano). Basta con exponer que dentro del SNU de su término municipal hay edificadas 274 viviendas, para evidenciar los déficits de las soluciones propuestas.

➔ *Los Santos de Maimona*

Esta localidad ostenta una entidad poblacional muy relevante en el contexto extremeño (8.137 hab), aunque su posición cercana a Zafra (cabecera de comarca funcional) relega su papel a nivel territorial, en cuanto a prestación de servicios, al ámbito estrictamente local. No obstante, la simbiosis creada entre ambos municipios le permite mantener tanto su población como su actividad socioeconómica, crecientes desde el inicio del periodo autonómico.

En relación al planeamiento urbanístico, Los Santos de Maimona tiene vigente un PGM desde el año 2011. Esta figura ordena el crecimiento urbanístico alrededor del núcleo, disponiendo los sectores de SUB de forma radial, y creando, además, la reserva para un sistema viario de ronda. Se trata de una delimitación desproporcionada en lo superficial, ya que de ella resulta una de las relaciones entre SU y SUB más descompensadas (a favor de ésta última) a nivel municipal de toda Extremadura (2,84 km² de SU, por 3,68 km² de SUB). A pesar de esta vocación por mantener la compacidad urbana, varios sectores de SUB se superponen a crecimientos residenciales dispersos, ejecutados en tipología de chalé. Ante la imposibilidad de controlar este tipo de crecimiento, cifrado en 119 viviendas, se ha decidido por incorporar el mismo al SUB, aunque dejando fuera (y, por lo tanto, aún en SNU) 229 viviendas repartidas por todo el término municipal. El SUB se divide en 31 sectores, aunque el desarrollo residencial preexistente se registra en 21 de ellos. No obstante, la presencia de viviendas sólo es notoria en algunos de estos ámbitos. La relación es la siguiente (Tabla 42):

Tabla 42.
Condiciones de uso y edificación de los sectores del SUB regularizador de Los Santos de Maimona.

	S-1.2	**S-2.1**	**S-2.2**	**S-3**	**S-4**	**S-6.1**	**S-6.2**
Superf. neta (m^2)	370.548	162.621	137.947	125.788	88.941	138.968	64.736
Ordenador por	PGM	PP	PP	PP	PP	PP	PP
Edificabilidad (m^2/m^2)	0,57	0,57	0,57	0,57	0.57	0,65	0,65
Superf. máx. edificable (m^2)	211.212	92.694	78.630	71.699	50.696	90.329	42.078
Densidad de viviendas (viv./ha)	40	30	30	30	30	-	-
Número máx. de viviendas	1.482	488	414	377	267	-	-
Viviendas preexistentes	2	2	1	4	3	3	1
Uso global	R	R	R	R	R	I	I
Usos compatibles	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL
Dotaciones públicas (m^2)	73.924	32.443	27.520	25.095	17.744	20.845	9.710
Espacios libres (m^2)	37.055	16.262	13.795	12.579	8.894	13.897	6.474
Plazas de aparcamiento	2.112	927	786	717	507	903	421
VPP	741	244	207	189	133	0	0
Cesión del aprovechamiento lucrativo (m^2t)	21.121,24	9.269,40	7.862,98	7.169,92	5.069,64	9.032,92	4.207,84

	S-6.3	**S-6.4**	**S-7.2**	**S-7.4**	**S-8.1**	**S-8.2**	**S-8.3**
Superf. neta (m^2)	67.927	400.860	96.385	66.615	40.617	55.643	46.691
Ordenador por	PP	PP	PP	PGM y PP	PP	PP	PP
Edificabilidad (m^2/m^2)	0,65	0,65	0,65	0,65	0,30	0,30	0,30
Superf. máx. edificable (m^2)	44.153	260.559	62.650	43.300	12.185	16.693	14.007
Densidad de viviendas (viv./ha)	-	-	50	50	25	25	25
Número máx. de viviendas	-	-	482	333	102	139	117
Viviendas preexistentes	1	11	1	3	8	5	6
Uso global	I	I	R	R	R	R	R
Usos compatibles	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL
Dotaciones públicas (m^2)	10.189	60.129	21.928	15.155	4.265	5.843	4.903
Espacios libres (m^2)	6.793	40.086	9.639	6.662	4.062	5.564	4.669
Plazas de aparcamiento	442	2.606	627	433	122	167	140
VPP	0	0	241	167	51	70	58
Cesión del aprovechamiento lucrativo (m^2t)	4.415,26	26.055,90	6.265,03	4.329,98	1.218,51	1.669,29	1.400,73

	S-8.4	**S-8.5**	**S-9.1**	**S-9.2**	**S-10.1**	**S-11**	**S-14**	**S-15**
Superf. neta (m^2)	120.074	131.263	175.578	158.108	137.091	59.458	24.041	40.715
Ordenador por	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PP
Edificabilidad (m^2/m^2)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,65	0,65	0,3	0,3
Superf. máx. edificable (m^2)	36.022	39.379	52.673	47.432	89.109	38.648	7.212	12.215
Densidad de viviendas (viv./ha)	25	25	25	25	-	-	25	25
Número máximo de viviendas	300	326	439	395	-	-	60	102
Viviendas preexistentes	1	2	15	28	1	1	13	7
Uso global	R	R	R	R	I	AG	R	R
Usos compatibles	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL	T, D, EL
Dotaciones públicas (m^2)	12.608	13.783	18.436	16.601	20.564	8.919	2.524	4.275
Espacios libres (m^2)	12.007	13.126	17.558	15.811	13.709	5.946	2.404	4.072
Plazas de aparcamiento	360	394	527	474	891	386	72	122
VPP	150	164	219	198	0	0	30	51
Cesión del aprovechamiento lucrativo (m^2t)	3.602.22	3.937,89	5.267,34	4.743,24	8.910,92	3.864,77	721,23	1.221,45
Claves: R=Residencial; I=Industrial; AG=Agroganadero; T=Terciario; D=Dotaciones; EL=Espacios Libres.								

Fuente: PGM de Los Santos de Maimona (2011) y base de datos de la tesis doctoral. (adaptado).

Teniendo en cuenta los datos obtenidos, se pueden destacar, en cuanto al número de viviendas que contienen, los sectores S-6.4, S-8.1, S-9.1, S-9.2, S-14 y S-15. Estos 6 sectores aglutinan 68,91% de las viviendas preexistentes en el SUB. Pese a ello, la mera presencia de una vivienda anterior a la clasificación de un terreno como SUB, obligará a tomarla en consideración, bien sea para su regularización y contribución a las cargas urbanísticas correspondientes (condicionará en este caso la ordenación propuesta), o en casos más concretos, para el establecimiento de medidas contra la vivienda y sus propietarios.

La disposición de los sectores ocupados y de las viviendas que han quedado fuera de la delimitación de SUB, indica que el desarrollo residencial rodea el núcleo urbano principal por todos sus flancos. No se aprecian diferencias notables en función de la zona, por lo que la mayor representatividad del uso residencial preexistente en los sectores depende en buena medida de la zonificación propuesta por el PGM.

No obstante, es preciso resaltar sectores como el S-14 y S-15, donde su carácter aislado (rodeado de SNU) y una parcelación regular y atomizada (signo de procesos de parcelación ilegal), constituyen evidencias del carácter irregular de las edificaciones. Particularmente, el sector S-14 presenta una colmatación parcelaria completa por el uso residencial (13 viviendas), según el análisis a través de la ortofotografía. Esta coyuntura se manifiesta desde el año 2005, tras un crecimiento vertiginoso desde el 2002, en el que se pasó de 5 viviendas construidas al número actual.

Los mismos signos de parcelación irregular se muestran en la zona y sectores situados al sureste del núcleo urbano principal. De hecho, aquí es donde se ubican los sectores de SUB con mayor número de viviendas. En atención a las características del parcelario (muy pequeño y regular), la tendencia de crecimiento observada y el abandono de la función productiva agrícola, se puede afirmar que, de producirse una demora en la aprobación del PP correspondiente (como así está ocurriendo), las posibilidades de materializar este instrumento de desarrollo según la redacción original disminuirán rápidamente.

En síntesis, la delimitación de sectores de SUB sobre un mismo espacio, pero con objetivos distintos (regularización de lo preexistente y ordenación de los nuevos desarrollos), aunque a veces yuxtapuestos, dificultará una correcta consecución simultánea de éstos. Si la ejecución urbanística sigue las tendencias actuales del mercado inmobiliario y una lógica de compacidad, la transformación de los terrenos limítrofes con SU postergará la ordenación de sectores más alejados, pero muy colmatados por viviendas. Este hecho no impedirá que, como hasta ahora, el desarrollo residencial siga produciéndose, fuera o dentro de la legislación y normativa urbanística.

➔ *Navalmoral de la Mata*

La localidad de Navalmoral de la Mata es una de las más importantes de Extremadura tanto en términos demográficos (17.297 hab) como económicos. Fruto de esta relevancia, este municipio extiende su influencia como cabecera de comarca funcional tanto al norte, afectando a la mitad oriental de la comarca natural de La Vera, como al sur, en las estribaciones septentrionales de la sierra de las Villuercas. Su dominio territorial a oeste y este se ve drásticamente reducido por otros núcleos de mayor envergadura (Plasencia y Talavera de la Reina, este último en otra CCAA), con los que conecta a través de vías de comunicación rápidas (autovías), pero también por ferrocarril.

En consecuencia con esta posición predominante dentro del costado nororiental de la CCAA y su dinamismo urbanístico (derivado de su capacidad para atraer población de los pequeños municipios vecinos rurales), la figura de planeamiento vigente es un PGM desde el año 2005.

Este instrumento clasifica varios sectores de SUB, atendiendo a las necesidades para la implantación de industria dentro del término municipal, así como al crecimiento urbanístico del núcleo, que por cuestiones topográficas e infraestructurales se ejecuta a los costados oriental y occidental del núcleo urbano.

El crecimiento rururbano sobre SNU se localiza predominantemente disperso, lo que no impide ciertas concentraciones residenciales al noroeste del término municipal (en la margen occidental de la carretera que une Navalmoral de la Mata y Rosalejo) y en todo el flanco nororiental del núcleo urbano. Así, con la nueva zonificación urbanística, algunos de estos crecimientos quedan ubicados ahora en SUB. Esto ocurre en el sector 7, ubicado de forma anexa al oeste del núcleo, y en los sectores 5 y 6, localizado de modo adyacente al núcleo, pero en la parte oriental del mismo.

Si bien la presencia de viviendas en el primero de ellos resulta ínfima (5) y concentrada en una pequeña porción de terreno situada en el límite meridional del sector, el desarrollo residencial

en los otros dos sectores es mucho más relevante. En primer lugar, porque el número de viviendas es superior (16 en el sector 5 y 9 en el sector 6), en segundo lugar, debido a un tamaño inferior de los sectores, y en tercer y último lugar, porque el desarrollo residencial en los sectores 5 y 6 es más reciente, reactivado desde principios de siglo, mientras que en el sector 7, el desarrollo proviene mayoritariamente de mediados de la década de los 80 y está estancado.

Tabla 43.
Condiciones de uso y edificación de los sectores del SUB regularizador de Navalmoral de la Mata.

	Sector-5		Sector-6			Sector-7
	UA-5.1	**UA-5.2**	**UA-6.1**	**UA-6.2**	**UA-6.4**	
Superficie aproximada (m^2)	33.900	75.600	42.500	38.700	26.100	307.000
Sistema de gestión	Compensación	Compensación	Compensación	Compensación	Compensación	Compensación
Número máximo de viviendas	155	345	112	96	60	368
Número de viviendas preexistentes	1	15	2	4	3	5
Edificabilidad máxima (m^2/m^2)	0,70	0,70	0,35	0,35	0,35	0,25
Uso prioritario	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial
Tipología de vivienda	Colectiva y unifamiliar	Colectiva y unifamiliar	Colectiva y unifamiliar en hilera	Unifamiliar en hilera	Unifamiliar y colectiva	-
Uso permitido	Terciario y Equipamientos	Terciario y Equipamientos	Terciario y Equipamientos	Terciario y Equipamientos	Terciario y Equipamientos	Terciario, Equipamientos y Artesanal

Fuente: PGM de Navalmoral de la Mata (2005). (adaptado).

Según la normativa, todos los sectores afectados definen el uso residencial como prioritario (Tabla 43). Sin embargo, la tipología preexistente (unifamiliar aislada) sólo queda validada de forma explícita en tres unidades de actuación de 2 sectores (UA-5.1, UA-5.2 y UA-6.4). En el resto, o queda prohibida al permitirse la vivienda unifamiliar sólo en forma de hilera o no se especifica la tipología (sector 7). Esto significa que, de ejecutarse el planeamiento según lo previsto, se establecerá un cambio de modelo urbanístico en el cual se combine la tipología edificatoria colectiva y la unifamiliar (preexistente o de nueva planta), reduciendo la densidad edificatoria del núcleo urbano, pero anulando la dispersión edificatoria adyacente.

Teniendo en cuenta la división de los sectores en diferentes unidades de actuación, de superficie reducida, y la escasa ocupación de las delimitaciones propuestas (sólo 30 viviendas en un ámbito total que comprende 52,38 ha y con una capacidad, definida por el PGM, para 1.136 viviendas), todavía será posible reconducir a la vía legal el crecimiento urbanístico preexistente y, además, hacerle partícipe de los mecanismos de equidistribución sin tener que recurrir a herramientas como la monetización de cesiones. Para ello, antes será obligatoria la aprobación de un PP, y la integración de estos propietarios en la Junta de Compensación. Estas soluciones, por el contrario, no podrán implementarse de igual manera en aquellos suelos contiguos al SU (zona norte) o más alejados, todavía clasificados como SNU. Esto se debe a la

mayor dispersión de las viviendas (con la consiguiente afectación superior de terrenos) y la irregularidad de las parcelas ya edificadas.

En síntesis, aunque la delimitación de sectores de SUB se aplique a terrenos colonizados por viviendas unifamiliares aisladas, la ubicación de éstos y el ínfimo número de inmuebles afectados, parecen indicar que la motivación principal del cambio de clase de suelo obedece a continuar la tendencia, en términos de localización, de la expansión del núcleo urbano principal del municipio. Además, las viviendas potencialmente regularizables a través de este método sólo significan un volumen equiparable al 9,65% de las viviendas construidas en el SNU. En todo caso, si la motivación de partida hubiera tenido esta naturaleza, existen enclaves en el SNU, que por número de viviendas hubieran sido un objetivo preferente sobre los actualmente afectados (conjunto de viviendas en la carretera entre Navalmoral de la Mata y Rosalejo).

➔ *Plasencia*

Este municipio, situado en la parte centro-septentrional de la región, es el cuarto núcleo urbano más importante de la CCAA en términos demográficos (40.360 hab), sólo superado por aquellas localidades que tienen una función como capital, ya sea provincial (Badajoz y Cáceres) o autonómica (Mérida). Esta relevancia urbana se traslada a su grado de influencia territorial, por lo que es cabecera de su macrocomarca funcional, la cual comprende además de la comarca propia, las de Coria y Navalmoral de la Mata.

Su figura de planeamiento urbanístico se corresponde con su papel significativo dentro de la región, así como su dinámica y necesidades urbanísticas. El PGM de Plasencia, vigente desde el año 2015, presta una especial atención al desarrollo rururbano del municipio, fundamentalmente el ubicado en el SNU (525 viviendas). Este crecimiento toma una magnitud de particular importancia (con generalizado signo irregular) en la Sierra de Santa Bárbara, localizada en el extremo oriental del término municipal y cercana al núcleo poblacional principal de Plasencia.

La figura de planeamiento realiza un tratamiento urbanístico dispar de la sierra en función de la cota altitudinal y los valores paisajístico-ambientales de los que gozan los terrenos afectados. Así, las partes más altas son clasificadas como SNUP, las intermedias como SNUC, y la parte más baja, adyacente al SU y a la carretera N-110, como SUB. Esta última fracción de terreno comprende, según el PGM, una dimensión total de 643.649 m², repartidos en tres sectores (Tabla 44):

Tabla 44.
Características básicas de los sectores del SUB regularizador de Plasencia.

Identificador	Nombre	Superficie (m²)	Nº de viviendas preexistentes
S-R13	Los Rayos	174.881	14
S-R14	El Olivar	195.566	12
S-R15	Los Mártires	273.202	16

Fuente: elaboración propia.

Dentro de todos ellos se observa la preexistencia de la función residencial, materializada en 42 viviendas según el último punto de control. No obstante, esta presencia se registra desde el

primer punto de control, aunque con una magnitud notablemente inferior (20 viviendas), que se incrementó principalmente desde mediados de los años 80 hasta mediados de los 90 del siglo pasado. Estas viviendas, ahora en el SUB, constituyen el origen de uno de los principales conjuntos de viviendas en SNU de Extremadura, puesto que el proceso urbanizador se inició en las cotas más bajas para luego ir colonizando las más altas.

Tabla 45.
Condiciones de uso y edificabilidad del SUB regularizador de Plasencia.

	S-R13 "Los Rayos"	**S-R14 "El Olivar"**	**S-R15 "Los Mártires"**
Superficie máxima edificable (m^2)	104.928,65	117.339,86	163.920,95
Coeficiente de edificabilidad (m^2/m^2)	0,60	0,60	0,60
Aprovechamiento medio (m^2/m^2)	0,72	0,74	0,74
Uso global	Residencial media densidad	Residencial media densidad	Residencial media densidad
Uso mayoritario	Plurifamiliar	Plurifamiliar	Plurifamiliar
Superficie residencial edificable (m^2)	89.189,35	99.738,88	139.332,81
Superficie dotacional (m^2)	2.399,50	7.308,79	5.829,00
Número de viviendas	874	978	1.366
Densidad de viviendas (viv./ha)	50	50	50

Fuente: PGM de Plasencia (2015). (adaptado).

El desarrollo de estos sectores, a través de sendos PP que definirán su ordenación detallada, tendrán que tener en cuenta las edificaciones actualmente existentes (Tabla 45). *De facto*, estas viviendas deberán quedar regularizadas, una vez que se desarrolle el PP, cuyo plazo de programación se establece en un tiempo máximo de 4 años a partir de la aprobación del PGM. La escasa magnitud del fenómeno rururbano en este espacio (aun así, superior al registrado en muchos términos municipales de Extremadura), parece indicar que la reclasificación de estos terrenos atiende, no al intento de legalizar crecimientos espurios, sino a la voluntad tradicional de guiar el crecimiento urbano en esta zona con menores pendientes. De hecho, buena parte de los tres sectores analizados se corresponden con sectores de SUB delimitados por la anterior figura de planeamiento urbanístico (PGOU de 1997), denominados como "SUB no programado de ciudad integrada".

La coincidencia espacial entre la zona de expansión urbana de una ciudad tan importante para Extremadura y un área de altos valores paisajístico-ambientales, unida a la preexistencia del desarrollo rururbano, dificultan una salida a la situación generada. El agravio comparativo entre propietarios de viviendas irregulares de las zonas más bajas clasificadas como SUB, las intermedias del SNUC y las más altas del SNUP, resulta además de inevitable, necesario en términos de demanda debido al dinamismo urbanístico del municipio.

➔ *Valverde de Mérida*

Este pequeño municipio presta una especial atención, desde el planeamiento urbanístico, al tratamiento de su desarrollo rururbano. La lógica influencia de Mérida (por su proximidad), ha

incrementado el nivel de artificialización del SNU, en el que la implantación de viviendas ha resultado muy relevante. Como examinamos con anterioridad, sus NNSS han practicado dos acciones conjuntas para controlar y regular este tipo de crecimiento. Por un lado, se han dotado de una categoría de SNUV (de corte proteccionista y muy amplia en términos espaciales), mientras que, por otro lado, se ha clasificado como SUB un enclave ya urbanizado. Este sector de SUB, alejado del núcleo urbano principal en 1,6 km es el único espacio dentro del término municipal con esta clasificación. Según las NNSS, tiene el objetivo de integrar en el marco legal los crecimientos espurios en el SNU:

> "Con la delimitación de esta Zona se pretende dotar, a la urbanización ilegal actualmente existente en el Noroeste del término de Valverde de Mérida, y conocida como de "Santo Domingo" o de "La Paz", del marco normativo más conveniente para culminar su legalización, una vez que estos terrenos calificados desde el presente planeamiento general como Aptos para Urbanizar, Sector S.A.U. (R-1), se incorporen mediante la redacción y Aprobación Definitiva del correspondiente Plan Parcial, al Suelo Urbano".

Esto pervierte la finalidad primordial del SUB, que no es la regulación, sino la prestación de un nuevo espacio para crecimientos *ex novo*. No obstante, ante la imposibilidad legal de actuar contra este tipo de edificaciones, ya consolidadas, se propone una solución para su regularización, que deberá completarse con la aprobación de un PP, y su ejecución. La promoción prevista en el PP será de iniciativa privada y su sistema de actuación preferente será el de compensación. Con esto se persigue que la implicación de las AAPP, a nivel ejecutivo y presupuestario, sea nulo o mínimo. No obstante, se dispone como alternativa el sistema de cooperación, en el caso de que el anterior no fuese viable.

En la actualidad, este sector de SUB sigue sin contar con un PP, ya que la normativa no establece plazos para su aprobación. Este hecho cuestiona radicalmente la efectividad de regularizar viviendas a través de la reclasificación de terrenos, ya que el verdadero beneficio territorial y urbanístico será el propuesto por un instrumento de planeamiento urbanístico de desarrollo, cuya aprobación se puede postergar *sine die*. Por el contrario, sí exige el cumplimiento de unos términos temporales para determinados trámites, una vez aprobado el PP. Así, la cesión de terrenos destinados a dotaciones públicas deberá realizarse dentro de los 24 primeros meses desde la aprobación del PP, la solicitud de licencias de edificación será posible durante los 24 meses posteriores a la ejecución de esas cesiones y, por último, la finalización de los actos edificatorios deberá cumplirse en los 24 meses siguientes a la concesión de la licencia.

Por lo tanto, la pretensión de esta nueva delimitación será transformar el ámbito en un espacio completamente urbano, pero con una función exclusivamente residencial. Así, dentro de este sector, que según el propio documento tiene un tamaño de 410.000 m^2, quedan expresamente prohibidos otros usos como el agrícola y el industrial, e incluso el residencial en todas aquellas tipologías edificatorias que no sean la existente en la actualidad (vivienda unifamiliar aislada).

Este uso deberá adecuarse a un nivel de intensidad que queda fijado en un aprovechamiento tipo (aprovechamiento lucrativo total por la superficie total del sector) de 0,05 m^2/m^2, y una

edificabilidad máxima de los equipamientos de 0,015 m^2t/m^2s, de lo que resulta una edificabilidad máxima global de 0,065 m^2t/m^2s dentro del sector.

Para alcanzar estos niveles, se especifica la edificabilidad máxima por parcela. De este modo, al uso residencial le corresponde una edificabilidad máxima de hasta 0,60 m^2/m^2 dentro de la parcela, mientras que al equipamiento dotacional le corresponde una edificabilidad máxima de 0,30 m^2/m^2. Los niveles de dotaciones a ejecutar tendrán proporcionalidad con el número de viviendas en el sector, estableciéndose unas correspondencias del siguiente tipo (Tabla 46):

Tabla 46.
Proporción dotacional del SUB regularizador de Valverde de Mérida.

Unidad	Dotación	Tipo
1 vivienda	18 m^2	Sistemas de Espacios Libres de Dominio y Uso Público
	10 m^2	Centros Docentes
	2 m^2	Equipamiento Social y Comercial
100 m^2 de edificación	1 plaza	Aparcamiento

Fuente: NNSS de Valverde de Mérida. Elaboración propia.

La integración futura de este ámbito dentro del SU, requerirá otras medidas que atañen a toda la urbanización, como el ancho mínimo de las vías, que será de 7 m en las vías definidas como de tráfico rodado, y de 6 m en las peatonales. Además, el abastecimiento de servicios urbanísticos (agua, electricidad y residuos) deberá ser comunal.

No obstante, estos parámetros no se podrán ejecutar si antes no se cumplen otros estándares limitantes, como el tamaño de parcela mínima edificable. Dentro de este sector se define como tal, parcelas con 3.000 m^2 (fachada de 50 m, fondo de 50 m y dimensión mínima entre linderos de 40 m). En términos de consolidación edificatoria, cabe citar que en el momento de AD de las NNSS (1994), el espacio clasificado como SUB estaba compuesto, según el propio documento, por 70 parcelas (de entre 2.000 m^2 y 5.000 m^2, estas últimas mayoritarias), de las cuales "algo más del 50%", soportaban una edificación. Esto significa que aproximadamente 35 viviendas estaban ya edificadas a mediados de los 90, cifra que ha ido aumentando hasta las 63 actuales.

Tabla 47.
Grado de cumplimiento de la parcela mínima en el SUB regularizador de Valverde de Mérida.

Parcelas	Cumplimiento de la superficie mínima edificable	Cantidad
Con viviendas	Cumplen	53
	No cumplen	10
Sin viviendas	Cumplen	12
	No cumplen	4
Total		79

Fuente: elaboración propia.

En atención a la cartografía catastral vigente, proporcionada por la DG del Catastro, este ámbito está compuesto por 79 parcelas (Tabla 47), de las cuales 14 no alcanzan el tamaño

mínimo especificado en la normativa urbanística. No obstante, 10 de estas 14 están ocupadas ya por edificaciones, aunque la mayor parte de las viviendas son anteriores a la AD de las NNSS. Como resultado de estos datos, se puede estimar que el crecimiento potencial del sector se fija en 12 viviendas (si se mantienen las características actuales del parcelario).

Estas nuevas viviendas deberán cumplir una serie de condiciones edificatorias adicionales. Entre estas se encuentran un retranqueo mínimo sobre los linderos de 10 m, además de una altura máxima de 2 plantas. La altura máxima variará entre los 4,5 m en el caso de las edificaciones de una sola planta, y los 7,2 m, en el supuesto de dos plantas edificadas.

En conclusión, las medidas adoptadas en el municipio para intentar regularizar la situación de las viviendas resultan muy precisas y garantistas para con la ordenación urbanística, pero la falta de plazos obligatorios, así como la ausencia de control de la disciplina urbanística han propiciado que las medidas de contención del desarrollo rururbano, como la clasificación de varios ámbitos SNUV, no estén dando los frutos esperados. De hecho, el entorno más inmediato al SUB (radio de 750 m), alberga casi una treintena de edificaciones residenciales.

➔ *Zalamea de la Serena*

Este municipio pacense, perteneciente a la comarca funcional de Castuera, ha experimentado un intensísimo declive demográfico desde su cénit en el año 1950 (con casi 9.000 habitantes), hasta la actualidad, con sólo 3.665 residentes. Pese a no encontrarse entre las localidades con mayores índices de dinamismo urbanístico de la región, se ha primado la necesaria ordenación de su término municipal, por lo que su figura de planeamiento urbanístico es, desde el año 2011, un PGM adaptado a la LSOTEX. Este instrumento realiza una completa clasificación urbanística del suelo, incluyendo entre ésta varios sectores de SUB.

Estos sectores atienden al crecimiento urbanístico colindante a los 2 núcleos de población existentes, el principal y su pedanía, Docenario, y a las necesidades para obtener terrenos con aptitud para la actividad industrial. No obstante, el PGM ha clasificado también como SUB unos terrenos aledaños a la Ermita de San Cristóbal, situada a orillas de la Charca de Zalamea, que da nombre al sector dentro de la normativa municipal. Este enclave, con un tamaño de 11,44 ha y situado a unos 3,5 km del núcleo urbano principal (conectado a él de manera directa mediante caminos sin asfaltar), contiene un notable desarrollo rururbano cifrado en 25 viviendas. Junto a esta cifra, cabe sumar la cincuentena de residencias construidas alrededor de la charca, pero enclavadas en terrenos clasificados como SNU. La normativa del PGM define este sector de SUB de la siguiente forma:

> "Zonas semiconstruidas en los aledaños de la Charca de Zalamea de la Serena con uso residencial. Esta zona tiene carácter de edificaciones por autoconstrucción sin intervención municipal. El Ayuntamiento pretende disponer de los medios urbanísticos necesarios para proceder a su legalización".

Entre los elementos que han originado este sustancial crecimiento rururbano, que constituye la agrupación de viviendas más importante de la localidad fuera de los núcleos urbanos reconocidos, están una topografía favorable (con pendientes muy suaves), el factor atrayente de una lámina de agua (sin parangón dentro del contexto municipal) y el uso tradicional, pues

en este entorno se desarrolla la "romería de San Cristóbal", festividad religiosa celebrada en periodo estival. La existencia de este último elemento explica que la aparición del uso residencial, aunque en número ínfimo, date de finales de la década de los 70 y principios de los 80. Desde ese momento, el crecimiento ha sido constante, aunque particularmente relevante durante los años 90, cuando se densifica el ámbito clasificado como SUB. Desde ese momento, el incremento del número de residencias ha sido muy inferior. Esto se debe principalmente a la escasa dimensión del sector, así como a un grado de colmatación parcelaria muy elevado por parte de las viviendas. Apenas existen parcelas libres, y las que hay tampoco se han segregado para aumentar la cabida de nuevas viviendas. De hecho, desde la AD del PGM en el año 2011, no se han registrado nuevas construcciones con función residencial dentro del sector.

Las condiciones de uso y aprovechamiento imponen unos estándares irreales (Tabla 48), bien sea por el establecimiento de umbrales muy flexibles, pero inalcanzables (número máximo de viviendas permitidas) en atención a la situación parcelaria y edificatoria actual, o por la improbable integración al sistema de cargas (y beneficios) urbanísticos de unos propietarios cuyas viviendas están consolidadas aun siendo irregulares.

Tabla 48.
Características básicas del SUB regularizador de Zalamea de la Serena.

Datos de aprovechamiento urbanístico	
Orden de prioridad	Segundo
Superficie de la actuación (m^2)	114.433
Aprovechamiento medio	0,40
Uso característico	Residencial
Tipología edificatoria	Unifamiliar
Usos permitidos	Dotacionales y complementarios al residencial
Número máximo de viviendas	286
Edificabilidad total (m^2t)	45.773,20
Cesión de aprovechamiento del 10 % (m^2)	4.577,32
Reservas	
Aprovechamiento objetivo destinado a construcción de VPP (%)	40
Número estimado de VPP	114
Reserva de VPP (m^2t)	18.309,28
Total reserva dotaciones (m^2)	16.020,62
Reserva zona dotaciones	4.577,32
Reserva zonas verdes (m^2)	11.443,30
Plazas de aparcamiento	0,5[92]

Fuente: PGM de Zalamea de la Serena (2011). (adaptado)

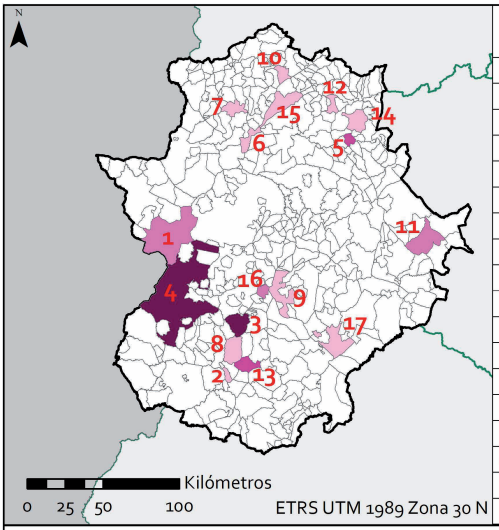
En definitiva, el análisis de caso muestra una difícil resolución del problema por esta vía, más aún cuando dentro del esquema de prioridades, el PGM antepone el desarrollo de suelo industrial a la aprobación del PP de este sector, primer paso para la integración de este crecimiento en la ordenación urbanística. Sin embargo, la aprobación de este PP (todavía sin

[92] Según la normativa del PGM, para las nuevas actuaciones previstas en el SUB se deberá reservar plazas de aparcamiento de uso privado con una proporción mínima de 1 plaza de aparcamiento por cada 100 m^2t, si la superficie media de las viviendas del conjunto no supera los 120 m^2. En los casos en que se supere esta superficie, la proporción mínima anterior se elevará a 1,5 plazas de aparcamiento por cada 100 m^2t.

redactar) no evitará, como también ocurre en otros casos, los procedimientos obligatorios de legalización de cada una de estas viviendas. Atendiendo al momento de AD del PGM, sorprende de igual forma que se desestime la delimitación de un ámbito RUCI (explicado en el capítulo siguiente), ya que este mecanismo, integrado en la LSOTEX en el año 2010, supone un paso intermedio para la adecuación urbanística de los conjuntos de viviendas irregulares. Por último, cabe destacar que el intento de legalizar viviendas a través de la reclasificación de SUB ni tan siquiera alcanza a la mitad de los inmuebles con esta función en el ámbito (incluyendo los que ocupan terrenos en el SNU cercano a la charca), lo que además de no solucionar el problema, crea un agravio comparativo entre los vecinos.

6.3.1. Balance de la aplicación del SUB a los desarrollos rururbanos como solución

El uso del SUB como solución ante los desarrollos rururbanos ha tenido una pequeña, pero significativa, representación en Extremadura, en especial, si tenemos en cuenta que su aplicación afecta a 2.427 viviendas en la CCAA. A la relación de municipios estudiados se unen otros en los que sus sectores de SUB esconden desarrollos residenciales. En este grupo encontramos localidades como Mérida, Salvatierra de los Barros, Torre de Miguel Sesmero y Cabezuela del Valle. Todos ellos fueron excluidos del análisis debido a las evidencias de que esta delimitación del SUB no correspondía a una de las 3 finalidades analizadas (regularización, demanda de un nuevo modelo urbano y control edificatorio). No obstante, este hecho no suprime los problemas de gestión que genera la concomitancia espacial entre desarrollos irregulares y espacios pensados para acoger los nuevos desarrollos reglados. Esta situación empeora en aquellos sectores del SUB dónde el uso residencial está expresamente prohibido, como en los de uso industrial (casuística que ocurre en Torre de Miguel Sesmero y Cabezuela del Valle).



Id	Municipios	Viviendas en SUB (desarrollo rururbano)
1	Alburquerque	54
2	Alconera	11
3	Almendralejo	602
4	Badajoz	1.065
5	Belvís de Monroy	203
6	Cañaveral	31
7	Coria	23
8	Fuente del Maestre	30
9	Guareña	43
10	Guijo de Granadilla	31
11	Herrera del Duque	52
12	Jaraíz de la Vera	3
13	Los Santos de Maimona	119
14	Navalmoral de la Mata	30
15	Plasencia	42
16	Valverde de Mérida	63
17	Zalamea de la Serena	25
	TOTAL	2.427

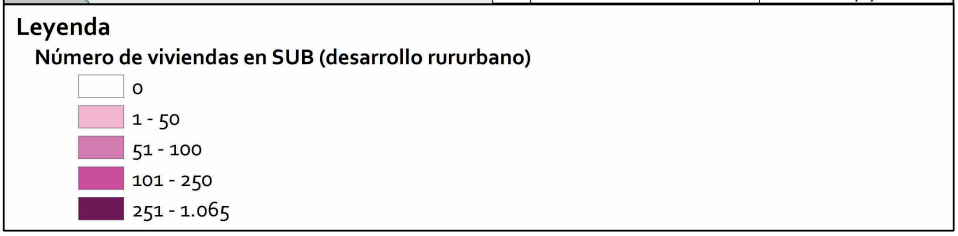


Figura 96. Cantidad de viviendas amparadas por el SUB como mecanismo regularizador. Fuente: elaboración propia.

Tras el análisis individualizado de los 17 municipios (Figura 96) que cumplen las características expuestas, se puede afirmar que la aplicación de SUB como mecanismo regularizador del crecimiento rururbano preexistente ha fracasado en Extremadura, pues apenas un municipio (Guijo de Granadilla) ha logrado aprobar un PP. De hecho, esta finalidad es inválida desde el punto de vista jurídico, ya que la inclusión en el SUB de viviendas irregulares preexistentes en el SNU no significa su legalización. Todas y cada una de las viviendas deberán seguir un procedimiento individualizado para su regularización.

Si utilizamos este mismo indicador (aprobación del PP) para el diagnóstico de la utilidad de esta estrategia de cara a normativizar un nuevo modelo de expansión urbana, reiteramos el juicio negativo, ya que la actividad urbanística dentro de estos sectores se ha ralentizado o eliminado tras aplicar este mecanismo. Su validez jurídica es completa, aunque vehicular la demanda existente bajo este modelo regulado deriva en la pérdida del atractivo en térmicos económicos y edificatorios que supone la construcción irregular y clandestina. La proliferación de viviendas unifamiliares en el SNU es un éxito a nivel de demanda, porque su ejecución permite total libertad creativa, sólo limitada por la disponibilidad presupuestaria.

Realizando una triple evaluación de este método, esta vez contemplando la delimitación de SUB como potencial freno al desarrollo rururbano ilegal o clandestino, tenemos que insistir en la idea de que su aplicación es inútil bajo este formato. La situación expuesta se debe a que el incremento de viviendas en estos sectores, aunque mínimo, se está realizando mayoritariamente fuera de la legalidad, al no disponer éstos de los, anteriormente citados, instrumentos de desarrollo urbanístico aprobados. El descontrol se manifiesta dentro y fuera del ámbito clasificado como SUB. De hecho, el supuesto agravio comparativo entre los propietarios de viviendas incluidos en SUB (lo que significa que el inicio de su proceso de regularización está contemplado de algún modo) con respecto a los que ocupan SNU, opera con signo contrario, ya que la proliferación irregular continúa en el SNU de estos municipios (a veces de manera colindante a los sectores de SUB), sin las trabas administrativas y las cargas urbanísticas propias de un procedimiento reglado. Sin un control inflexible y constante de la disciplina urbanística dentro de estos sectores y sus límites, la aplicación del SUB para conseguir los objetivos citados es un mero trampantojo urbanístico.

La ausencia de controles reales desvía espacialmente el problema, haciéndolo aún más disperso, a la vez que fomenta los procedimientos o mercados irregulares, que magnifican su atractivo en comparación con las zonas clasificadas como SU o SUB.

Por último, la aplicación de este mecanismo con un fin regularizador parece no atender los verdaderos focos de ilegalidad y clandestinidad. Esta incongruencia muestra su carácter arbitrario, incompatible con los principios de una práctica urbanística legal, aunque también denota la imposibilidad de acoger un crecimiento rururbano disperso y desproporcionado bajo el paraguas que proporciona esta fórmula.

6.4. LA ADOPCIÓN DE UN MODELO ALTERNATIVO. URBANIZACIONES RESIDENCIALES DE CARÁCTER AUTÓNOMO (URCA)

El desarrollo rururbano en la región extremeña enfrenta numerosas restricciones legales que deben canalizarse por los procedimientos de autorización antes expuestos. Como ya hemos

indicado, estos desarrollos se conciben como crecimientos edificatorios individuales más que como crecimientos urbanísticos colectivos. No obstante, la actual redacción de la LSOTEX contempla, dentro de su disposición adicional cuarta, la aparición de urbanizaciones residenciales de carácter autónomo (URCA) en el medio rural. Esto implica trasladar, de manera excepcional, la previsión urbanística a un espacio que no le es propio, el SNU.

Mediante la implementación de un mecanismo de este tipo, introducido en la legislación extremeña desde la promulgación de la MLSOTEX10, se busca atender a una demanda de viviendas, "destinadas principalmente a su ocupación temporal o estacional". Su aplicación conlleva la reclasificación del SNU a SUB (medida no explicitada en la redacción original, aunque implícita, e incluida posteriormente por la MLSOTEX15), lo que significa concebir este modelo disperso y de baja densidad dentro de los propios de la región. El espacio rururbano, tradicionalmente ligado al SNU y los desarrollos irregulares en Extremadura encuentran dentro de este resquicio de la norma autonómica una posibilidad para crecer bajo la clasificación como SUB.

En virtud de lo expuesto en la disposición adicional cuarta de la LSOTEX, las demandas atendidas se ajustarán a las segundas residencias, ya que son éstas las que tienen un uso temporal o estacional. Sin embargo, la legislación no impide que puedan aparecer también viviendas cuyo uso sea el de primera residencia.

A nivel procedimental, aplicar esta disposición involucra a la Administración Local, que deberá aprobar una modificación de su planeamiento o una adaptación del mismo a la LSOTEX. De forma previa a este paso, los Ayuntamientos tendrán que conseguir una declaración de viabilidad de la actuación, emitida por la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación territorial. Para ello, deberá solicitarla aportando los siguientes documentos:

- Memoria descriptiva y justificativa de la actuación.
- Estudio económico-financiero de la actuación.
- Planos de información y ordenación de la actuación.
- Informe sectorial sobre la compatibilidad ambiental de la actuación, emitido por la Consejería con competencias en medio ambiente.
- Informe sectorial sobre el cambio de destino del suelo afectado por la actuación, emitido por la Consejería con competencias en agricultura.
- Informe sectorial sobre las necesidades en relación a la dotación de infraestructuras, servicios y dotaciones públicas que requiera la actuación, emitido por el propio municipio.

A nivel ejecutivo, el instrumento de planeamiento deberá delimitar los ámbitos dónde se puedan implantar este tipo de urbanizaciones, estableciendo las limitaciones complementarias en el caso de que se demarquen dos o más. La justificación de la actuación y aplicación de la disposición plantea incertidumbres, pues debe demostrar "la necesidad, viabilidad y compatibilidad ambiental con su entorno" de las URCA, así como explicar la manera de integrarlas en el modelo urbanístico y territorial propuesto por el planeamiento municipal.

A tenor de la realidad territorial de Extremadura, sólo aquellos municipios con altas dinámicas turísticas podrían argumentar sólidamente la necesidad de este tipo de urbanizaciones. No

obstante, la demanda de segundas residencias está presente en casi cualquier municipio de Extremadura, siendo los más ocupados por el desarrollo rururbano los que se encuentran cerca de los grandes núcleos urbanos de la región. La aplicación de esta disposición a los pequeños municipios puede significar que toda la demanda residencial de los mismos se realice bajo un modelo de urbanización dispersa, y el estancamiento definitivo de los procesos de revitalización del mundo rural dentro de los núcleos tradicionales.

Como urbanización aislada, también tendrá el carácter de independiente. En este sentido, los propietarios tendrán la obligación de crear una entidad urbanística de conservación que financie las obras de urbanización y las mantenga. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las URCA se ubicarán en entornos físicos escasamente alterados, se permite que la pavimentación de las vías se realice con medios naturales. La aplicación de soluciones menos agresivas, en lugar de otras más dañinas como la aplicación de hormigón, permite que el impacto ambiental se reduzca. En pos de ese aminoramiento de la degradación natural, la MLSOTEX15, amplió el uso de medios alternativos en otras actuaciones como los accesos, los encintados de aceras, el alumbrado de las vías, y la evacuación de aguas residuales, entre otras infraestructuras.

De forma simultánea a los intentos de compatibilizar la adaptación e integración de urbanizaciones aisladas, dentro de medios naturales y/o rurales y de no reducir su calidad urbanística, se implantan otras medidas que pueden tener resultados contrarios, en especial, para este segundo objetivo. De esta forma, la disposición analizada fija en un 50% la reserva de equipamientos públicos que deben ser transferidos y ejecutados en los núcleos principales de población, o en su defecto, monetarizarse[93]. De esta operación pueden derivarse dos situaciones. Por un lado, el establecimiento de estas dotaciones dentro de los núcleos principales beneficiará a los entornos urbanos consolidados de los municipios, muchos de ellos degradados por la escasez presupuestaria y la falta de actuaciones urbanizadoras en esos enclaves. Empero, este hecho reconocerá la aparición de unos espacios donde los estándares de calidad urbanística serán deficitarios (las URCA). Evidentemente, este mecanismo garantiza que la cesión de derechos urbanísticos a los propietarios de las URCA revierta en la colectividad, representada por el núcleo principal, aunque olvida que *de facto* se está reduciendo la calidad urbana de los espacios habitados.

Por otro lado, la monetarización de esa reserva de equipamientos públicos perjudicará en primera instancia a los dos entornos, ya que hasta que no se invierta la cuantía recaudada en mejoras urbanísticas, se acarreará un déficit en los servicios urbanos.

En todo caso, el resto, es decir, el otro 50%, se destinará específicamente "al servicio colectivo o comunitario de los propietarios integrantes de la entidad urbanística de conservación", de la que podrá resultar "una zona verde finalmente prevista inferior al 10% de la superficie neta ordenada".

[93] La redacción original de MLSOTEX10 que incluía esta disposición en la ley, fijaba este porcentaje como mínimo, lo que acentuaba las diferencias entre las URCA y los núcleos principales en cuanto a dotaciones públicas.

Dentro de los aspectos facilitadores de las URCA, que comportan también una reducción consentida y amparada de la calidad de los entornos urbanos, así como de la función social del urbanismo, se encuentra la disminución de las reservas de suelo destinadas a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública. Se pasa de una exigencia general para el SUB (clase de suelo resultante del procedimiento de creación de una URCA) del 30% de la edificabilidad destinada a este fin a una exigencia de sólo el 10%. Al contrario que con la reserva de equipamientos públicos, los mecanismos de monetarización o deslocalización de los estándares urbanísticos no han servido para equiparar las obligaciones de los propietarios que se acogen al procedimiento de las URCA y los que no. A pesar de que los fenómenos rururbanos de Extremadura se caracterizan por su transversalidad social, se corre el riesgo de crear espacios "elitizados" dentro del medio rural, si se recortan hasta tal punto este tipo de estándares.

Por último, en cuanto al aspecto edificatorio y morfológico, la creación de las URCA supone una inclinación por un desarrollo urbano de baja densidad que se plasme en la construcción de viviendas aisladas (tipo chalé), en parcelas para las que no se fija de manera explícita un tamaño máximo y mínimo. Los límites establecidos para los desarrollos urbanísticos que se acojan a esta disposición se fijan en una edificabilidad máxima de 0,25 m^2t/m^2s, y una altura máxima de dos plantas para las viviendas.

A pesar de las facilidades, incluidas en la LSOTEX a partir del año 2010 y ampliadas desde 2015, sólo se ha producido una ejecución de este procedimiento en toda Extremadura. Esto refrenda la idea de que el desarrollo rururbano tiene una vertiente predominantemente orgánica, entendiendo este adjetivo desde la naturaleza individualista y anárquica del fenómeno. Ante un marco regulatorio que tradicionalmente no ha considerado el desarrollo rururbano como una posibilidad legal, el fenómeno ha nacido, se ha desarrollado y, finalmente, se ha consolidado en la ilegalidad y clandestinidad. Ante la falta de medidas punitivas sobre los crecimientos que no obedecen a ningún control, la subordinación a los mismos no ha sido considerada como una opción, ya que las teóricas ventajas legales quedaban disipadas por la inacción del gobierno contra las urbanizaciones y viviendas irregulares del SNU.

De esta forma, Extremadura se sitúa ante una paradoja. En la región existe una evidente demanda de viviendas en el SNU que tiende a cero en el caso de que los procedimientos para su construcción tomen cauces legales. Esta es una de las razones por la cual sólo un municipio en la región (a pesar de que varios cuentan con una presión constructiva creciente en el SNU), ha promovido un desarrollo de este tipo. Además, las incertidumbres sobre el atractivo inmobiliario de las viviendas de una URCA (teniendo en cuenta los elevados costes de manutención de la propia urbanización y la satisfacción de los deberes urbanísticos que dispone la LSOTEX), dificulta enormemente la inversión de un promotor único.

Junto con estos factores, cabe mencionar el hecho de que Extremadura, pese a su carácter latifundista en determinados ámbitos, registra un amplio reparto de la propiedad, en especial en los entornos más cercanos a los núcleos urbanos (los de mayor atomización y ocupación residencial). La alta disponibilidad de propiedades rústicas minimiza las posibilidades de crear un mercado inmobiliario, regulado legalmente y dirigido y delimitado espacialmente.

6.4.1. Solana de los Barros. La aplicación singular de las URCA.

Este pequeño municipio pacense (2.679 hab) constituye la excepción a la regla dentro de la no aplicación del procedimiento URCA en la región. Así, solamente esta localidad, de las 388 que componen Extremadura, ha conseguido la reclasificación de SNU a SUB aludiendo a la finalidad de fundar una URCA. Este nuevo sector de SUB, que es el sexto dentro del municipio, atenderá al crecimiento residencial primordialmente. Cabe destacar, como dato paradójico, que el sector 5, situado a escasamente 200 m al sur del aquí estudiado (SAU 6-URCA), carece aún de crecimiento residencial, a pesar de que su delimitación fue coetánea a la aprobación de las NNSS. Este hecho denota que el desarrollo rururbano atiende a un criterio individualizado, que persigue escapar de cualquier condicionamiento impuesto de partida, y aprovecha los elementos que le benefician (propiedad de los terrenos), ahora ejecutables gracias a la disposición que regula las URCA

Esta operación, que ha tenido una iniciativa privada (tal y como establece la legislación vigente), comprende únicamente una parcela catastral con una dimensión de 5 ha, ubicada en el margen oriental de la carretera BA-001, vía de conexión con el núcleo urbano principal, situado a 4,4 km (al noroeste), y Almendralejo, a 14 km.

Su desarrollo correrá a cargo de un único PP, que comprenderá todo el sector, y deberá seguir un sistema de gestión privada (compensación). En este punto, la ejecución del mismo se implementará bajo los mismos parámetros que las reclasificaciones propuestas por la Administración Local, antes estudiadas. De hecho, el carácter aislado de la urbanización y su promoción privada deja este sistema de gestión como la única alternativa viable.

La motivación de sus promotores (coincidentes con los futuros propietarios de viviendas y que constituirán una entidad urbanística de conservación de la urbanización) se corresponde con la de muchos propietarios de viviendas unifamiliares aisladas en SNU, aunque a diferencia de éstos, con una voluntad manifiesta de iniciar la urbanización bajo los parámetros que fija la Ley. Este hecho queda expuesto en el apartado justificativo de la solicitud de modificación de las NNSS:

> "El desarrollo de este sector, responde a la demanda de construcción de viviendas destinadas a ocupación temporal o estacional de los miembros de la asociación promotora, que tienen todos primera residencia en otro núcleo de población (Almendralejo), y pretenden de forma legal establecer una residencia para el ocio de fin de semana y temporadas de verano. Se sitúa en una zona del término municipal de Solana dónde se observa una gran demanda de viviendas de este tipo que se están construyendo de forma diseminada y de forma clandestina, algo que intentamos evitar con esta urbanización residencial de carácter aislado, siguiendo la filosofía de la Ley del Suelo para estos casos en su disposición adicional cuarta (Ley 9/2010). Los componentes de la Asociación son los futuros dueños de las viviendas".

Esta declaración delata que el crecimiento urbanístico en Solana de los Barros es inferido por la irradiación urbana que genera Almendralejo, y que ha afectado particularmente al término municipal de este centro urbano, pero también a otros cercanos. Incluso, muestra como su uso

es eminentemente vacacional o recreativo, al contemplar exclusivamente la construcción de segundas residencias.

En atención a lo expuesto en el documento de modificación de las NNSS, este procedimiento se ha demorado casi 5 años, tiempo que trascurre desde la entrada de la solicitud de declaración de viabilidad de la URCA en el registro del Ayuntamiento (27 de marzo de 2012), hasta la AD de la modificación puntual de las NNSS (22 de diciembre de 2016), con posterior publicación en el DOE el día 2 de mayo de 2017 (Figura 97).



DOE NÚMERO 82
Martes, 2 de mayo de 2017 13636

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RURAL, POLÍTICAS AGRARIAS Y TERRITORIO

RESOLUCIÓN 22 de diciembre de 2016, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual n.º 1/2015 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Solana de los Barros, que consiste en la reclasificación de suelo no urbanizable a suelo urbanizable residencial de carácter autónomo de la parcela 116 del polígono 8, delimitándose el Sector SAU 6-URCA "Sierra de Olivos". (2017060799)

Figura 97. Ejemplo de la publicación de la reclasificación a SUB para la constitución de una URCA.
Fuente: DOE.

Dentro de este extenso periodo, el municipio de Solana de los Barros ha iniciado el procedimiento de adaptación a la LSOTEX de su instrumento de planeamiento. Así, el PGM se encuentra ya redactado y con AI desde el 4 de diciembre de 2017. En atención al conocimiento por parte del equipo redactor del PGM de la iniciativa privada aquí analizada, el documento de Avance del PGM recoge una reclasificación de estos terrenos, considerados por las NNSS como SNUP, a SNUC (Figura 98).

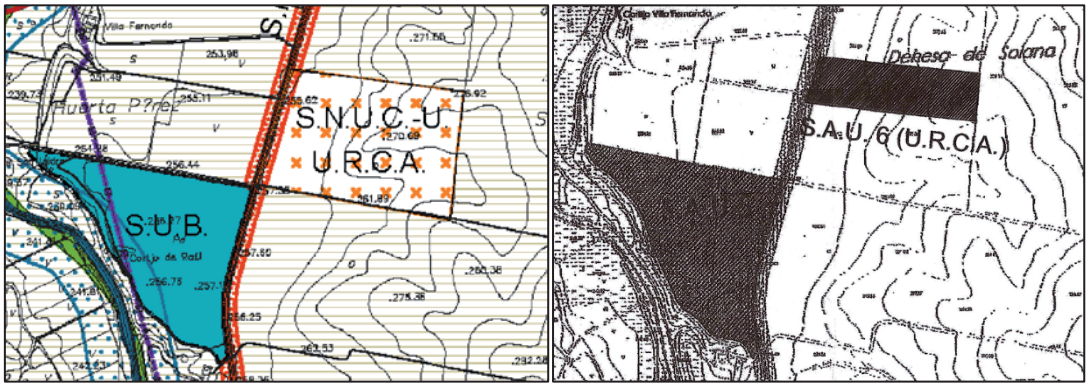


Figura 98. Comparación planimétrica entre el Avance del PGM de Solana de los Barros y el instrumento en vigor, NNSS vigentes desde 2004, modificadas en 2017.
Fuente: Avance del PGM de Solana de los Barros, año 2013 (izquierda) y modificación de las NNSS de Solana de los Barros (2017), año 2004 (derecha).

Esta flexibilización de la norma, ya innecesaria, recoge una delimitación que supera la del sector SAU 6-URCA. La extensión de los terrenos con menor protección hacia el sur, contrasta con la

dirección que toma el crecimiento rururbano irregular sobre SNU, en parcelas anexas al nuevo sector SUB, pero ubicadas al norte.

El respeto a la legislación vigente y a los plazos que ésta establece por parte de los propietarios de los terrenos incluidos en el sector SAU 6-URCA se manifiesta también en la ínfima actividad transformadora en el ámbito estudiado.

Sólo se empiezan a manifestar evidencias de parcelación urbanística y apertura de viales entre el año 2011 y el año 2013 (según el análisis a través de la serie de ortofotografías del PNOA), registrándose incluso la construcción de una vivienda con piscina sobre una "proto-parcela" de 1.000 m^2. El resto del sector apenas sufre alteración de su condición pretérita (Figura 99) como parcela agrícola dedicada a olivar, principal perjudicado de la expansión urbana dispersa en este municipio y otros próximos.



Figura 99. Situación pretérita del Sector SAU 6-URCA vista desde la localización del actual punto de acceso (carretera BA-001).
Fuente: Google Street View (marzo, 2009).

A pesar de esta edificación aislada, que puede constituir una irregularidad (la modificación de las NNSS no estaba aprobada en la fecha de construcción, ni tampoco existe un ECU autorizado sobre SNU), la Consejería competente de la Junta de Extremadura declaró viable el procedimiento, atendiendo principalmente a las justificaciones técnicas expuestas por los promotores.

Dentro de ellas destacan la geometría favorable de la parcela (rectangular), el mínimo desmonte necesario para la construcción de los viales (que serán de tipo natural y adaptados a la topografía existente), la garantía de una ocupación por asfalto duro de menos del 50% de las parcelas, etc.

La mayor parte de las condiciones solicitadas por los promotores fueron aceptadas e incluidas en las NNSS del siguiente modo (Tabla 49):

Tabla 49.
Condiciones de uso y edificación del SAU 6-URCA.

CONDICIONES DE USO	
Uso global	Residencial
Uso característico	Residencial aislada de baja densidad (segunda residencia)
Usos complementarios	Equipamiento Dotacional y Espacios Libres
Usos permitidos	Terciarios, Servicios de infraestructura y Transportes y Agrícolas
Usos prohibidos	Industrial
CONDICIONES DE INTENSIDAD	
Densidad (viv./ha)	10
Aprovechamiento medio (m^2t/m^2s)	0,15
Número máximo de viviendas	50
CONDICIONES DE EDIFICACIÓN	
Superficie mínima (m^2)	500
Fachada mínima (m)	10
Fondo mínimo (m)	10
Tipología edificatoria	Residencial aislada de baja densidad
Ocupación máxma de parcela (%)	20
Retranqueos sobre linderos (m)	3
Número máximo de plantas	2
Altura máxima (m)	7,5
Edificabilidad máxima por parcela neta (m^2t/m^2s)	0,20

Fuente: NNSS de Solana de los Barros (modificación 2017). (adaptado).

La Junta de Extremadura, a través de la Consejería competente, aprueba esta modificación, pero resaltando varios condicionantes, como la obligatoriedad de que al menos un 10% de la edificabilidad residencial quede sujeta a algún régimen de protección pública o el hecho de que la conexión con la carretera BA-001, con las debidas condiciones de accesibilidad y seguridad, deba ser costeada por los propietarios de la actuación. Además, los propietarios cederán el 5% del aprovechamiento lucrativo, ejecutable en el área o monetarizable.

La garantía del carácter aislado y autónomo de la urbanización es condición *sine qua non* para la aceptación del proyecto. Dentro de las características que prueban este hecho está la obligatoriedad de constituir unas redes de abastecimiento de agua, electricidad y vertido de aguas residuales comunitarias. Esto significará la implementación de un sistema separativo de recogida de aguas y la realización de sistema de depuración autónomo. Además, la urbanización deberá contar con un sistema de abastecimiento de agua que se unirá a la red municipal.

En definitiva, el nacimiento de una URCA es una alternativa viable dentro del panorama urbanístico extremeño (Figura 100), puesto que armoniza la demanda de viviendas unifamiliares aisladas con el respeto a los estándares urbanísticos. De este modo, al menos se garantizan unos índices mínimos de compacidad y máximos de densidad, así como la cesión gratuita de dotaciones y espacios libres. Sin embargo, el alto coste de su constitución y el lento procedimiento hasta su aprobación restringe el estrato social con capacidad para optar a esta alternativa. Al igual que en el caso de las reclasificaciones a SUB antes estudiadas, cuya iniciativa pertenece a la Administración Local, la falta de control de la disciplina urbanística

juega en contra de su consolidación de las URCA como disyuntiva del crecimiento irregular. De hecho, esta potencial urbanización encuentra su antítesis de forma colindante, pues el crecimiento rururbano irregular en su flanco septentrional no es más que una réplica irregular de este modelo, cuya consolidación por prescripción les reportará a sus propietarios un beneficio con respecto a los que legalmente constituyen la actuación aquí estudiada.

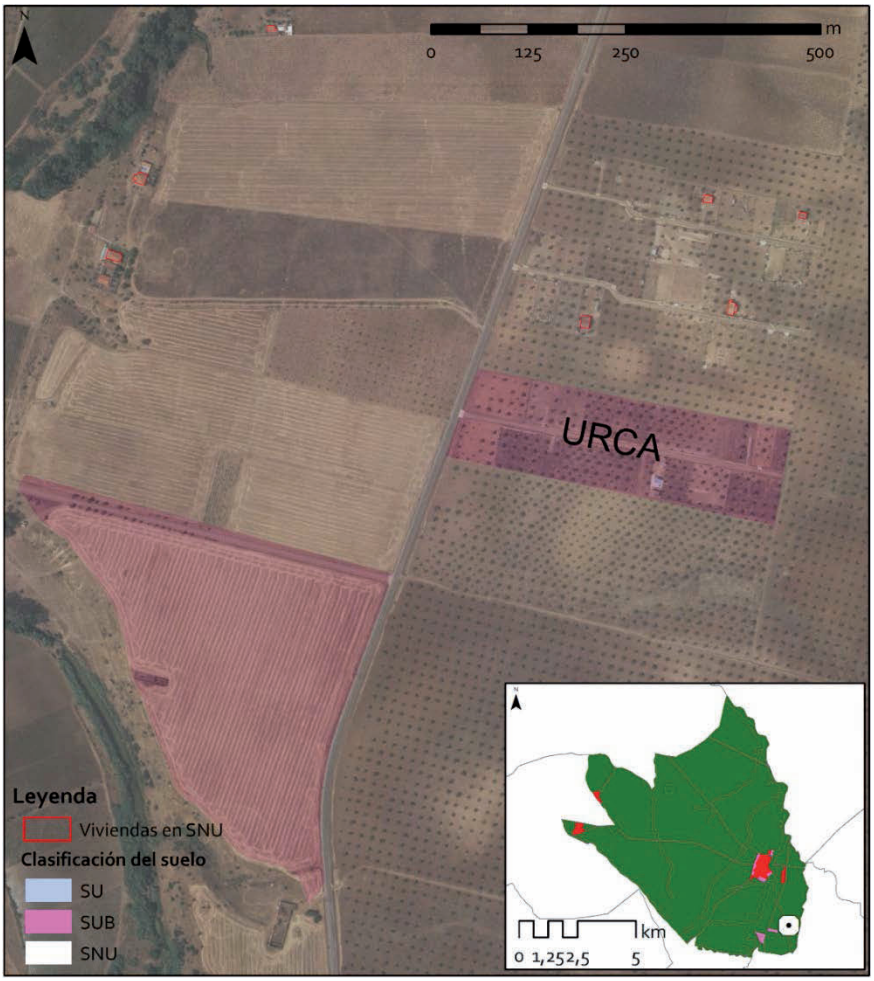


Figura 100. Localización de la URCA y viviendas periféricas.
Fuente: elaboración propia.

6.5. LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE LA LOTUS

El Anteproyecto de la LOTUS mantiene en lo sustancial los procedimientos para construir una vivienda de manera legal en el SNU, renombrado por esta ley como SR. Los anteriores ECU son sustituidos por una figura similar, denominada "calificación rústica". Al igual que en el caso de su predecesora, su obtención debe ser previa a la licencia urbanística. El borrador del nuevo cuerpo legal la define como "un acto administrativo de carácter constitutivo y excepcional, de naturaleza no autorizatoria y eficacia temporal".

A nivel competencial tampoco se producen novedades relevantes. Así, su aprobación dependerá de la clase de suelo sobre la que se quiera aplicar. Será de competencia regional cuando ataña a suelos calificados como SR Protegido y SR Restringido, así como en todos los casos que afecten a núcleos con población inferior a 10.000 habitantes. En el resto de casos, es

decir, en el SR Especialmente Protegido de municipios mayores de 10.000 habitantes, la competencia será municipal.

Al respecto de los asuntos comentados, las novedades legislativas se encuentran, por un lado, en la rebaja del umbral de población para discernir la competencia de la aprobación (antes fijada en 20.000), provocada por la nueva división de núcleos de relevancia y de base del sistema territorial y, por otro lado, en la consideración de asociaciones de municipios, como entes competentes para otorgar las calificaciones rústicas.

Algunos de los puntos que se mantienen son el canon que gravará a las viviendas y su cuantía, que queda fijada en un 5% del importe total de la inversión realizada en la ejecución, así como el tamaño mínimo de la parcela que sirva de soporte físico a las viviendas, que se conserva en 1,5 ha, salvo que los instrumentos de planeamiento indiquen otra superficie (que será siempre igual o superior a ésta).

Dentro de la gestión de los desarrollos rururbanos en Extremadura, resulta importante la introducción del concepto de asentamientos en SR, ya comentado en el capítulo anterior sobre planeamiento. Este concepto no sólo abarca la previsión y ordenación del crecimiento residencial en el SR, sino que además tiene una utilidad añadida, la de identificar, regular y ordenar los asentamientos irregulares en el SR que se consideren viables, y en caso contrario, propiciar la desaparición de los mismos.

La flexibilización que realiza el Anteproyecto de la LOTUS para con el uso residencial en el SR, tiene una contrapartida por la vía impositiva. De esta manera, los propietarios de terrenos incluidos en la delimitación de asentamientos en SR deberán pagar un canon de periodicidad anual, con un importe equivalente al 1% del valor catastral de la propiedad, y que deberá ser satisfecho desde el año de delimitación del asentamiento hasta el año que se complete la ejecución de las determinaciones del Plan Especial de Asentamiento.

En este punto en concreto se deben tener en cuenta los recientes trabajos de regularización catastral realizados en Extremadura desde el año 2013. Gracias a los mismos se tiene información actualizada sobre el número de edificaciones y la superficie artificializada. De este modo, el valor catastral de la propiedad varía sensiblemente entre aquellas parcelas rústicas edificadas y aquellas que no cuenta con una construcción, lo que redunda en la cuantía del canon a satisfacer.

Este gravamen se justifica en la necesidad de financiar los trabajos de mitigación de los impactos ambientales negativos, integrándose su cuantía en el patrimonio público municipal con este fin. En el caso de los asentamientos irregulares inviables, su abono será permanente hasta su extinción.

No obstante, cabe puntualizar que, con la actual redacción del anteproyecto, y dentro de los supuestos irregulares, sean estos viables o no, la fijación de la carga en los propietarios de los terrenos puede perjudicar a aquellos que no hayan edificado en su parcela rústica. Por esta razón, y como manera de fijar las responsabilidades en aquellas personas que han materializado los actos, sería preciso una alteración del texto para apuntar directamente a los propietarios de las viviendas, dejando aparte a los propietarios de los terrenos intersticiales (pero integrados

en el asentamiento) que están libres de edificación. La alternativa a esta modificación del Anteproyecto sería la delimitación precisa de los asentamientos, ciñéndose exclusivamente a parcelas edificadas, aunque esto pudiera suponer una notable fragmentación y discontinuidad del espacio referido.

ANEXO IV. Fichas de los sectores SUB regularizadores en Extremadura.



Figura 101. Leyenda de las fichas de los sectores SUB.
Fuente: elaboración propia.



Figura 102. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Alburquerque.
Fuente: elaboración propia.

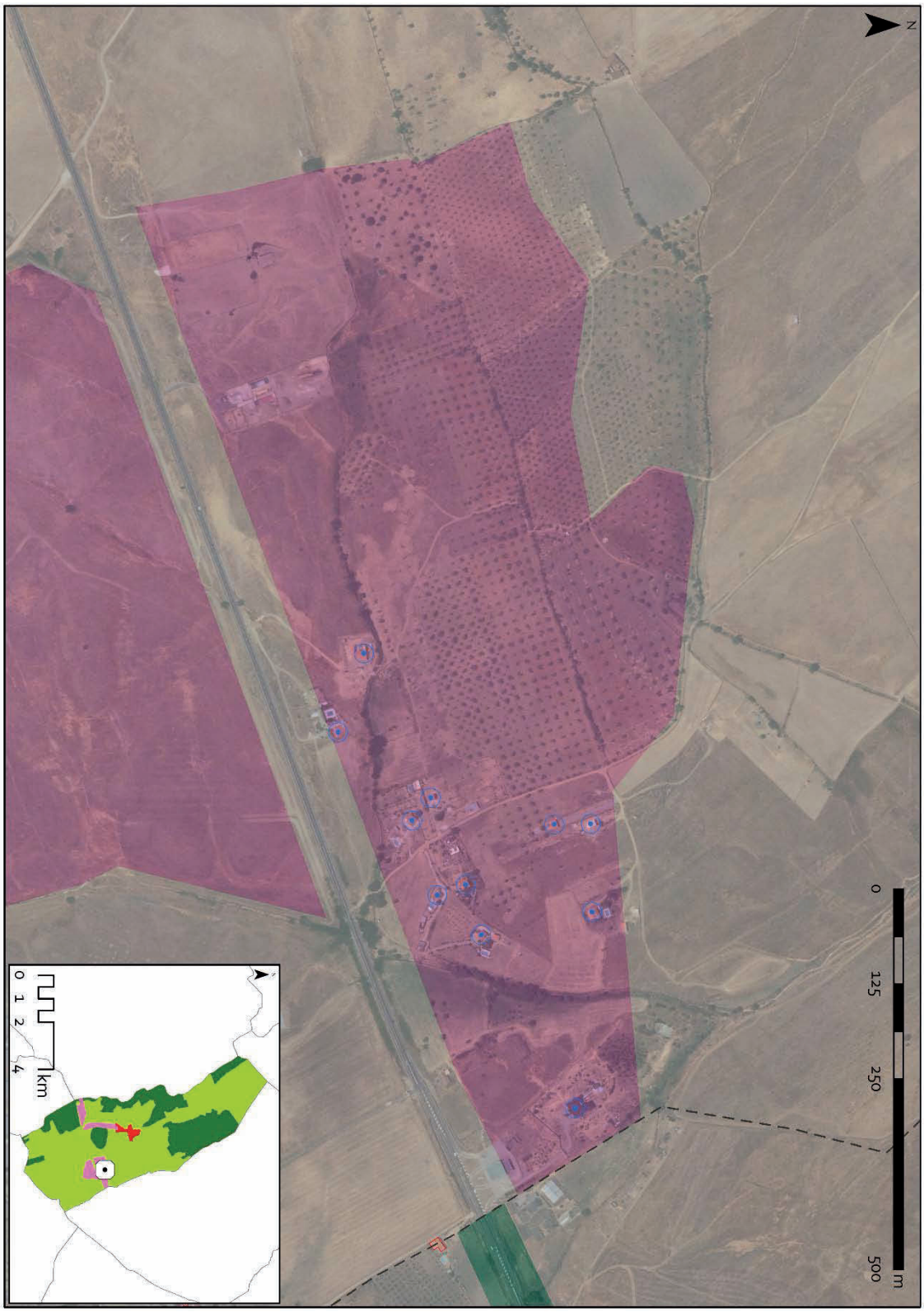


Figura 103. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Alconera.
Fuente: elaboración propia.

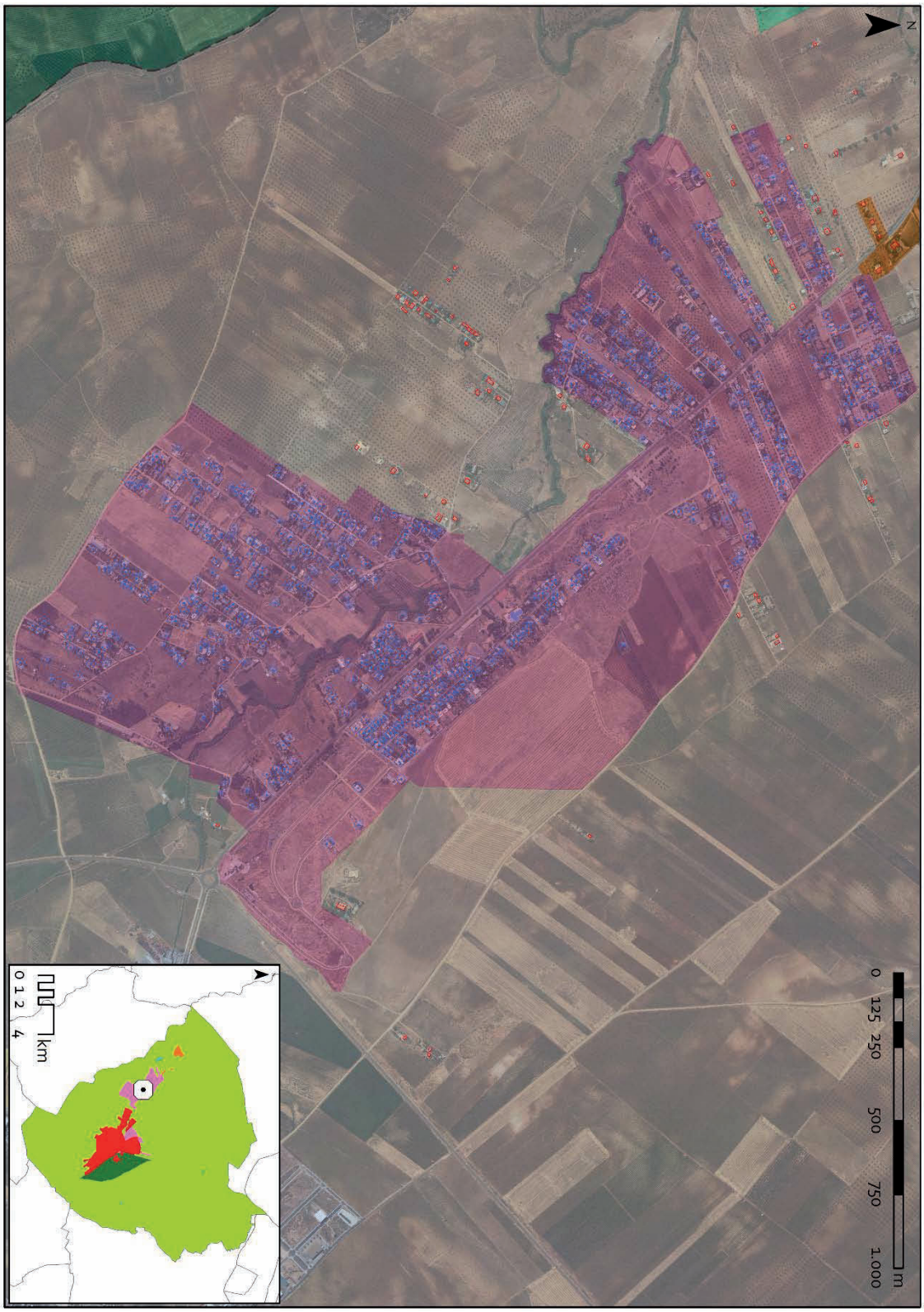


Figura 104. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Almendralejo.
Fuente: elaboración propia.

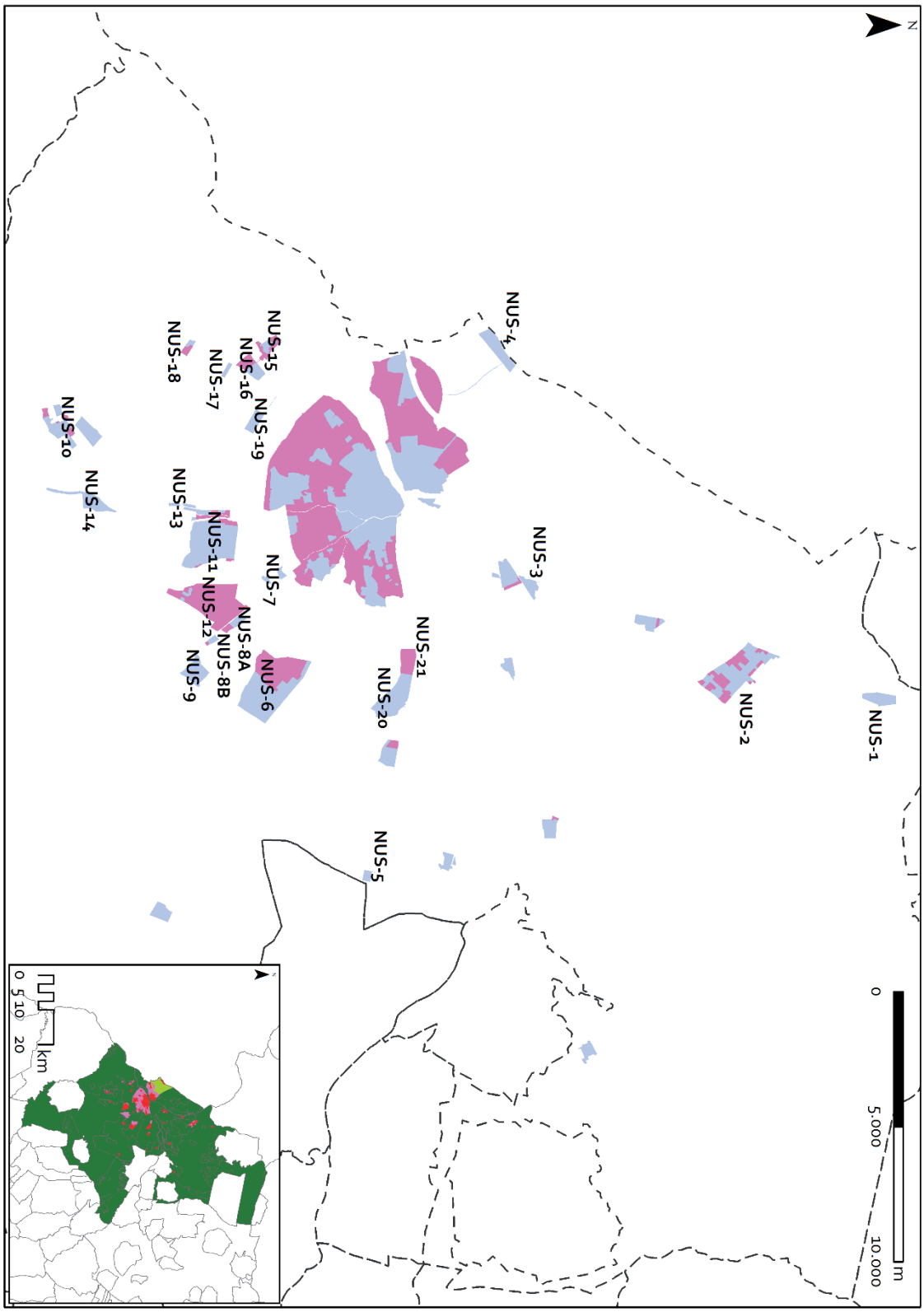


Figura 105. Esquema de los sectores SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz. Fuente: elaboración propia.

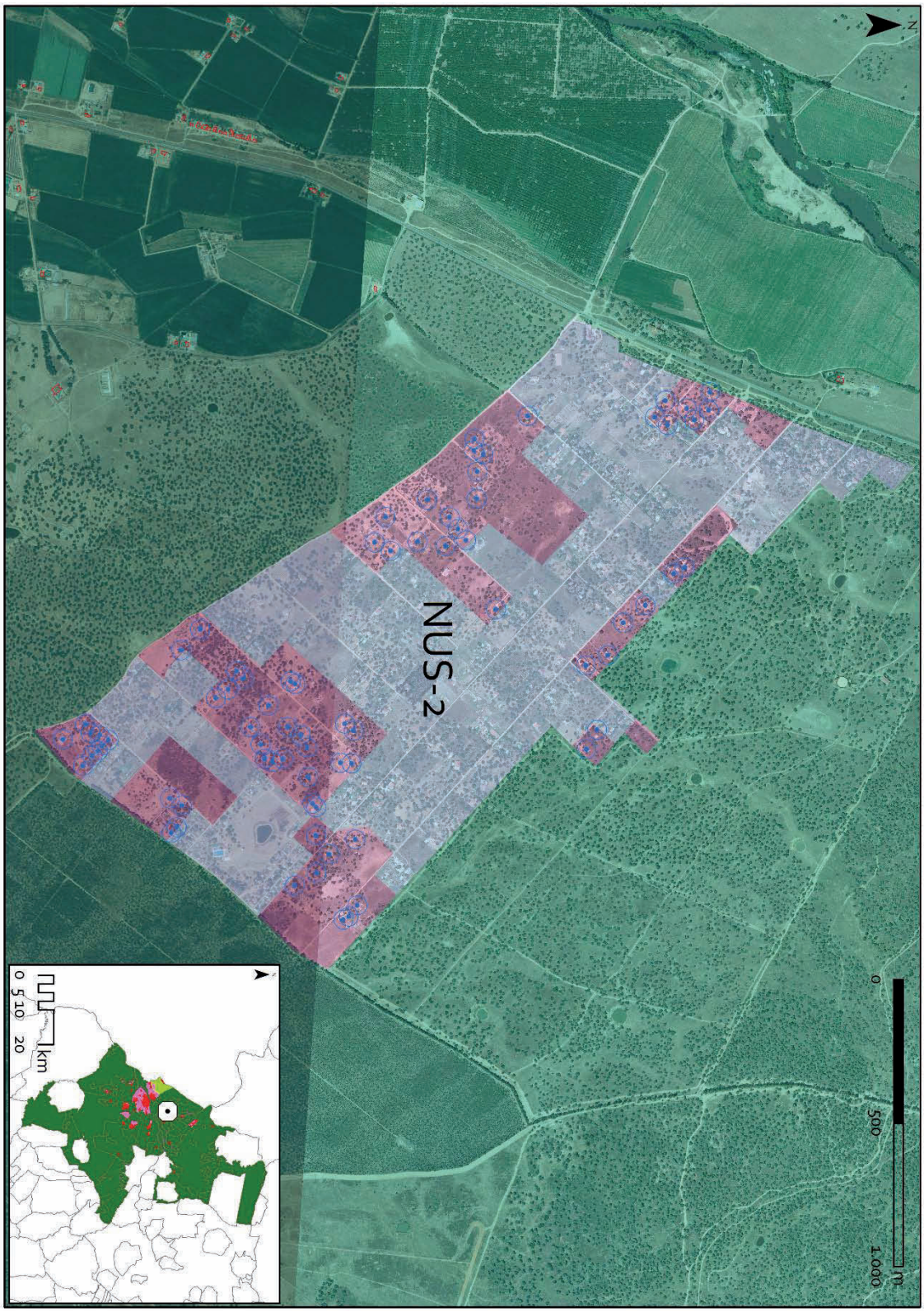


Figura 106. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-2).
Fuente: elaboración propia.

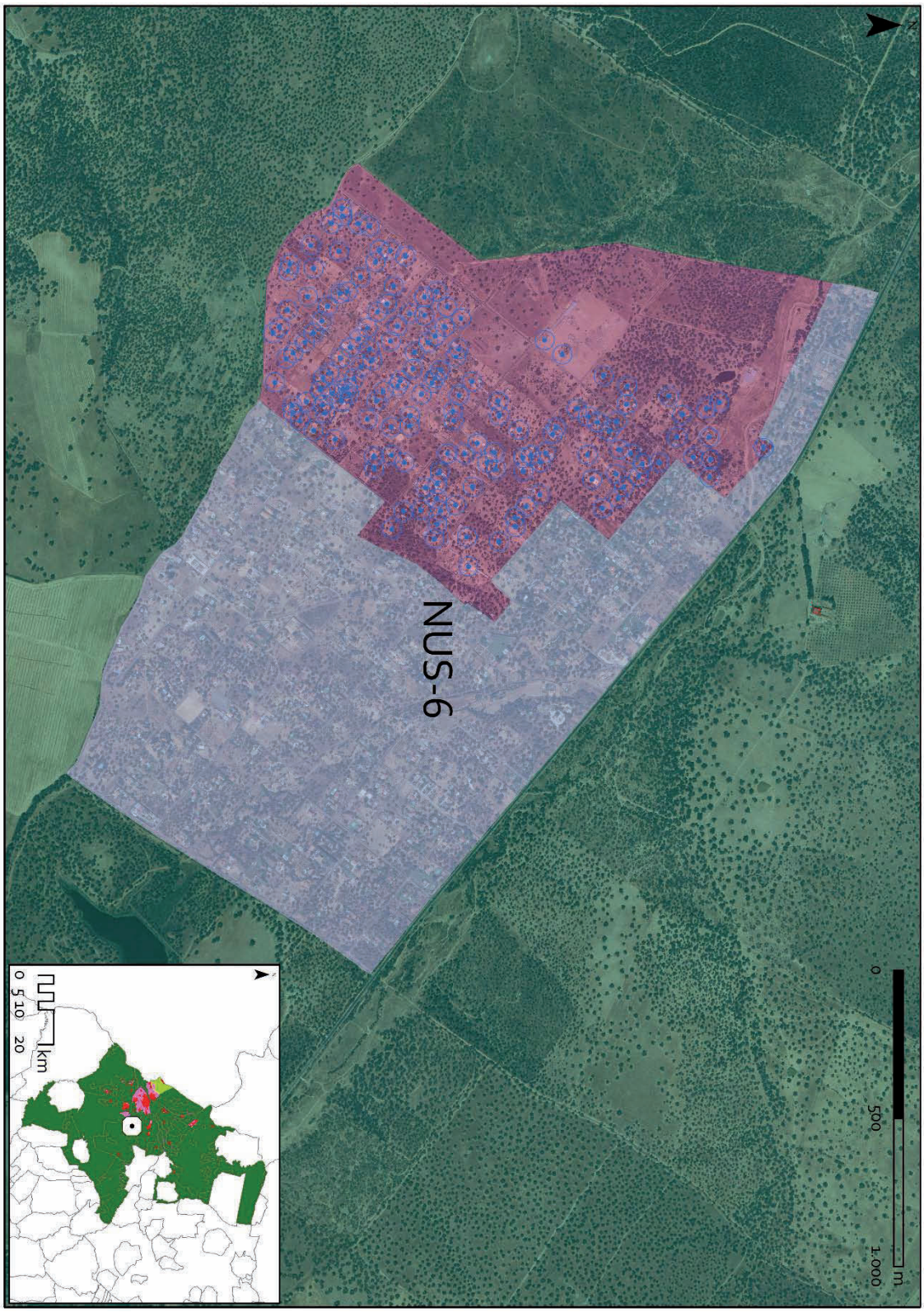


Figura 107. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-6).
Fuente: elaboración propia.

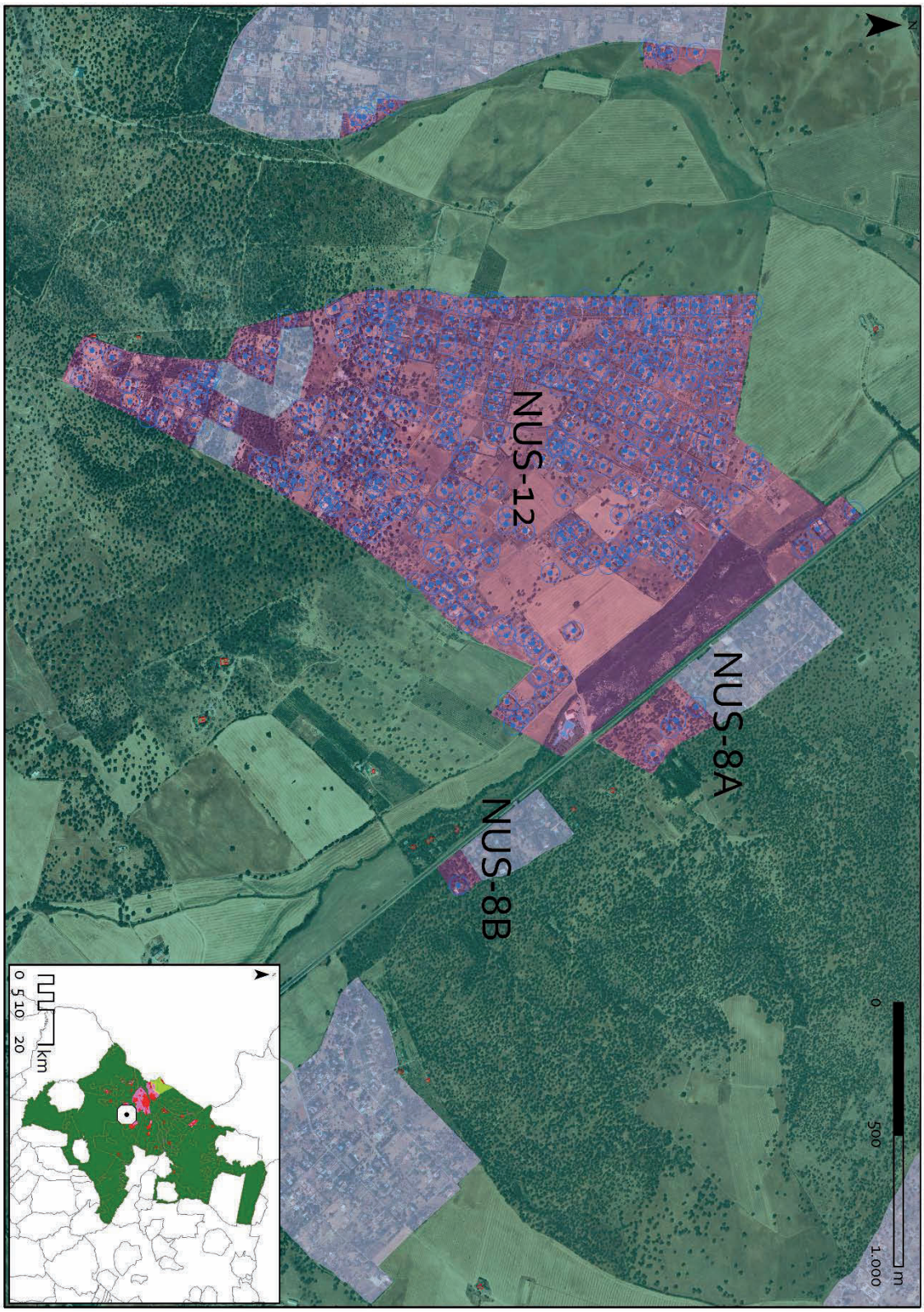


Figura 108. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-8 y NUS-12). Fuente: elaboración propia.

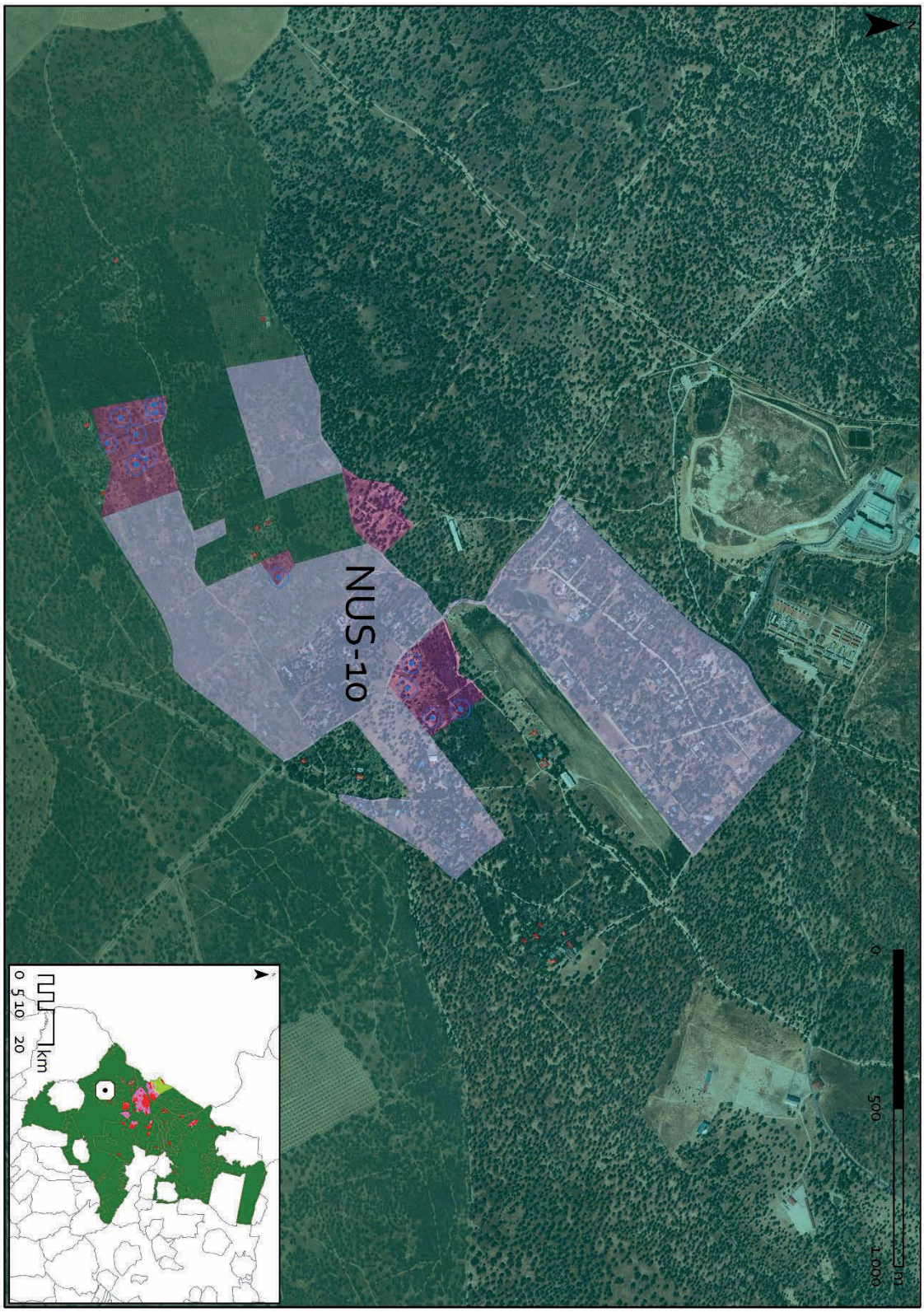


Figura 109. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-10).
Fuente: elaboración propia.

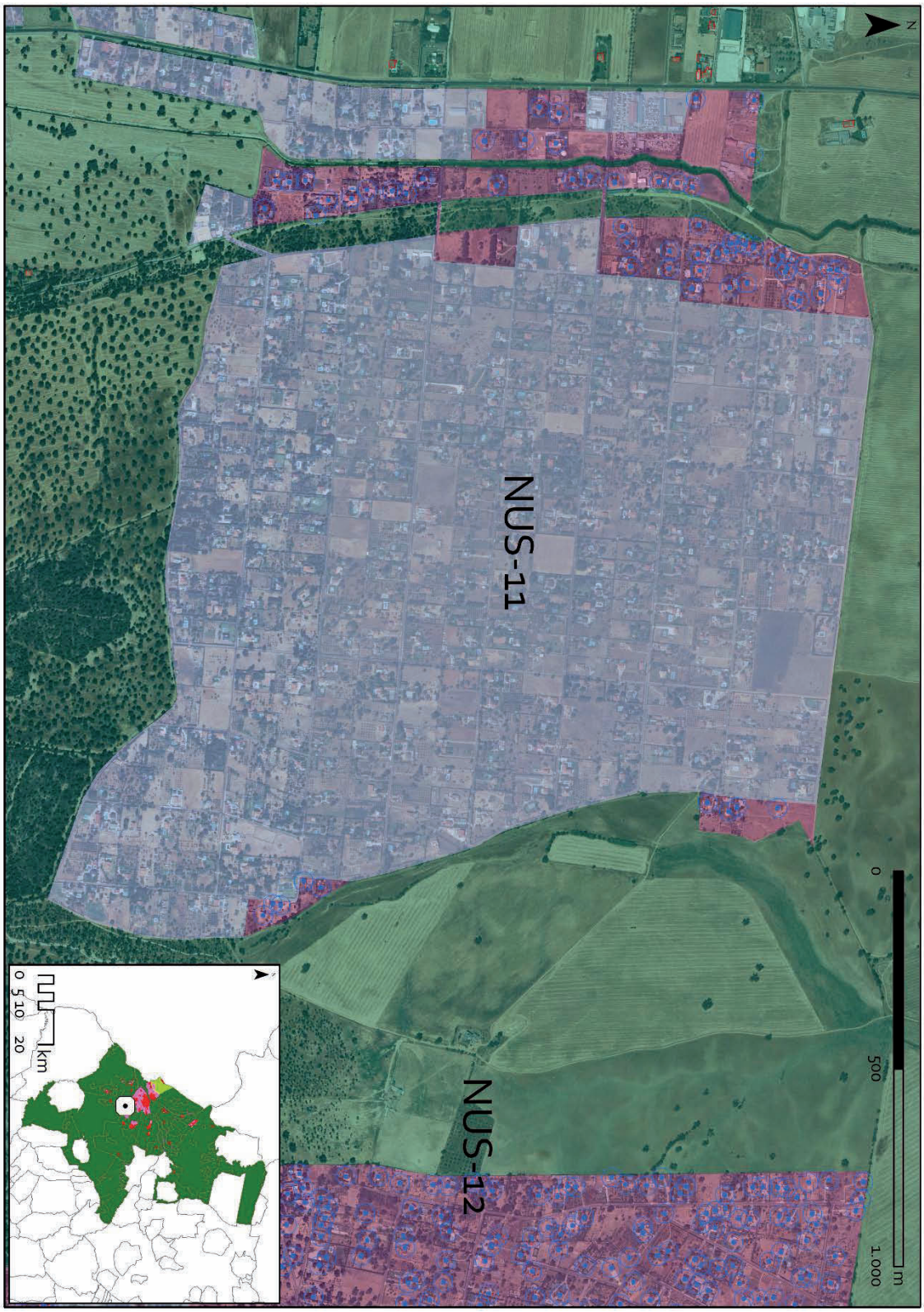


Figura 110. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-11 y NUS-12). Fuente: elaboración propia.

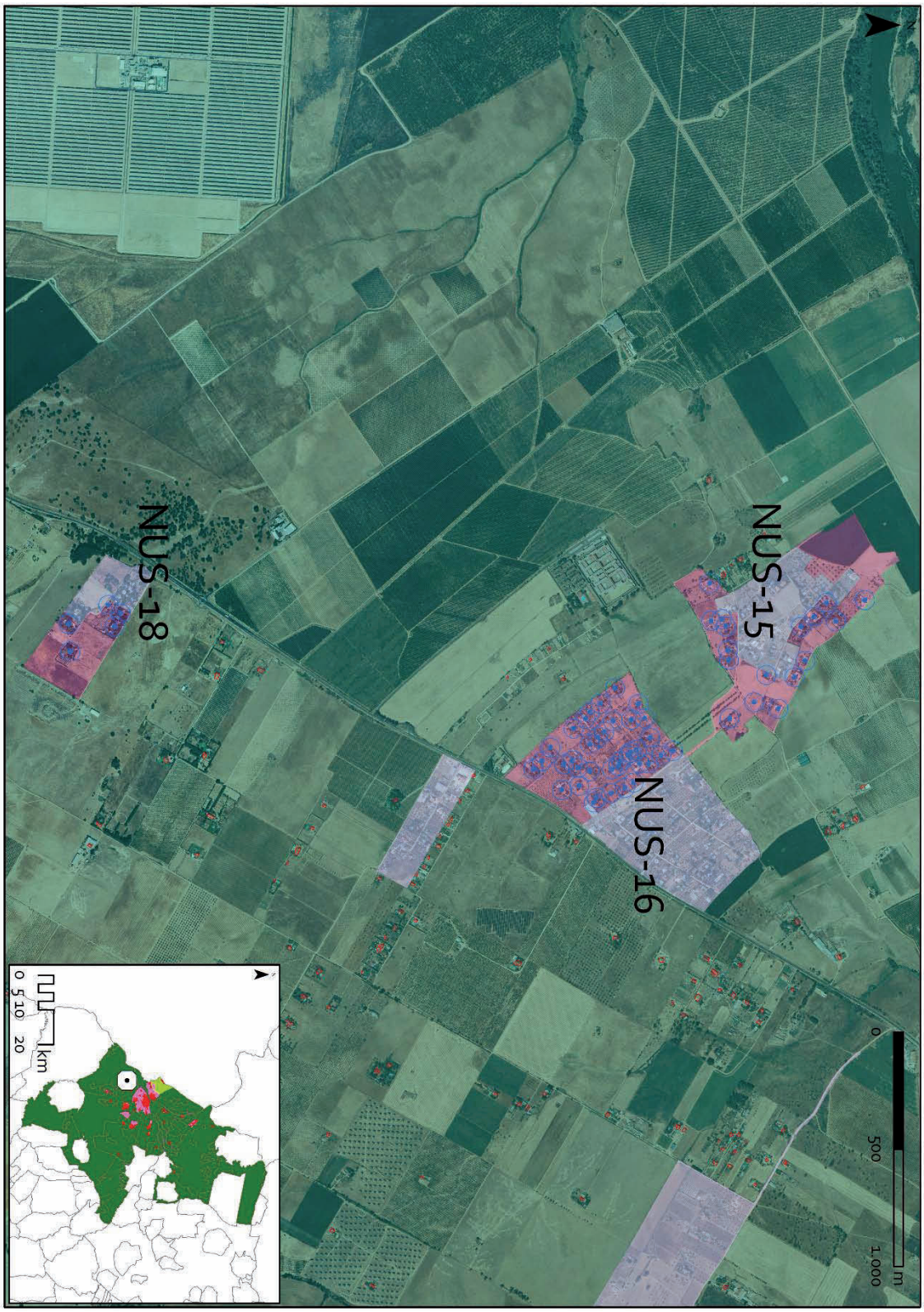


Figura 111. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Badajoz (NUS-15, NUS-16 y NUS-18). Fuente: elaboración propia.

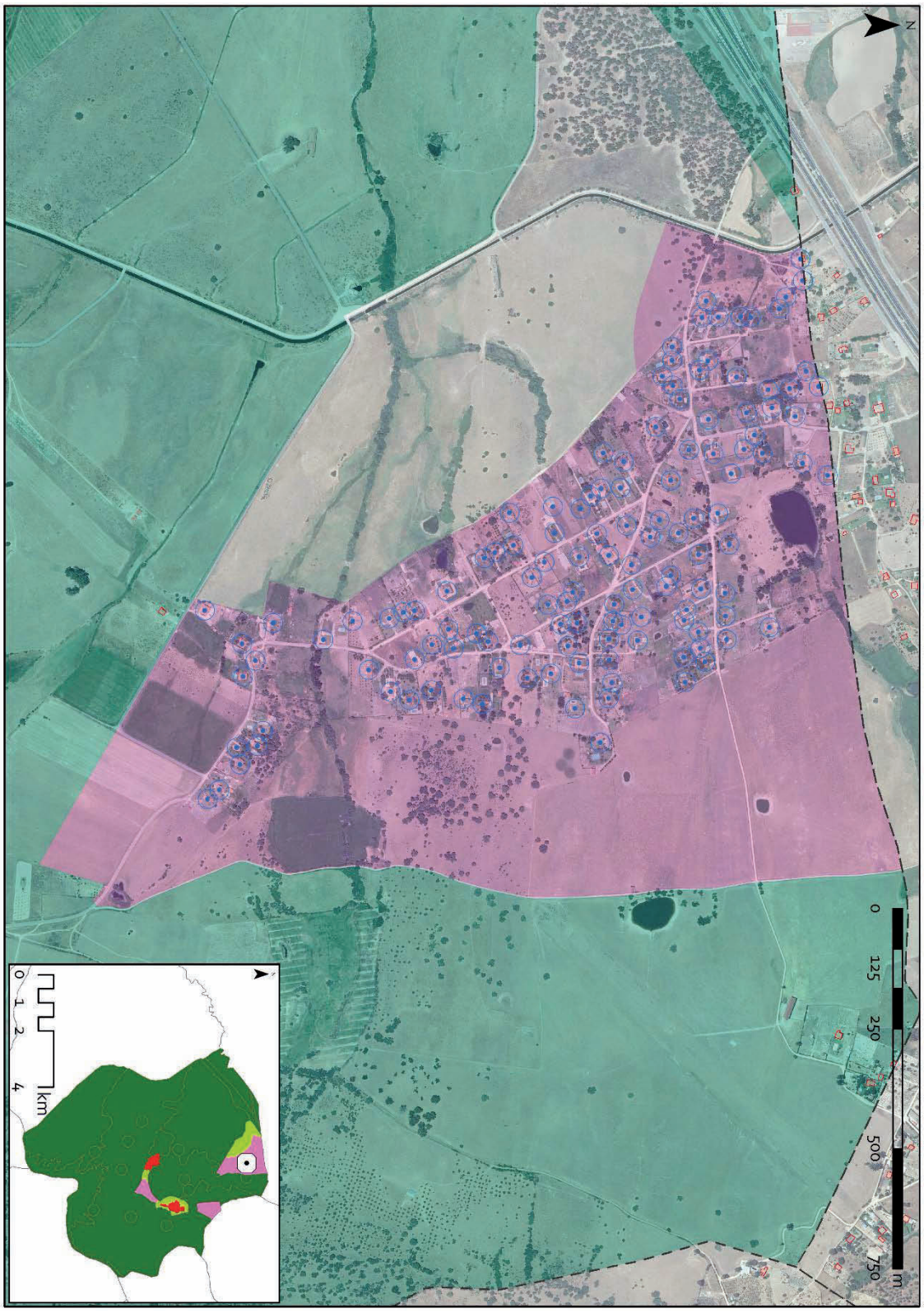


Figura 112. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Belvís de Monroy (Los Pinos). Fuente: elaboración propia.

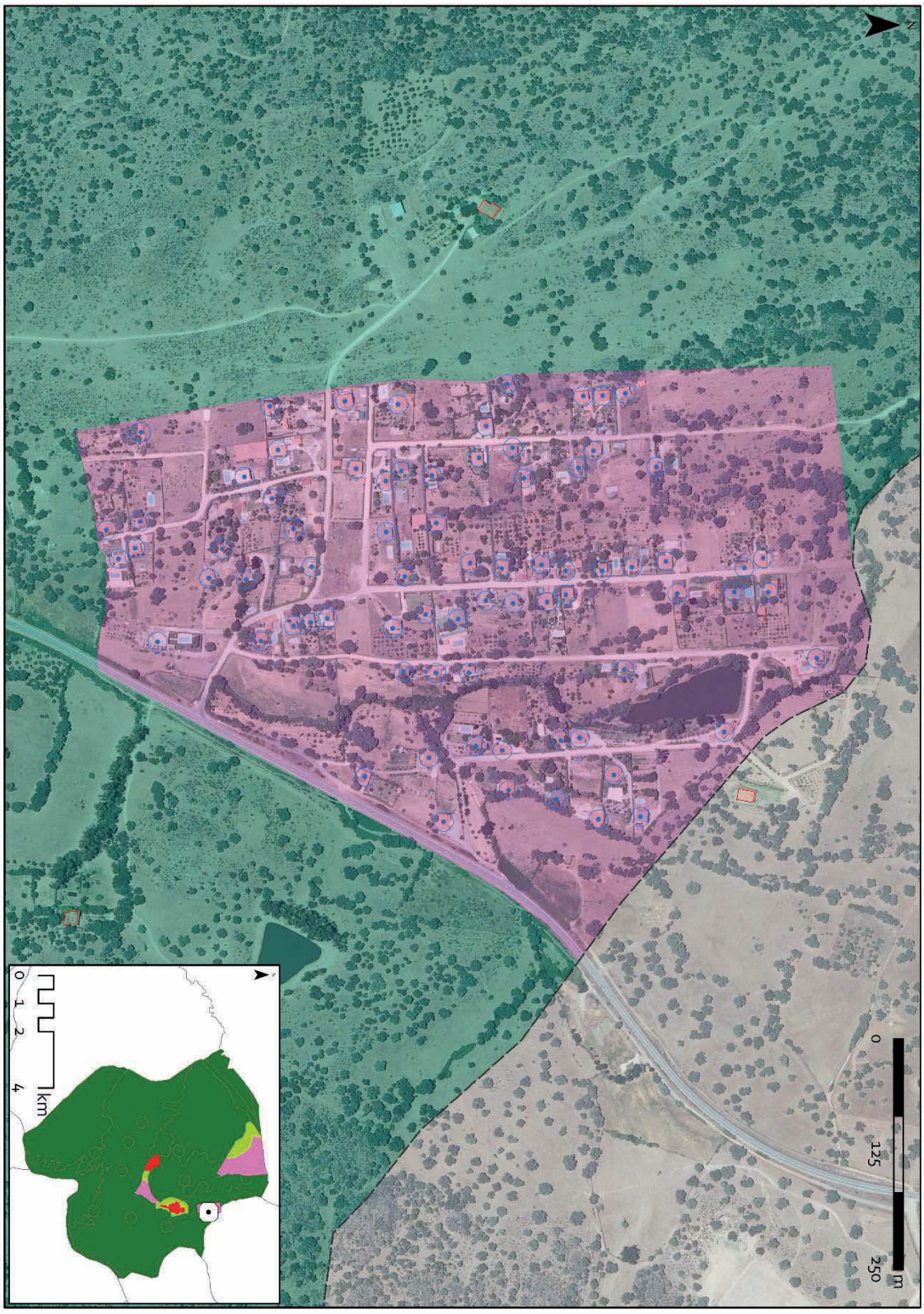


Figura 113. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Belvís de Monroy (La Narota). Fuente: elaboración propia.

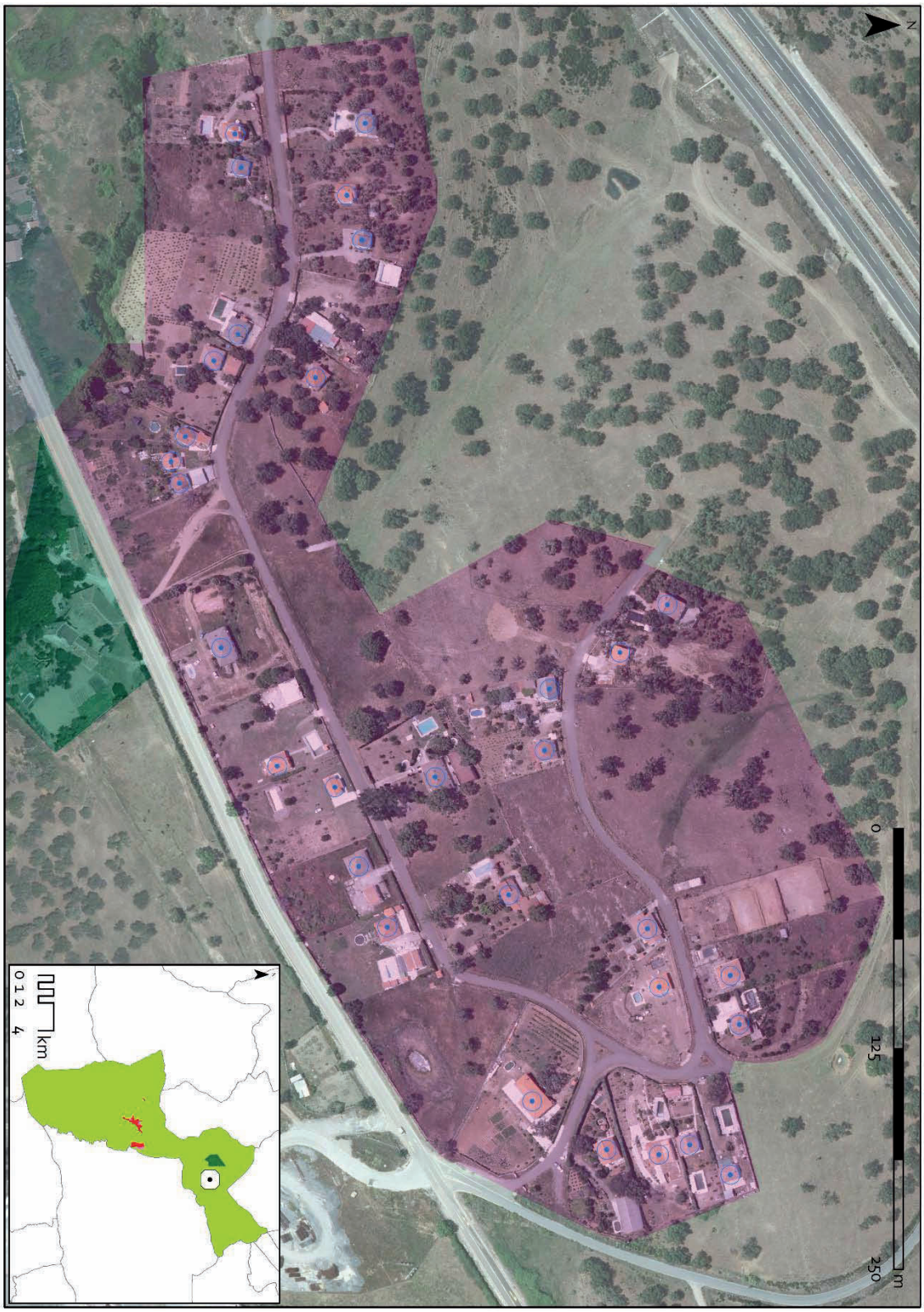


Figura 114. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Cañaveral.
Fuente: elaboración propia.

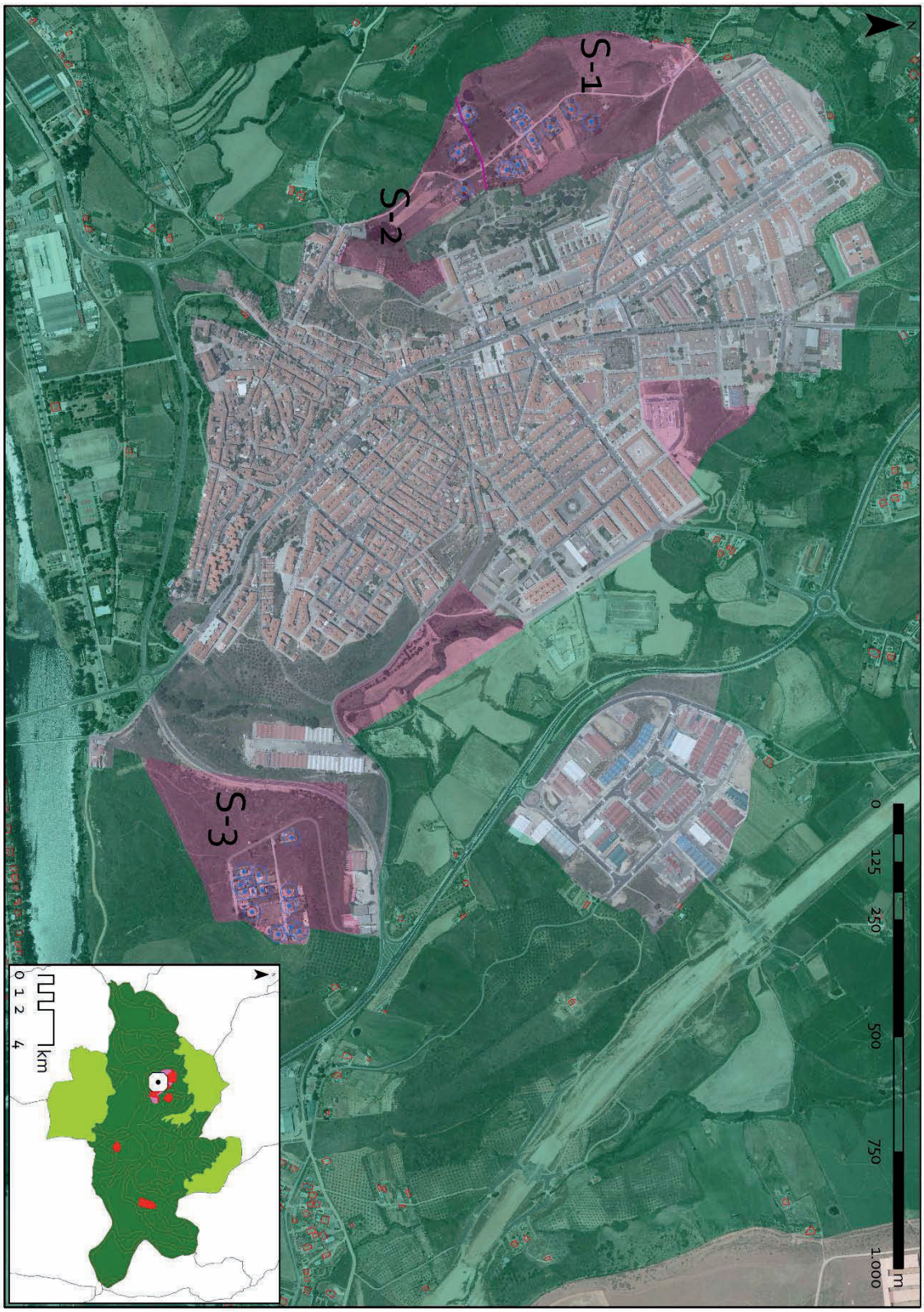


Figura 115. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Coria.
Fuente: elaboración propia.

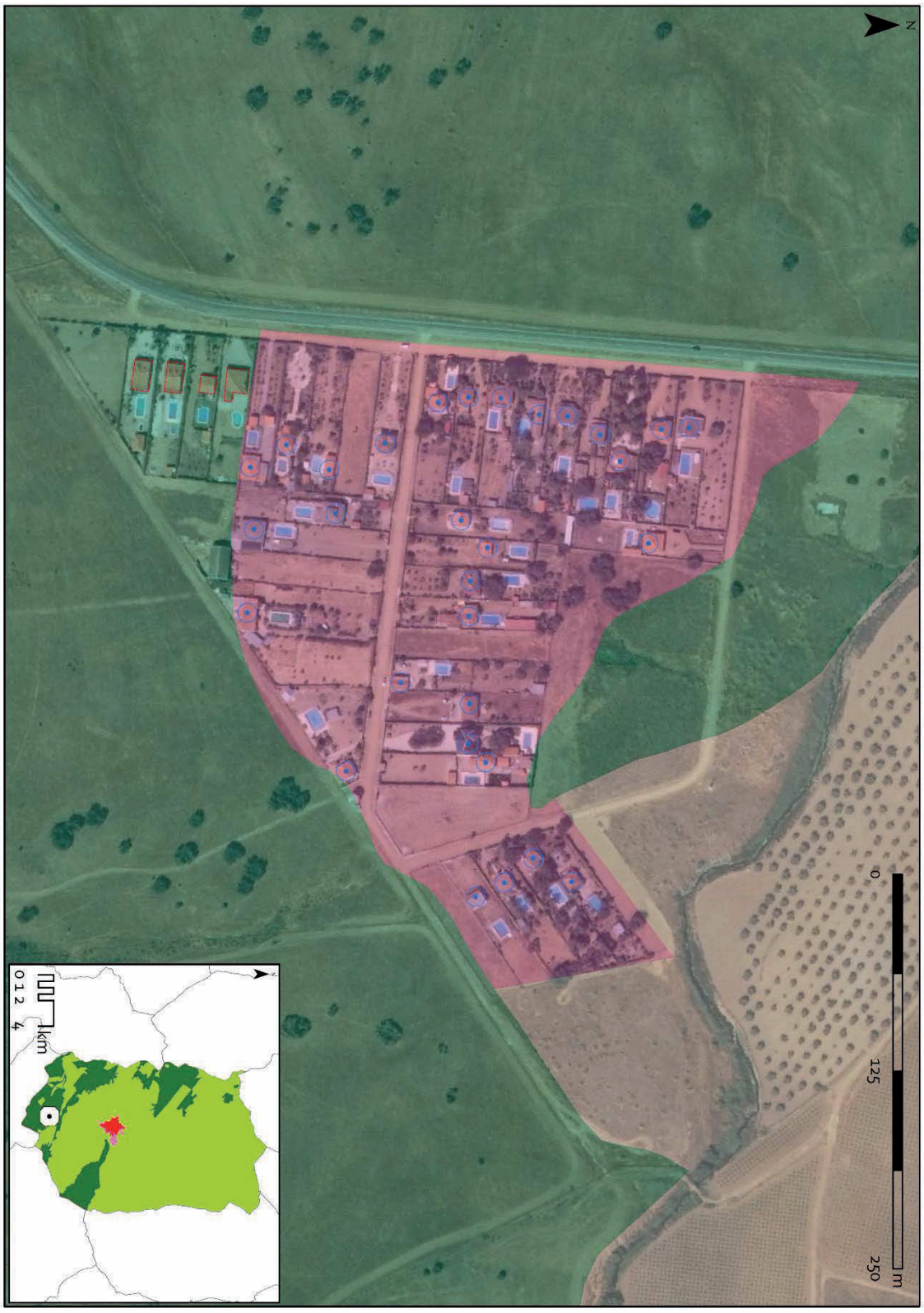


Figura 116. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Fuente del Maestre.
Fuente: elaboración propia.



Figura 117. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Guareña (Estación Residencial). Fuente: elaboración propia.

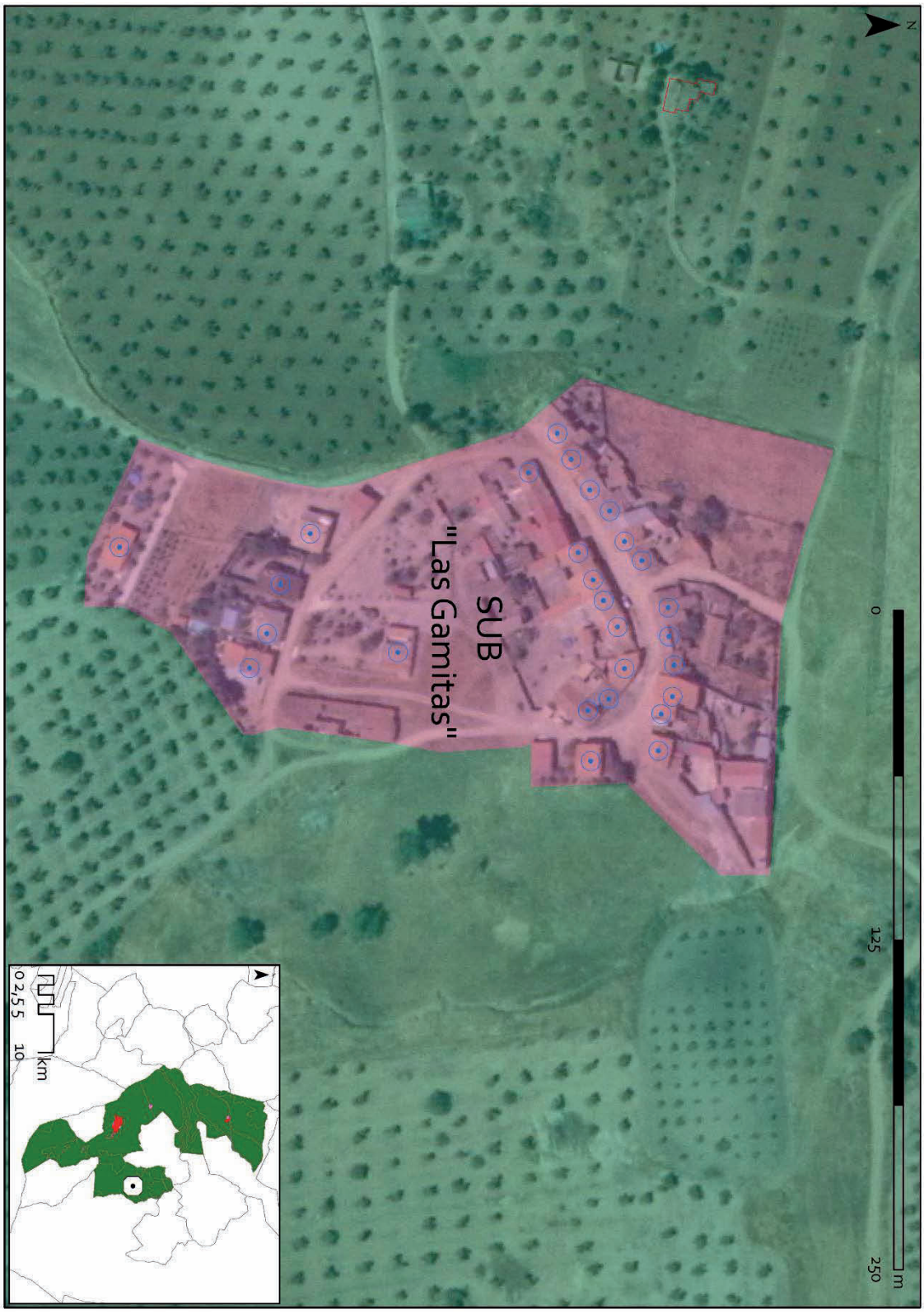


Figura 118. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Guareña (Las Gamitas).
Fuente: elaboración propia.

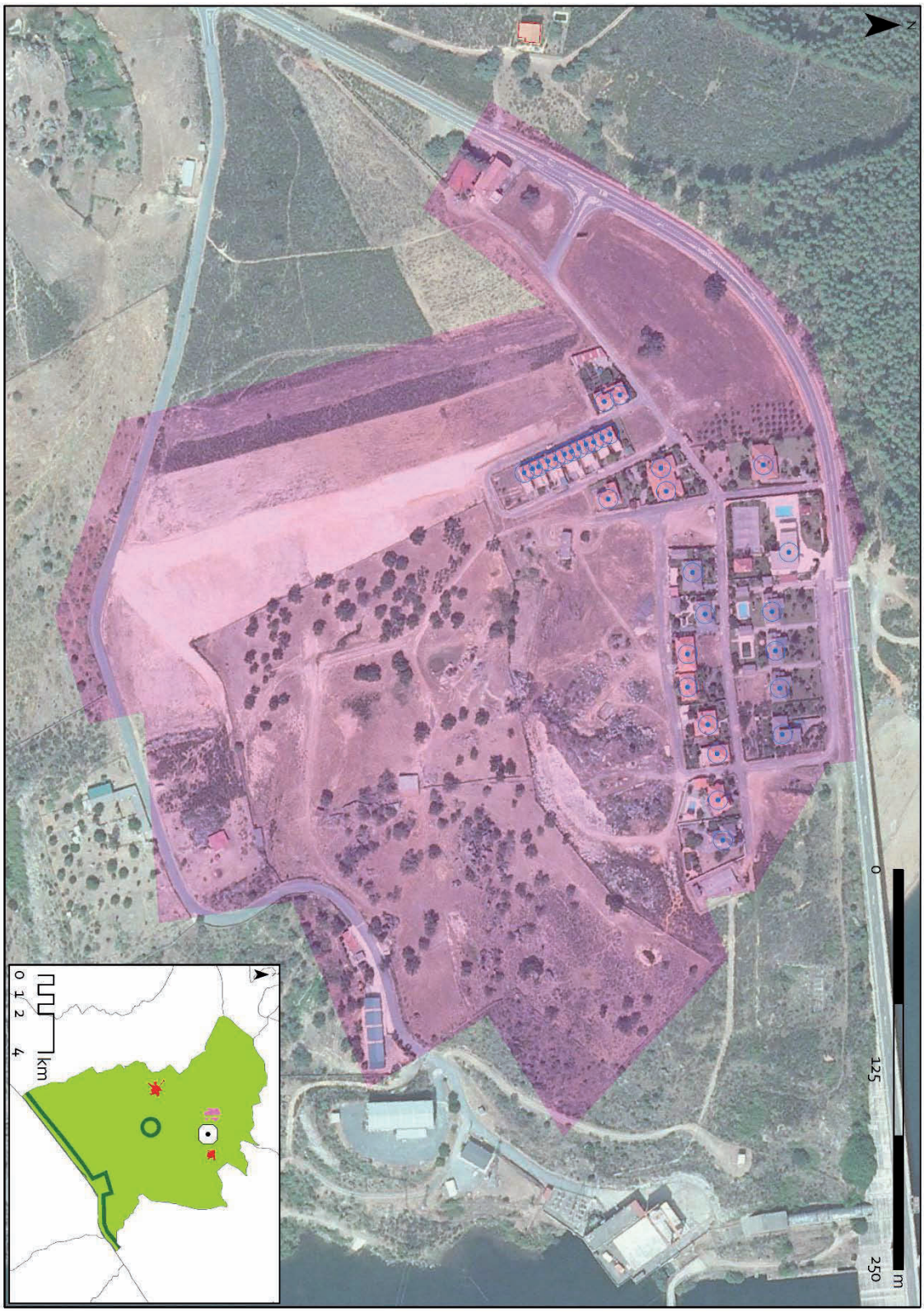


Figura 119. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Guijo de Granadilla.
Fuente: elaboración propia.

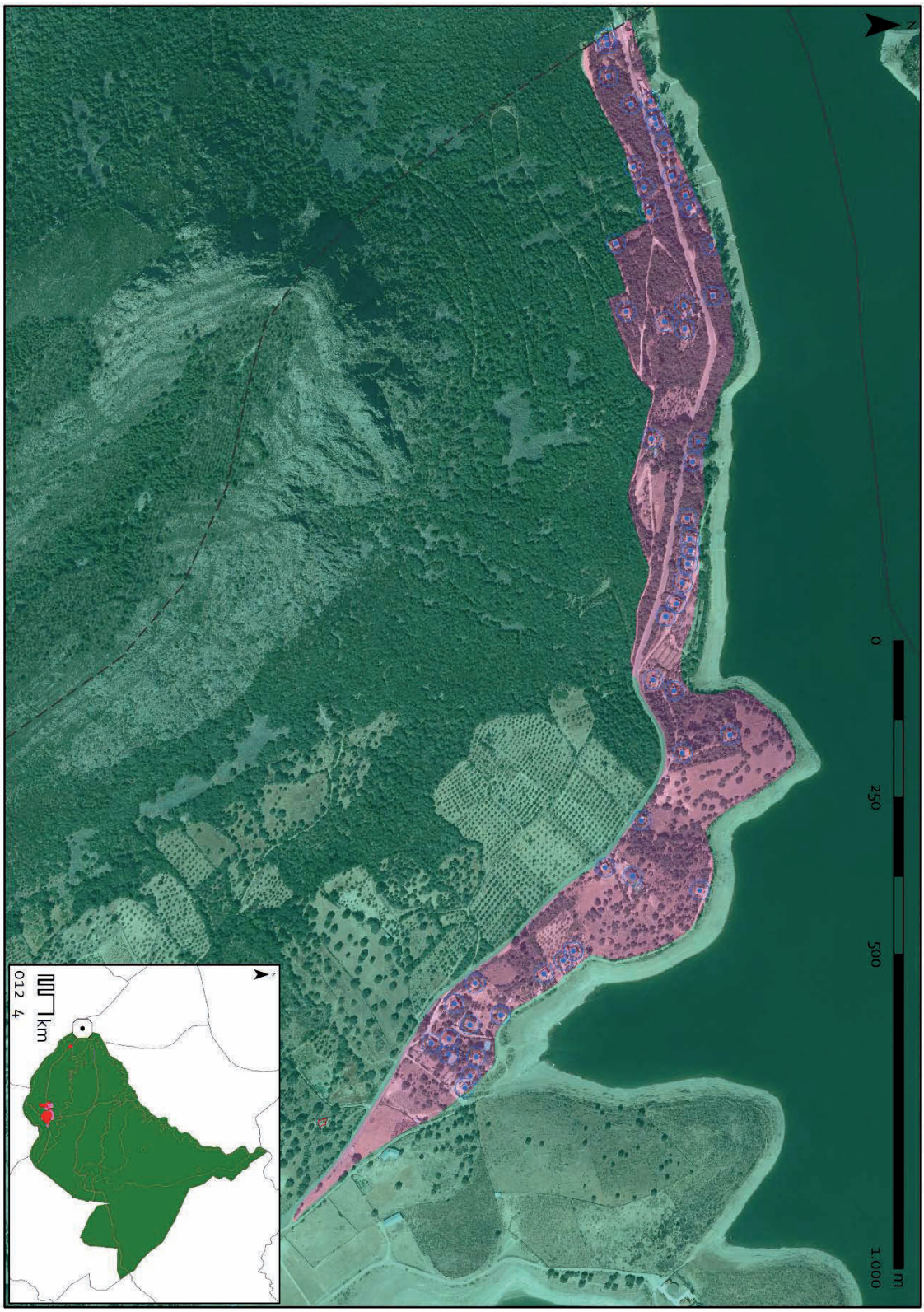


Figura 120. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Herrera del Duque.
Fuente: elaboración propia.

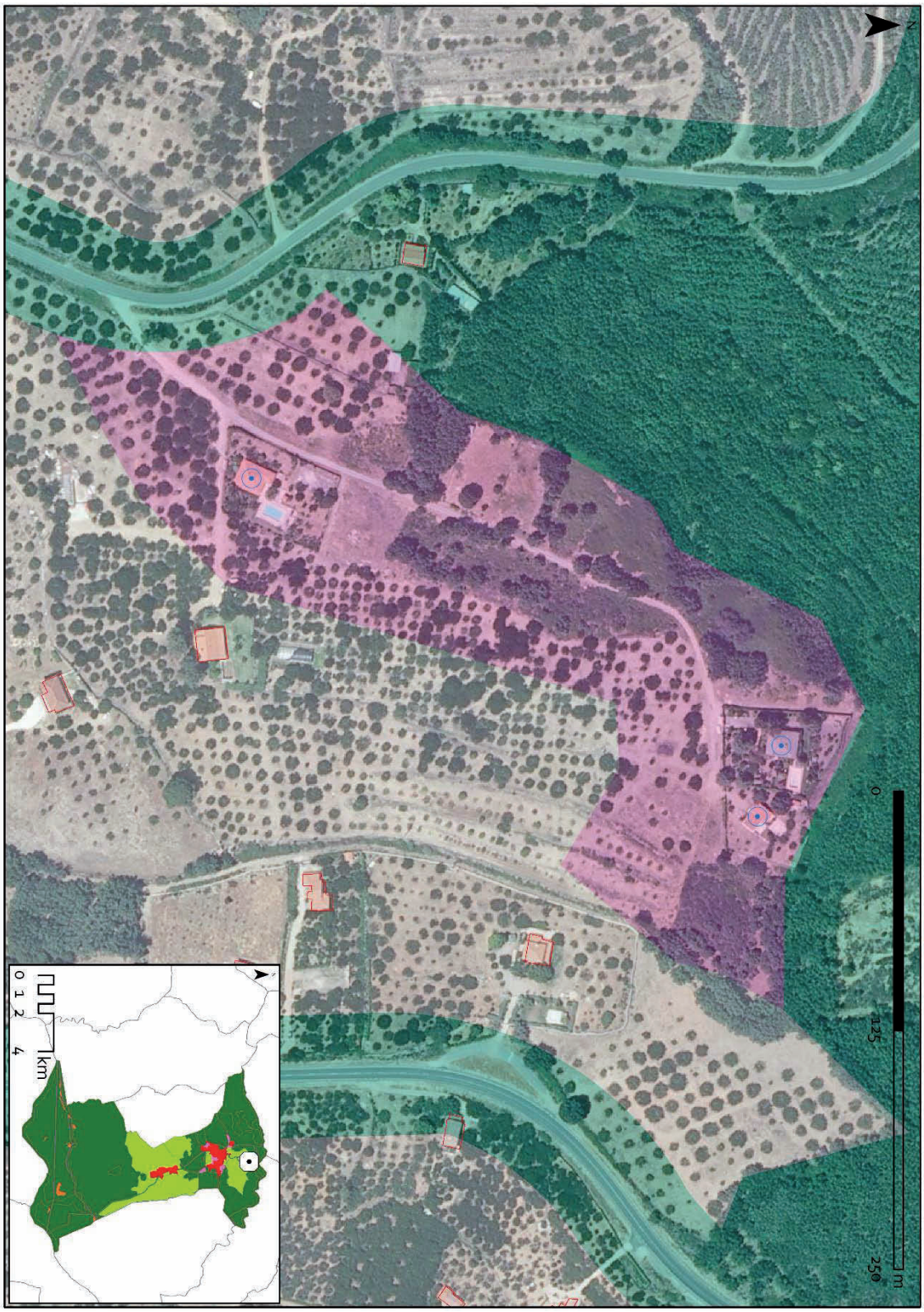


Figura 121. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Jaraíz de la Vera.
Fuente: elaboración propia.

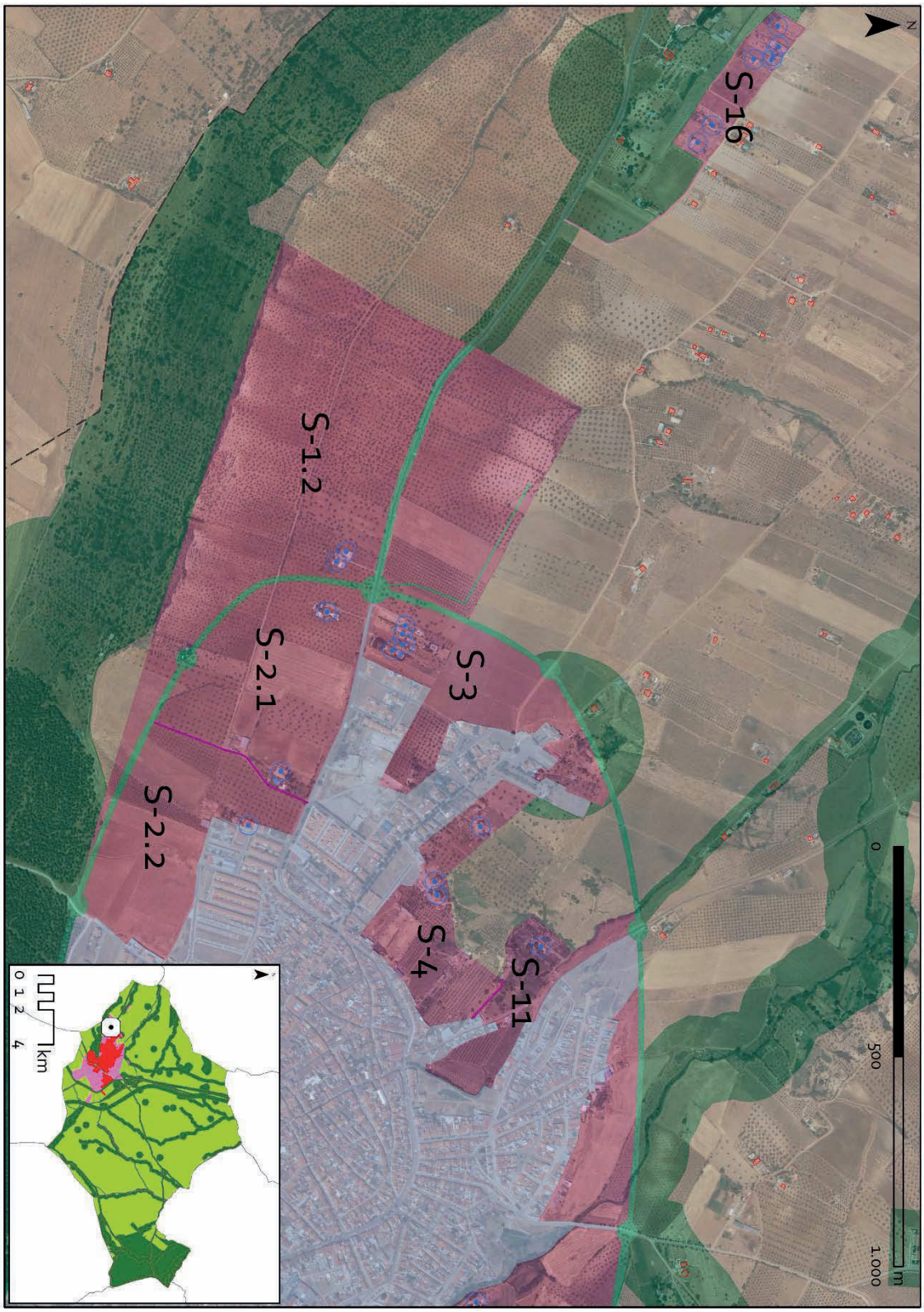


Figura 122. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Los Santos de Maimona (sectores occidentales).
Fuente: elaboración propia.

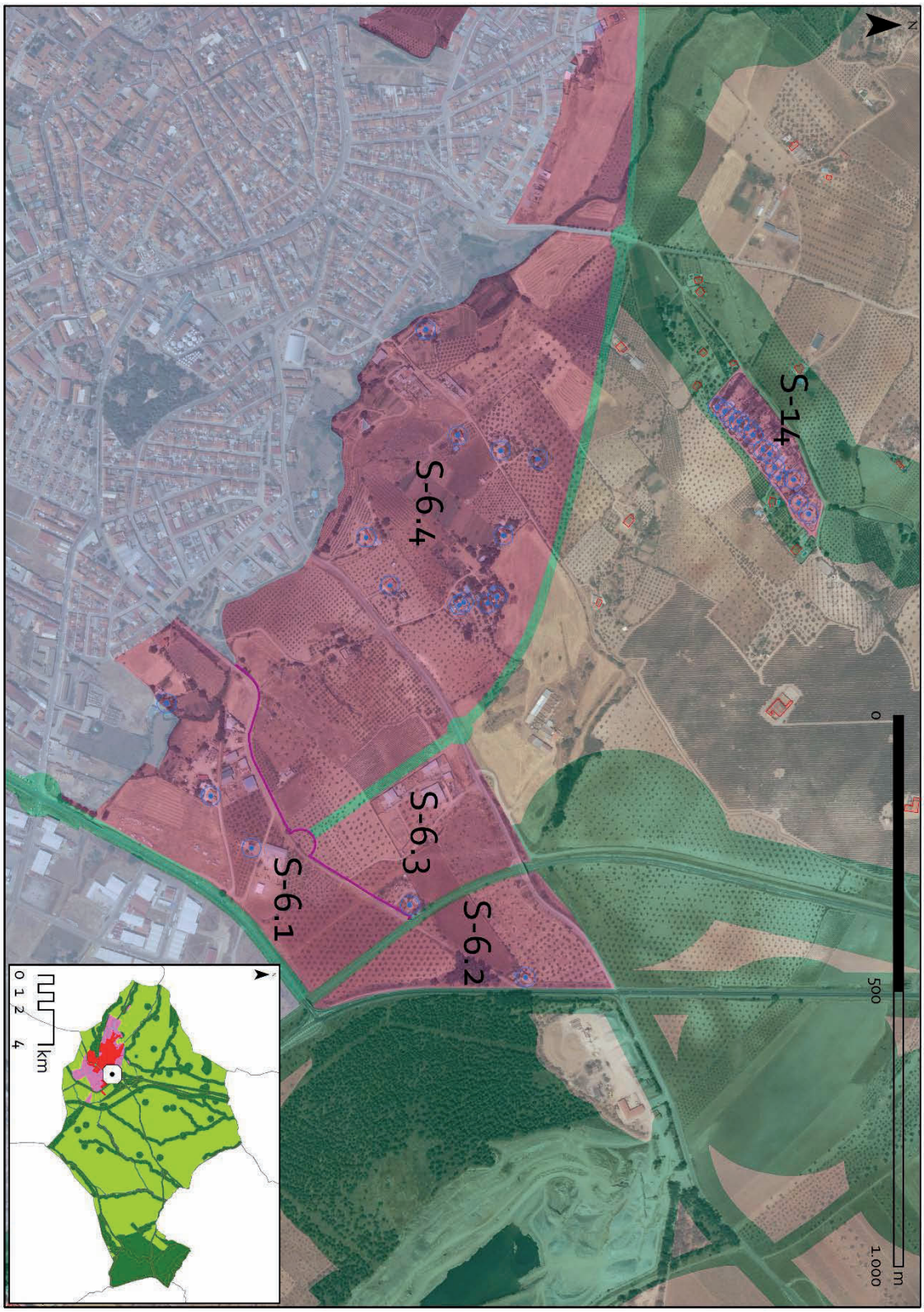


Figura 123. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Los Santos de Maimona (sectores septentrionales).
Fuente: elaboración propia.

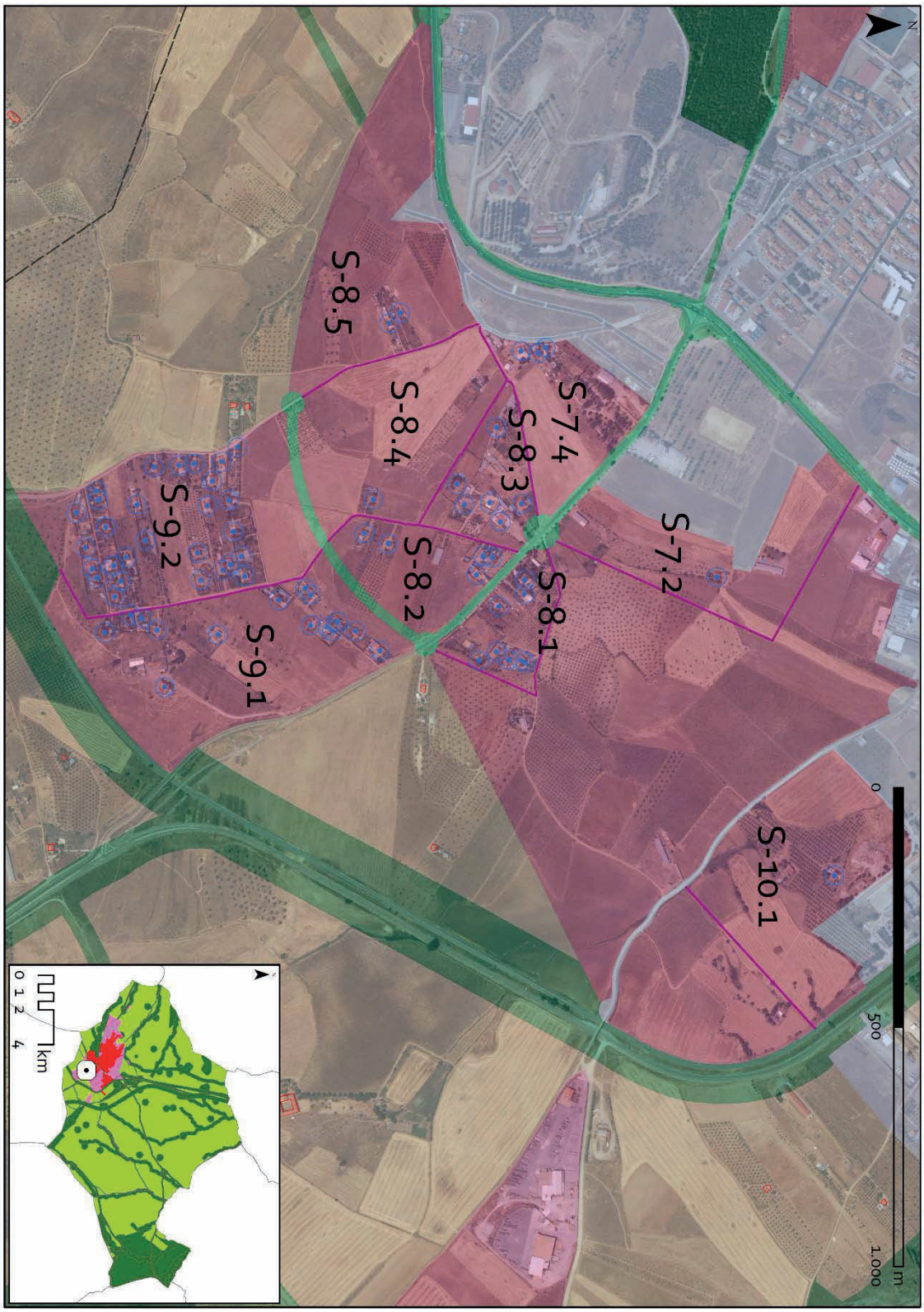


Figura 124. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Los Santos de Maimona (sectores orientales).
Fuente: elaboración propia.

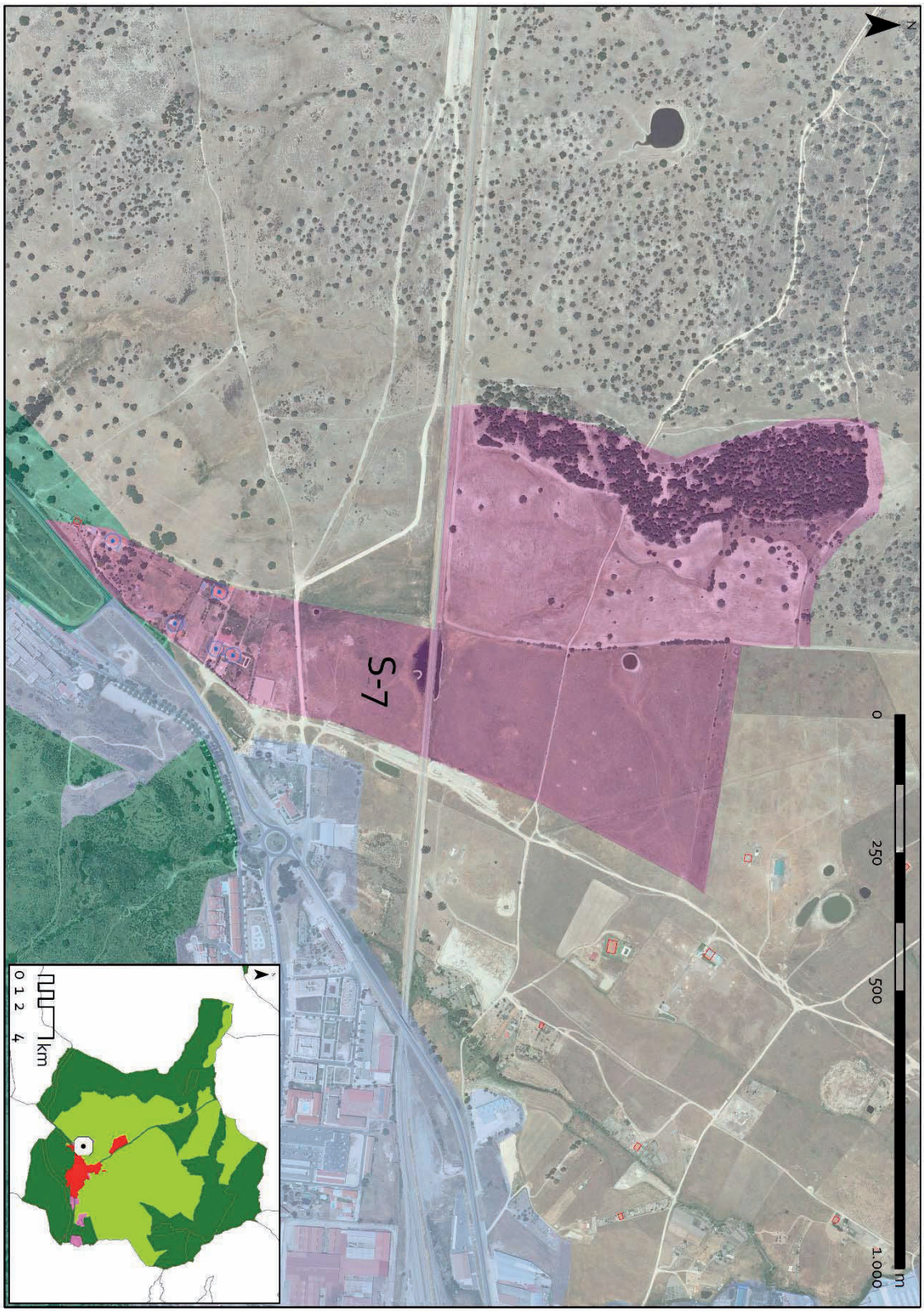


Figura 125. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Navalmoral de la Mata (S-7). Fuente: elaboración propia.

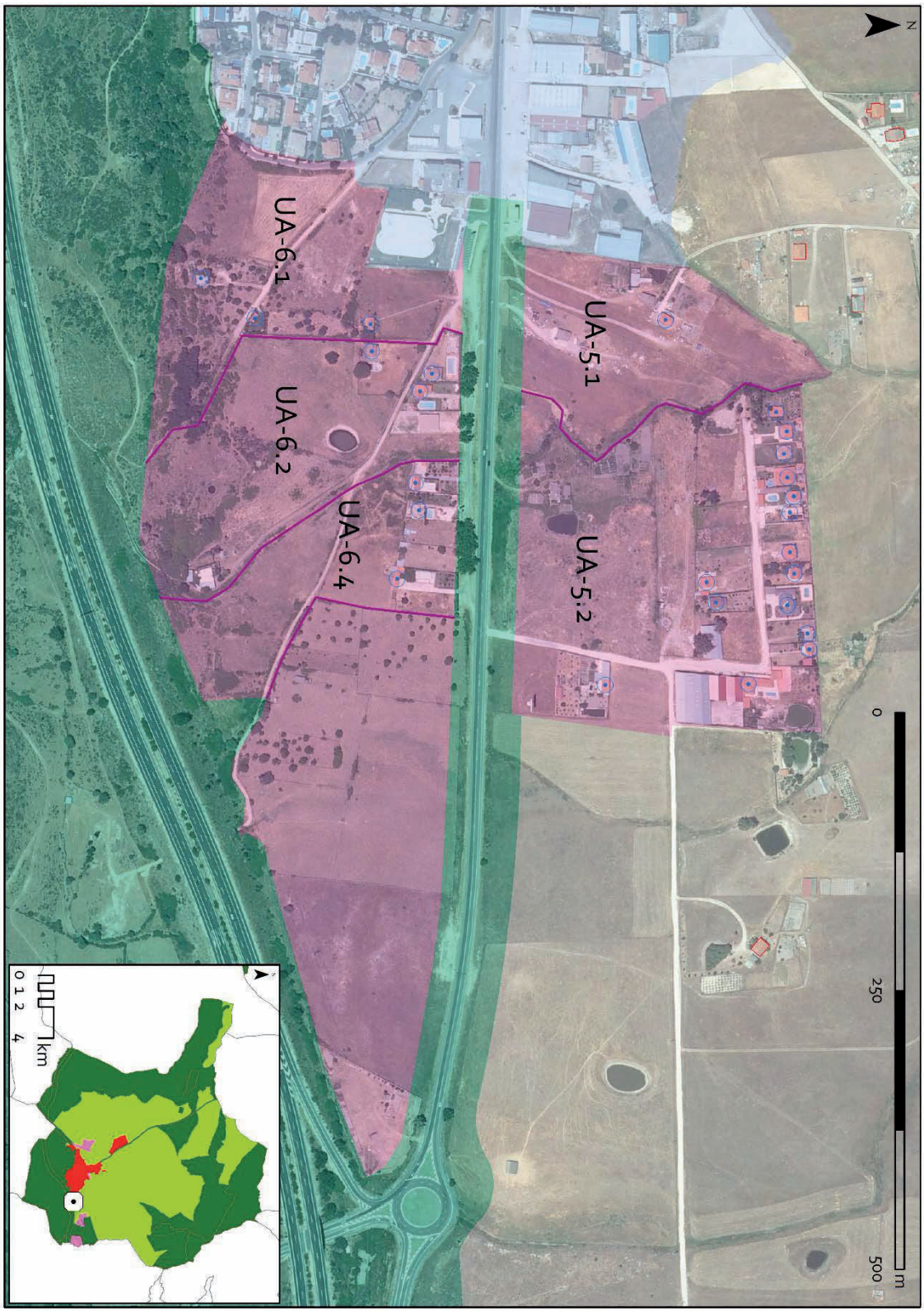


Figura 126. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Navalmoral de la Mata (sectores orientales).
Fuente: elaboración propia.

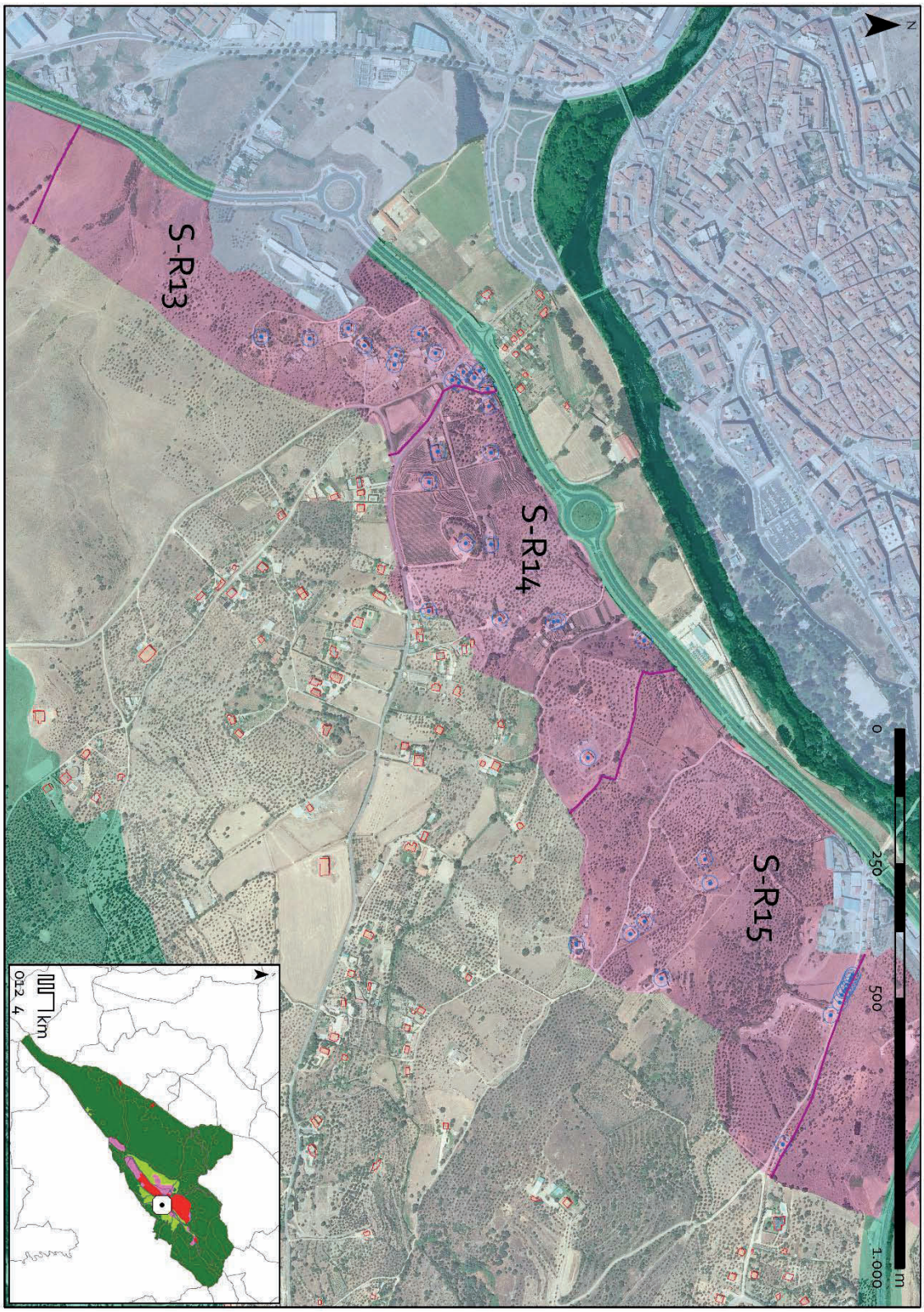


Figura 127. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Plasencia.
Fuente: elaboración propia.

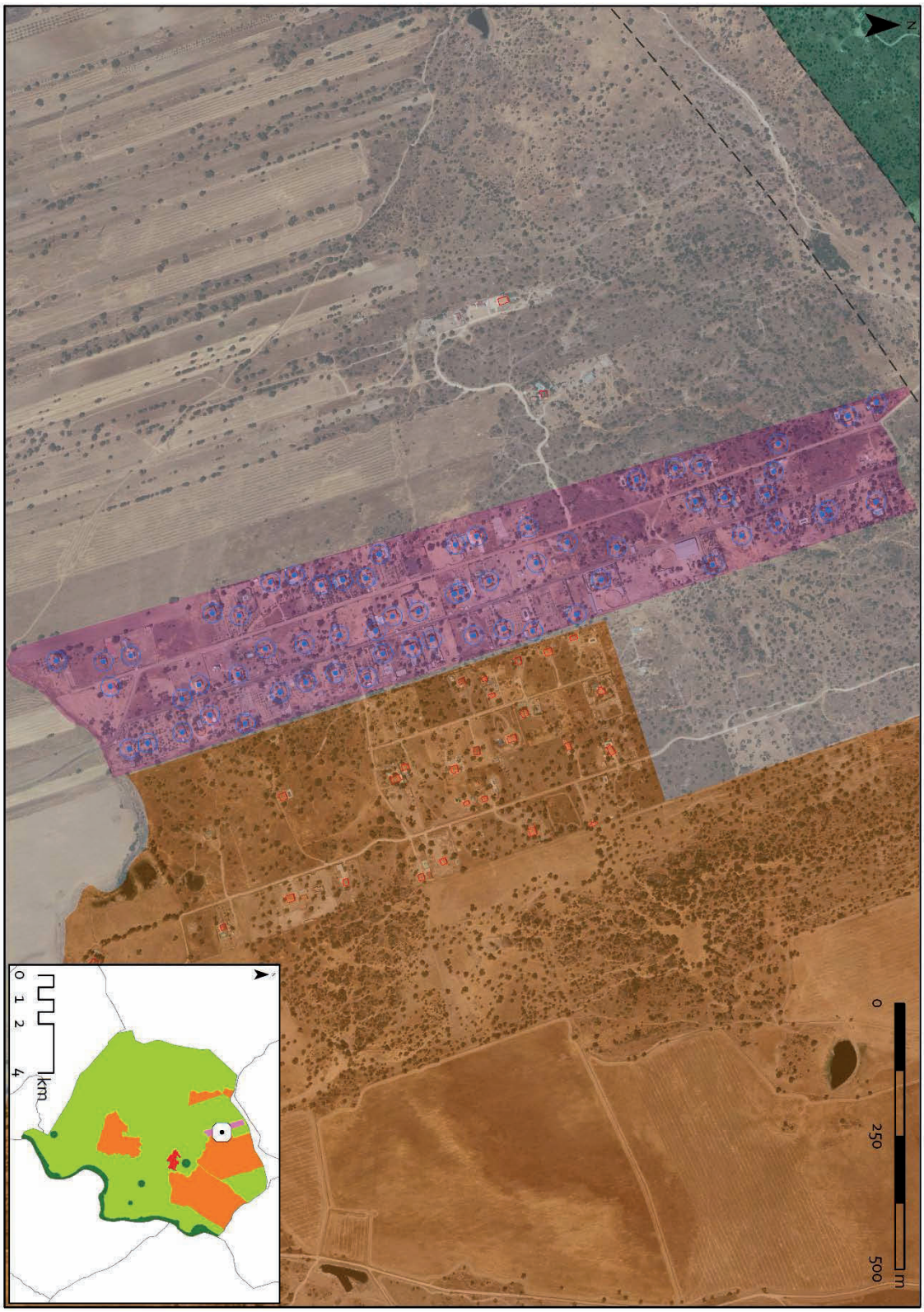


Figura 128. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Valverde de Mérida.
Fuente: elaboración propia.

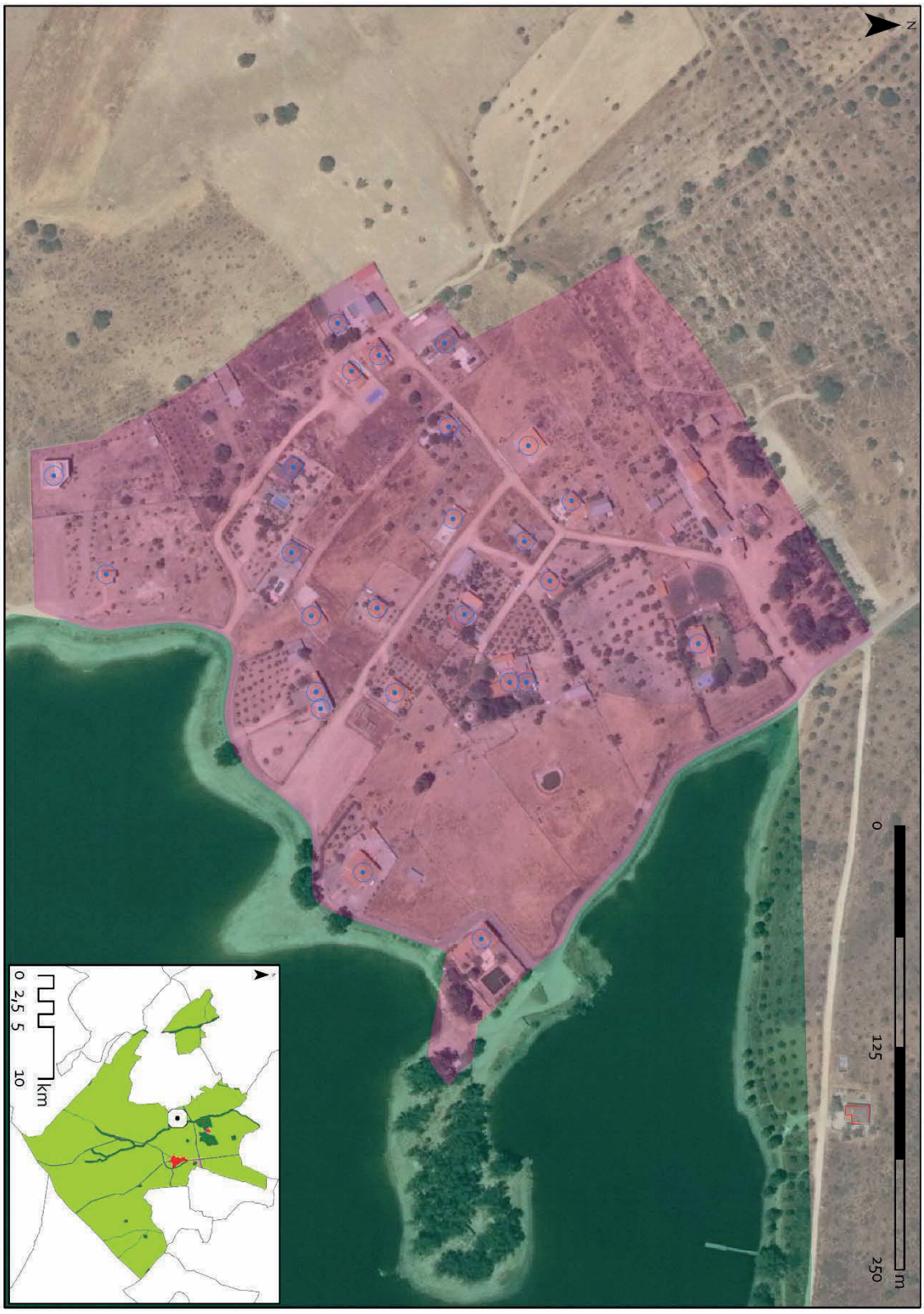


Figura 129. SUB con carácter regularizador del uso residencial de Zalamea de la Serena.
Fuente: elaboración propia.

7. DISCIPLINA

Dentro de un sistema democrático de derecho, en el que las normas emanan de la soberanía popular representada en los Parlamentos por los diputados, es especialmente importante el respeto y salvaguarda de las mismas, así como su cumplimiento por parte de la Administración y la sociedad. Evidentemente, el sistema representativo es deficiente, y manifiestamente mejorable por uno nuevo con mayor participación de la ciudadanía, pero esto no invalida la legitimidad de las normas vigentes. En lo que respecta al urbanismo, toda legislación, una vez enunciadas sus reglas y procedimientos básicos, dispone de un régimen disciplinario y sancionador. En éste se prevén las infracciones, su grado e incluso las sanciones que corresponden a cada una de ellas, entre otras cuestiones como las competenciales.

En el caso extremeño, el control de la legalidad urbanística se incluye dentro de la propia LSOTEX. El Título V de la norma, denominado "Las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística" es el cuerpo legal básico al que deben atenerse la Administración y los "administrados". Extremadura, aun siendo competente, no ha extendido esta regulación a través de un reglamento específico, como sí hizo el Estado en el año 1978, cuando todavía conservaba sus competencias en materia de urbanismo y ordenación territorial. Por esta razón, y en aquello que la legislación autonómica no prevea, será aplicable de manera supletoria el RDU78.

Si bien las legislaciones autonómicas han sido altamente dispares en cuanto al tratamiento de la planificación y gestión urbanística para el SNU, la normativización de la disciplina urbanística no ha alcanzado tal grado de heterogeneidad. Los aspectos básicos regulados son el reparto competencial para las tareas de control, mantenimiento e inspección de la disciplina urbanística y la aplicación de procedimientos sancionadores, así como los procedimientos habilitantes como la licencia (analizados en el capítulo previo), el régimen de las edificaciones implantadas en relación con lo anterior, y el régimen sancionador mismo.

Un aspecto fundamental a la hora de referirnos de urbanismo ilegal es atender a la diferenciación entre infracción urbanística y delito urbanístico. De esta distinción dependen las consecuencias para los responsables, y otros elementos como los competenciales y los plazos posibles para ejercer una sanción, así como la naturaleza de ésta. En primer término, ambos supuestos constituyen una violación de la norma, estando las primeras integradas en la esfera administrativa, ya enunciada, y los segundos dentro del ámbito penal.

Así, las irregularidades urbanísticas sobre el SNU (ya sea la construcción de una vivienda ilegal o clandestina en el SNU, o los actos de parcelación urbanística en esta clase de suelo), constituyendo una única actuación, pueden verse sancionadas por una doble vía. Por un lado, la que la legislación urbanística autonómica atribuye a los gobiernos regionales (vehiculada a través de la apertura de expedientes sancionadores por la Administración Regional y Local) y, por otro, la que el Código Penal (CP) otorga a los tribunales de Justicia, asistidos por la actividad del Ministerio Fiscal. Según Vizcaíno (2014), esta dualidad punitiva se debe al hecho de que existe una desconfianza desde nuestro sistema jurídico para con la Administración Regional y Local, y su capacidad/voluntad para efectuar sanciones. Con motivo de la elaboración de la presente tesis, esta situación ha sido refrendada en el marco de una entrevista con la responsable de la sección delegada de Medio Ambiente y Urbanismo del Ministerio Fiscal en la provincia de Cáceres. En este sentido no sólo influye la estrecha relación personal entre los

presuntos infractores y la Administración Local en los pequeños municipios, sino el hecho de que las responsabilidades no sólo atañen a los promotores y propietarios de las viviendas ilegales (o de otras actuaciones como las parcelaciones ilegales). Así, éstas se extienden también a los cargos políticos, procuradores de hacer cumplir la ley y de cumplirla, lo que sitúa en tela de juicio los procesos de auto-imposición de castigos desde las Administraciones. De ahí deriva la necesidad de la actividad del Ministerio Fiscal, como órgano autónomo de un poder independiente.

7.1. EL NIVEL COMPETENCIAL DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN EXTREMADURA

La Administración, como ente público de gobierno encargado de hacer cumplir la legislación vigente, tiene una serie de herramientas, que deberán ser aplicadas en el tiempo y forma que establezca la propia normativa.

El reparto competencial vigente toma como base la organización administrativa y territorial de España y, por ende, Extremadura. Al igual que el resto de CCAA, las labores de protección de la legalidad urbanística incumben tanto a la Administración Regional como a la Local. Sin embargo, es esta última la que debe iniciar y ejecutar esta competencia en primer término. En el caso de municipios sin PGM, éstos podrán delegar, previo convenio, el ejercicio de estas competencias en la Consejería competente. En esta potencial situación se encuentran un 85,82% de los municipios extremeños. Dentro de un normal funcionamiento de cada Administración, la Regional sólo actuará en supuestos específicos que atañen a la clasificación del suelo (SNUP), y en otros, de forma supletoria.

De manera particular, las labores de inspección urbanística corresponden a cada municipio dentro de sus límites jurisdiccionales. No obstante, la tarea efectiva de las mismas resulta en la práctica imposible en todas las localidades de Extremadura. Si bien la LSOTEX establece que los municipios con más de 10.000 habitantes de derecho (actualmente 13 localidades) y las mancomunidades de municipios con fines urbanísticos, deberán contar con una unidad administrativa destinada a estas labores, el resto de municipios no amparados en estos criterios, tendrán que repartir estas funciones entre los propios miembros de la corporación local y una batería de agentes de la autoridad, pertenecientes a diferentes cuerpos (éstos últimos también actuarán en los municipios que componen el grupo anterior).

La LSOTEX prevé, además, que los funcionarios de la Administración Regional que realicen las labores de inspección, ya sea de manera conjunta con los anteriormente expuestos o en solitario, tendrán la condición de Inspectores Territoriales, y la consideración de agentes de la autoridad. Estos Inspectores Territoriales deberán elaborar un Libro de Visitas y un registro correlativo de las actas que se hayan expedido en el ejercicio de sus funciones.

A diferencia de otras CCAA, como Andalucía, la legislación urbanística no dispone la creación explicita de un cuerpo de Inspectores Territoriales, sino que simplemente habilita a aquellos que hagan estas funciones como tal, y los dota de la consideración antes expuesta. Este punto denota la laxitud de la norma extremeña, ya que, al no resultar del texto un mandato directo y ejecutivo, su desarrollo y aplicación tiene carácter potencial. De hecho, la CCAA de Extremadura no ha aplicado esta disposición, dificultando de este modo el éxito de los trabajos encaminados hacia tal objetivo.

7.1.1. La Administración Local y su perspectiva particular del fenómeno rururbano irregular

Los Ayuntamientos extremeños, así como sus representantes políticos y personal técnico, tienen una amplia responsabilidad dentro de la lucha contra el urbanismo ilegal. Sus competencias, ya apuntadas anteriormente, les obligan a actuar sobre sus ámbitos jurisdiccionales. Dentro de sus principales cometidos se encuentra la habilitación de las actuaciones urbanísticas dentro del SNU, a través de la concesión de licencias, un trámite que asumen enteramente los municipios mayores de 20.000 habitantes en su SNUC, pero que es de responsabilidad compartida con la Administración Regional desde la implantación de los ECU para el resto de municipios y clases de suelo.

Si atendemos a la legislación urbanística autonómica y a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), corresponde a los Alcaldes esta concesión de licencias, de lo que deriva también su responsabilidad en el campo de la disciplina urbanística. No obstante, la LRBRL también permite la delegación de esta competencia, que por afinidad debería recaer en el concejal de urbanismo. En el caso de los municipios de Cáceres y Badajoz, que como capitales de provincia son considerados grandes municipios por la LRBRL, la mencionada competencia pertenece a la Junta de Gobierno Local. En todo caso, el papel de los responsables técnicos es fundamental, ya que a ellos corresponde la confección de informes que puedan ayudar a los responsables políticos a tomar una decisión ajustada a derecho y escapar de toda sospecha de arbitrariedad y discrecionalidad.

La débil estructura urbana de Extremadura se traduce en municipios de pequeñas dimensiones a los que corresponden Ayuntamientos de igual naturaleza, expuestos en mayor grado a la presión social de la población. Para aproximarnos a la concepción del problema que plantea el urbanismo ilegal en la región dentro del ámbito local, se ha recurrido a la confección y elaboración de una encuesta descrita en la metodología, que tiene como objeto de análisis este nivel administrativo.

Los resultados finales[94] muestran una notable participación, ya que se ha recibido respuesta de aproximadamente 1 de cada 4 municipios extremeños (24,23%), es decir, 94 localidades. Analizados los datos a nivel general, la participación en la misma proviene de forma mayoritaria de los responsables políticos, que representan el 69,15% de la muestra (54 alcaldes o alcaldesas, 5 tenientes de Alcaldía y 6 concejales de urbanismo), simbolizando el resto de la muestra las respuestas realizadas por miembros del personal técnico municipal. Si atendemos a los tramos que plantea la jerarquía urbana de Extremadura, se aprecia una participación desigual. De esta forma, entre los municipios que albergan más competencias (es decir, los que componen el G-7) el índice de participación se sitúa en el 42,86%. En estos casos, la respuesta a las cuestiones la han realizado responsables políticos, nunca técnicos.

Cuestionados todos los municipios por si se estima adecuada la figura de planeamiento urbanístico vigente a las necesidades de su localidad (no sobre su adaptación a la legalidad vigente), sólo 1 de cada 5 respuestas son afirmativas (22,34%), mientras que el 72,34% de las mismas apunta de manera explícita a la existencia de un planeamiento no adaptado. El resto

[94] Los resultados se presentarán siempre bajo una lectura global o por conjuntos, evitando las referencias individuales en el texto o en la cartografía para preservar el anonimato de los encuestados.

de las contestaciones indican adaptaciones parciales o la existencia de procedimientos para la adecuación de las figuras de planeamiento a la LSOTEX.

Si consideramos de manera conjunta estos dos últimos subgrupos, dónde se aprecia inadaptación o adaptación parcial, no se puede argumentar de manera clara que la justificación de este déficit se apoye en la necesidad de clasificar más SUB. De hecho, la muestra está dividida, ya que 37 de los 73 municipios que contienen este subgrupo creen necesaria la clasificación de más SUB (50,68%), mientras que 34 (46,57%) mantienen una postura contraria, siendo el resto desconocedores del asunto. Resulta destacable que aquellos responsables que solicitan la clasificación de más SUB, lo hacen para municipios que en su mayoría son pequeños en términos demográficos, ya que ninguno supera los 10.000 habitantes (33 respuestas de 37 contempladas provienen de municipios con menos de 5.000 habitantes).

Este patrón se mantiene si analizamos la muestra en su conjunto, ya que el 44,68% de las respuestas indican que la clasificación de SUB resulta necesaria (existe una mención específica a la necesidad de "terrenos industriales" que proviene de uno de los municipios integrantes del G-7), mientras que el 53,19% no lo creen necesario. Dentro de los argumentos expuestos para justificar la respuesta negativa se encuentra la necesidad de colmatar el ya existente, así como mejorar la consolidación del casco urbano, donde existen "casas vacías".

Por otro lado, la justificación del SUB no atiende a parámetros demográficos tales como la población total o la dinámica demográfica. De hecho, existe una amplia disparidad de opiniones entre municipios que comparten el mismo nivel dentro de la jerarquía urbana de Extremadura.

Si nos detenemos en los 21 municipios cuyos responsables estiman adaptada su figura de planeamiento a su realidad y necesidades, cabe destacar que más de la mitad de ellas (12) no están adaptadas a la LSOTEX, y que en 3 de estas localidades el instrumento de planeamiento es un PDSU, con las deficiencias que esto implica en cuanto a la protección del medio ambiente y el SNU. En este caso, todos los municipios con esta figura arcaica y disfuncional pertenecen al grupo de mini-municipios extremeños, por lo que la falta de demanda urbanística dentro de los cascos puede ser una de las razones de que la percepción con respecto a la adecuación de la figura de planeamiento sea positiva. No obstante, a nivel general en lo referido a la protección medioambiental, casi dos tercios de los municipios no consideran necesaria una protección superior, puesto que mayoritariamente opinan que no existen amenazas. Este dato demuestra que no existe una percepción, desde la Administración Local, del desarrollo rururbano irregular como un elemento distorsionador del territorio y el paisaje.

Al mismo tiempo, en el lado contrario, cabe reseñar el hecho de que la adaptación a la LSOTEX no garantiza dentro del ámbito municipal una percepción positiva con respecto al ajuste entre la ordenación propuesta y la necesaria. Así, 9 responsables municipales han declarado que su municipio, pese a estar adaptado a la LSOTEX, no cuenta con un instrumento que se acomode a la realidad territorial, urbanística e inmobiliaria del mismo.

En lo que se refiere, particularmente, al registro de la demanda de desarrollo rururbano desde la Administración Local, se observa un alto grado de incongruencia entre los datos que desvela y aporta la presente tesis doctoral y las contestaciones recibidas. Así, casi 4 de cada 10 respuestas han indicado la inexistencia de tal demanda (Figura 130), mientras que

aproximadamente 2 de cada 10 la estiman escasa y 3 de cada 10, adaptada a las características del municipio. Por último, sólo en 1 de cada 10 municipios se estima "relativamente abundante" esta demanda, lo que concuerda con los datos sobre ECU tramitados.

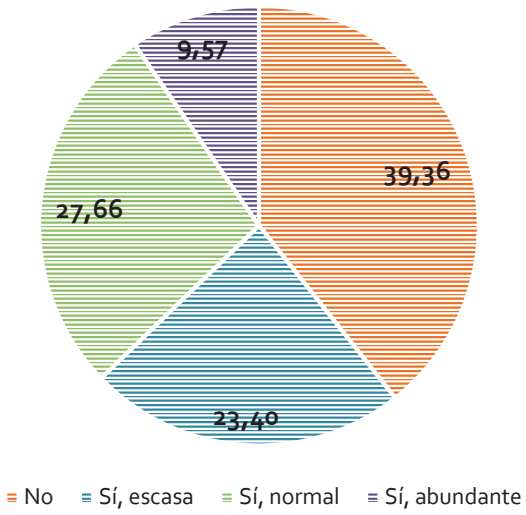


Figura 130. Valoración municipal de la demanda residencial en el SNU.
Fuente: elaboración propia.

El grado de irregularidad de los desarrollos se manifiesta en los valores más extremos que descubren los resultados de esta encuesta, ya que al menos 9 respuestas, que consideran inexistente esta demanda, provienen de municipios con más de 100 viviendas en su SNU (entre ellos, cabe destacar la presencia de dos de los tres municipios con más viviendas en SNU registradas en Extremadura). Otros 5 municipios la consideran muy escasa, aunque sus respectivos términos municipales reúnen entre uno y tres centenares de viviendas, que, inevitablemente, han debido de tomar caminos fuera de la ley para su implantación. En el extremo contrario encontramos localidades que con apenas dos decenas de viviendas en el SNU (datos que ellos desconocen) han considerado esta demanda relativamente abundante, aunque bien es cierto que la entidad demográfica y territorial de los mismos es muy escasa.

También cabe destacar, por su carácter sorprendente, la consideración de una amplia demanda real (superior a un centenar de edificaciones residenciales) como normal en municipios que pertenecen al rango de rurales profundos, y con nulo dinamismo demográfico. Esta casuística se presenta al menos en 6 de los 26 municipios que optaron por esta respuesta.

De una manera más palmaria, al cuestionar sobre la percepción del desarrollo rururbano, las respuestas muestran casos puntuales donde existe una preocupante falta de correspondencia entre la verdadera magnitud del fenómeno y su consideración desde la Administración Local. De este modo, se registran municipios con más de 200 viviendas en el SNU que declaran inexistente la magnitud de la construcción irregular en SNU y, en consecuencia, inexistente este fenómeno como problema. Casi la misma preocupación plantea que localidades con más de un centenar o dos de viviendas en esta clase de suelo declaren este problema como pequeño, o que municipios con más de mil viviendas en el SNU, estimen su magnitud como normal (Figura 131).

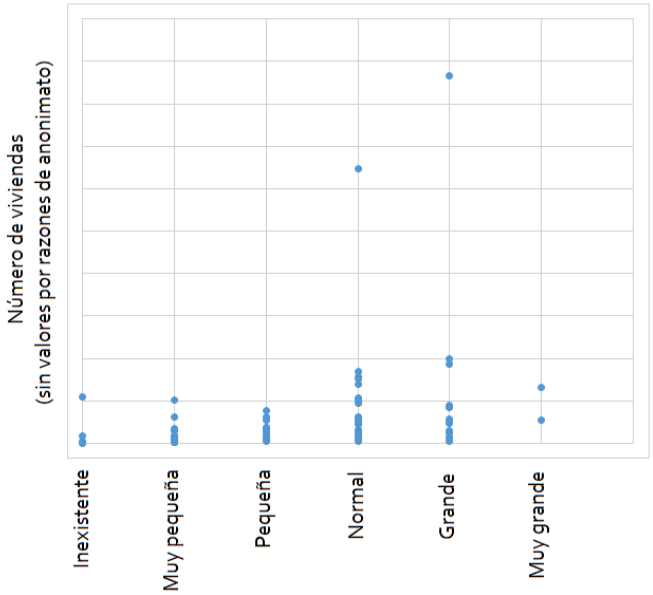


Figura 131. Relación entre la valoración municipal del urbanismo ilegal en SNU y el número real de viviendas.
Fuente: elaboración propia.

En términos absolutos, y meramente en lo referido a la valoración expuesta a nivel municipal, la magnitud del problema sólo se considera grande o muy grande por un 15,96% de las respuestas (Figura 132). Esto puede ser debido a contestaciones muy subjetivas o sugestionadas por algún condicionante (político, social, etc.), o por una verdadera incapacidad para detectar este tipo de demanda, tan extendida por los municipios extremeños. De hecho, sólo un 57,45% de los municipios cree que la construcción irregular de viviendas en el campo es un problema dentro de sus límites, aunque dentro de ellos, sólo 1 de cada 3 lo cree muy importante.

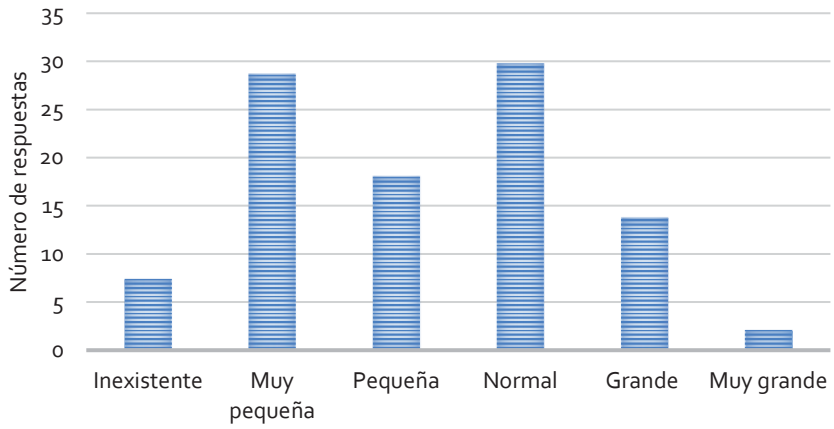


Figura 132. Valoración municipal de la magnitud del problema de la urbanización ilegal en el SNU.
Fuente: elaboración propia.

En relación a la existencia de equipos técnicos con competencias en materia urbanística y la percepción sobre ellos, casi un tercio de los municipios (31,91%) que han respondido a la

encuesta declaran que no existe un servicio propio dedicado a la gestión y control de la disciplina urbanística. Estas cifras denotan que aún existe un déficit en cuanto al control de la disciplina urbanística, que resulta particularmente relevante en los municipios cercanos a los grandes núcleos y en estos mismos, ya que, dentro de este grupo se encuentra un municipio que pertenece al rango de subcentros urbanos de Extremadura, es decir, municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes. El resto, que sí tienen un equipo encargado de esta tarea, se encuentra dividido entre aquellos que lo tienen delegado en la mancomunidad de municipios (57,71%) y los que lo tienen presente en el propio consistorio municipal (42,19%). Esta delegación de funciones, resulta más habitual entre municipios de rango inferior, aunque la muestra presenta excepciones (3 casos de localidades cercanas a los 5.000 habitantes declaran haber traspasado esta competencia a las mancomunidades de municipios).

A nivel general, considerando la muestra en su conjunto, la percepción sobre la adecuación del tamaño de este servicio a las necesidades para con el mantenimiento de la disciplina urbanística, se inclina levemente hacia la descripción de ésta como insuficiente (56,38%), considerándola el resto como suficiente. No obstante, este dato debe acompañarse en el análisis de los proporcionados acerca del número de personal disponible. De este modo, resulta sorprendente que 6 de los 24 municipios, que declararon no disponer de un servicio de esta categoría, expresen que les parece suficiente y, por lo tanto, adecuado el tamaño del servicio. Cabe recordar que, ante la inexistencia de este servicio, los responsables políticos ven reducida ostensiblemente su capacidad de control sobre los desarrollos irregulares.

Dentro del grupo de municipios que tienen el servicio mencionado en el Ayuntamiento, existe un reparto equilibrado entre aquellos que consideran éste insuficiente (14), y los que creen que es suficiente (13). No obstante, esto no significa unos resultados muy diferentes en cuanto al número de empleados dedicados a esta labor, ya que salvo en los municipios más importantes, donde la cifra se encuentra entre 5 y 10 empleados, el resto de municipios declaran la existencia de 1 o 2 trabajadores dentro de este servicio en el Ayuntamiento, tarea de la que normalmente se encargan el arquitecto municipal, el arquitecto técnico municipal y algunos auxiliares en determinados casos.

El mismo comportamiento se replica en los municipios que han delegado sus competencias a las mancomunidades de municipios y sus oficinas de gestión urbanística (OGU), aunque en este caso, sí existe una mejor percepción sobre la adecuación del tamaño de los equipos a las labores de disciplina urbanística. Así, 22 de los 37 municipios que componen este subgrupo creen que el tamaño es suficiente, mientras que 15 opinan de forma contraria. Según los datos extraídos de la encuesta, los equipos de las mancomunidades están compuestos por una cifra variable entre 2 y 7 técnicos. La agrupación de servicios dentro de las mancomunidades facilita la creación de sinergias, que en este caso permiten ofertar a pequeños municipios un servicio que bajo otras circunstancias sería imposible llevar a cabo. No obstante, este sistema de cobertura supramunicipal desciende la ratio de personal encargado a estas tareas a menos de uno por municipio, lo que puede resultar particularmente dañino en entornos de gran desarrollo rururbano irregular.

Otro de los aspectos más importantes a tener en cuenta a la hora de analizar la lucha contra el urbanismo ilegal en el SNU es la relación entre los, aquí denominados, agentes de la disciplina

urbanística. En este sentido, los responsables de la Administración Local se han pronunciado a través de esta encuesta a favor de un liderazgo, dentro de la acción contra la proliferación de viviendas ilegales y clandestinas, de la Administración Regional (46,81%). Esta voluntad implicaría un cambio legislativo, ya que en la actualidad la responsabilidad primera recae sobre los Ayuntamientos y, posteriormente, sobre la Administración Regional de manera subsidiaria o principal en algunos supuestos como el SNUP. Esta línea apoya la idea de un tratamiento futuro general y centralizado para toda Extremadura, que diluya los déficits generados por las diferentes capacidades de actuación de los distintos Ayuntamientos. Sin embargo, esta recentralización y agrupación de competencias sólo sería posible mediante la creación de un cuerpo propio, que no suponga la supresión de técnicos municipales urbanísticos, ya que éstos están encargados de otras tareas más allá de la relacionada con la disciplina urbanística.

En relación con esto, sólo un 12,77% de las respuestas, provenientes de los responsables municipales, indican que la propia Administración Local sea la que encabece este tipo de actuaciones. Estas respuestas se encuentran motivadas por la percepción mayoritariamente positiva con respecto a la capacidad técnica y humana de sus consistorios.

Al menos una cuarta parte de las respuestas (25,53%) sitúa la solución en la esfera de las medidas correctoras y punitivas, al indicar que la acción contra el urbanismo ilegal debe ser encabezada por la Guardia Civil (17,02%) o la Fiscalía (8,51%). Este hecho nos sitúa no sólo ante un escenario municipal desde el que se percibe el desarrollo rururbano como un problema, sino, además, ante el convencimiento de que éste debe resolverse por la vía legal y al margen de cuestiones políticas.

Sin embargo, esta postura plantea dudas con respecto a la solución real del fenómeno. La trasposición de este liderazgo a la Fiscalía centraría los trabajos en lo ya construido, dejando la resolución de los problemas en manos de la legislación y el Código Penal. Esto significaría la ausencia de unas medidas previsoras (a excepción de los posibles efectos ejemplarizantes y disuasorios que las sentencias condenatorias tendrían sobre la sociedad). A nivel operativo este liderazgo plantearía también inconvenientes metodológicos, puesto que sin la acción combinada entre Fiscalía y Guardia Civil u otros organismos de control presentes en el territorio, no sería posible realizar un seguimiento efectivo de lo construido y su adecuación a la legalidad.

La solución tecnocrática, entendida ésta como la constitución de un grupo de expertos en la materia, ha resultado minoritaria dentro del ámbito municipal. Sólo un 11,70% de las respuestas han ido dirigidas a elegir esta opción de liderazgo. Desde los ámbitos administrativos y políticos, se percibe que la implementación de un grupo de trabajo podría contradecir y limitar su acción política.

Por último, dentro de este análisis de la interrelación entre agentes de la disciplina urbanística, se han registrado otras propuestas de liderazgo, como la que pueden ofrecer los Agentes del Medio Natural (solución que mantiene paralelismos con la que podría implantar la Guardia Civil), la Administración Local, pero reforzada, o la defensa de una acción conjunta de todos los entes, que permita atacar el problema desde la previsión, la planificación, la ordenación y la vía punitiva.

Más allá de los análisis sobre la percepción de las competencias y el futuro liderazgo contra la urbanización ilegal en SNU, se encuentra la concepción que desde la Administración Local se tiene sobre la responsabilidad derivada de aquellas construcciones de viviendas en el SNU que supongan un delito. Recordemos que tanto la legislación regional en materia urbanística, como el CP, señalan como responsables de estos hechos a los promotores-propietarios, y a los cargos públicos con competencias en esta materia. No obstante, su grado de responsabilidad difiere en la distinta medida de participación de cada ente en la comisión de la infracción, considerándose también ilícita la omisión de los deberes de los cargos públicos.

Cuestionados sobre este particular de manera condicional hacia el futuro, se han ofertado todas las posibilidades dentro de la encuesta, en las que incluso se posibilitaba la opción múltiple, y una casilla adicional de "otro", que podían ampliar con texto para completar su contestación. De este modo, sólo un 10,64% de las respuestas han reconocido que la responsabilidad debería recaer sobre todas las opciones, tal y como marca la legislación vigente. Este dato indica que desde la Administración Local se tiene una percepción y lectura errónea con respecto a la legalidad vigente, o al menos, una firme voluntad de que se produzcan cambios sobre el reparto de responsabilidades, en un 89,36% de los casos.

El análisis conjunto de las respuestas permite afirmar que desde la Administración Local se percibe que los propietarios de las viviendas deben soportar mayoritariamente la responsabilidad, ya que esta opción aparece en 74 de las 94 respuestas (78,72%), ya sea de manera individual o compartida con otros entes. Seguidamente, los promotores se perciben como responsables en un 67,02% de los casos, y ya, muy distanciadas, la Administración Regional (18,09%) y la propia Administración Local (13,83%). De hecho, si hacemos una lectura conjunta de las responsabilidades de la Administración, sea en la escala que sea, un 21,28% de las respuestas considera que el delito aquí estudiado no debe corresponderse con una asunción de consecuencias penales por parte de éstas.

En línea con lo anterior, y si analizamos de forma pormenorizada los datos, apreciamos una clara tendencia de la Administración Local a eludir sus responsabilidades sobre el mantenimiento de la disciplina urbanística en el SNU. Así, un 86,17% de las respuestas no incluye a la Administración Municipal entre las entidades que debieran ser responsables de la comisión de estos delitos. De entre las 13 contestaciones que sí la incluyen, sólo una considera que son responsables únicos, mientras que el resto percibe que esta responsabilidad debe ser compartida con el promotor de la vivienda (1), con el promotor y el propietario de la vivienda (1), o con el resto de entes (10).

El análisis de los datos permite afirmar que la percepción sobre si este delito debe repercutir individualmente o de manera conjunta se encuentra dividida, ya que un 52,13% considera que debe estar repartida, mientras el 47,87% cree que debe concentrarse en un sólo ente. Así, dentro de las respuestas que señalan a un sólo responsable, son los propietarios de vivienda los que protagonizan un mayor número de contestaciones (28), seguidas de los promotores (14) y, al igual que en otras ocasiones, continuadas muy de lejos por la Administración Regional (2) y Local (1). Se observa, además, la percepción de una estrecha relación entre los actores materiales del delito, ya que desde la Administración Local se achaca la responsabilidad del

delito de manera exclusiva a esta conjunción promotor/propietario en 32 de las 94 respuestas (Tabla 50).

Tabla 50.
Respuestas municipales acerca de la responsabilidad compartida o individual del urbanismo ilegal en el SNU.

	Promotor	Propietario	Administración Local	Administración Regional
Promotor	14	32	1	2
Propietario		28	0	0
Administración Local			1	0
Administración Regional				2

Fuente: elaboración propia.

Al mismo tiempo, la escasa responsabilidad que se le atribuye a la Administración pasa a ser nula cuando se conjuga dentro de un "bloque administrativo único", y excluyente de los actores materiales del hecho.

Por lo tanto, si analizamos de forma particular la responsabilidad de los promotores en atención a los resultados de la encuesta (Tabla 51), podemos afirmar que de entre aquellos que señalaron la responsabilidad de los promotores (63), la relación de responsabilidades más estrecha es la anotada anteriormente, promotores/propietarios, seguida de su consideración como responsables únicos (14) y acompañada por todos los entes (10). El resto de las opciones se consideran minoritarias.

El mismo análisis sobre las contestaciones que apuntan a la responsabilidad de los propietarios indica que la relación promotores/propietarios sigue superando, aunque por poco margen, la percepción, dentro de la Administración Local, de la responsabilidad única de los propietarios.

Tabla 51.
Respuestas municipales acerca de la responsabilidad del urbanismo ilegal en el SNU.

Responsables	Respuestas
Sólo promotores	14
Sólo propietarios	28
Sólo Administración Local	1
Sólo Administración Regional	2
Sólo promotores y propietarios	32
Sólo promotores y Administración Local	1
Sólo promotores y Administración Regional	2
Sólo propietarios y Administración Local	0
Sólo propietarios y Administración Regional	0
Sólo Administración Local y Administración Regional	0
Sólo promotores, propietarios y Administración Local	1
Sólo promotores, propietarios y Administración Regional	3
Sólo promotores, Administración Local y Administración Regional	0
Sólo propietarios, Administración Local y Administración Regional	0
Todos (4 opciones conjuntamente)	10

Fuente: elaboración propia.

En relación al aspecto propositivo de la Administración Local, se percibe de forma mayoritaria la necesidad de realizar cambios en el sistema vigente. De hecho, sólo se han recibido dos contestaciones afirmativas al respecto de mantener las actuales medidas y políticas. Sin embargo, la acción frontal contra el desarrollo rururbano irregular es una de las opciones minoritarias, ya que sólo un 4,64% de las contestaciones[95] indicaban como una posible solución el endurecimiento de las sanciones (Figura 133).

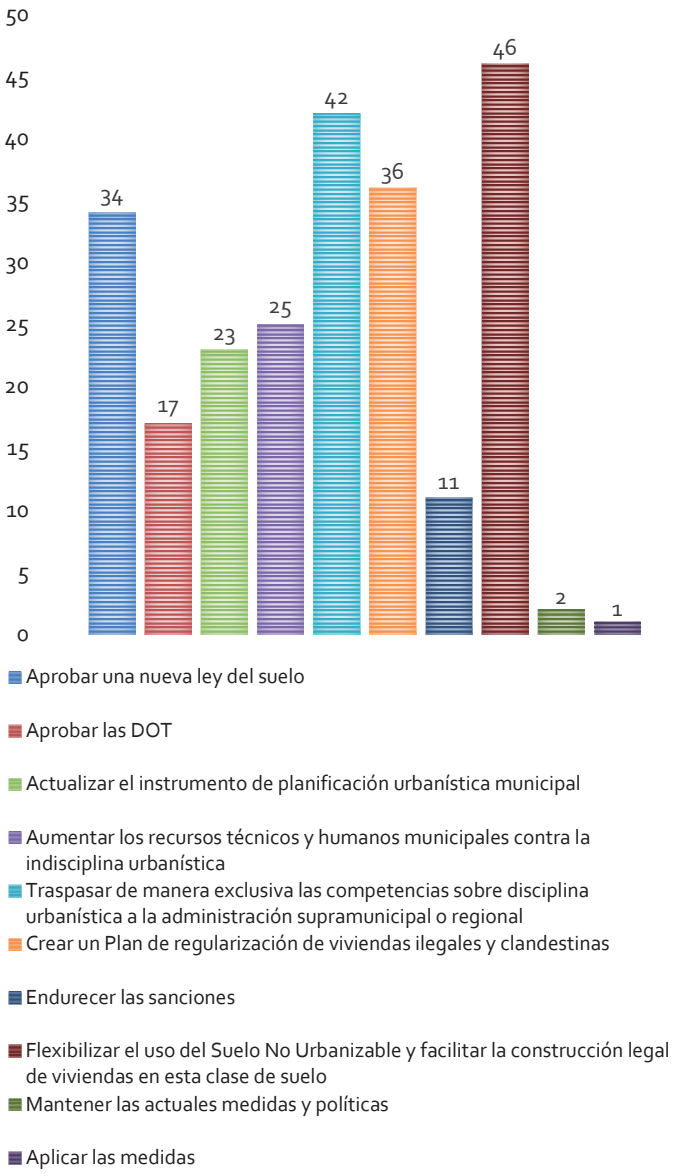


Figura 133. Distribución de las respuestas municipales por soluciones propuestas para combatir la edificación irregular en el SNU.
Fuente: elaboración propia.

[95] Tal y como se explica en el apartado metodológico, esta cuestión permitía su contestación por respuesta múltiple hasta un máximo de 3. Por lo tanto, ante una participación de 94 de 388 municipios, el máximo de respuestas posibles es de 282, aunque sólo se han registrado 237 contestaciones (84,04%), debido a que varios municipios no han agotado el límite establecido.

7.2. LA PERSECUCIÓN DE LA ILEGALIDAD Y SUS ACTORES

La defensa de la disciplina y, por lo tanto, de la legalidad urbanística en Extremadura queda en manos de los siguientes actores, dependientes de organismos diferentes, no siempre bien coordinados:

7.2.1. Policía Local

El predominio de los municipios rurales en el contexto extremeño provoca que la inspección urbanística dentro de los mismos sea particularmente impracticable, específicamente en aquellos más pequeños, dónde mayoritariamente, además de los componentes de la corporación local, no existe personal encargado de tal labor.

Según los postrimeros datos de la Academia de Seguridad Pública de Extremadura (2013), en la región hay 197 municipios sin Policía Local, aunque esta cifra aumenta ligeramente hasta 203 (52,32%) si la fuente consultada es el Registro de la Policía Local en Extremadura del año 2016. Según esta última fuente, el reparto provincial de la Policía Local es muy desigual ya que, de los 1.492 policías extremeños, 1.038 ejercían sus funciones en Badajoz y 454 en Cáceres. Este sistema de reparto obedece a criterios demográficos, por lo que el tamaño promedio menor de los municipios de la provincia de Cáceres, con respecto a los de Badajoz, le perjudica en este aspecto.

En lo que atañe a la protección urbanística, la falta de correspondencia entre la entidad demográfica de los municipios y la superficie territorial de su jurisprudencia administrativa implican la existencia de grandes términos municipales con pocos efectivos humanos y técnicos destinados al control disciplinario. En este sentido, y sin entrar en condicionantes locales, a un mayor tamaño superficial le corresponde una mayor capacidad de carga urbanística y/o edificatoria. Así, municipios poco poblados, pero muy atractivos para la implantación de nuevos desarrollos residenciales (influenciados por sus altos valores paisajísticos, su potencial turístico o la irradiación urbana de ciudades cercanas) adolecen de herramientas preventivas contra la ocupación irregular de sus términos municipales.

Dentro de los municipios que sí cuentan con este servicio público, su composición es tan escasa en número de agentes y sus competencias tan extensas y variadas que resulta improbable una atención real al desarrollo rururbano irregular. La labor de estos cuerpos de Policía Local se torna aún más quimérica si tenemos en cuenta la superficie de los términos municipales, la representatividad del SNU dentro de éstos, y los escasos medios técnicos a su alcance, dedicados fundamentalmente a atender las acciones practicadas dentro de los núcleos poblacionales.

Así, para complementar el ínfimo número de policías locales, o atribuir de manera exclusiva estas labores a un grupo de agentes, la Administración Local debe contar con diferentes cuerpos destinados a tal efecto. Entre éstos se encuentran los agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, los Agentes del Medio Natural, dependientes de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura, así como otros agentes y guardas dedicados a la inspección de determinados espacios.

7.2.2. Guardia Civil-SEPRONA

La función del Cuerpo de la Guardia Civil, a través del SEPRONA, es quizás la más importante en la lucha contra la proliferación irregular de viviendas en el SNU. Esta relevancia está fundada en el número de agentes disponibles, su especialización y el reparto territorial de los mismos. Su operatividad se ve complementada por la capacidad ejecutiva que ostentan, derivada de los mandatos recibidos de los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal. De este modo, la anteriormente citada autonomía e independencia de estos poderes y órganos se traslada a las acciones de la Guardia Civil, llevadas a cabo fundamentalmente por el SEPRONA.

Actualmente, según los datos del Ministerio del Interior, existen en Extremadura 242 dependencias de la Guardia Civil, compartiendo, en ocasiones, ubicación dentro de aquellos núcleos poblacionales que concentran varios servicios de este organismo. La organización periférica del cuerpo se divide en distintas unidades territoriales, que según el orden descendente en rango son las siguientes:

- Zonas.
- Comandancias.
- Compañías.
- Puestos.

La CCAA de Extremadura comprende una zona completa (Figura 134), dividida en dos Comandancias provinciales. Estas dos unidades territoriales provinciales tienen sus respectivas dependencias en las ciudades de Cáceres y Badajoz. A partir de ahí, la Comandancia Provincial de Cáceres se divide en 6 compañías (Cáceres, Coria, Navalmoral de la Mata, Plasencia, Trujillo y Valencia de Alcántara) y la de Badajoz en 7 compañías (Badajoz, Jerez de los Caballeros, Llerena, Mérida, Talarrubias, Villanueva de la Serena y Zafra). Cada una de estas compañías se subdivide a su vez en el nivel más bajo contemplado, hasta llegar a completar un total de 162 puestos en toda la región (88 en la provincia de Badajoz y 74 en la provincia de Cáceres).

De este modo, 159 municipios[96] de los 388 que componen Extremadura (40,98%) tienen presencia física permanente de la Guardia Civil, mientras que los restantes quedan bajo la competencia de alguno de los citados anteriormente. El resto de dependencias comprenden otros servicios específicos (localizados en núcleos poblacionales ya contemplados), entre los que cabe resaltar la sección del SEPRONA, que toma la lucha contra la actividad urbanística irregular como uno de sus objetivos primordiales. Su organización interna se distribuye, siguiendo un rango descendente, así:

- Oficina Técnica.
- Equipo de Protección de la Naturaleza.
- Patrulla de Protección de la Naturaleza.

[96] Algunos municipios, principalmente los más grandes, tienen varias dependencias repartidas entre su núcleo principal y sus pedanías.

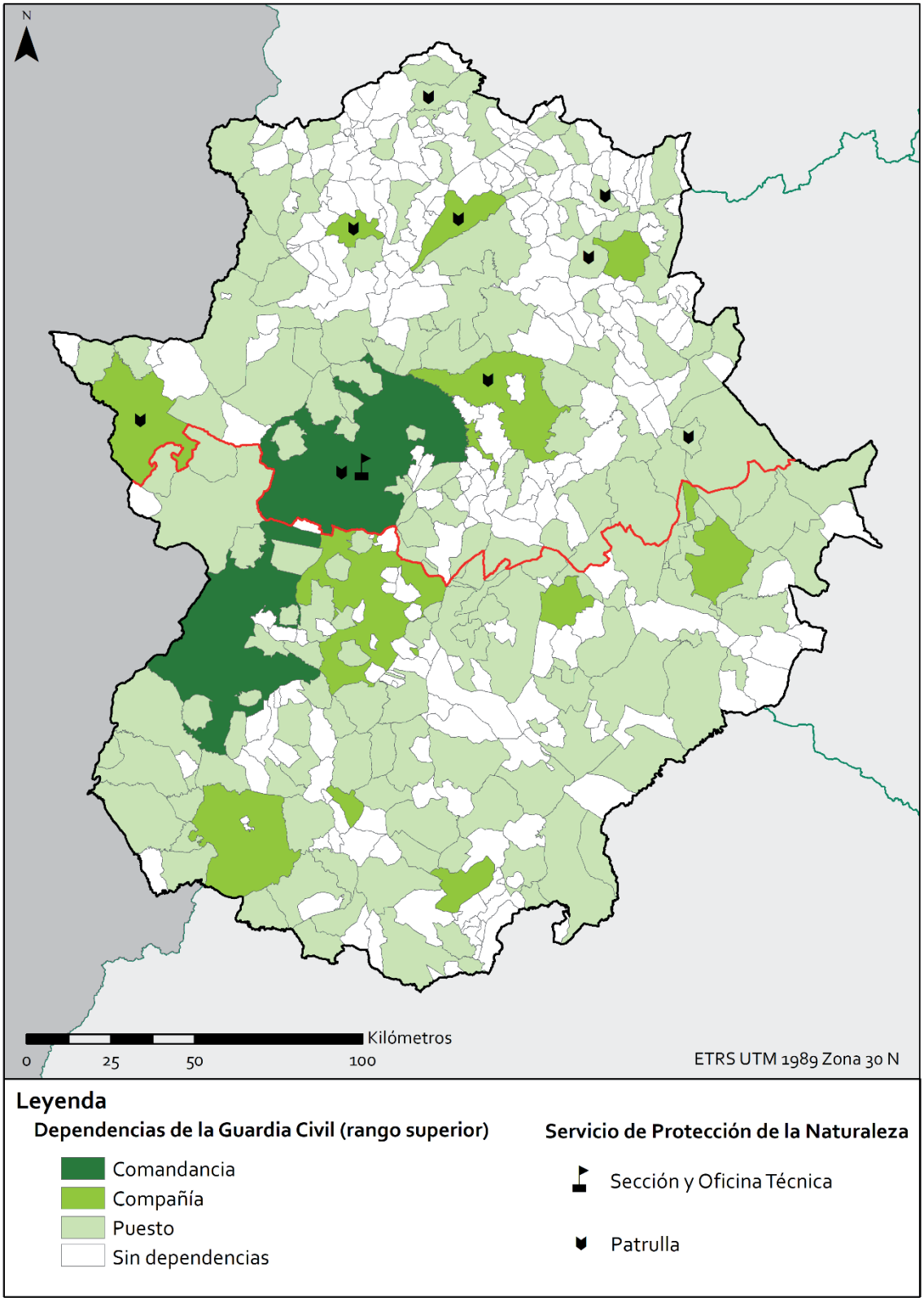


Figura 134. Distribución territorial en Extremadura de las dependencias de la Guardia Civil.
Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

Los dos primeros estamentos, destinados a centralizar y organizar las actuaciones en materia de medio ambiente (incluidas las efectuadas contra los delitos urbanísticos en el SNU) dentro de la CCAA, se ubican en la ciudad de Cáceres. Mientras, las diferentes Patrullas de Protección

de la Naturaleza (PAPRONA) se reparten por 9 municipios, que son Caminomorisco, Casatejada, Coria, Guadalupe, Jarandilla de la Vera, Plasencia, Trujillo, Valencia de Alcántara y Cáceres. Esta relación muestra que la presencia del SEPRONA sólo tiene lugar en la provincia de Cáceres, reforzada en el caso de su capital provincial por una Patrulla de Comandancia de Protección de la Naturaleza (PACPRONA).

En atención a los datos sobre actuaciones practicadas facilitados por las Comandancias provinciales de Cáceres y Badajoz, así como la Sección del SEPRONA, se puede afirmar que este organismo ejerce una intensa oposición contra la proliferación irregular de viviendas en SNU. No obstante, su acción está limitada por los déficits de medios técnicos y humanos, situación expuesta por el responsable del SEPRONA en la entrevista mantenida el 5 de abril de 2017 con motivo de la realización de la presente tesis doctoral. Así, según la información obtenida, cada patrulla cuenta aproximadamente con 4 agentes, a los que les corresponde la vigilancia de una vasta superficie. Debido a la escasez de las plantillas y las múltiples temáticas de los objetivos marcados (lucha contra incendios provocados, vertidos ilegales, maltrato animal, etc.), los esfuerzos por optimizar el trabajo obligan a una redistribución de agentes en favor de la oficina central, desde la que se organiza el trabajo.

La actividad practicada por la Guardia Civil durante la última década (2007-2016, ambos inclusive) en Extremadura deja un saldo total de 2.272 irregularidades detectadas en relación a la construcción residencial en SNU, repartidas de forma desigual entre las provincias de Cáceres (72,27%) y Badajoz (27,73%). Este gran desequilibrio sólo se justifica por la desemejante distribución de agentes, especialmente los pertenecientes al SEPRONA, ya que la base de datos de la presente tesis doctoral no indica una diferencia sustancial entre el grado relativo de irregularidad de cada una de estas provincias. De hecho, tampoco existe una correspondencia entre los valores absolutos sobre construcción de viviendas detectados en esta investigación y los datos ofrecidos por la Guardia Civil para cada una de las provincias, de superficie semejante.

Por lo tanto, estas notables diferencias proporcionan una doble lectura sobre el papel del SEPRONA. En primer lugar, sus resultados dependen fundamentalmente de su nivel de presencia en el territorio y los medios de los que disponen. Así, los valores absolutos registrados por la Guardia Civil no significan un mayor respeto por la norma en la provincia de Badajoz, sino un déficit en el número de patrullas y agentes. En segundo lugar, tomando como hipótesis que los medios desplegados en la provincia de Cáceres son los máximos posibles (teniendo en cuenta los condicionantes presupuestarios), se observa una discrepancia abismal entre la acción disciplinaria de la Guardia Civil-SEPRONA y la verdadera magnitud del fenómeno irregular. Esta divergencia es especialmente reseñable en determinados municipios, donde las acciones realizadas (detección de irregularidades) no superan un par, mientras que su SNU alberga cientos de viviendas.

A pesar de que los datos provienen de la misma fuente, el Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, la cesión de los mismos ha estado compartimentada en dos periodos y facilitada por cada una de las Comandancias provinciales, fruto de sendas solicitudes realizadas en el proceso de elaboración de la presente tesis doctoral. El primero de los periodos incluye los años comprendidos entre 2007 y 2012, en los que ambas Comandancias provinciales han cedido los datos con un nivel de detalle municipal y anual. Esta precisión se ha mantenido en el caso

de los datos provenientes de la Comandancia de Cáceres para el segundo periodo 2013-2016, pero no así en el caso de la Comandancia de Badajoz. Este último paquete de datos presenta déficits importantes con respecto a la precisión municipal[97], agrupando por zonas las estadísticas. Este hecho, aunque permite una lectura global de los datos provinciales (Tabla 52), impide trazar una evolución temporal de toda la década precisada por municipios, limitando este nivel de análisis al primer periodo contemplado.

Comenzando el examen por la escala más amplia, se puede afirmar que los datos resultantes de la actividad de la Guardia Civil-SEPRONA no expresan tendencia clara alguna. En atención a esto, cabe destacar que los años contemplados equivalen al periodo inmediatamente posterior al inicio de la crisis económica, por lo que de existir una correspondencia entre la actividad urbanística y la practicada por este Cuerpo, ésta no se manifiesta. De hecho, la detección de infracciones (Figura 135 y Figura 136) es superior en el primer periodo (años de mayor crudeza de la crisis y menor actividad urbanística), y levemente inferior en el segundo (con ligeros indicios de recuperación macroeconómica del país).

Si tenemos en cuenta la tipología de las irregularidades, se manifiesta una lógica cuantitativa en las estadísticas globales. Así, las menos graves, infracciones administrativas, son siempre más numerosas que las más graves, delitos (vía penal), resultando un balance global en el que las primeras multiplican por más de 15 los valores de las segundas (2.131 infracciones por 140 delitos). En este apartado, las diferencias entre provincias obedecen también a las variables antes explicadas.

Tabla 52.
Evolución anual del número de infracciones administrativas y delitos contra la ordenación territorial (2007-2016).

Tipo	Ámbito	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Administrativo	Cáceres	33	216	224	155	198	185	177	117	126	133
	Badajoz	22	89	125	40	37	53	75	27	40	60
Penal	Cáceres	20	9	3	5	4	20	1	4	10	2
	Badajoz	3	9	7	5	18	3	3	0	7	7

Fuente: Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, Comandancias provinciales de Badajoz y Cáceres.

[97] La recopilación de estadísticas en la zona de Mérida se ha visto dificultada por problemas informáticos que supusieron pérdidas de información irrecuperables. Así, los valores numéricos recogidos se corresponden con el total de actuaciones en la zona, sin desglose municipal.

Si descendemos a la escala municipal, cabe precisar que en 161 municipios extremeños (64 en la provincia de Badajoz y 97 en la provincia de Cáceres) la Guardia Civil ha detectado la proliferación de viviendas en el SNU, constituyendo esta actividad una infracción urbanística. En el caso de acciones que constituyen delito (Figura 137 y Figura 138), este registro sólo comprende 35 municipios en la región (13 en la provincia de Badajoz y 22 en la provincia de Cáceres). Estas cifras no se corresponden con la base de datos de la presente tesis doctoral, a través de la cual se demuestra la propagación del desarrollo urbano irregular en la práctica totalidad de los municipios extremeños.

La representación cartográfica de los datos de la Guardia Civil muestra una cierta interrelación entre el volumen de infracciones detectadas y la presencia o cercanía de alguna PAPRONA. Este hecho refuerza aún más nuestra creencia de que la magnitud de la detección de infracciones depende más de la presencia o cercanía de efectivos del SEPRONA que de la verdadera dimensión del fenómeno de ocupación irregular. Sirvan de ejemplo los casos de Almendralejo y Villanueva de la Serena, donde a pesar de una intensa actividad urbanística sobre el SNU (que expondremos en el capítulo siguiente y se cuenta por centenares), no se registran infracciones ni delitos urbanísticos por parte de la Guardia Civil, que no dispone de PAPRONA en esos municipios.

No obstante, la contundencia del fenómeno en determinados términos municipales, fundamentalmente los más grandes y pertenecientes a centros urbanos, provoca que éstas localidades aparezcan en los primeros lugares del listado de municipios con más infracciones (Tabla 53) a pesar de no contar con PAPRONA. Bajo esta situación encontramos a Badajoz y Mérida. En este balance no sólo influye la proactividad de los agentes de la Guardia Civil, sino también la dimensión superficial de sus límites administrativos y los trabajos incitados por la denuncia de algún particular contra estas edificaciones.

Tabla 53.
Municipios extremeños con más infracciones administrativas (izquierda) y delitos (derecha) contra la ordenación territorial.

Municipios	Infracciones administrativas	Municipios	Delitos
Cáceres	213	Aliseda	14
Alcuéscar	55	Talavera la Real	14
Torreorgaz	51	San Vicente de Alcántara	7
Badajoz	51	Cáceres	6
Arroyo de la Luz	46	Casas del Castañar	6
Garrovillas de Alconétar	44	Orellana la Vieja	5
Alburquerque	42	Acebo	4
Madroñera	35	Coria	4
La Codosera	34	El Torno	4
Miajadas	32	Madroñera	3

Fuente: Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, Comandancias provinciales de Badajoz y Cáceres.

En definitiva, pese a que la labor llevada a cabo por el SEPRONA es una de las más efectivas, los datos absolutos, proporcionados por la Guardia Civil, sitúan en estadios muy distanciados la

magnitud real de la presencia/proliferación irregular del fenómeno rururbano y las acciones tomadas en contra por este organismo. En todos los casos, la labor de la Guardia Civil no logra frenar un fenómeno que, además de clandestino, es muy disperso. Entre las dificultades a superar están la escasez de medios, pero también una metodología de trabajo anacrónica. En atención a la información obtenida a través de la entrevista personal con los responsables del SEPRONA, se tiene conocimiento de que la detección de las infracciones y delitos se práctica por dos vías. La primera y principal es la atención de denuncias interpuestas y, en segundo lugar, el descubrimiento de nuevas irregularidades a través de rondas periódicas o esporádicas, complementadas con misiones específicas.

Teniendo en cuenta que esta segunda vía es fundamental para frenar el fenómeno sin depender de la colaboración ciudadana, resulta especialmente preocupante la inexistencia (y, por lo tanto, su no utilización) de una base de datos georreferenciada sobre lo construido en SNU, así como su situación edificatoria, legal y procesal. Este último dato es imprescindible para realizar un seguimiento preciso de las acciones llevadas a cabo por los agentes, impidiendo de este modo errores o repeticiones de un mismo trabajo, con las consecuencias a nivel temporal y económico que esto genera. Además, las rondas, aun siendo diseñadas para cubrir buena parte del territorio, impiden fiscalizar su totalidad. La detección y denuncia de irregularidades bajo este sistema tiene un alto componente de azar, algo inasumible teniendo en cuenta la gravedad de las irregularidades y sus consecuencias en todos los ámbitos. Además, este criterio arbitrario en la elección de rutas de control y vigilancia produce recelos entre los propietarios de viviendas, que ven cómo algunas son denunciadas mientras que otras, a veces próximas, pasan desapercibidas a la acción de la justicia.

Si se continúa aplicando la actual metodología es materialmente imposible luchar con éxito contra un fenómeno cuya implantación es posible en cualquier rincón de Extremadura, ya que para su control completo sería necesario invertir ingentes cantidades de dinero, simplemente, en el combustible utilizado por los coches de las PAPRONA. En el apartado propositivo de la presente tesis doctoral se aportan ideas que pueden contribuir a un control completo de las irregularidades urbanísticas en el SNU. El nuevo sistema propuesto, implementado para la elaboración de esta tesis doctoral, optimiza los recursos económicos de las AAPP y aumenta la productividad de los medios económicos y humanos disponibles gracias al empleo de tecnología SIG.

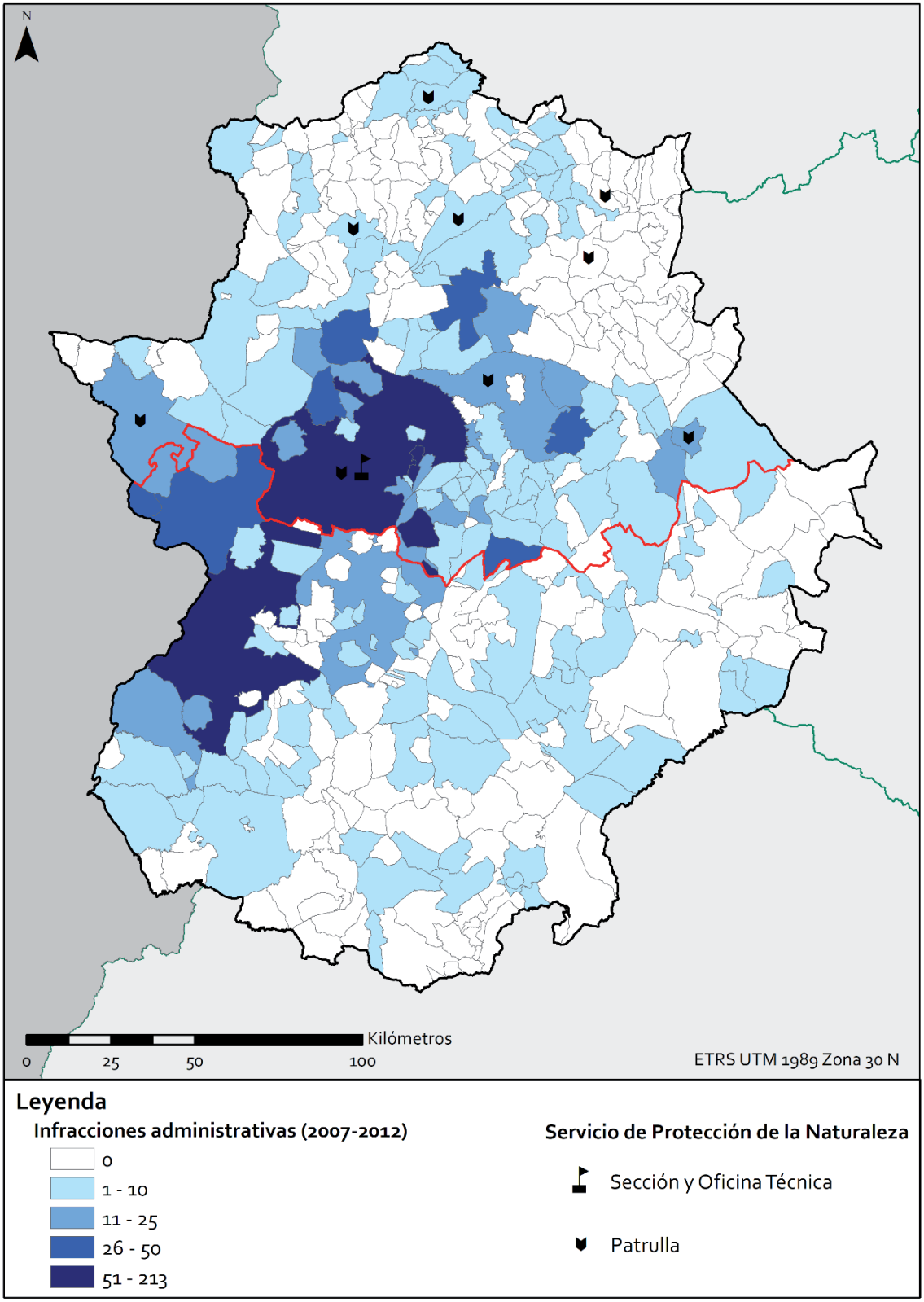


Figura 135. Número de infracciones administrativas contra la ordenación territorial por municipio. Fuente: Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, Comandancias provinciales de Badajoz y Cáceres.

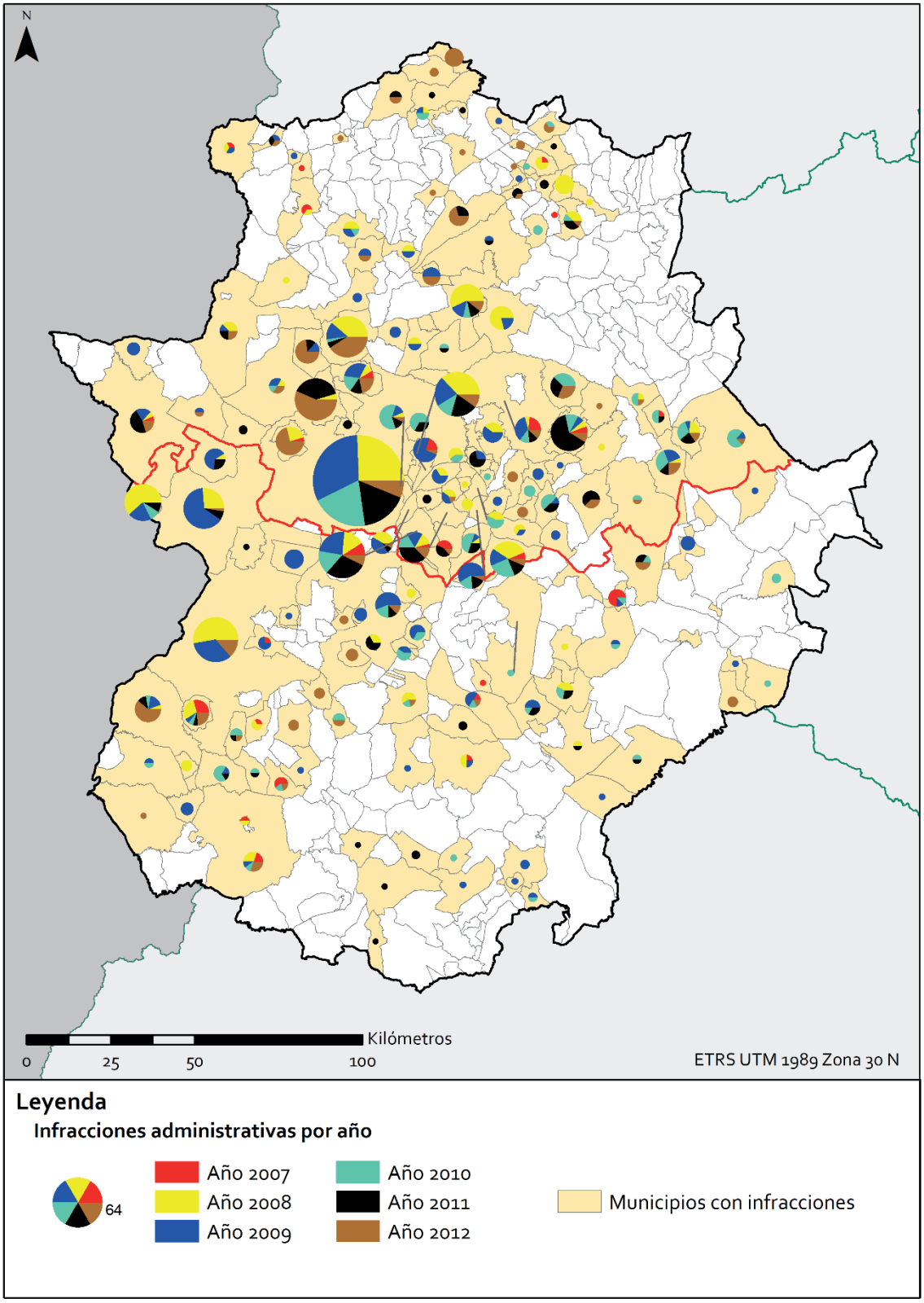


Figura 136. Número de infracciones administrativas contra la ordenación territorial por año y municipio. Fuente: Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, Comandancias provinciales de Badajoz y Cáceres.

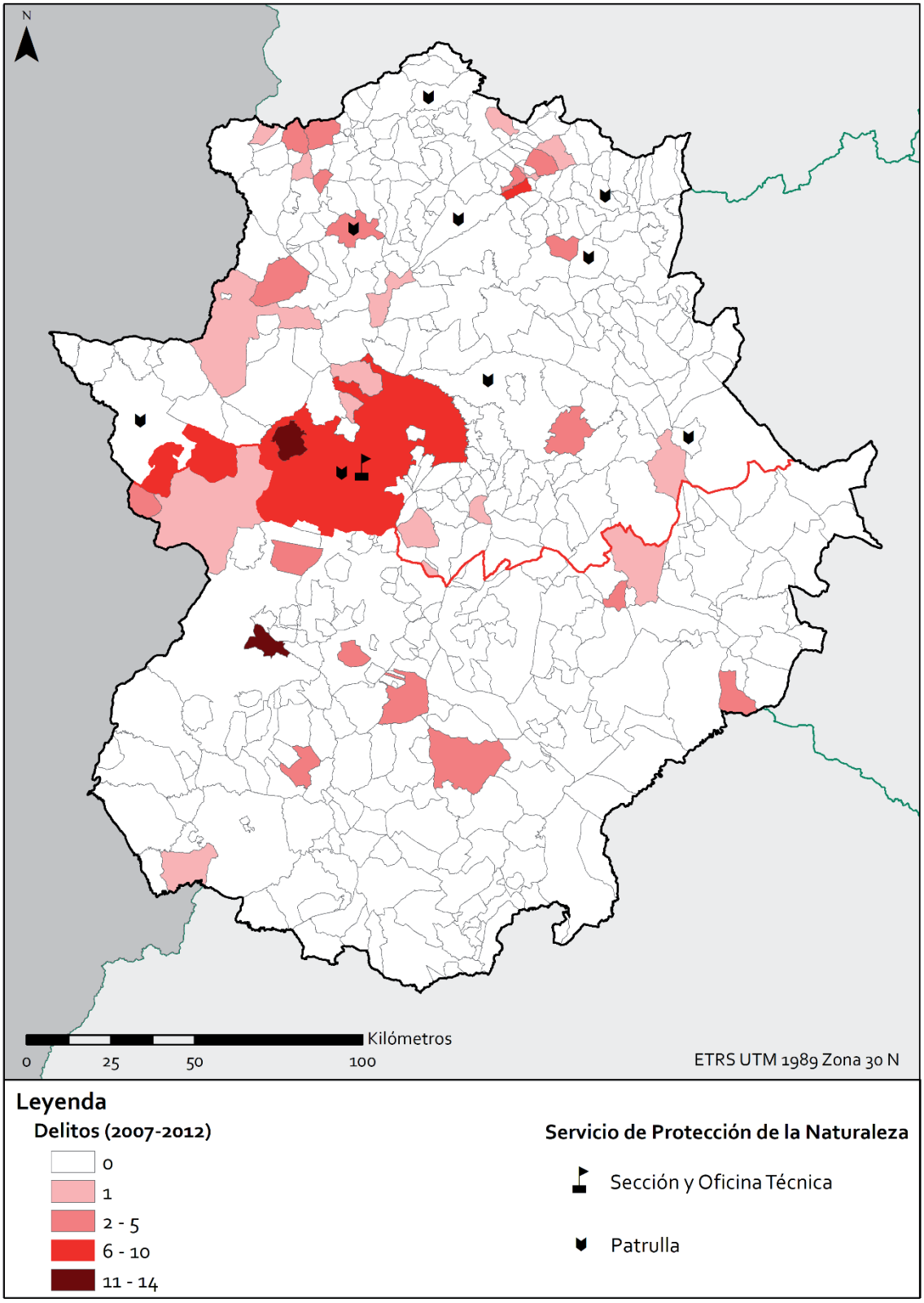


Figura 137. Número de delitos contra la ordenación territorial por municipio.
Fuente: Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, Comandancias provinciales de Badajoz y Cáceres.

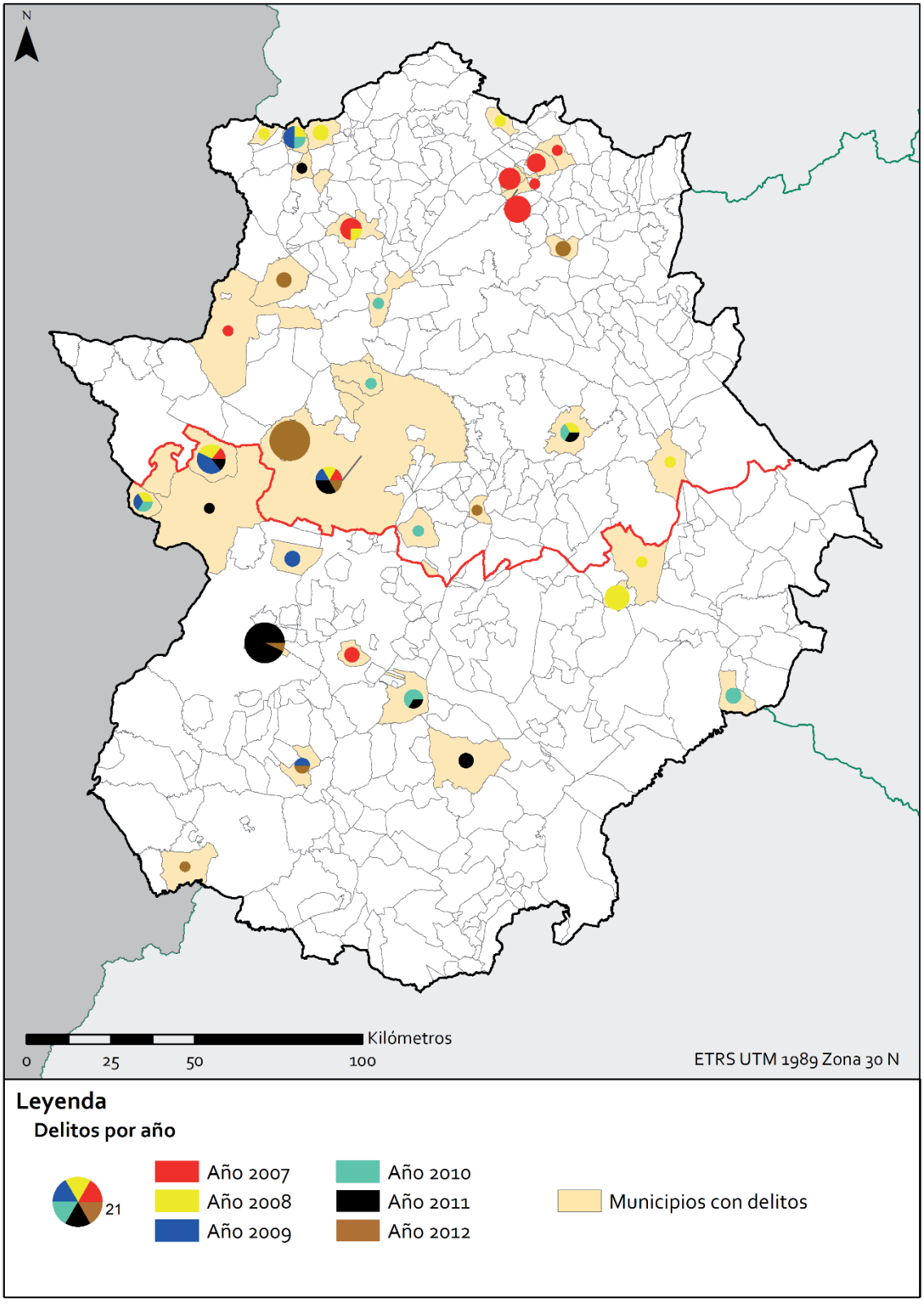


Figura 138. Número de delitos contra la ordenación territorial por año y municipio.
Fuente: Sistema de Gestión Operativa (SIGO) de la Guardia Civil, Comandancias provinciales de Badajoz y Cáceres.

7.2.3. Agentes del Medio Natural

La labor de la Policía Local y la Guardia Civil se ve complementada por la que ejercen los Agentes del Medio Natural en Extremadura.

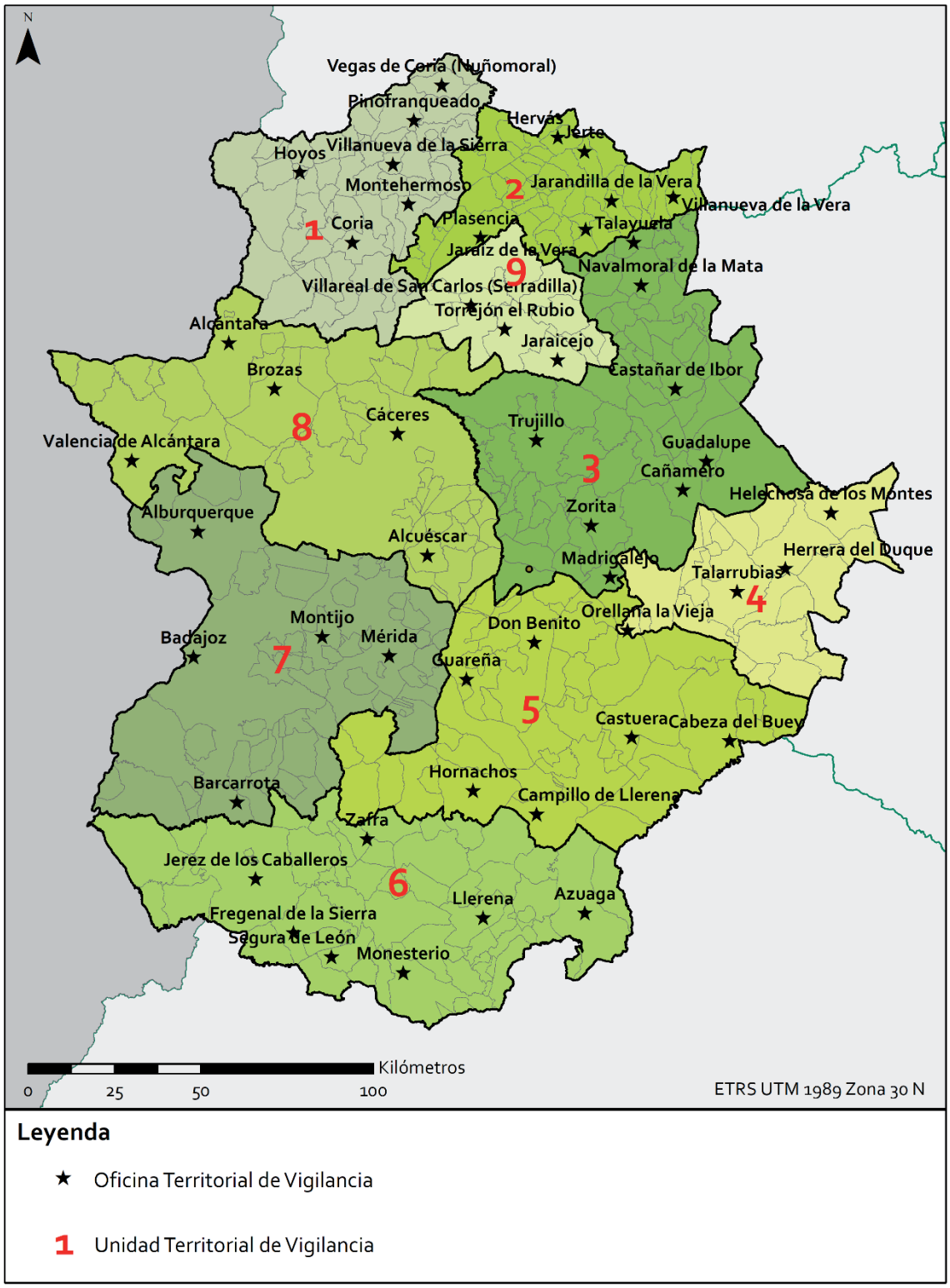


Figura 139. Distribución de las Unidades Territoriales de Vigilancia de los Agentes del Medio Natural del gobierno regional.
Fuente: Extremambiente.

Este Cuerpo, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, está encargado de la custodia, policía y defensa de la riqueza natural de Extremadura, por lo que pueden actuar frente a cualquier elemento que amenace su integridad. Entre la relación de amenazas se encuentra la proliferación irregular de viviendas en el SNU, especialmente la que se desarrolla en zonas con un elevado valor ambiental. Esta función aparece explicitada en el artículo 3 de su reglamento de organización, contenido en el Decreto 269/2005, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Agentes del Medio Natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura:

> "7. Vigilancia y control en materia de actuaciones urbanísticas cuando el uso o construcción afecte a suelo no urbanizable o a especies catalogadas".

Su organización territorial divide Extremadura en 9 Unidades Territoriales de Vigilancia (Figura 139), que guardan (en teoría) homogeneidad geográfica, forestal o ambiental. Su número y extensión dependen del número de agentes inscritos, debiendo estar cada Unidad bajo el mandato y supervisión de un agente coordinador. Además, en cada Unidad Territorial de Vigilancia se crearán Oficinas Territoriales de Vigilancia, cuyo número dependerá de la disponibilidad presupuestaria.

Por último, su consideración será la de agentes de la autoridad y tendrán derecho de acceso a cualquier terreno rural, lo que les habilita para descubrir cualquier indicio o hecho irregular en el SNU, entre ellos, la construcción de viviendas.

7.2.4. Fiscalía delegada en materia de medio ambiente y urbanismo

La Fiscalía General del Estado (FGE) reparte su trabajo por secciones, ubicando los problemas derivados de la construcción irregular en SNU dentro de la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo, creada en 2006 (en origen, surgida por la importancia de la lucha por vía penal contra los responsables de incendios forestales, objeto que fue paulatinamente ampliado hasta acoger los delitos de tipo urbanístico). Según los datos de la propia FGE esta sección se organiza por un Fiscal de Sala Coordinador, y tres fiscales adscritos (un número de personal no igualado por ninguna otra sección, lo que refleja su volumen de trabajo). A nivel territorial, la FGE se despliega por provincias, de lo que resulta la existencia de dos fiscales delegados de esta sección en Extremadura. El equipo que acompaña los trabajos de la FGE está compuesto por peritos judiciales y un reducido cuerpo de agentes, de composición variable: dos policías nacionales, 9 miembros del SEPRONA (un capitán, un sargento y 7 guardias de la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente), un agente forestal, un representante de la Policía Local y un científico.

Los trabajos de las Fiscalías provinciales están condicionados por el personal en servicio, por lo que la falta de peritos puede ralentizar los procesos o disminuir el volumen de casos estudiados. Si bien el número total de fiscales ha aumentado en los últimos años, el déficit de personal pericial antedicho se resuelve con la ayuda prestada por los funcionarios de la Administración, aunque sería oportuna una ampliación de la cartera de peritos judiciales y un mayor reparto territorial de los mismos. Especialmente importante es esta nueva ayuda (en favor de la

independencia) en el caso de delitos urbanísticos en los que, por acción u omisión, los propios funcionarios puedan estar inmiscuidos.

Otro de los principales obstáculos que la Fiscalía debe salvar es la rápida prescripción de los delitos. De este modo, este organismo sólo cuenta con 5 años desde la terminación de las obras o su detección para dictar un auto de incoación. Además, el plazo general fijado para la investigación de los casos no puede pasar de 6 meses, por lo que la reticencia a la colaboración administrativa por parte de los Ayuntamientos puede dificultar la persecución de los delitos. No obstante, los fiscales tienen la posibilidad de pedir al juez instructor una ampliación de este plazo.

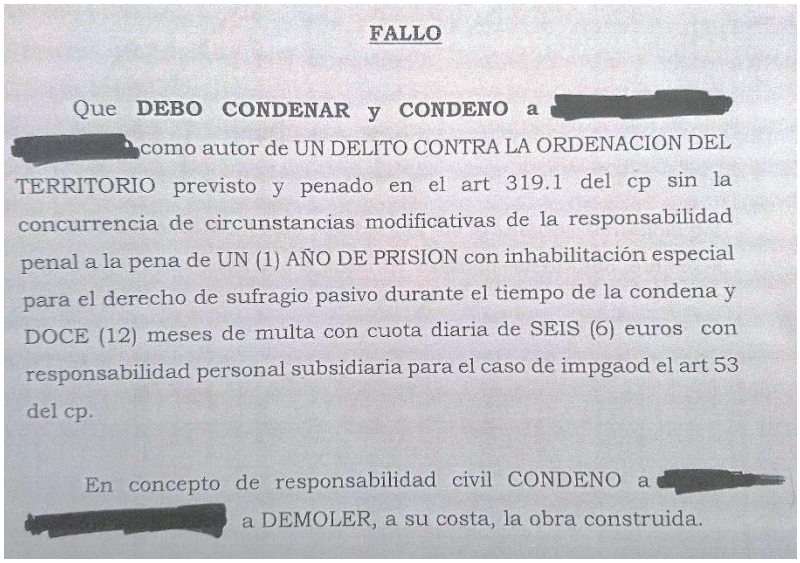
Otros problemas que se presentan en la resolución de los casos es la dificultad de datar las edificaciones (en relación con los plazos de prescripción), así como una falta de consciencia por parte de la sociedad de la gravedad de los delitos, cuyas sentencias condenatorias pueden incluir penas de prisión.

La falta de cultura urbanística, y de conocimiento de cuestiones legales relacionadas, implica que muchos propietarios sigan construyendo ante la falta de acciones judiciales previas. Sin embargo, es preciso recordar que los delitos se "renuevan" con cada construcción, por lo que cada obra nueva o ampliación puede ser juzgada aparte. Por lo tanto, caben sanciones y penas para los propietarios y promotores, así como resoluciones que dicten la demolición de las nuevas partes construidas.

Tomando como referencia los datos prestados por la Fiscal delegada en la provincia de Cáceres, se observa un notable incremento de la acción de este organismo frente a los potenciales delitos contra la ordenación del territorio (se pasa de 2 diligencias de investigación penal por el fiscal instructor en el año 2008 a 33 diligencias en el año 2016). Una apreciación del trabajo fiscal corroborada por el Parlamento Europeo que, a través del Informe AUKEN (Parlamento Europeo, 2006, p.12), elogia la labor de los fiscales, "quienes recientemente han realizado considerables esfuerzos para restablecer la aplicación de los procedimientos correctos a estos asuntos por parte de algunas de las instituciones afectadas". En concreto, la labor de la Fiscal delegada de Cáceres tiene un claro reflejo en los datos sobre diligencias previas del juez instructor, que también alimenta su trabajo de las denuncias particulares. Según las declaraciones de la fiscal cacereña, estas denuncias provienen mayoritariamente de asociaciones ecologistas (contra los consistorios municipales por inacción) y de particulares (algunos de ellos, también propietarios de viviendas irregulares, por apreciar un agravio comparativo). En relación a este punto, se ha observado una reactivación de las denuncias interpuestas por los Ayuntamientos, dada la incapacidad de los mismos para resolver las infracciones por la vía administrativa.

Los datos del año 2008 indican la apertura de 16 diligencias, mientras que en el año 2016 se registran 33. Se observa cómo el trabajo del Fiscal resulta fundamental para la resolución judicial de las irregularidades urbanísticas, aunque esta acción debe ser la última opción, debido a las amplias capacidades de las AAPP para frenar este fenómeno a través de procedimientos contenidos en el régimen sancionador y disciplinario de la ley del suelo. Los resultados de la Fiscalía se plasman en el número de sentencias, también en dinámica ascendente. Según los últimos datos, referidos al año 2016, las sentencias condenatorias en la provincia de Cáceres

(Figura 140) sobre delitos en materia de ordenación del territorio y urbanismo ascienden a 13, acordándose la demolición de lo construido en su mayoría. Estos datos contrastan con los ofrecidos por la Fiscalía de Badajoz en la memoria anual del año 2015 de la FGE (Sección de Medio Ambiente y Urbanismo), en la que se denuncia "la falta de actividad e iniciativa al respecto por parte de los Juzgados".



FALLO

Que **DEBO CONDENAR y CONDENO a** [redacted] como autor de UN DELITO CONTRA LA ORDENACION DEL TERRITORIO previsto y penado en el art 319.1 del cp sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad penal a la pena de UN (1) AÑO DE PRISION con inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y DOCE (12) meses de multa con cuota diaria de SEIS (6) euros con responsabilidad personal subsidiaria para el caso de impgaod el art 53 del cp.

En concepto de responsabilidad civil CONDENO a [redacted] a DEMOLER, a su costa, la obra construida.

Figura 140. Fallo condenatorio sobre una vivienda construida en el SNU de Extremadura.
Fuente: Fiscalía delegada de Medio Ambiente y Urbanismo de Cáceres.

Como conclusión, cabe destacar este organismo entre los más importantes para conseguir una resolución del problema, no sólo por su autonomía, sino también por su capacidad para imponer penas, y su obligación de informar de las mismas. Esto repercutirá en una mayor concienciación sobre el respeto a la legalidad, de la que resultará beneficiada la ordenación territorial y urbanística.

Cabe precisar que la acción de la Fiscalía queda delimitada por las normas (se dedica a la persecución de delitos, que en el caso de la proliferación de vivienda se concreta en aquellas edificaciones que no tienen autorización y, además, no serán autorizables), lo que significa que ante un cambio normativo o instrumental que transforme las condiciones de partida, la acción judicial deberá adaptar sus nuevos trabajos y sentencias. Esto tiene una doble lectura, ya que ante un planeamiento desactualizado (situación común en Extremadura) que no proteja determinados espacios con valores ambientales (ni tampoco lo haga figura alguna de la legislación sectorial), la Fiscalía no podrá intervenir. Por el contrario, el cambio normativo que flexibilice el uso del suelo, implicará una permuta en los parámetros que los jueces deben vigilar.

De este modo, la tolerancia administrativa sin adaptación normativa, puede derivar en ilícitos penales. Sin embargo, tal adaptación normativa disipa el problema legal, pero lo traslada al ámbito territorial y urbanístico al adoptar un modelo insostenible, aunque "santificado" por las nuevas normas. Empleando esta estrategia, muchos municipios han logrado "salvar" de la piqueta cuantiosas viviendas que se edificaron ilegalmente sobre su SNU, incluso aquellas que ya tenían una primera sentencia de derribo, al estimar el juez que las condiciones normativas habían cambiado y su aplicación beneficiaba a los propietarios de las mismas. Así, los

infractores pueden pagar sus penas, pero no saldar la responsabilidad civil de las mismas a través de la demolición de sus casas (manteniendo el impacto que éstas generan). Se trata de una acción inconsciente de los responsables de la Administración, ya que de estos mecanismos pueden derivarse responsabilidades penales, si se demuestra que el germen de estos cambios (reclasificaciones normalmente) está justificado para evadir las penas impuestas por una sentencia. Esto significa que una medida con rédito político puede tener consecuencias muy negativas para sus responsables, una situación quizás desconocida por la Administración Local.

7.3. LA CONSIDERACIÓN LEGAL DE LAS VIVIENDAS

El carácter irregular o legal de una actuación toma, según la LSOTEX, un matiz diferente en función de la relación existente entre ésta y el título habilitante. De este modo, una vivienda construida en SNU puede ser:

a) Clandestina: cuando se realice sin contar con los actos legitimadores de tal actuación, al margen o en contra de ellos. En el caso de una vivienda, los procedimientos de autorización se corresponderán con un expediente de calificación urbanística en SNU y una licencia municipal para la construcción de dicha edificación.
b) Ilegal: cuando se realice en contra de la ordenación territorial y urbanística, aunque cuente con actos legitimadores de tal actividad. En el caso de una vivienda, se trataría de la construcción de la misma a partir de una licencia ilegal, por no ajustarse esta última a todos los extremos contenidos en la legislación y el planeamiento vigente.
c) Legal: cuando se cumplan con todos los procedimientos previstos en la legislación vigente, tanto en tiempo como en forma.

Esta triple naturaleza no resulta excluyente en los casos de actuaciones clandestinas e ilegales, ya que la construcción de una vivienda podría contravenir la licencia otorgada (actuación clandestina) y, además, oponerse a la ordenación territorial y urbanística vigente. En el ámbito extremeño no son infrecuentes estos supuestos, en los que el propietario solicita una licencia para la construcción de una "caseta de aperos" que finalmente resulta ser una vivienda. Dentro de este ejemplo, nos encontraríamos ante una edificación clandestina y, además, ilegal. En este sentido, cabe añadir que la construcción de una vivienda ilegal (separada del carácter clandestino) en Extremadura, sólo es posible si se realiza amparada por una licencia ilegal.

La clasificación antes expuesta nos sitúa ante tres posibles casos con respecto a la adecuación de estas edificaciones a la legalidad en un futuro. En primer lugar, la construcción de una vivienda clandestina no significa por sí misma su inadecuación a los parámetros urbanísticos fijados en la LSOTEX, ya que si una construcción de tal naturaleza sólo incumple los procedimientos establecidos (trámites y plazos), ésta podrá ser legalizable. No obstante, este hecho no la absuelve de las medidas dispuestas en el régimen de disciplina urbanística y sancionador. Las actuaciones clandestinas, una vez detectadas y denunciadas, deberán acogerse a un procedimiento de legalización (art. 193 LSOTEX).

En segundo lugar, una vivienda ilegal es aquella que contraviene la ordenación territorial urbanística, por lo que en principio no resultará legalizable. No obstante, la ley dispone de una

serie de mecanismos para ajustar a la legalidad estas situaciones, en el caso de incumplimientos no flagrantes de la norma. Independientemente de la condición de legalizable o no, deberá ser aplicado el régimen de disciplina urbanística y sancionador.

En tercer, y último lugar, la construcción de una vivienda legal en el SNU demuestra que existe una cabida al desarrollo rururbano dentro del ordenamiento jurídico. Ésta depende de un marco general definido por la legislación, pero de otros particulares como la planificación territorial y urbanística que ataña a los terrenos en que se ubique la edificación.

Una vez demostrado el carácter irregular, ya sea ilegal o clandestino, la Administración tiene la potestad para aplicar una serie de medidas expuestas en su régimen de disciplina urbanística y sancionador.

7.3.1. La adecuación a la legalidad, sus procedimientos y límites

En virtud del procedimiento antes expuesto para las viviendas legalizables, ya tengan éstas la consideración de ilegales y/o clandestinas, la LSOTEX ha dispuesto un proceso para su adecuación a la legalidad. No obstante, éste comporta una serie de límites, como la no disrupción de la norma de manera flagrante. En este sentido, no serán legalizables aquellas viviendas que ocupen terrenos clasificados como SNUP, zonas verdes, espacios públicos o bienes de dominio público, servicio público o bienes comunales, terrenos forestales protegidos o ENP, así como SNU que haya perdido su masa arbórea por la comisión de talas ilegales. Tampoco podrán acogerse a este procedimiento aquellas que signifiquen la vulneración de los principios, valores y bienes constitucionales recogidos en la LSOTEX.

La legalización de una vivienda clandestina o ilegal por parte de su propietario podrá iniciarse *motu proprio* o a instancias del requerimiento administrativo, regional o local. En el segundo de los casos, el propietario[98] dispone de un plazo de 2 meses desde la recepción de la notificación enviada por los servicios municipales para presentar la solicitud de legalización. Dicha solicitud deberá acompañarse del proyecto técnico pertinente. En este sentido, la documentación contendrá todas las características técnicas de la obra, así como de las adaptaciones precisas para adecuarse a los preceptos que marca la ley, tanto a nivel edificatorio como urbanístico y territorial.

Cuando la Administración reciba la documentación antes expuesta, dispondrá de un plazo de 3 meses para resolver la situación, calificándola de legalizable o no. En el primer caso, se procederá a la legalización de la obra de manera inmediata o de forma condicionada al cumplimiento de algún requisito. En el segundo caso, se declarará la actuación ilegal, y si procede, se ordenará su demolición.

<u>7.3.1.a. La regularización de conjuntos de viviendas clandestinas o ilegales. Los procedimientos RUCI en Extremadura</u>

El procedimiento antes descrito, que comprende procesos de regularización de edificaciones individuales, se ha visto complementado posteriormente por uno que permite la legalización

[98] En este caso, se considerará propietario a aquella persona que figure con esa condición en el registro del Catastro.

conjunta de viviendas que conformen una urbanización. Éste último fue incluido en la LSOTEX en la primera modificación de la ley, y alterado posteriormente en la última modificación vigente, la MLSOTEX15. De este modo, la MLOSTEX10 crea una disposición adicional quinta para la Regularización de Urbanizaciones Clandestinas o Ilegales (RUCI), que se integra en la norma.

Este mecanismo está dirigido a los municipios que pretendan iniciar un proceso de regularización, es decir, una herramienta provista desde la Administración Regional para la Administración Local. Para hacer efectivas sus medidas, esta última deberá iniciar posteriormente un procedimiento para la aprobación de un PGM o su modificación. No obstante, esta innovación del planeamiento no significará una legalización automática de las urbanizaciones y las viviendas (art. 196.1. LSOTEX), sino que cada propietario deberá obtener licencia municipal para la legalización, conforme a los extremos aquí fijados en el procedimiento de RUCI. Las urbanizaciones objeto de tal proceso tendrán que cumplir los siguientes requisitos:

- El conjunto de viviendas deberá conformar un núcleo de población aislado.
- Es obligatoria la presentación de una propuesta de reclasificación del SNU a SUB o SUNC.
- Es preceptiva la solicitud y la obtención favorable de una resolución de viabilidad de la actuación por parte de la Consejería competente, en este caso, la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. En el supuesto de que se trate de la primera formulación de un PGM o su revisión, la declaración de viabilidad no será necesaria, aunque su justificación deberá estar contenida en el documento de Avance del PGM.

El primero de los requisitos expuestos no estaba contenido en la redacción original de la MLSOTEX10, sino que fue incorporado posteriormente por la MLSOTEX15. En función de la redacción vigente y en comparación con su potencialidad inicial, su margen de aplicación se acota. De esta manera, el crecimiento espurio y aledaño a los núcleos urbanos (uno de los más significativos a tenor de los datos expuestos en la presente tesis doctoral) queda fuera del ámbito competencial de este mecanismo.

Con el cambio, vigente desde 2015, se evita legitimar mediante un procedimiento especial los crecimientos periféricos al núcleo y SU, que por criterios de la propia ley deberían ser ocupados legalmente mediante un mecanismo que en un orden lógico significa su reclasificación como SUB y su posterior, urbanización. La aplicación según la redacción original de la MSLOTEX10, además de revertir ese orden, evidenciaría espacialmente un tratamiento diferencial y favorable para los propietarios de terrenos en SNU, que de manera irregular han construido sus viviendas.

Por otro lado, a nivel teórico, la consideración de la corona periurbana como un todo, unificado y relacionado, pero con independencia y carácter aislado con respecto al núcleo urbano, no tendría justificación posible. De hecho, la aparición de viviendas en estos espacios se debe a la proximidad de los servicios urbanos y la facilidad para obtener el suministro.

A nivel ejecutivo, la provisión de servicios no se realizaría de forma individualizada para la urbanización, sino que en realidad se estaría proponiendo una extensión, en continuidad, de los servicios públicos del núcleo. Evidentemente, este ejercicio sería mucho menos costoso y fácil en comparación con la provisión de infraestructuras a un núcleo aislado, aunque su implementación supondría la legitimación de un desarrollo urbano sin plan, y el riesgo de que esta validación reprodujera estos comportamientos, que buscan su integración en el sistema por la consumación *de facto* de la urbanización.

Así, la nueva redacción garantiza un tratamiento diferenciado para un desarrollo urbano diferente. La regularización se entiende como un mecanismo excepcional y no como la validación teórica y legal de un modelo de desarrollo urbano disperso. De hecho, mediante los estándares exigidos se persigue justo lo contrario, ya que la legalización se debe basar en criterios de sostenibilidad y ordenación territorial, según la LSOTEX, lo que implica la consecución de estándares urbanísticos mínimos y la densificación del ámbito.

Sin embargo, la regularización de edificaciones ilegales o clandestinas necesita unos criterios mucho más flexibles de los que se aplican de manera ordinaria y generalizada. De ahí que, ante la imposibilidad de materializar los estándares urbanísticos previstos en la LSOTEX por la consolidación y morfología de la urbanización en cuestión, se apliquen una serie de excepciones. De esta forma, los deberes de entrega de suelo o los mínimos de cohesión y calidad urbana podrán ser suavizados, siempre y cuando se justifiquen estos extremos. En todo caso, la "monetización" será la herramienta que solvente la incapacidad de satisfacer las entregas de suelo que exigen los deberes urbanísticos. Las cuantías recaudadas, a las que se sumarán las generadas por las plusvalías urbanísticas, tendrán que ser utilizadas por los Ayuntamientos para la adquisición de suelo donde ubicar las dotaciones públicas necesarias. Según la propia LSOTEX, estos terrenos podrán situarse fuera del ámbito de actuación.

La "monetización" también servirá para satisfacer las obligaciones en cuanto al cupo de edificabilidad destinado a materializarse en viviendas de protección pública. En caso contrario, este umbral se reduce en 20 puntos porcentuales con respecto al procedimiento ordinario (pasa del 30% al 10%). Las facilidades de este mecanismo permiten ejecutar esta edificabilidad no sólo en el ámbito de actuación, sino también en el núcleo urbano o zonas tangenciales, lo que favorecería el crecimiento urbanístico compacto.

Las cesiones en cuanto a las exigencias urbanísticas, aunque imprescindibles si se quieren integrar estos desarrollos en la legalidad, suponen el reconocimiento tácito de la existencia y persistencia de entornos urbanos deficitarios. De hecho, la "monetización" y deslocalización de los servicios urbanísticos permitirán un desajuste entre el núcleo urbano y las urbanizaciones legalizadas, del que resultará un promedio equilibrado y ajustado a ley, que las partes no respetarán por exceso (núcleo urbano) o por defecto (conjunto de viviendas en el SNU).

En atención al segundo de los requisitos, la alteración de esta disposición y de la disposición adicional tercera por parte de la MLSOTEX15 resultan muy significativas. Dentro de los municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, que recordemos suponen el 90,46% del total, se aplica la "regla del 50%" a la hora de reclasificar a SUB o SUNC terrenos del SNU. Esta regla, incluida en la legislación por la MLSOTEX11, significa que la superficie de suelo

propuesta para su conversión a SUB o SUNC no puede equivaler superficialmente a más de la mitad del SUC.

Este hecho, contenido en la disposición adicional tercera de la LSOTEX, suponía un claro límite al mecanismo de regularización, ya que la dimensión de los núcleos con población inferior a 5.000 habitantes es muy escasa por su entidad demográfica y su modelo urbanístico compacto. Contrariamente, las urbanizaciones en el SNU tienen un carácter disperso y, por lo tanto, una baja densidad que consume mucho más territorio, resultando relativamente más fácil alcanzar tal límite. En la redacción original de la disposición adicional tercera, se establecía una excepción que se aplicaba a las urbanizaciones residenciales de carácter autónomo (URCA), aunque no a las ilegales o clandestinas. La alteración del año 2015 eliminó esta restricción, integrando esta excepción en la RUCI, y facilitando, de este modo, la regularización de grandes conjuntos de vivienda en pequeños municipios rurales.

Por último, el tercer requisito significa una fiscalización absoluta del procedimiento desde la Administración, al establecerse su concesión como una condición *sine qua non* para la regularización de urbanizaciones clandestinas e ilegales. Así, la obtención de la declaración de viabilidad supone un trámite obligatorio, que está regulado por la propia disposición adicional quinta de la LSOTEX. La documentación exigible será la misma que para las URCA, es decir:

- Memoria descriptiva y justificativa de la actuación.
- Estudio económico-financiero de la actuación.
- Planos de información y ordenación de la actuación.
- Informe sectorial sobre la compatibilidad ambiental de la actuación, emitido por la Consejería con competencias en medio ambiente.
- Informe sectorial sobre el cambio de destino del suelo afectado por la actuación, emitido por la Consejería con competencias en agricultura.
- Informe sectorial sobre las necesidades en relación a la dotación de infraestructuras, servicios y dotaciones públicas que requiera la actuación, emitido por el propio municipio.

La unificación de las competencias en materia de medio ambiente, agricultura, urbanismo y ordenación del territorio ha propiciado que alcanzar el tercer requisito resulte coyunturalmente más asequible. Así, la tramitación y resolución de los informes sectoriales requeridos se puede realizar bajo unos mismos criterios que permitan agilizar el proceso y depurar incongruencias en una fase previa a la definitiva.

Sin embargo, sigue habiendo importantes impedimentos o dificultades para aplicación del procedimiento RUCI. Entre ellos, uno de los más significativos es el hecho de que la regularización implica la creación obligatoria de una entidad urbanística de conservación de la urbanización (infraestructuras y servicios comunales), al que forzosamente deberán unirse todos los propietarios. Inexcusablemente, esto significará el pago de derramas de periodicidad tasada o variable que repercutirán sobre la colectividad. Este deber legal choca frontalmente contra un proceso de expansión urbana que tiene en el individualismo, con tintes ácratas, uno de sus pilares fundamentales. De hecho, el nivel de equipamientos colectivos de los conjuntos de viviendas ubicados en el SNU es ínfimo, lo que impide nominarlos, siguiendo una definición canónica, como urbanizaciones. La redacción original de la disposición adicional quinta

determinaba la posibilidad de que los Ayuntamientos, una vez trascurridos 10 años desde la constitución de estas entidades, pasaran a asumir el mantenimiento de la urbanización. Sin embargo, este extremo fue suprimido mediante la MLSOTEX15 para salvaguardar el interés general y evitar que el pago de una actuación aislada e irregular pudiera ser costeada por todos los habitantes del municipio.

A pesar de las facilidades expuestas que, en definitiva, suponen un ensanchamiento de la norma en beneficio de aquellos que la han vulnerado, la Junta de Extremadura no ha aprobado ni un sólo procedimiento de RUCI. En contra del mismo juegan las ventajas que la clandestinidad y los tiempos de prescripción otorgan a los propietarios de viviendas. Ante la falta de medidas punitivas, que fuercen procesos de regularización, la adopción de los mismos sólo supondrá para sus propietarios cargas y cesiones. Mientras tanto, el *status quo* limita mínimamente, o nada, la función residencial de sus edificaciones, postergando su carácter irregular.

A pesar de lo dicho, cabe hacer algunas salvedades en municipios como Don Benito, Villanueva de la Serena o Coria (todos ellos entre los términos municipales más afectados en Extremadura por el problema de la urbanización ilegal en el SNU). El procedimiento comienza por la inclusión en sus PGM de espacios para la aplicación de RUCI. No obstante, existen otros municipios que han tomado otra senda de regularización (ya estudiada), la cual implica la reclasificación a SU o SUB de los espacios ocupados por viviendas ilegales. En este supuesto se encuentran centros urbanos tan importantes como Badajoz y Almendralejo, pero también otros de carácter rural como Belvís de Monroy.

➔ Herrera del Duque

La adaptación del planeamiento urbanístico de Herrera del Duque a la LSOTEX en el año 2017, abrió la puerta a la ordenación del desarrollo rururbano en el municipio, hasta entonces ignorado por la figura de planeamiento anterior, unas NNSS vigentes desde 1991.

El tratamiento escogido ha seguido una doble vía. Por un lado, la ya estudiada reclasificación de terrenos a SUB, y por otro, un elemento innovador incluido en la legislación extremeña como es el procedimiento RUCI. En este caso, el PGM de Herrera del Duque ha delimitado dos ámbitos de este tipo, aunque son contiguos y comparten ubicación.

El primero de los ámbitos, RUCI-1, es el más alejado del núcleo urbano principal (3,5 km), aunque cuenta con una rápida conexión con éste a través de la carretera BAV-7114, la cual sirve también como vía de unión entre el núcleo, su pedanía (Peloche) y el embalse de García Sola. Es el más grande de los dos existentes (55,77 ha) y cuenta en la actualidad con 23 viviendas.

El segundo ámbito, RUCI-2, ocupa una superficie de 33,92 ha, y está conectado con el núcleo principal a través de una pista asfaltada que sirve de eje vertebrador para ambos enclaves, a lo largo del cual está edificada la mayor parte de las viviendas. En este ámbito están construidas 16 viviendas.

Por lo tanto, ambas delimitaciones comparten emplazamiento, situado en el pie de ladera de la Sierra de los Golondrinos. Si analizamos de forma conjunta los ámbitos RUCI, la densidad actual de las edificaciones residenciales es igual a 0,43 viviendas por ha. El crecimiento residencial en esta área se remonta a finales de los años 70 (Figura 141), aunque su incremento

ha sido progresivo e independiente de los periodos económicos. De hecho, la proliferación de viviendas en estos dos ámbitos, durante el periodo de mayor crudeza de la crisis económica y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria (2007-2014), ha alcanzado uno de los valores más relevantes de la serie (28,20% del total).

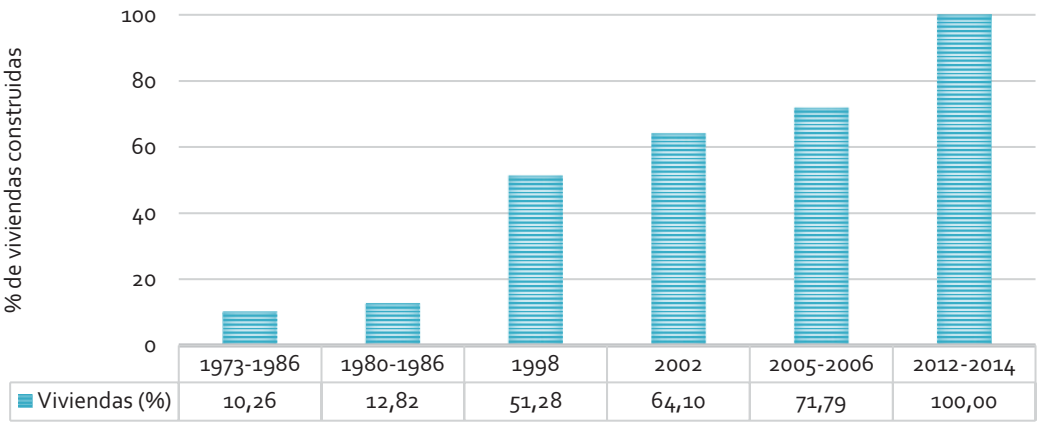


Figura 141. Evolución del número de viviendas construidas en los ámbitos RUCI de Herrera del Duque. Fuente: elaboración propia.

En términos de clasificación y categorización urbanística del suelo, el primer ámbito RUCI ocupa dos tipologías de SNUP, que son SNUP de Infraestructuras de Transporte y SNUP Natural de Uso Común, mientras que los terrenos que componen el segundo ámbito RUCI sólo están clasificados como SNUP Natural de Uso Común.

Según la normativa urbanística del PGM, el SNUP Natural de Uso Común admite el uso residencial de nueva planta, siempre y cuando éste se vincule a un uso productivo agropecuario. Las condiciones edificatorias serán las siguientes (Tabla 54):

Tabla 54.
Condiciones de uso y edificación del SNUP Natural de Uso Común.

Estándares urbanísticos	**Unidades**
Parcela mínima edificable (ha)	1,5
Ocupación máxima de parcela permitida (%)	2
Edificabilidad máxima permitida (m^2t/m^2s)	0,02
Separación mínima a linderos (m)	5
Separación mínima a viario público (m)	25
Separación mínima a edificaciones de uso residencial en otras parcelas	150
Altura máxima permitida (m)	7,5
Número máximo de plantas	1

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las edificaciones residenciales aisladas, sin vinculación agropecuaria, se mantienen las mismas características, aunque el número máximo de plantas se amplía a dos y la separación mínima a viario público se reduce a 15 m. No obstante, la implementación de este uso no podrá realizarse mediante edificaciones de nueva planta, que están prohibidas dentro de esta categoría de SNUP, sino a través de procesos de rehabilitación, consolidación y adaptación de

las ya existentes o, incluso, de otras edificaciones sin uso residencial que se transformen para adquirir esta funcionalidad.

En relación al tipo de SNUP de Infraestructuras de Transporte, cualquier uso residencial, asociado o no a explotaciones agrícolas, está prohibido no sólo por la normativa urbanística sino por las afecciones sectoriales que inciden sobre el espacio adyacente a las carreteras.

Las normas mencionadas se aplican sobre las condiciones generales de las tipologías de SNUP citadas, aunque la normativa urbanística implementa una normativa específica para la regulación de viviendas. Este tratamiento es diferencial, según la funcionalidad de cada una de estas viviendas. De esta forma, cuando las viviendas tengan un uso exclusivo residencial, deberán atenerse a lo dispuesto para la "regulación de las viviendas familiares aisladas". Sus condiciones son idénticas a las ya expuestas anteriormente para las viviendas de este tipo.

Junto con esto, se debe cumplir una serie de garantías catastrales (inscripción registral de la construcción a la superficie de la parcela), ambientales (mantenimiento de la superficie de la parcela no construida con plantación de arbolado, preferentemente autóctono) y de prestación de servicios (previsión del consumo de agua y la producción de residuos, así como del coste de su gestión, que deberá ser asumida por cada uno de los propietarios).

Por otro lado, si las viviendas están asociadas a un uso productivo agropecuario se deberán ajustar a las mismas condiciones de uso y edificatorias que las establecidas anteriormente para el SNUP Natural de Uso Común.

El análisis conjunto de la normativa y la realidad catastral y edificatoria existente muestra el grado de consolidación de los ámbitos, así como su potencial crecimiento futuro. En este sentido, los dos ámbitos comprenden un total de 171 parcelas. En relación al número total de viviendas (39), se aprecia un significativo margen para la densificación de los ámbitos.

En definitiva, la regularización por esta vía, aunque contempla un elevado número de viviendas, deja fuera de la misma un elevado número de residencias secundarias (130) que todavía colonizan de forma dispersa el SNU. Particularmente urgente se manifiesta la ordenación de las áreas periféricas al núcleo urbano principal.

➔ Don Benito y Villanueva de la Serena

El crecimiento urbano irregular prolongado en los municipios antedichos les sitúa en la actualidad entre las localidades donde el problema de la urbanización ilegal es más acentuado. El número de viviendas en SNU asciende, en conjunto, a más de dos millares y medio (Don Benito, 1.730 y Villanueva de la Serena, 953).

La conurbación urbanística y funcional que conforman estos dos municipios limítrofes produce el enclave de sinergia urbana, económica y demográfica más vigoroso de la región. La topografía favorable (llanuras dedicadas al regadío de mayor productividad de Extremadura) y unos altos índices de niveles socioeconómicos dentro del contexto extremeño, son elementos que han incidido particularmente en la proliferación de segundas residencias en el SNU. Su grado de afectación y la vitalidad de su ritmo de crecimiento y colmatación es tal, que ha aparecido un mercado de compra-venta de parcelas y/o viviendas en estos entornos. Estos

parajes se están trasformando paulatinamente en conjuntos de primeras residencias junto a las que aparecen los primeros servicios de consumo.

Ambas localidades, celosas de la independencia de sus entidades y gobiernos municipales, han planificado y gestionado el crecimiento urbanístico de manera particular. Esta situación se ha traducido en un planeamiento inconexo a pesar de los potenciales, aunque evidentes, beneficios de su unión estratégica. Sin embargo, desde su adaptación reciente a la LSOTEX (año 2015), la relación socioeconómica que los une se ha trasladado al plano urbanístico. Si bien no se ha aprovechado la posibilidad que permite la legislación extremeña de realizar un plan conjunto (esto es, un solo documento válido para ambos términos municipales), sí se han acompasado y sincronizado sus procedimientos de adaptación a la ley.

De esta forma, Don Benito y Villanueva de la Serena tienen hoy vigentes sendos PGM. Éstos comparten trayectoria, por clara voluntad política, ya que el pliego de condiciones técnicas para su redacción contiene amplias similitudes[99]. Fruto de ello, su elaboración ha correspondido al mismo equipo redactor, lo que ha facilitado la conciliación de objetivos y delimitaciones. Además, los procedimientos de tramitación han seguido etapas cuasi síncronas, puesto que las aprobaciones definitivas de ambos documentos distan únicamente en 4 meses.

Así, y en atención a la patente necesidad de abordar el problema del desarrollo rururbano irregular en ambos municipios, se ha optado por incluir en los planos de clasificación y categorización urbanística unos espacios dónde aplicar potencialmente el procedimiento RUCI.

Los espacios escogidos comprenden aquellas zonas de mayor incidencia y densidad de las edificaciones residenciales, es decir, la corona periférica de los núcleos urbanos y algún enclave aislado, pero bien comunicado. Esta localización contigua a los núcleos poblacionales tiene una doble impronta sobre los municipios.

Por un lado, restringe el crecimiento legal y compite en el espacio con las nuevas tipologías de desarrollo urbano en bloque colectivo, mientras que, por otro lado, pugna con el aprovechamiento agrícola de regadío (motor económico del área), a la vez que dificulta su expansión. Los nuevos desarrollos dispersos contrastan de forma robusta con unos cascos urbanos que, según los planos de Coello de mediados del siglo XIX, gozan de una alta compacidad y estricta frontera.

El PGM de Don Benito nomina tres espacios ("Las Arenas"[100], "Las Cruces" y "zonas en la Carretera de Medellín") como los prioritarios, pero sin definir de manera precisa el número de residencias construidas (Tabla 55). En el caso del PGM de Villanueva de la Serena, ni siquiera se identifican delimitaciones más precisas de los ámbitos establecidos, ni tampoco se establece nomenclatura alguna (designado como "RUCI Vva" en la tesis doctoral).

[99] Disponible en http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/vegasaltas/pgou-don-benito-villanueva-complementaran_333788.html

[100] En el caso particular del ámbito de "Las Arenas", la regularización deberá contemplar de manera forzosa la persistencia del uso terciario del Club Social Las Arenas, definido como un espacio de uso deportivo y recreativo.

Territorialmente no presentan una gran significancia a nivel local, ya que sólo ocupan el 0,67% del término municipal en el caso de Don Benito, y el 3,56% en Villanueva de la Serena. Esto significa la inclusión de 378,45 ha y 544,64 ha en ámbitos RUCI, respectivamente.

Tabla 55.
Características básicas de los ámbitos RUCI de Don Benito y Villanueva de la Serena.

Municipio	Ámbito	Superficie (ha)	Número de viviendas	Densidad (viv./ha)
Don Benito	Las Arenas	207,48	341	1,64
	Las Cruces	34,07	54	1,59
	Zonas en la Carretera de Medellín	136,90	100	0,73
	RUCI total Don Benito	378,45	495	1,31
	Total municipal Don Benito	56.210,41	1.735	0,03
Villanueva de la Serena	RUCI Vva	544,64	374	0,69
	RUCI total Villanueva de la Serena	544,64	374	0,69
	Total municipal Villanueva de la Serena	15.294,47	953	0,06

Fuente: elaboración propia.

A pesar de su reducido tamaño, estas zonas albergan el 28,53% y el 39,24% de las viviendas construidas en el SNU de Don Benito y Villanueva de la Serena. Esto se traduce en una enorme distancia entre los registros sobre densidad de la edificación residencial dentro de los ámbitos RUCI y en todo el término municipal. En el primer caso, el cómputo total de los ámbitos RUCI dombenitenses multiplican por más de 42 los valores municipales, mientras que en el caso serón, los multiplica por encima de 11. Estos datos sobre densidad de viviendas son particularmente elevados en los ámbitos de "Las Arenas" y "Las Cruces", llegando a alcanzar valores superiores a 1,5 viviendas por ha.

El análisis del parcelario muestra cómo, aun siendo espacios altamente consolidados por la edificación residencial, todavía son muchas las parcelas que no contienen viviendas. Esto se debe, en parte, a que el tamaño del parcelario es muy pequeño en todos los ámbitos, heredero del parcelario rústico preexistente. De hecho, sólo 122 de las 1.568 parcelas (7,78%) superan una superficie de 1,5 ha. Así, el tamaño promedio de las parcelas es el siguiente en cada uno de los ámbitos:

- Las Arenas: 0,35 ha.
- Las Cruces: 0,52 ha.
- Zonas en la Carretera de Medellín: 0,62 ha.
- RUCI Vva: 0,76 ha.

En un análisis global de los 4 ámbitos estudiados, un 44,64% de las parcelas (700 de 1.568 parcelas) está todavía libre de viviendas (Tabla 56). Es importante destacar que la delimitación de los ámbitos se ha ceñido a marcar las zonas construidas, sin adjuntar grandes espacios libres adyacentes. Esto significa que el parcelario libre tiene una posición intersticial dentro de cada uno de los ámbitos.

Los datos sobre ocupación residencial de las parcelas muestran una gran potencialidad en cuanto al crecimiento, densificación y consolidación del número de viviendas en estos ámbitos. Pero más importante que este dato sobre ocupación, es el hecho de que existen espacios libres suficientes dentro de los ámbitos para proceder a la cesión de terrenos y dotaciones. Esta información es fundamental dentro del procedimiento RUCI, ya que el siguiente paso para proceder a la regularización será la inclusión de estas zonas en la clase de SUB, lo que exige la puesta en marcha de mecanismos de equidistribución, para los que son necesarios esos terrenos (esto permitiría evitar la adquisición de nuevos terrenos exteriores al perímetro marcado o la monetización de las cesiones, lo que repercutiría negativamente en la futura calidad urbanística de los ámbitos regularizados).

Tabla 56.
Características parcelarias de los ámbitos RUCI de Don Benito y Villanueva de la Serena.

Municipio	Ámbito	Número de parcelas		Parcelas libres		parcelas ocupadas	
		Unidades	Porcentaje	Unidades	Porcentaje	Unidades	Porcentaje
Don Benito	Las Arenas	562	100	217	38,61	345	61,39
	Las Cruces	83	100	33	39,76	50	60,24
	Zonas en la Carretera de Medellín	220	100	119	54,09	101	45,91
Villanueva de la Serena	RUCI Vva	703	100	331	47,08	372	52,92

Fuente: elaboración propia.

Los ámbitos RUCI aparecen en estas figuras como grandes espacios de actuación pre-configurados, lo que obliga a una actuación de delimitación posterior que debe atenerse a los criterios expuestos en la normativa. De este modo, el procedimiento de regularización requerirá de, al menos, un ámbito de aplicación de 5 ha o 20 viviendas. Estos criterios, a los que se sumarán todos los establecidos en la LSOTEX, serán considerados generales, aunque tendrán un carácter muy flexible, puesto que, según la redacción del PGM, "de cara a posibilitar la regularización paulatina de estas zonas, el Ayuntamiento podrá permitir la regularización de superficies inferiores, cuando existiera acuerdo entre los propietarios implicados" (p.36).

Para favorecer la regularización de estos ámbitos y minimizar su impronta negativa en el medio, el grado de ductilidad de la norma se ampliará hasta el punto de habilitar a los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena para delimitar, en estas zonas, ámbitos de actuación de Planes Especiales. El mismo instrumento permitirá, además, delimitar nuevos ámbitos en el SNUC para la aplicación del procedimiento RUCI.

Sin embargo, estos procedimientos de regularización quedarán sensiblemente condicionados en caso de que afecten a ENP, como la ZEPA "La Serena y Sierras Periféricas" y el LIC "La Serena". Estos concretos espacios, aunque delimitados, no tienen un Plan de Gestión. La futura aprobación de este instrumento, prevalente sobre la ordenación urbanística, podrá determinar, incluso *a posteriori*, la validez del procedimiento de regularización. Este hecho hace aconsejable esperar (sin fecha determinada) a la aprobación del documento sectorial antes de iniciar la

regularización de viviendas. Esto compromete la verdadera utilidad, oportunidad y validez de la delimitación de ámbitos de aplicación del procedimiento RUCI en SNUP.

En este sentido y en relación a la clasificación urbanística del suelo, los PGM de Don Benito y Villanueva de la Serena delimitan de forma dispar sus ámbitos RUCI. Si bien el municipio dombenitense opta por categorizar como SNUC todos sus ámbitos RUCI (con la excepción de franjas clasificadas como SNUP de infraestructuras y SNUP de vías pecuarias), el PGM de Villanueva de la Serena categoriza como SNUP (Estructural Agraria) todo el terreno comprendido por el ámbito RUCI (aunque también está afectado por una pequeña franja de SNUP de vías pecuarias y adyacente a SNUP Natural LIC).

De este modo, toda afectación sectorial, en especial aquellas tan restrictivas para la edificación como las ambientales o las referidas a vías pecuarias, puede comprometer seriamente la viabilidad de este procedimiento para determinadas viviendas, aun cuando éstas se hallen incluidas en un ámbito RUCI.

➔ Coria

El caso de Coria, por la alta incidencia del urbanismo ilegal, ya sea en forma de urbanizaciones o de viviendas aisladas, es uno de los ejemplos de desarrollo rururbano más paradigmáticos de Extremadura. La, todavía incompleta, adaptación de la figura de planeamiento urbanístico de Coria a la LSOTEX, supondrá el paso de unas NNSS, vigentes desde 1990, a un nuevo PGM.

Bajo la actual figura vigente, el crecimiento exterior al SU y SUB ha sido sistemáticamente obviado, a pesar de que parte de las viviendas actuales (dos centenares) estaban ya edificadas en el momento de aprobación de las NNSS. De hecho, la normativa urbanística se refiere a ellas como "núcleos de población en el SNU con anterioridad a la aprobación de estas Normas", y dispone que "podrán legalizarse las viviendas existentes antes de la aprobación, pero no se autorizarán nuevas construcciones". Sin embargo, en atención a los datos que muestra la presente investigación, se estima que entre un 60% y un 70% de las viviendas en el SNU de Coria han sido edificadas dentro del periodo de vigencia de las NNSS actuales.

De cara a solventar un problema recurrentemente soslayado, el nuevo PGM (en información pública y con AP) incluye dentro de su documentación una consulta de viabilidad para la regularización de urbanizaciones clandestinas en Coria, a la que acompaña un extenso epígrafe normativo y planimétrico. Según las características expuestas por los redactores del documento para solicitar la viabilidad de las actuaciones, el desarrollo rururbano cauriense se agrupa predominantemente en "urbanizaciones", en las que destacan un nivel de servicios precarios: viales carentes de acerado, de anchura heterogénea y sin asfaltar; falta de suministro municipal de agua (con alguna excepción), ausencia de la red de saneamiento municipal, sustituida por fosas sépticas individuales, vertidos sin depurar a cauces fluviales, etc.

El desarrollo rururbano irregular de Coria muestra algunas de las deficiencias de la LSOTEX o de las incapacidades de la Administración para conservar la disciplina urbanística en el SNU de Extremadura, así como la connivencia de las empresas suministradoras con el crecimiento residencial de tipo ilegal o clandestino. Algunas urbanizaciones de las estudiadas dentro del municipio de Coria cuentan con suministro eléctrico y telefónico, lo que significa que las

empresas concesionarias tampoco se atienen a lo dispuesto en el artículo 179 de la LSOTEX, donde se establece que son éstas las que deben exigir a los propietarios de las viviendas, dentro del ámbito espacial que comprenda el SNU, la calificación urbanística favorable y la licencia aprobada para este uso, como forma de cerciorarse de la legalidad de su actividad. En determinados supuestos, aun cuando la empresa realice estas comprobaciones previas, la ejecución de un control de las edificaciones por esta vía resulta altamente inviable, ya que muchos propietarios alegan otros usos diferentes del residencial (incluso amparados en una licencia que efectivamente reconoce esos usos, utilizada para empezar los trabajos de construcción), y cuando realmente se construyen las viviendas, no se produce una revisión posterior de las características de los servicios suministrados y su verdadero uso.

El procedimiento de RUCI que se pretende implantar comprende una legalización integral de todos aquellos conjuntos de viviendas en el SNU (72,27% de las 952 viviendas en SNU). Esto significa la consulta de viabilidad sobre la aplicación del procedimiento RUCI en 33 urbanizaciones (Figura 142), comprendidas en 4 sectores. Según los cálculos de los propios redactores del documento analizado, elaborados gracias a los trabajos de la Policía Local de Coria, estos ámbitos comprenden un total de 716 viviendas (688 residencias según los últimos datos registrados por la presente tesis doctoral), con una capacidad de acogida fijada de 3,5 habitantes por cada vivienda, de lo que resulta una estimación total de 2.508 habitantes. Teniendo en cuenta que estas construcciones funcionan eminentemente como segundas residencias, opinión e información compartida por los redactores de la solicitud, y que la composición de sus moradores no atiende únicamente al patrón tradicional de familia (padres y uno o dos hijos), sino que también están ampliamente representadas las parejas de jubilados, este índice de cálculo demográfico parece abultado. No obstante, con independencia del volumen demográfico exacto que estos conjuntos de viviendas ilegales acojan, si es cierto que su impronta es, tanto en términos relativos como absolutos, muy relevante dentro de un término municipal con 103,61 km² y 12.729 habitantes.

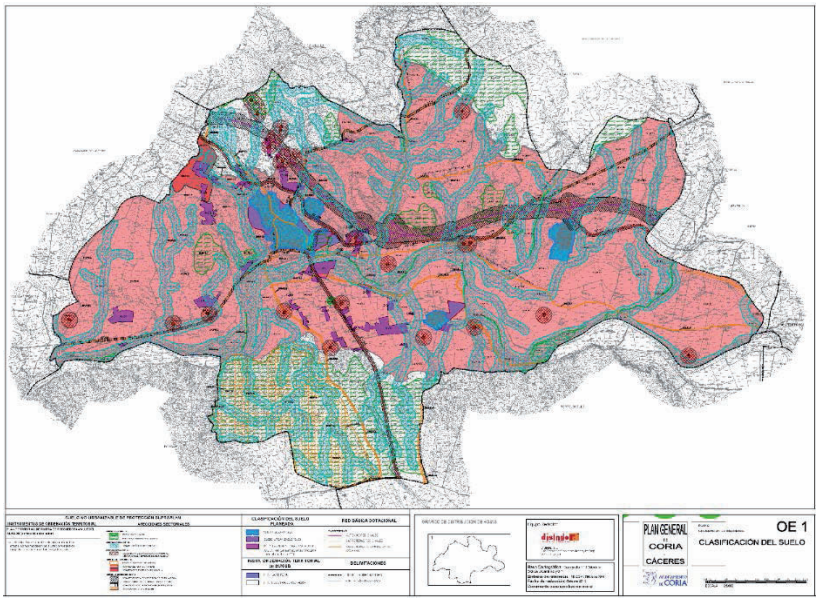


Figura 142. Plano de clasificación del suelo del Avance del PGM de Coria (incluye ámbitos RUCI).
Fuente: Documento de consulta de viabilidad para regularización de urbanizaciones clandestinas en Coria.

Tanto si analizamos pormenorizadamente cada una de estas urbanizaciones, como si lo realizamos en conjunto, se aprecia que la solicitud remitida contempla un escenario de máximos, en el que no todas las urbanizaciones alcanzarán la aprobación de su viabilidad. En este sentido, se debe entender cada una de estas urbanizaciones como candidatas a título individual para la implantación de un procedimiento de RUCI. De hecho, dentro del documento existen urbanizaciones, como la denominada D-07, con una ubicación tangencial al SU, supuesto explícitamente excluido del procedimiento de RUCI.

Tabla 57.
Ámbitos RUCI en Coria.

Nomenclatura	Superficie total (m²)	Número máximo de habitantes	Aprovechamiento lucrativo (m²)
RUCI-A 01	120.854	916	30.213
RUCI-A 03	112.712	854	28.178
RUCI-A 04	25.204	191	6.301
RUCI-A 05	124.139	940	31.035
RUCI-A 06	55.056	417	13.764
RUCI-A 07	19.846	150	4.962
RUCI-A 08	92.292	699	23.073
RUCI-A 09	24.812	188	6.203
RUCI-B 01	92.657	702	23.164
RUCI-B 02	15.189	115	3.797
RUCI-B 03	74.607	565	18.652
RUCI-B 04	21.863	166	5.466
RUCI-B 05	10.578	80	2.644
RUCI-B 06	11.808	89	2.952
RUCI-B 07	24.721	187	6.180
RUCI-B 08	3.895	30	974
RUCI-B 09	42.889	325	10.722
RUCI-B 10	13.524	102	3.381
RUCI-C 02	28.496	216	7.124
RUCI-C 03	28.177	213	7.044
RUCI-C 04	27.738	210	6.935
RUCI-C 05	58.488	443	14.622
RUCI-C 06	31.782	241	7.945
RUCI-C 07	11.606	88	2.902
RUCI-D 01	152.842	1.158	38.211
RUCI-D 03	26.627	202	6.657
RUCI-D 04	14.971	113	3.743
RUCI-D 05	263.387	1.995	65.847
RUCI-D 07	35.403	268	8.851
RUCI-D 08	58.163	441	14.541
TOTAL	1.624.326	12304	406.083

Fuente: elaboración propia.

Dentro del municipio de Coria, la resolución del problema por la vía individual no tiene cabida. En primer lugar, esto se debe a que predominan los conjuntos de viviendas sobre la edificación altamente dispersa. La propia LSOTEX impide la aparición de viviendas o su regularización dentro de enclaves donde exista un riesgo de formación de núcleo de población. No obstante, este mismo hecho, les habilita para aplicar el mecanismo de RUCI.

En segundo lugar, la regularización a título individual de una vivienda es imposible en una amplia mayoría de los casos, ya que éstas se encuentran construidas principalmente sobre pequeñas parcelas categorizadas como SNUP. El artículo 194 LSOTEX, como expusimos con anterioridad, anula esta vía, derivando necesariamente la resolución del proceso al mecanismo de RUCI, por el cual se puede producir una reclasificación de los terrenos a SUB o SUNC. Dentro de los ámbitos propuestos por el documento estudiado, sólo 6 de las 33 urbanizaciones se encuentran actualmente localizadas en el SNUC, estando el resto ubicadas en SNUP especial agrícola. Ni siquiera la innovación de planeamiento propuesta, es decir, su adaptación a la LSOTEX a través de la aprobación de un PGM, facilita la vía individual para las edificaciones, ya que de las 6 antes mencionadas, sólo 2 mantienen su clasificación como SNUC, mientras que el resto pasan al SNUP. No obstante, el documento para la solicitud de viabilidad de las actuaciones propone en todos los casos la reclasificación de todos los terrenos de estos 33 enclaves a SUB.

La delimitación de ámbitos RUCI es, por lo tanto, un paso intermedio para su regularización a través de la reclasificación de terrenos a SUB. Se trataría en todo caso de un acto de reclasificación masivo que elevaría hasta en 1,62 km² la superficie clasificada como SUB (excepción posible de la regla del 50%, gracias a la disposición adicional tercera de la LSOTEX).

Teniendo en cuenta los siguientes pasos, la normativa incluye las futuras fichas de ordenación de la mayoría de los nuevos sectores de SUB procedentes de los ámbitos RUCI (Tabla 57). En todos ellos se reconoce un incremento del aprovechamiento urbanístico, y se emplaza a la posterior aprobación de un PP, un programa de ejecución, un proyecto de reparcelación y un proyecto de urbanización. Al mismo tiempo, se fija una edificabilidad bruta de 0,25 m²t/m²s. Sin embargo, no se especifica en caso alguno el sistema de actuación (gestión directa o indirecta) para desarrollarlos.

➔ Arroyo de San Serván

La adaptación a la LSOTEX del planeamiento urbanístico de Arroyo de San Serván[101] trae aparejada la aplicación de unos ámbitos RUCI. Este municipio pacense (4.167 hab) se encuentra localizado entre dos grandes núcleos urbanos en el contexto extremeño, de los que recibe una gran influencia: al sur Almendralejo, y al norte Mérida, en cuyo término municipal se ubica la localidad estudiada como enclave geográfico y administrativo propio. Su situación geográfica central le confiere una excelente accesibilidad, potenciada por la presencia cercana de las autovías A-5 y A-66.

[101] El PGM de Arroyo de San Serván se encuentra en la actualidad vigente, aunque su análisis no está contemplado en la presente tesis doctoral. Esto se debe a que la publicación en el DOE de su AD (14 de diciembre de 2017), fue posterior a la fecha final de los trabajos de digitalización.

El PGM de Arroyo de San Serván delimita 6 ámbitos RUCI y, según la información en él contenida, éstos ocupan una superficie total de 218.728,56 m², afectando a 86 parcelas en las que el uso agrario (de regadío) se ha visto sustituido por el residencial. Todos ellos presentan indicios de parcelación ilegal y una deficiente urbanización, basada únicamente en caminos de tierra sin asfaltar. La conexión con el núcleo urbano principal se realiza por vías del mismo tipo, o aprovechando la carretera BA-012. No obstante, la presencia de vecinos de Mérida entre los propietarios implica que la autovía A-5 se constituye como una vía de acceso a las urbanizaciones, especialmente para las situadas junto a la citada carretera. El trayecto entre la capital autonómica y estos enclaves se recorre en apenas 10 minutos en coche. Las características básicas de los 6 ámbitos RUCI son las siguientes (Tabla 58):

Tabla 58.
Condiciones básicas de los ámbitos RUCI de Arroyo de San Serván.

RUCI	Número de parcelas	Superficie (m²)	Densidad de viviendas (viv./ha)	Aprovechamiento medio (m²/m²)
Las Mazas 01	12	34.663,25	3,46	0,09
Las Mazas 02	12	12.888,47	9,31	0,14
Las Mazas 03	20	63.022,54	3,17	0,08
Las Mazas 04	-	15.256,19	6,55	0,12
Los Alacranes	11	39.853,34	2,76	0,07
Las Arenas 1	31	53.044,77	5,84	0,08

Fuente: PGM de Arroyo de San Serván (2017). (adaptado).

El análisis comparado con las NNSS de 2003 indica que todos los ámbitos ocupan íntegramente terrenos clasificados como SNUC, con la única excepción del ámbito denominado "Las Mazas 01", que también invade una pequeña fracción de SNUP (libre de edificaciones). Cabe mencionar en este punto que la delimitación del ámbito "Las Mazas 04" penetra en el término municipal de Mérida según la cartografía del IGN. En este límite, en el que hay presentes desarrollos rururbanos a uno y otro lado, se manifiesta la necesaria gestión del mismo a través de instrumentos supramunicipales.



Figura 143. Viviendas en el ámbito RUCI "Las Arenas".
Fuente: Google Street View (octubre, 2012).

En relación a la base de datos de la presente tesis doctoral, los ámbitos RUCI de Arroyo de San Serván en conjunto albergan 46 viviendas, de las cuales 4 se deben contabilizar dentro de los datos estadísticos de Mérida. De tener éxito esta iniciativa, el desarrollo rururbano irregular en la localidad se habrá integrado casi por completo en la legalidad urbanística, ya que el término municipal apenas cuenta con 63 viviendas construidas sobre SNU.

Estos ámbitos muestran una presencia residencial heterogénea en número. Por orden descendente en cuanto a cantidad de residencias encontramos "Las Mazas 01" y "Las Arenas" (Figura 143), con 11 viviendas cada uno. A éstos le siguen "Las Mazas 02" con 9, "Las Mazas 03" con 8, "Las Mazas 04" con 6 (sólo 2 en término municipal de Arroyo de San Serván) y "Los Alacranes", con la presencia de una sola vivienda. La aplicación de ámbitos RUCI en este municipio tiene una notable particularidad. Si bien el uso de este mecanismo previsto en la LSOTEX había supuesto una simple delimitación, que no afectaba automáticamente a la clasificación de los terrenos como SNU en otros municipios, sino que simplemente establecía ámbitos que deberían pasar a formar parte del SUB en el futuro, en el municipio de Arroyo de San Serván todos los ámbitos RUCI han experimentado su reclasificación inmediata a SU, que según exigencias de la disposición quinta de la LSOTEX pertenecerán a la categoría de SUNC.

No obstante, el PGM dispone que para el desarrollo de cada uno de estos ámbitos será necesaria la presentación del correspondiente Programa de Ejecución, el cumplimiento de los deberes y cargas inherentes a la clase de SUNC, y la ejecución, por parte de los propietarios, de las obras precisas de urbanización. El plazo para materializar este cumplimiento es de 5 años desde la publicación en el DOE de la aprobación del PGM, transcurrido el cual sin adaptación, el municipio podrá modificar el instrumento de planeamiento urbanístico para revertir ese suelo a la clase de SNU. Una vez se satisfagan todas estas exigencias, todos los propietarios del ámbito afectado, sin excepción, constituirán una entidad urbanística de conservación, encargada del mantenimiento de la urbanización y sus dotaciones públicas asociadas.

Según las condiciones de uso y edificación contenidas en el PGM, el uso global de todos los ámbitos será el residencial, sin perjuicio de la compatibilidad de otros, como el terciario y el dotacional, resultando expresamente prohibido el resto. Un aspecto importante a tener en cuenta es la capacidad que la disposición adicional quinta de la LSOTEX otorga a los propietarios para realizar la cesión de dotaciones mediante el mecanismo de monetización. La adopción de este sistema, aunque beneficiará al núcleo urbano principal, sumirá perennemente estos espacios urbanos en un déficit dotacional muy importante.

La aprobación de este particular procedimiento ha tenido muy en cuenta el respeto por el entorno. Así, los propietarios deberán prestar una serie de garantías, como la aplicación de medidas de protección acústica (en los ámbitos colindantes con la autovía), la construcción de sistemas autónomos de depuración de aguas residuales o la implementación de luminarias de bajo impacto lumínico. Además, dado el uso agrícola preexistente en las parcelas, y que ahora las rodean, los propietarios deberán desafectar los terrenos de las zonas de riego, para lo que antes deberán estar al corriente de los pagos de las cuotas de su comunidad de regantes.

En definitiva, la gestión del desarrollo rururbano en el municipio de Arroyo de San Serván pretende su regulación casi integral, adoptando además un plazo máximo para la reconversión de un problema en un fenómeno urbanístico regulado. Esta ventana de tiempo otorgada, así

como la propia iniciativa de regularización, constituyen el mejor ejemplo del interés municipal por adecuar estos crecimientos espurios a la norma, sin que esto se traduzca en nuevos desarrollos rururbanos. Sin embargo, la constatación del éxito de esta estrategia está a la espera de la respuesta que los propietarios den a la oportunidad que se les brinda.

7.3.1.b. Obras no legalizables, la solución del derribo

Una vez agotado el resto de vías administrativas, y en virtud del punto 3.b. y 4 del artículo 191 de la LSOTEX, tanto los municipios como la Administración de la CCAA podrá dictar órdenes de ejecución para el restablecimiento del estado originario de los terrenos, es decir, podrá ordenar la demolición de lo construido. Este dictamen, que debe entenderse como una medida de reintegración de la legalidad urbanística y no como una sanción propiamente dicha (Arredondo, 2009), es poco frecuente por la vía administrativa en el contexto extremeño, pero también en el nacional (Reula & Gavilán, 2011). Además, es aplicada mayoritariamente en aquellos supuestos en los que no cabe un proceso de legalización de la vivienda (o cualquier otra edificación), por lo que su ejecución es la única opción posible. Esta decisión, y la ejecución de la misma, corresponderá en primera instancia a los municipios, aunque la CCAA podrá sustituirlos en caso de inactividad municipal. Según la LSOTEX, las entidades locales dispondrán de una asignación presupuestaria en caso de que necesiten efectuar las medidas de restauración de la ordenación territorial y urbanística de manera subsidiaria, aunque posteriormente ésta se cargue a costa del interesado. En realidad, la disponibilidad depende de la coyuntura económica, por lo que la ejecución subsidiaria de los derribos queda truncada.

En el supuesto de que ésta sea la medida tomada, la Administración deberá justificar su adopción, especificar los actos que se llevarán a cabo, establecer un plazo para su ejecución voluntaria por parte del interesado y advertirle de que, en caso contrario, se podrá ordenar su ejecución forzosa. Por último, la Administración invitará al interesado a formular el correspondiente proyecto técnico. En todo caso, las obras de demolición y el resto de trámites anexos correrán finalmente a cargo del interesado, y nunca a costa de la Administración.

Por lo tanto, de esta competencia resultan responsables de manera compartida los gobiernos regionales y los representantes de los Ayuntamientos, que deberán dictar las órdenes a los sancionados para que las lleven a cabo, o ejecutarlas de manera subsidiaria a coste de los interesados. En virtud del artículo 197 de la LSOTEX, las operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística que se deriven de un procedimiento sancionador o un expediente de legalización, podrán ser aplicables indefinidamente o por un periodo de tiempo establecido en función de la clase y categoría de suelo a la que afecten.

Por lo tanto, este tratamiento diferencial que realiza la LSOTEX resulta fundamental, habida cuenta del estado de planeamiento urbanístico actual en Extremadura, que presentamos anteriormente. Así, la Administración podrá ordenar indefinidamente la demolición de edificaciones construidas irregularmente en SNUP Ambiental, sistemas generales, dominio público y sus servidumbres o zonas que afecten a bienes catalogados o declarados de interés cultural por la legislación sectorial. También podrá ejecutar las acciones oportunas para restaurar la ordenación urbanística y territorial en el caso de parcelaciones urbanísticas en SNUP.

En principio, este ordenamiento significa una protección *a posteriori*, tras la consumación de los actos irregulares, de los espacios que, por los valores o infraestructuras que contienen, deben ser preservados prioritariamente. Sin embargo, el sistema presenta importantes fallos, pues no se basa en la mera presencia de los elementos mencionados, sino que su aplicación depende de la consideración de los terrenos dentro del planeamiento municipal. Como ya indicamos, el régimen sancionador descarga la responsabilidad sobre las figuras de planeamiento, que en Extremadura se encuentran desactualizadas de manera generalizada. Esta situación impide que, desde los instrumentos de planificación vigentes, se pueda descender al nivel de subcategorización del SNUP, que la LSOTEX exige para aplicar indefinidamente las medidas de restauración. Además, el legislador ha obviado la influencia que la legislación sectorial pueda tener sobre el territorio, pero que no esté recogida en los caducos PGOU, NNSS y PDSU. Toda supresión de plazos de aplicación de medidas restitutorias se apoya en la clasificación y categorización urbanística del suelo vigentes. En atención a esto, la Administración dispondrá de un plazo de 4 años desde "la terminación de las obras, los trabajos e instalaciones o el cese de los usos o las actividades clandestinos o ilegales" (art. 197.4 LSOTEX) para ordenar la demolición de las edificaciones irregulares que se ubiquen en el SNUC y en los terrenos no amparados por la subcategoría ambiental del SNUP u otras protecciones ya mencionadas. Esto supondrá que todas las viviendas con más de 4 años de antigüedad construidas en estos espacios de la región, es decir, más de un 47,31% del territorio autonómico (que es lo que representa el SNUC en la región), no podrán verse afectadas por órdenes de derribo que dicte la Administración, a pesar de su condición irregular. Todas ellas pasarán a la condición de "fuera de ordenación", lo que en la práctica supondrá el "enquistamiento" del problema. Este nuevo régimen aplicado sólo limitará algunas de las actividades, como la ampliación de las edificaciones, pero no impedirá en modo alguno su uso residencial y los impactos negativos que éste genera sobre el medio. De nuevo, la impronta de los PDSU y otras figuras desactualizadas, como las NNSS o los PGOU, vuelve a impactar negativamente sobre la protección del territorio, ésta vez sin posibilidad de revertir las consecuencias provocadas, pues tras el trascurso de los 4 años fijados, las actuaciones se convertirán, en virtud de la limitada capacidad administrativa, en perennes.

Por último, el punto 6 del artículo 197 LSOTEX abre uno de los mecanismos más determinantes para luchar contra el urbanismo ilegal. Así, ante la no ejecución de las órdenes dictadas por la Administración para restaurar el ordenamiento territorial y urbanístico, ésta podrá imponer multas coercitivas mientras persista el desacato, es decir, serán sucesivas y repetidas. Con esto se busca minar la capacidad y la voluntad de persistir en la comisión del delito, forzando mediante la vía económica al cese de la infracción, esto es, la legalización de la misma o su demolición. El importe de cada una de estas multas, de periodicidad mensual, tendrá un importe del 10% del valor de la obra clandestina o ilegal, y nunca será inferior a 600€. Al mismo tiempo, la Administración responsable deberá informar al Ministerio Fiscal, para que este organismo estudie si es preceptivo abrir la vía penal.

7.4. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONADOR DE EXTREMADURA

La tipificación de las infracciones que realiza la LSOTEX responde al esquema que siguen todas las CCAA. De esta forma, existen 3 tipos de infracciones, según el grado de incumplimiento de

la legalidad vigente. Entre las relacionadas con la construcción irregular de una vivienda en el SNU están las siguientes:

- Infracciones muy graves:
    - la construcción irregular de una vivienda, edificaciones auxiliares o cualquier otra que afecte a suelos destinados a albergar sistemas generales, que tengan la consideración de dominio público o sus servidumbres, según la legislación sectorial, o aquéllos que estén clasificados como SNUP Ambiental.
    - la parcelación urbanística en SNUP
    - la destrucción de bienes catalogados por el planeamiento urbanístico y territorial, o protegidos por la legislación sectorial.
    - la comisión de una o más infracciones graves por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por haber cometido alguna o algunas de las infracciones tipificadas en esta Ley (art. 198.1.c. LSOTEX).

- Infracciones graves:
    - parcelación urbanística en SNUC (también se considerará grave la parcelación irregular en SU y SUB).
    - viviendas y otras construcciones que incumplen el destino de uso del suelo, así como otras cuestiones edificatorias como altura, superficie y volumen edificable, densidad residencial y situación de las edificaciones, y ocupación permitida de la superficie de parcelas.
    - la realización de obras mayores no amparadas por licencia o, en su caso, calificación territorial o autorización correspondiente de la Administración Autonómica, que alteren el paisaje urbano, rural o natural.
    - cualquier vivienda o edificación para otro uso, así como acciones (movimientos de tierra y extracciones en el subsuelo) no amparadas por licencia e incompatible con la ordenación territorial y urbanística vigente.
    - el vertido de escombros u otros residuos, así como el depósito de materiales que por ser ajenos al paisaje natural o rural deterioren el mismo.
    - la obstaculización de la labor inspectora.
    - los incumplimientos en materia de gestión.
    - la comisión de una o más infracciones leves por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por haber cometido alguna o algunas de las infracciones tipificadas en esta Ley (art. 198.2.i. LSOTEX).

- Infracciones leves:
    - viviendas y otras construcciones que incumplen el destino de uso del suelo, así como otras cuestiones edificatorias como altura, superficie y volumen edificable, densidad residencial y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de parcelas, en el caso de que el expediente sancionador demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos.
    - la realización de obras mayores no amparadas por licencia o, en su caso, calificación territorial o autorización correspondiente de la Administración Autonómica, que alteren de forma leve, según el expediente sancionador, el paisaje urbano, rural o natural.
    - los incumplimientos en materia de gestión si se subsanan obedeciendo al primer requerimiento de la Administración.
    - el vertido de escombros u otros residuos, así como el depósito de materiales que por ser ajenos al paisaje natural o rural deterioren el mismo de forma escasa, en atención a la redacción del expediente sancionador.
    - leves las operaciones y actividades de relevancia territorial realizadas sin contar, o en disconformidad, con el preceptivo proyecto de urbanización, licencia, autorización o informe urbanístico.
    - Todas aquellas que no tengan la consideración de muy graves o graves (art. 198.3. LSOTEX).

Si nos centramos en el análisis de las actuaciones que comprenden específicamente la parcelación y construcción irregular de viviendas, podremos observar cómo la LSOTEX impone un tratamiento diferencial entre las distintas clases y categorías urbanísticas de suelo. De esta forma, el legislador vuelve a descargar la responsabilidad de las consecuencias territoriales sobre el planeamiento y su actualización y adaptación a la LSOTEX. De hecho, no realiza una mera división por clases, sino que desciende hasta la subcategorización del SNU para precisar el grado de las infracciones (SNUP Ambiental).

Con certeza, se trata del establecimiento de un marco legal desde una concepción ideal del mismo. No contempla un ritmo de aprobación de planes tan bajo como el existente y sus repercusiones. Es decir, la alta presencia de los PDSU, dónde por defecto todo el SNU quedará determinado como SNUC, así como de otros instrumentos de planificación urbanística pre-LSOTEX que, si bien realizan una categorización del SNU, ésta no resulta tan precisa. Por lo tanto, el sistema queda expuesto a la protección que realice la legislación sectorial, habida cuenta de las deficiencias que se pueden encontrar en las medidas de protección derivadas de la aplicación de los actuales instrumentos vigentes de planificación urbanística.

Si examinamos el tratamiento y tipificación de las infracciones que establecen el resto de legislaciones autonómicas al respecto de la parcelación urbanística en SNU, así como de la

construcción de viviendas en esta clase de suelo, podemos afirmar que Extremadura sigue la reglamentación mayoritaria dentro del contexto nacional. Bajo este mismo modelo se encuentran 11 de las 17 CCAA españolas (Tabla 59). El resto de CCAA se engloba en otros sistemas, siendo el segundo con mayor implantación aquél que defiende la consideración de infracción muy grave para las parcelaciones urbanísticas en SNU, sin realizar, por lo tanto, una distinción por categorías de suelo. De esta forma, se evita que grandes crecimientos irregulares de viviendas consigan un tratamiento menos duro por el hecho de que el planeamiento urbanístico no clasifique y categorice el suelo en función de los criterios establecidos en la legislación vigente. En este modelo se integran el resto de CCAA: Andalucía, Baleares, Murcia, La Rioja, Aragón y Galicia. Sin embargo, estas dos últimas regiones, mantienen un sistema único al respecto de la tipificación de infracciones relativas a la construcción en SNU. Así, en la región gallega, la construcción de una vivienda en SNU se considerará siempre una infracción grave[102], independientemente de la categoría de SNU que ocupe. Mientras, en el caso aragonés, la edificación de una vivienda en el SNU no dependerá de la categoría de suelo que ocupe, sino de su posibilidad de ser legalizada o no. En el primer supuesto, se considerará grave, mientras que, en el último, la infracción será muy grave.

Tabla 59.
Tipificación de las infracciones urbanísticas en SNU.

CCAA	Parcelación urbanística en SNU		Construcción de vivienda en SNU	
Andalucía	Muy grave		Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Aragón	Muy grave		Muy grave (vivienda ilegalizable)	Grave (vivienda legalizable)
Asturias	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Baleares	Muy grave		Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Canarias	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Cantabria	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Castilla y León	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Castilla-La Mancha	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Cataluña	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Comunidad Valenciana	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Extremadura	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Galicia	Muy grave		Grave	
La Rioja	Muy grave		Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Madrid	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Murcia	Muy grave		Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
Navarra	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)
País Vasco	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)	Muy grave (SNUP)	Grave (SNUC)

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación autonómica vigente (BOE).

En relación a la prescripción de las infracciones, la CCAA de Extremadura realiza a través de la LSOTEX una división de plazos que atiende a la gravedad de las mismas. De este modo, las infracciones muy graves prescribirán a los 5 años, las graves a los 3 años y, por último, las leves lo harán al año. Según el artículo 202.2 de la LSOTEX, este plazo empezará a contar desde

[102] Se podrá considerar muy grave en el caso de que afecte a terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos, viarios o en la zona de protección de las vías públicas (art. 158.2.a. LSG).

instantes diferentes en función de si la construcción es clandestina o ilegal. En el primer caso, este momento será en el que se den las condiciones para el conocimiento por la Administración competente, mientras que, en el segundo caso, éste se identificará con la terminación o cese de la operación o actividad urbanística considerada como infracción.

Si comparamos estos tiempos de prescripción con el contexto estatal, que se conforma gracias a las diferentes legislaciones autonómicas (Tabla 6o), podemos afirmar que Extremadura se encuentra en un estadio intermedio en cuanto a los plazos de prescripción establecidos. En este sentido, y teniendo en cuenta la consideración anteriormente expuesta que realiza la ley sobre los actos de parcelación urbanística y construcción de viviendas en el SNU, se puede considerar que Castilla y León tiene uno de los regímenes disciplinarios más duros. A esta CCAA le siguen otras como Navarra, Galicia, Aragón o Baleares, con plazos de prescripción, en lo que atañe a los procesos de rururbanización irregulares, más altos que la media.

También es preciso denotar como ante infracciones tipificadas de diferente forma, se establecen plazos de prescripción idénticos. Este supuesto ocurre entre las infracciones muy graves y graves dentro de las CCAA de Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia, Galicia y Madrid. Estas dos últimas, presentan además una serie de particularidades, ya que, en el caso gallego, sólo algunas infracciones tipificadas como muy graves igualan su plazo de prescripción con las graves, mientras que el resto (las que ocupan zonas de mayor protección) tienen el plazo de prescripción más alto del contexto español (15 años). Por su parte, la CCAA de Madrid presenta un tratamiento único de este asunto, ya que independientemente de la tipificación de las infracciones, éstas prescribirán a los 4 años.

Tabla 6o.
Plazo general de prescripción de las infracciones urbanísticas (años).

CCAA	Infracciones muy graves	Infracciones graves	Infracciones leves
Andalucía	4	4	1
Aragón	10	4	1
Asturias	4	2	1
Baleares	8	8	1
Canarias	4	2	1
Cantabria	4	3	1
Castilla y León	10	8	4
Castilla-La Mancha	5	3	1
Cataluña	6	4	2
Comunidad Valenciana	4	4	1
Extremadura	5	3	1
Galicia	15/6*	6	2
La Rioja	4	4	1
Madrid	4	4	4
Murcia	4	4	1
Navarra	10	8	4
País Vasco	5	4	2
*La diferenciación se realiza en función de si los actos irregulares se localizan en zonas con mayor o menor protección.			

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación autonómica vigente (BOE).

Sin embargo, estas tablas presentan situaciones de carácter general, por lo que existen diversas particularidades que pueden variar los plazos de prescripción aquí expuestos. Así, en la CCAA

de Madrid, las actividades irregulares que afecten a zonas verdes y espacios libres no prescriben.

Existe otro factor muy importante, a la hora de perseguir las infracciones urbanísticas, que son los plazos de prescripción de las sanciones (Tabla 61).

Por regla general, éstos son iguales o inferiores a los plazos de prescripción de las propias infracciones a las que se vinculan. La aplicación efectiva de los mismos resulta fundamental para la Administración, debido a que su imposición o no, puede disuadir o incentivar la aparición de nuevos desarrollos urbanísticos irregulares sobre el SNU. La caducidad de las mismas producirá una sensación de impunidad entre la población que anulará las acciones de la Administración en materia de control de la disciplina urbanística.

Tabla 61.
Plazo general de prescripción de las sanciones urbanísticas (años).

CCAA	Infracciones muy graves	Infracciones graves	Infracciones leves
Andalucía	3	3	1
Aragón	3	2	1
Asturias	3	2	1
Baleares	4	4	1
Canarias	3	2	1
Cantabria	3	2	1
Castilla y León	3	2	1
Castilla-La Mancha	5	3	1
Cataluña	3	2	1
Comunidad Valenciana	4	4	1
Extremadura	5	3	1
Galicia	5	3	1
La Rioja*	4	4	1
Madrid	4	4	4
Murcia	4	4	4
Navarra	4	2	0,5
País Vasco	5	3	1
*La legislación vigente no regula un plazo de prescripción. Se ha optado por igualar el plazo de prescripción de las infracciones con el de las sanciones.			

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación autonómica vigente (BOE).

En cuanto al régimen sancionador, se aprecian notables diferencias entre las distintas CCAA (Tabla 62). Extremadura, como en el resto de cuestiones estudiadas, se mantiene en un nivel intermedio. La CCAA de Canarias es la que presenta un régimen más parecido al extremeño, no sólo por las cuantías establecidas sino porque las actuaciones irregulares sobre el SNU se clasifican de igual manera dentro del tipo de infracciones.

De esta forma, la construcción de una vivienda en el SNUC extremeño puede estar penada con hasta 150.000€, mientras que la misma actuación, sobre la misma clase de suelo, puede sancionarse con hasta 600.000€ en la Comunidad de Madrid, y sólo hasta 5.999€ en las regiones andaluza y balear.

En el supuesto de la construcción de una vivienda en SNUP, la sanción puede variar desde los 60.000€ como máximo en Galicia, hasta los 1.500.000€ en Cataluña y la Comunidad Valenciana. En el caso extremeño, la cuantía máxima es sensiblemente inferior, pues alcanza los 600.000€.

Tabla 62.
Cuantía de las multas por infracciones urbanísticas (€).

CCAA	Infracciones muy graves	Infracciones graves	Infracciones leves
Andalucía	6.000-120.000	3.000-5.999	600-2.999
Aragón	60.000,01-300.000	6.000,01-60.000	600-6.000
Asturias	300.501-1.202.000	6.001-300.500	150-6.000
Baleares	6.000-120.000	3.000-5.999	600-2.999
Canarias	150.001-600.000	6.001-150.000	60-6.000
Cantabria	15.001-150.000	1.501-15.000	150-1.500
Castilla y León	300.001-3.000.000	10.001-300.000	1.000-10.000
Castilla-La Mancha	Más de 150.000	6.001-150.000	600-6.000
Cataluña	Hasta 1.500.000	Hasta 150.000	Hasta 3.000
Comunidad Valenciana	30.001-1.500.000	3.001-30.000	300-3.000
Extremadura*	150.000-600.000	6.000-150.000	600-6.000
Galicia	60.001-1.000.000	6.001-60.000	300-6.000
La Rioja	30.000,01-300.000	3.000,01-30.000	300-3.000
Madrid	600.001-3.000.000	30.001-600.000	600-30.000
Murcia**	50%-100%	20%-50%	1%-20%
Navarra	60.000-300.000	6.000-60.000	300-6.000
País Vasco	50.001-500.000	5.001-50.000	500-5.000
*La redacción original incluía la cuantía en pesetas. El cambio se ha realizado conforme a las instrucciones de la disposición adicional segunda de la LSOTEX. 10.000 pesetas=60€.			
**En Murcia, el régimen sancionador no cuantifica las multas en €, sino que fija su cuantía en función del valor de lo realizado, estableciendo unos rangos porcentuales.			

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación autonómica vigente (BOE).

Por último, cabe destacar que a nivel competencial la imposición de las sanciones recae mayoritariamente en la Administración Local, salvo que la construcción de una vivienda ilegal o clandestina pueda afectar a bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico, los espacios naturales protegidos, el dominio público de titularidad autonómica y las carreteras y demás obras e infraestructuras autonómicas (art. 169.5 LSOTEX), en cuyo caso la competencia pertenecerá a la Administración Regional.

Dentro de las multas de mayor cuantía (identificadas con las infracciones muy graves), la LSOTEX dispone que serán los municipios (o subsidiariamente la CCAA), los encargados de imponer multas de hasta 300.000€, mientras que esta potestad corresponde al titular de la Consejería competente cuando las multas van desde los 300.000€ hasta los 600.000€. Por último, en las que excedan de 600.000€ deberán ser impuestas por la Junta de Extremadura.

Este reparto competencial afecta también a la lucha contra la edificación irregular en el SNU, ya que, si el encargo de la inspección disciplinaria a los municipios puede estar coaccionado por la presión ciudadana, más patente en los pequeños municipios, más aún se puede ver limitada su voluntad de sancionar, ya que la imposición de las multas tiene ya una repercusión real e inmediata para el infractor o infractores.

7.5. EL DELITO URBANÍSTICO Y SUS CONSECUENCIAS SEGÚN EL CÓDIGO PENAL

El plano administrativo se ve complementado de manera simultánea por las responsabilidades penales de las infracciones urbanísticas sobre el SNU. Al tratarse de dos aspectos diferenciados e independientes, sus plazos no presentan un criterio equiparable. En este sentido, el Código Penal español actual (CP), vigente desde la promulgación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y modificado en diversas ocasiones (última modificación a través de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo), es una norma que tipifica a nivel general los delitos. Entre las alteraciones del CP más importantes, es preciso destacar Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. A partir de la promulgación de la misma, se producen los endurecimientos más importantes de esta norma, ampliando las penas de prisión, las multas y los plazos de inhabilitación para aquellos que cometan delitos urbanísticos.

De forma específica, su Título XVI regula el tipo penal de los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente.

El artículo 319 CP establece las penas y sanciones que corresponden a los promotores, constructores y técnicos directores que hayan llevado a cabo actuaciones que constituyan un delito contra la ordenación del territorio y el urbanismo. Teniendo en cuenta el carácter del fenómeno en Extremadura, este artículo del CP tiene una especial incidencia sobre los propietarios de parcelas, que a su vez son los promotores y constructores de la obra.

De la misma forma que la LSOTEX hace para las infracciones administrativas, el CP establece condenas en función de la clase y categoría de suelo afectada.

En este sentido, los actos de parcelación ilegal o la construcción irregular de viviendas en "suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección" tendrán que ser castigados con penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, y una multa de doce a veinticuatro meses. En este último caso, la multa podrá ser ampliada si el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad fijada como sanción. Si esto ocurriera la multa podría alcanzar el triple del beneficio obtenido[103].

De manera genérica, cuando los actos irregulares antes expuestos atañen al SNU (sin realizar distinción alguna), las penas de prisión impuesta deberán ir de uno a tres años, manteniéndose el resto de castigos en forma idéntica al anterior supuesto[104].

Al igual que desde la vía administrativa, también se podrá dictar la demolición de las obras y la reposición de los terrenos al estado previo al comienzo de la actividad irregular. En este caso, los jueces o tribunales, podrán ordenar este hecho a cargo del autor de las mismas, aunque

[103] La redacción original del CP establecía para estos supuestos unos castigos de menor entidad. Así, las penas de prisión y el periodo de inhabilitación iban desde los 6 meses hasta los 3 años. En el caso de las multas, su duración era idéntica, aunque no se contemplaban los supuestos de ampliación.

[104] La redacción original del Código Penal establecía para estos supuestos unos castigos de menor entidad. Así, las penas de prisión y el periodo de inhabilitación iban desde los 6 meses hasta los 2 años. En el caso de las multas, su duración era idéntica, aunque no se contemplaban los supuestos de ampliación.

podrán condicionar o suspender temporalmente su ejecución[105], a petición de la Administración competente, para que se satisfagan las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe o se garantice de algún modo su pago.

Según este mismo artículo del CP, las personas jurídicas (léase en este caso las empresas promotoras y constructoras de viviendas u otros actos irregulares sobre el SNU) podrán ser multadas. Al ser actos en su mayoría clandestinos, cuando existe la participación de una empresa o profesionales a título individual, la vinculación contractual entre el propietario de la vivienda y sus constructores toma las mismas vías irregulares. Así, la demostración de esta relación se torna mucho más complicada. No obstante, en el caso de que este hecho se conozca o quede demostrado, se impondrá a las personas jurídicas implicadas una multa de uno a tres años, que podrá ampliarse si el beneficio obtenido por la actividad es superior a la cantidad fijada como sanción. Si estuviéramos ante este supuesto, la multa podrá ir del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Al igual que el resto de castigos fijados, éstos últimos buscan penar y disuadir la comisión de próximos delitos, no sólo por parte de los infractores, sino por toda la sociedad. Si bien esto puede tener una fuerte repercusión en el propietario de una vivienda, sus consecuencias pueden resultar aún mayores para los profesionales y empresas, que además de responder a sus actos con multas y penas de prisión, podrán ver mermada o anulada su actividad profesional (que evidentemente no sólo se limita a actuaciones en el SNU) y sus ingresos.

En este sentido, a la inhabilitación de los promotores y constructores se une la capacidad de los tribunales y jueces para imponer otros castigos contra las personas jurídicas. Éstos irán desde su disolución, la suspensión de sus actividades y la clausura de sus locales por un periodo máximo de 5 años, hasta la inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas por un plazo máximo de 15 años y su intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores durante un plazo máximo de 5 años.

Uno de los aspectos más relevantes del CP, como ya citamos, es la regulación que sobre los tipos penales cometidos, con respecto a estas materias por los miembros de la Administración, hace su artículo 320. A través del mismo, no sólo se castiga la participación activa en la comisión de un delito urbanístico, sino su encubrimiento o la pasividad para hacerle frente. Así, expone el mencionado artículo que:

> "La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404

[105] La redacción original del CP no recogía este supuesto para la suspensión temporal de la demolición.

> de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses"[106].

El nombrado artículo 404 establece que para estos casos corresponde una pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de 9 a 15 años[107]. En definitiva, y desde el plano político, esta medida supone un veto para la carrera de muchos responsables públicos, que no podrán ejercer sus funciones ni presentarse a unos comicios electorales (en ningún ámbito político-administrativo) por el plazo establecido.

De manera complementaria, el mismo artículo dispone que idénticas penas deberán ser impuestas en el caso de que una autoridad o funcionario público, de manera individual o como miembro de un organismo colegiado, haya votado a favor de la aprobación de instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias, a sabiendas de su injusticia.

Esto significa una absoluta responsabilidad, no sólo al respecto de la construcción particular de una vivienda (aprobación de una licencia ilegal), sino también de procesos regulatorios que no sigan las vías legales, como pueden ser reclasificaciones urbanísticas de suelo contrarias a la LSOTEX que busquen facilitar procesos de regularización de urbanizaciones y viviendas ilegales o clandestinas.

Uno de los aspectos que más significancia territorial tiene dentro de los establecidos en el CP, es el plazo de prescripción de los delitos, ya que marca el periodo máximo en que éstos se pueden perseguir, al igual que sus responsables, e imponer medidas sobre aquéllos, entre ellas la demolición de obras. Si nos atenemos a lo regulado por su artículo 131, los promotores, constructores y técnicos directores responsables de la construcción irregular de una vivienda en SNU, o una parcelación urbanística en esta clase de suelo, podrán ser perseguidos por la vía penal hasta 5 años después de la terminación de la obra. De esta forma, los jueces y tribunales ven ampliada en un año su capacidad de actuación sobre las irregularidades urbanísticas en comparación con la Administración.

Este lustro marca la ventana de oportunidad para poder revertir los efectos de la construcción irregular de una vivienda en el SNU, que independientemente de su ubicación en SNUC o SNUP, no podrá ser demolida cuando expire. Una vez que esto ocurra, las medidas punitivas sólo se podrán adoptar, desde la vía administrativa, dentro de los espacios que gocen de mayor protección. A pesar de esto, una vez anulada la vía penal, su derribo tendrá mayores dificultades legales para ser llevado a cabo.

El CP marca una amplia distancia entre la vía administrativa y la penal, al establecer que las responsabilidades de las autoridades y funcionarios públicos prescribirán a los 15 años de

[106] La redacción original del CP establecía para estos supuestos unos castigos de menor entidad. Las penas de prisión establecidas iban desde los 6 meses a los 2 años, permaneciendo idéntico el resto del artículo.
[107] La redacción original del CP establecía para estos supuestos unos castigos de menor entidad. El plazo establecido como castigo iba desde los 7 a los 10 años.

cometerse. En este sentido, las sucesivas modificaciones del CP han ampliado la ventana de prescripción de los delitos, que en su redacción original se fijaba en 10 años.

De nuevo, el CP tiene un carácter más duro para los responsables públicos que para los propios infractores directos (propietarios, promotores y constructores), debido a su obligación, no sólo de cumplir la ley, sino de hacer cumplirla.

Por otro lado, el CP también prevé la existencia de actos irregulares en aquellas zonas con valores ambientales, patrimoniales, paisajísticos, etc., no protegidos por el planeamiento urbanístico, pero sí desde la legislación sectorial. De esta forma, la vía penal logra paliar los déficits de la vía administrativa en estos supuestos. Así, los restantes capítulos de su Título XVI, determinan los ordenamientos expuestos anteriormente, pero en este caso, para los delitos sobre el patrimonio histórico (capítulo II), contra los recursos naturales y el medio ambiente (capítulo III), y contra la flora y la fauna (capítulo IV), así como otras disposiciones comunes que los atañen.

En lo que refiere particularmente a este estudio, la construcción de una vivienda en el SNU puede comprometer la integridad de los valores patrimoniales presentes en el territorio. Si así ocurriera, el CP prevé para los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos penas de prisión de 6 meses a 3 años, multas de 12 a 24 meses, e inhabilitaciones especiales para profesión u oficio por un tiempo de 1 a 5 años[108].

En el plano político, las autoridades o funcionarios públicos con responsabilidades en la comisión del delito pueden verse castigados con penas de prisión de 6 meses a 2 años, una multa de 12 a 24 meses, así como las medidas del artículo 404 CP, antes expuestas, sobre inhabilitación.

Además, el proceso de construcción de una vivienda puede componerse de actos como excavaciones o extracciones, aterramientos, depósitos, y su uso puede verse complementado por la captación de aguas subterráneas. Si estas actuaciones se realizan de una manera irregular, el CP establecen, para aquellas personas responsables, penas de prisión de 6 meses a dos años, multa de 10 a 14 meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de 1 a 2 años. La responsabilidad de las autoridades o funcionarios públicos en este caso se depurarán mediante penas de prisión de 6 meses a 3 años, multa de 8 a 24 meses, y las medidas expuestas en el artículo 404 CP.

De la misma manera, la construcción de una vivienda en el SNU puede implicar otros procesos como el arranque o tala de árboles, o la destrucción de hábitats naturales. En estos supuestos, el castigo a implantar se corresponde con una pena de prisión de 6 meses a 2 años o multa de 8 a 24 meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de 6 meses a 2 años.

Por último, uno de los artículos más significativos para la protección del territorio y los valores que este contiene es el número 338 CP. Gracias a él, el CP endurece las penas para las actividades irregulares, como la construcción de una vivienda clandestina o ilegal, realizadas dentro de los ENP. Así, se establece que para todos los usos irregulares antes descritos se

[108] En el caso de que los daños causados no se consideren graves, el castigo será de pena de prisión de 6 meses a 3 años o multa de 12 a 24 meses.

impondrán penas superiores en grado a las respectivamente previstas. Con esto no sólo se neutraliza por la vía penal algunas de las consecuencias negativas de un planeamiento urbanístico inexistente o caduco, sino que, además, se refuerzan las medidas punitivas, incluso en aquellos supuestos en que no exista un PRUG o PORN aprobado. La mera delimitación de un ENP será garantía para el territorio que contiene.

7.6. LA PERCEPCIÓN MEDIÁTICA DE LA INDISCIPLINA URBANÍSTICA

La magnitud del fenómeno rururbano irregular y su consideración como un problema territorial, medioambiental, social y político, tiene un reflejo claro en su repercusión mediática. La aparición de noticias relacionadas con este fenómeno siempre va ligada a su mayoritaria naturaleza ilegal, así como a las consecuencias que ésta genera. Tal mediatización ha sido constante en el tiempo, con ejemplos en la prensa escrita de todo el país desde los albores del periodo democrático.

Los motores de búsqueda de las principales rotativas nacionales permiten datar la primera referencia en prensa escrita sobre este fenómeno en Extremadura en el año 1988. Su transcripción literal, extraída del periódico EL PAÍS, es la que sigue:

> **El Ayuntamiento de Cáceres aprueba la demolición de 22 construcciones ilegales**
>
> PEDRO JARA
>
> Cáceres 14 MAR 1988
>
> El pleno del Ayuntamiento de Cáceres ha acordado por unanimidad proceder a la demolición de 22 construcciones ilegales, entre las que se encuentran chalés, naves industriales, viviendas, restaurantes y almacenes.
>
> La casi totalidad de estas construcciones, que según la Comisión de Urbanismo no cumplen la normativa en vigor y carecen de licencia municipal, están situadas en el extrarradio de la ciudad e incluso, a más de 12 kilómetros del casco urbano. El término municipal de Cáceres es el segundo de España en extensión, y sus límites alcanzan hasta 35 kilómetros fuera de la capital. Los términos municipales de seis pueblos quedan como enclaves dentro del propio término de Cáceres. Esta situación ha propiciado que en zonas consideradas rústicas hayan ido apareciendo construcciones ilegales, la mayoría dedicadas a casas de recreo. Los propietarios de estas 22 construcciones dispondrán de un mes para ejecutar la demolición voluntaria o, en su defecto, la realizaría el propio ayuntamiento, que les cargaría los gastos. Si bien es cierto que el mayor porcentaje corresponde a chalés y viviendas, también hay seis naves industriales que dan trabajo a varias decenas de obreros.
>
> "Todo lo que pueda ser legalizable se intentará legalizar, pero concurren circunstancias muy distintas", ha manifestado a este periódico el alcalde socialista de Cáceres, Carlos Sánchez Polo. En La Musia, zona próxima a la capital, "puede que hayan surgido esas naves como consecuencia de las deficiencias que ofrece el polígono industrial de Cáceres, cuyas parcelas mínimas resultan demasiado grandes para los pequeños empresarios, y con esto no quiero justificar nada".
>
> Para el alcalde de Cáceres no es lo mismo "el que tiene una nave o una casa desde hace 20 años, porque quizá cuando la construyó desconocía que ese suelo no era urbanizable

> y nadie se lo advirtió, que casos recientes en los que el departamento de disciplina urbanística del ayuntamiento ha venido informando a los propietarios que incumplían la normativa, dando incluso orden de paralización de las obras, que han desoído".
>
> Para algunos arquitectos consultados por este periódico, a esta situación se llega por la lentitud de los ayuntamientos en legalizar el suelo urbanizable. "La Montaña", otra zona próxima a la capital, es un ejemplo claro: "hace tiempo que se espera la aprobación de un plan especial que no llega y la gente que posee pequeñas fincas se cansa y actúa por libre. Es curioso ver entonces cómo poco a poco, y a escondidas entre los árboles, van apareciendo más y más tejados. Después vienen los problemas que plantea la carencia de una infraestructura de saneamiento: pozos ciegos, filtraciones de un chalé a otro, etcétera. Si los ayuntamientos actuasen con mayor rapidez no se llegaría a situaciones tan drásticas como ésta".
>
> La lista de demoliciones podría ampliarse, ya que hay numerosos expedientes de indisciplina urbanística en marcha.

Desde entonces, la profusión de reseñas de prensa, en todas sus tipologías y medios de difusión, ha ido aumentando y cobrando protagonismo a la vez que el fenómeno ha adquirido una mayor dimensión. Si bien es cierto que el análisis pormenorizado (día a día) de la repercusión mediática se realiza sobre el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017 (ambos incluidos), el acceso puntual a la base de datos del Diario HOY Extremadura, facilitada por sus trabajadores, permite atisbar los comienzos de una información que aparece ligada casi siempre a la actividad política, en concreto a la rivalidad entre grupos y corporaciones políticas en la escala municipal (Figura 144 y Figura 145).



10 ■ BADAJOZ

Un muerto y dos heridos graves en un accidente de tráfico cerca de Fuente del Maestre

El PP filma un vídeo para demostrar que existen construcciones ilegales que el Ayuntamiento tolera

Celdrán dice que hay incluso alguna casa construida bajo líneas de alta tensión

4 ■ REGION

Aparece el cadáver de una mujer con señales de violencia en su domicilio de Zalamea de la Serena

Sierra de Fuentes aprobó las normas que legalizan los 5 chalés de dirigentes del PSOE y otros 200 más

Las normas se iniciaron en 1988, con el apoyo del PP, para regular el suelo del pueblo

Ruiz Vadillo destaca la necesidad de armonización de la CE para proteger sus intereses financieros

EMPRESA LIDER DEL AUTOMOVIL

Para su Delegación en Badajoz PRECISA

VENDEDORES

BRIGADA DE INFANTERIA MECANIZADA XI

BASE GENERAL MENACHO (BOTOA)

CONTRATACION

COMERCIAL PAULE, S.L.

ALMACEN DE PAPELERIA

Distribuidor de HOY

SUS CLIENTES LEEN HOY ANUNCIESE EN HOY

Figura 144. Noticias sobre urbanismo ilegal en la prensa escrita extremeña.
Fuente: Diario HOY (8 de abril de 1992 -izquierda- y 1 de mayo de 1992 -derecha-).

De estos enfrentamientos, que nada tienen que ver con la pretensión de solucionar un problema territorial, se han derivado actuaciones administrativas y judiciales que durante la década de los 90 del siglo pasado condujeron a la detección y demolición de viviendas ilegales en el SNU.



Figura 145. Noticias sobre urbanismo ilegal en la prensa escrita extremeña.
Fuente: Diario HOY (29 de septiembre de 1993 -arriba, izquierda-; 8 de marzo de 1995 -arriba, derecha-; 15 de mayo de 1996 -abajo, izquierda- y 10 de abril de 2000 -abajo, derecha-).

La pronta mediatización del fenómeno, sirvió, además, para poner el foco sobre algunos enclaves en los que la proliferación irregular era (y es) muy relevante. Esto demuestra un conocimiento por parte de toda la sociedad, incluida la clase política con responsabilidades en el asunto, de este problema. Sin embargo, contrastando las informaciones aparecidas en prensa, anunciado actuaciones en contra del desarrollo rururbano irregular, con la base de datos de la presente tesis doctoral, se puede afirmar que varios anuncios no pasan de la buena disposición, por lo que nunca han llegado a ejecutarse. De haber sido así, concentraciones residenciales como las del municipio de Cáceres y Sierra de Fuentes o las de Sierra de Santa Bárbara en Plasencia, no hubieran adquirido la notable dimensión que ostentan actualmente (Figura 146).



Figura 146. Seguimiento en prensa escrita del caso Santa Bárbara (Plasencia).
Fuente: Diario HOY (25 de abril de 1995 -arriba, izquierda- ; 12 de abril de 1997 -arriba, derecha- y 14 de febrero de 2018 -abajo-).

Estos altos niveles de irregularidad, que la prensa regional ha mostrado a través de sus titulares, indican no sólo la magnitud, sino también la labor de la justicia, los cuerpos competentes en materia disciplinaria y el papel de la Administración Regional y los Ayuntamientos en este proceso. Sirvan de ejemplo las siguientes cabeceras, publicadas dentro del periodo de vigencia de la LSOTEX:

> "El Consistorio continúa actuando contra ilegalidades en los Llanos (Cáceres)". Diario HOY Extremadura; 20/11/2004.
>
> "Noventa edificaciones ilegales se levantan en los Llanos en 5 años". El Periódico Extremadura; 14/03/2005.
>
> "Declarado nulo un decreto de la Junta sobre edificaciones ilegales". El Periódico Extremadura; 24/05/2005.
>
> "La provincia (Badajoz) acumula 455 expedientes por viviendas ilegales". Diario HOY Extremadura; 29/10/2006.
>
> "El Seprona y la fiscalía logran frenar las construcciones ilegales en zonas protegidas de La Vera y La Serena". Diario HOY Extremadura; 20/05/08.
>
> "La Junta apoya la regularización de viviendas en la sierra de Santa Bárbara". Diario HOY Extremadura; 07/05/09.
>
> "Urbanismo advierte que las casas de campo ilegales desaparecerán". El Periódico Extremadura; 24/11/2010.
>
> "Condenado por construir una vivienda ilegal en el Mayoralguillo". El Periódico Extremadura; 08/02/2011.
>
> "Aumentan las denuncias de los ayuntamientos por construcciones ilegales". Diario HOY Extremadura; 06/11/11.

Esta relación de titulares, es sólo una pequeña muestra de un goteo incesante de noticias relacionadas con el desarrollo urbanístico ilegal en SNU. La presencia casi constante de este fenómeno en prensa denota su importancia dentro de los límites regionales, difícilmente equiparable por otros temas.

Centrándonos en el análisis diario de la prensa regional escrita, se puede afirmar que existe una secuencia ininterrumpida mínima de 72 meses (Figura 147) en los que hay constancia de la publicación de noticias relacionadas con esta temática en alguno o los dos periódicos regionales con más tirada, Diario HOY Extremadura y El Periódico Extremadura.

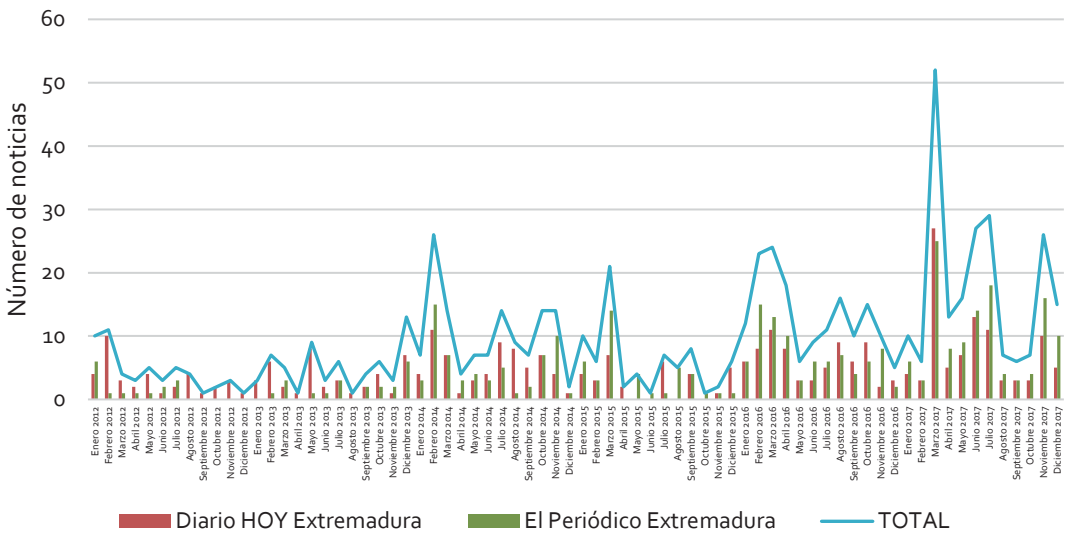


Figura 147. Evolución mensual del número de noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura (2012-2017).
Fuente: elaboración propia.

El balance total muestra que, dentro del periodo de 6 años analizado, se han publicado 684 noticias relacionadas, repartidas de forma muy equilibrada entre los dos periódicos (Diario HOY Extremadura, 49,71% y El Periódico de Extremadura, 50,29%). Aunque la exposición pública de este fenómeno a través de la prensa es irregular, se observa una pequeña tendencia al alza (Figura 148). Este hecho está muy influenciado por la publicación reciente de casos con mayor atención por parte de la opinión pública, como aquellos que afectan a grandes proyectos (Marina Isla de Valdecañas) o importantes centros urbanos (Badajoz, Cáceres, y caso Santa Bárbara de Plasencia).

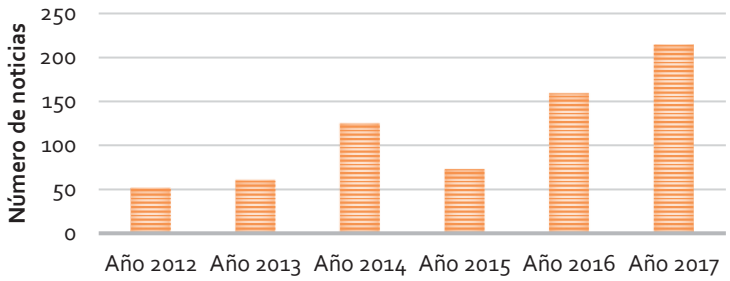


Figura 148. Evolución anual del número de noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura (2012-2017).
Fuente: elaboración propia.

Así, la entidad urbanística de los municipios o su importancia dentro del contexto extremeño, ha influido para que éstos sean los que acaparen la mayor parte de las noticias. Ello se traduce en una sobrexposición de casos, que no siempre se corresponde con una igual importancia de la construcción irregular de viviendas dentro de sus límites.

Según el análisis realizado sobre las 684 noticias registradas, éstas se corresponden con 77 ámbitos territoriales, de los cuales, 65 son identificables con municipios extremeños. De esto

resultan 705 impactos mediáticos, ya que cada noticia puede incumbir a uno o varios ámbitos administrativos y/o geográficos (Tabla 63). Cabe destacar la presencia de ámbitos generalistas como Extremadura, e incluso, algunos de fuera de la región, como Andalucía o Baleares.

Tabla 63.
Noticias relacionadas con urbanismo ilegal por ámbitos geográficos.

Ámbito	Número de noticias registradas
Asignación municipal	605
Otros ámbitos	100
Almería	2
Andalucía	1
Baleares	1
Campo Arañuelo	1
España	6
Extremadura	57
La Serena	1
La Vera	7
Embalse de Orellana	2
Provincia de Badajoz	2
Provincia de Cáceres	11
Valle del Jerte	1
Vegas Altas	3
Vegas Bajas	5

Fuente: elaboración propia.

Los impactos mediáticos que conminan específicamente a municipios extremeños, contabilizados globalmente en 605, ratifican la afirmación antes expuesta. Así, los municipios con mayor exposición mediática de su desarrollo urbanístico irregular son aquellos con un gran protagonismo del fenómeno, o en los que las consecuencias penales han sido más graves (Tabla 64).

Tabla 64.
Municipios extremeños con más noticias relacionadas con urbanismo ilegal.

Municipio	Número de noticias registradas
Plasencia	161
Cáceres	98
El Gordo/Berrocalejo	79
Badajoz	59
Mérida	31
Aliseda	21
Don Benito	19
Madroñera	11
Trujillo	11
Almendralejo	10

Fuente: elaboración propia.

No obstante, la comparación entre el impacto mediático y la magnitud de la rururbanización irregular presenta importantes disconformidades.

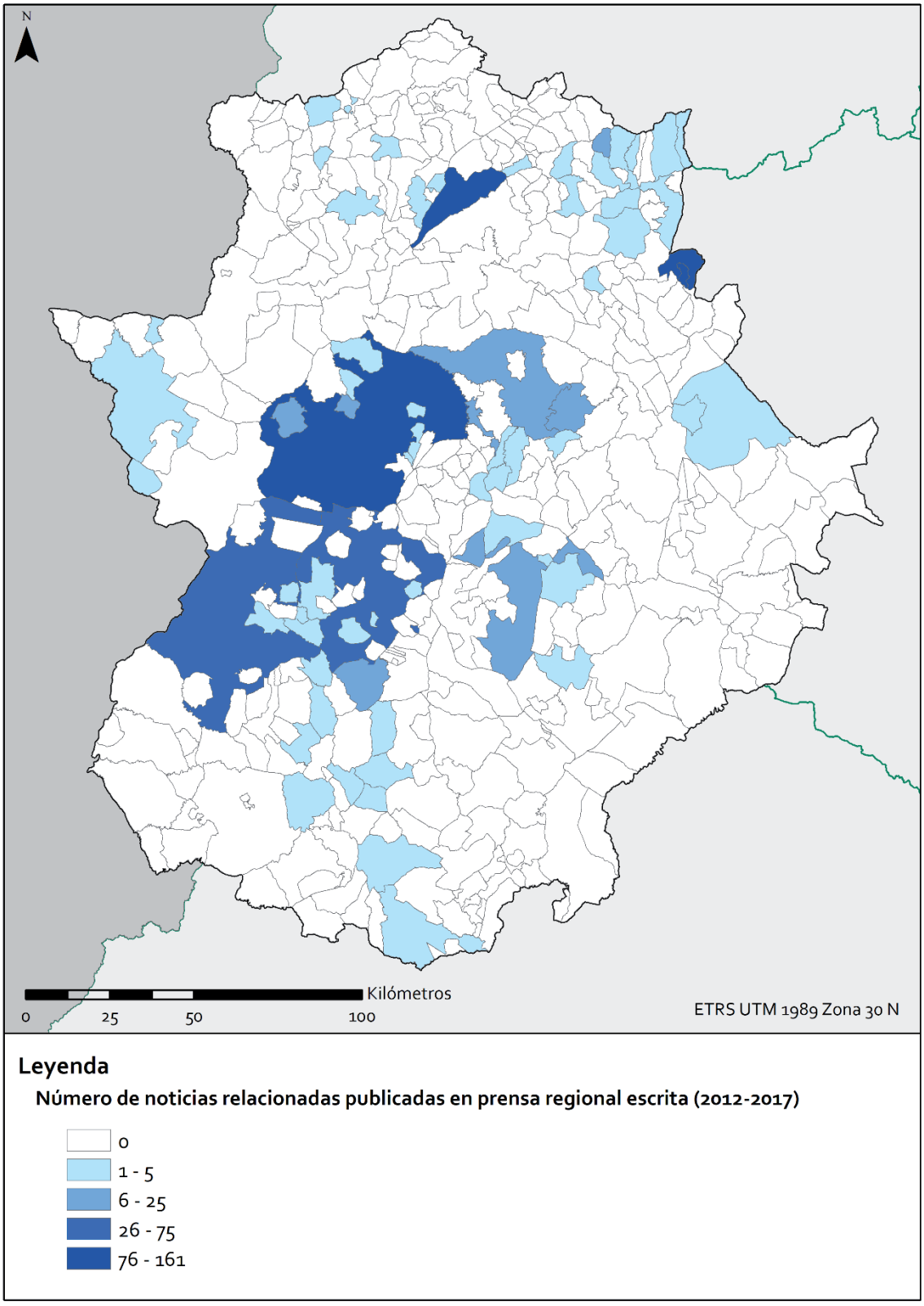


Figura 149. Distribución municipal de las noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura. Fuente: elaboración propia.

Se puede utilizar como ejemplo el gran desarrollo rururbano irregular en Coria (cifrado en casi un millar de viviendas construidas sobre SNU), que ha tenido una escueta repercusión mediática, mientras que Plasencia, con una cifra inferior de viviendas sobre SNU, acapara buena parte de los focos de la prensa regional (Figura 149).

Por último, otro de los aspectos más relevantes a tener en cuenta, es la temática exacta tratada en las noticias relacionadas con el desarrollo rururbano irregular en Extremadura. Así, las cuestiones judiciales copan el interés de la prensa, representando en conjunto casi 4 de cada 10 noticias publicadas (37,13%). De hecho, aquellas reseñas que tratan asuntos procesales sin resolver (imputaciones), son las más comunes dentro de este periodo de 6 años analizado. En esta relación, les siguen en visualización e interés las noticias relacionadas con la flexibilización normativa e instrumental. Estas referencias se corresponden con acciones encaminadas a legalizar o facilitar la legalización de viviendas o urbanizaciones irregulares, así como las propuestas de los promotores para que éstas se practiquen (Figura 150).

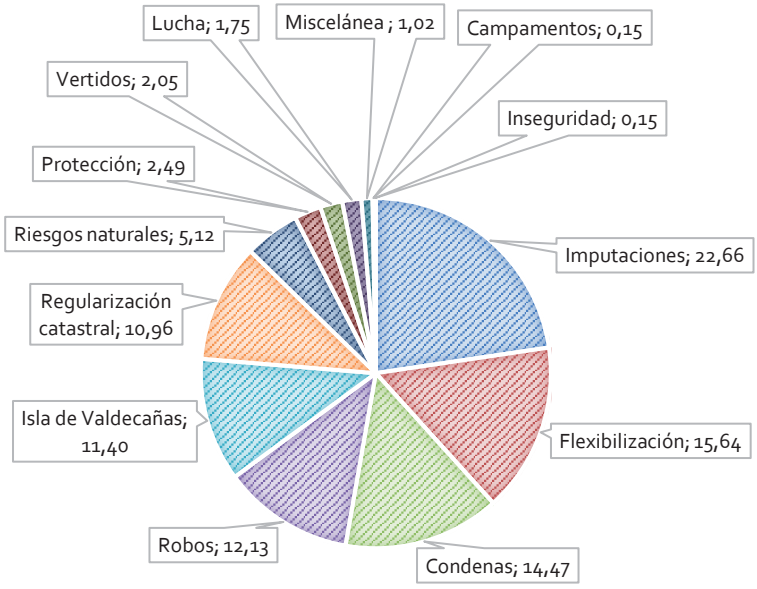


Figura 150. Temática concreta de las noticias relacionadas con el urbanismo ilegal en Extremadura. Fuente: elaboración propia.

Otros de los aspectos que más interés suscitan son aquellos que crean alarma social, bien sea por la inseguridad provocada (robos en el campo), o la potencial subida de las cargas impositivas (regularización catastral).

Cabe hacer mención especial al tema "Isla de Valdecañas", con una repercusión nacional, por las posibles implicaciones de las resoluciones judiciales del TS. Debido a esto, y a la intensa producción de noticias acerca de este asunto, se ha optado por tratarlo como una temática aparte con una alta representatividad (11,40%), que bien pudiera haber sido inserta en el apartado de imputaciones, de lo que resultaría que la mitad de las noticias publicadas sobre desarrollo rururbano y urbanismo ilegal tengan que ver con cuestiones judiciales.

7.7. LA NUEVA DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA LOTUS

Los cambios que el Anteproyecto de la LOTUS propone dentro del paradigma urbanístico y territorial de Extremadura en lo que atañe a la disciplina urbanística, aumentan, en líneas generales, las garantías para restaurar el orden infringido por las actuaciones irregulares, entre ellas las viviendas.

En primer lugar, se amplía de manera sensible el periodo de tiempo establecido para que las Administraciones puedan actuar contra las actividades que no se ajusten a la Ley. En este particular, se pasa de un plazo máximo de 4 años a uno nuevo de 10 años a contar desde la ejecución o total terminación de las obras, en el que los Ayuntamientos podrán perseguir estas irregularidades y requerir, desde la vía administrativa, su adecuación a la ley (adaptación a la ley, reversión o extinción de las actuaciones).

Este cambio implica un desfase entre los tiempos de la vía penal y la administrativa. Si bien la persecución administrativa de los delitos antes disponía de un plazo inferior al establecido por el CP para la vía judicial, con esta innovación normativa las Administraciones tienen un plazo para actuar que dobla al disponible para el Ministerio Fiscal.

Habida cuenta de la metodología y los medios empleados actualmente para la detección de delitos urbanísticos en el SNU, así como la dimensión de éste, la ampliación del plazo a diez años dota de un tiempo más que suficiente para detectar y denunciar las irregularidades. Además, teniendo en cuenta que la competencia para mantener la disciplina recae generalmente en los municipios, este nuevo plazo supera el mandato democrático surgido de unas elecciones municipales (4 años), por lo que la posible renovación de las corporaciones municipales puede destapar la permisibilidad de los equipos de gobierno predecesores y reactivar la lucha contra este tipo de edificaciones. El bloqueo ante esta acción disciplinaría y sancionadora de determinadas corporaciones tiene la oportunidad de ser suprimido al menos en dos citas electorales dentro de este periodo de una década.

Dentro del régimen sancionador se producen también cambios notables. Por un lado, se expone con mayor precisión la capacidad de las Administraciones para establecer castigos ante el incumplimiento de las órdenes de reposición de los terrenos a la realidad física precedente. Si bien antes se establecían multas coercitivas con periodicidad de un mes, este plazo se vuelve ahora mínimo, y se especifica un número máximo de sanciones (10), antes indefinido.

Con respecto a la tipificación de las infracciones aquí estudiadas, su consideración se mantiene idéntica, salvo en el caso de las parcelaciones urbanísticas en SR, que pasan a ser en todos los casos infracciones muy graves, independientemente de la categoría de SR donde se ubiquen. Anteriormente, la diferenciación entre SNUC y SNUP las dividía entre las graves en el primer caso y las muy graves en el segundo.

Otro de los cambios fundamentales reside en el plazo de prescripción de los delitos, que se incrementa de forma notable para aquellos tipos en que están comprendidas la parcelación y construcción irregular en SR. De este modo, los plazos de prescripción para las infracciones muy graves, graves y leves pasan a 10, 5 y 1 año, respectivamente, cuando anteriormente éstos se fijaban en 5, 3 y 1 año.

Esta ampliación de los plazos de prescripción se ve contrarrestada por una suavización del régimen sancionador, en el que se produce una considerable rebaja de la cuantía de las multas para todo tipo de infracciones (Tabla 65).

Tabla 65.
Modificaciones propuestas para el régimen sancionador en Extremadura.

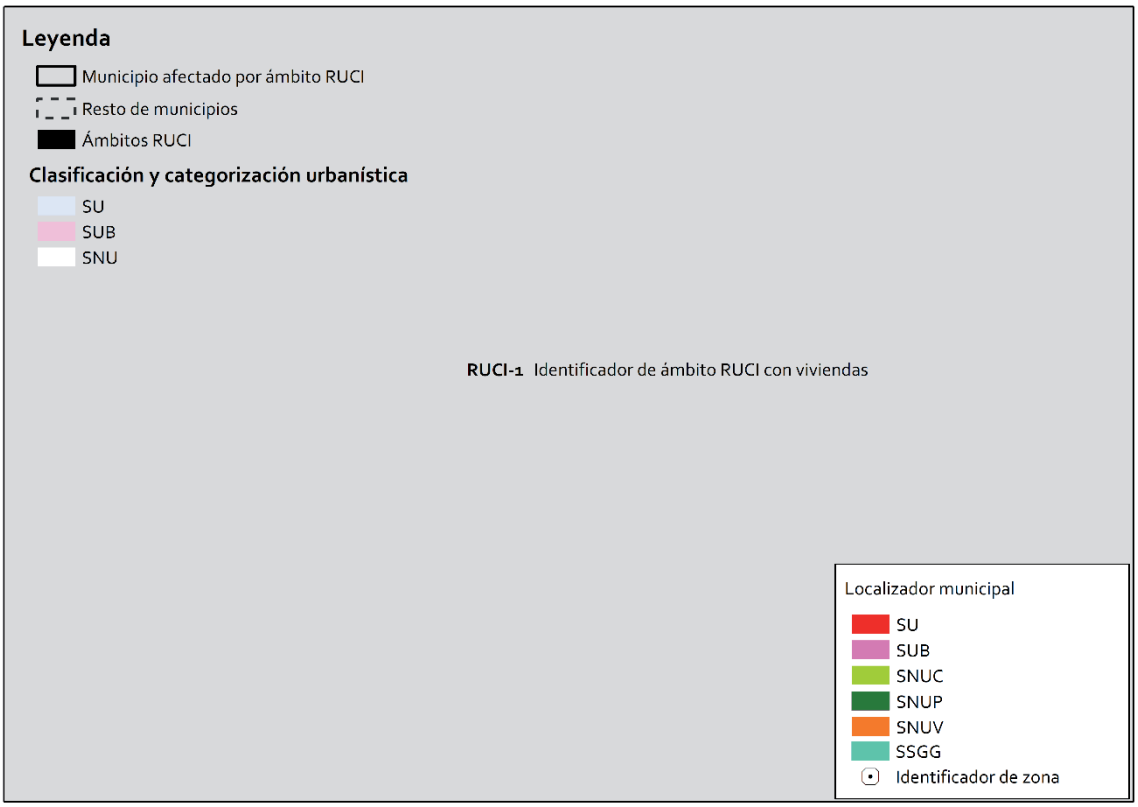
	LSOTEX	**Anteproyecto LOTUS**
Infracciones leves	600-6.000	100-3.000
Infracciones graves	6.000-150.000	3.001-50.000
Infracciones muy graves	150.000-600.000	50.001-150.000

Fuente: LSOTEX y Anteproyecto de la LOTUS.

A nivel competencial, el Anteproyecto de la LOTUS no soluciona los problemas antes mencionados sobre las posibles dificultades que plantea mantener la potestad sancionadora en el escalón más bajo de la Administración, el más cercano a los ciudadanos. De hecho, el borrador de la LOTUS, lejos de transitar la senda del distanciamiento entre organismo sancionador y sancionados, camina en sentido contrario. Así, mientras que hasta ahora las multas de mayor cuantía son impuestas, según la LSOTEX, por el Consejero en materia urbanística y territorial y la Junta de Extremadura, el texto provisional de la LOTUS indica que la imposición de las sanciones leves corresponderá a la Alcaldía de los municipios, mientras que esta competencia recaerá en el Pleno del Ayuntamiento para el resto de las sanciones.

Por último, cabe destacar alguna ausencia significativa para la resolución del problema del urbanismo ilegal. En este sentido, se sigue confiando en unas funciones de inspección descentralizadas, por lo que se rechaza la creación de un cuerpo específico a nivel regional, con medios técnicos y humanos propios, que se encargue de manera específica de las sanciones que atañen al SR.

ANEXO V. Fichas de ámbitos RUCI en Extremadura.



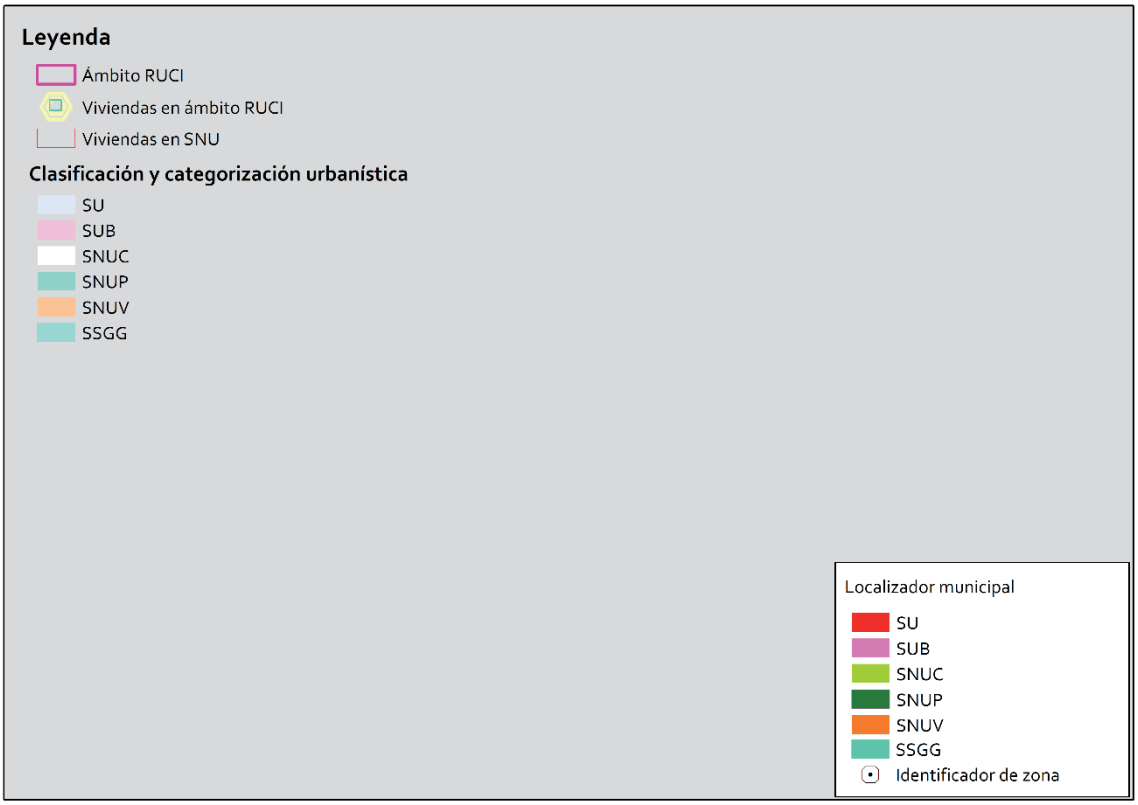


Figura 151. Leyenda de la localización de ámbitos RUCI (arriba) y leyenda de las fichas individuales de ámbitos RUCI (abajo).
Fuente: elaboración propia.

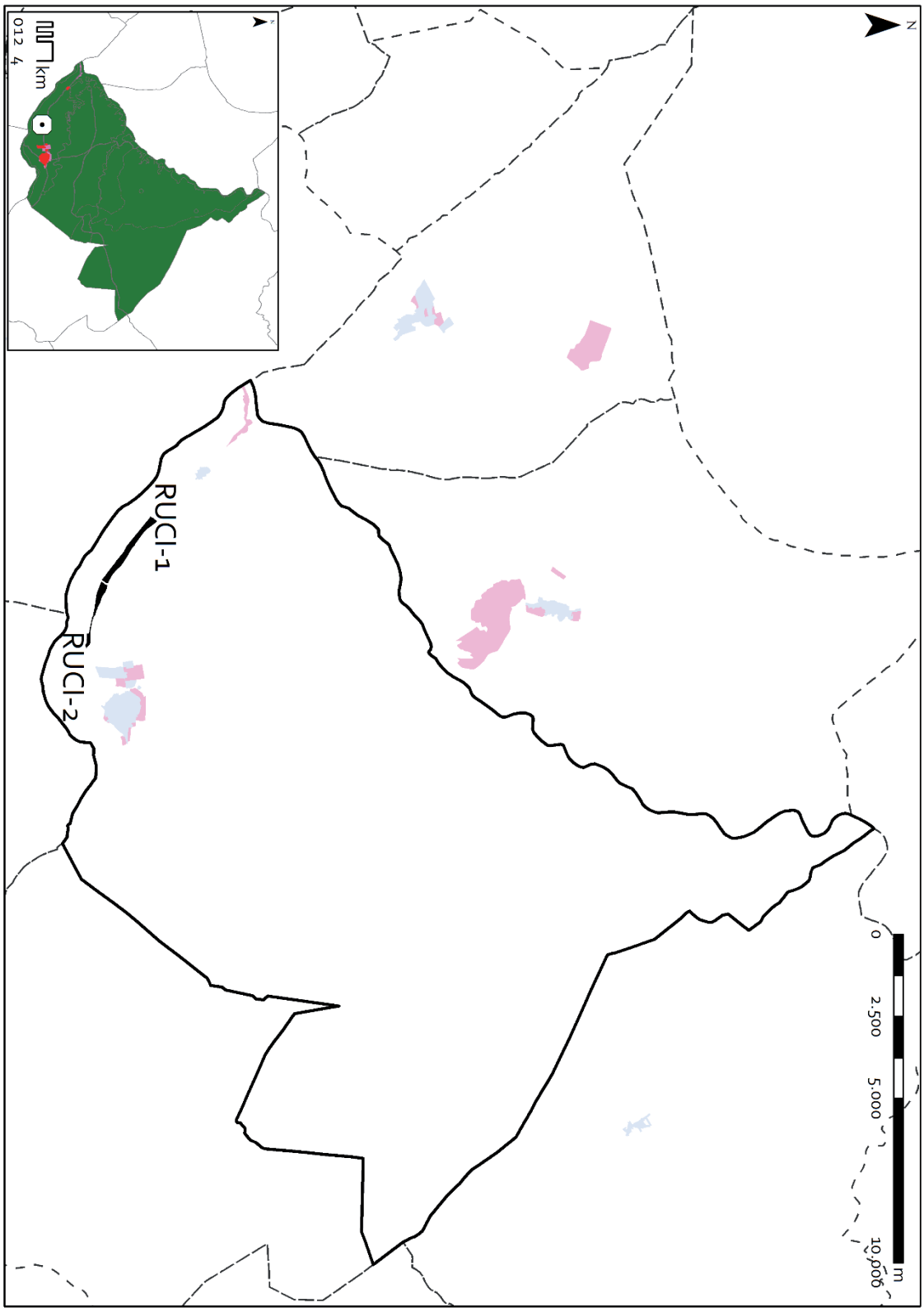


Figura 152. Localización de ámbitos RUCI de Herrera del Duque.
Fuente: elaboración propia.

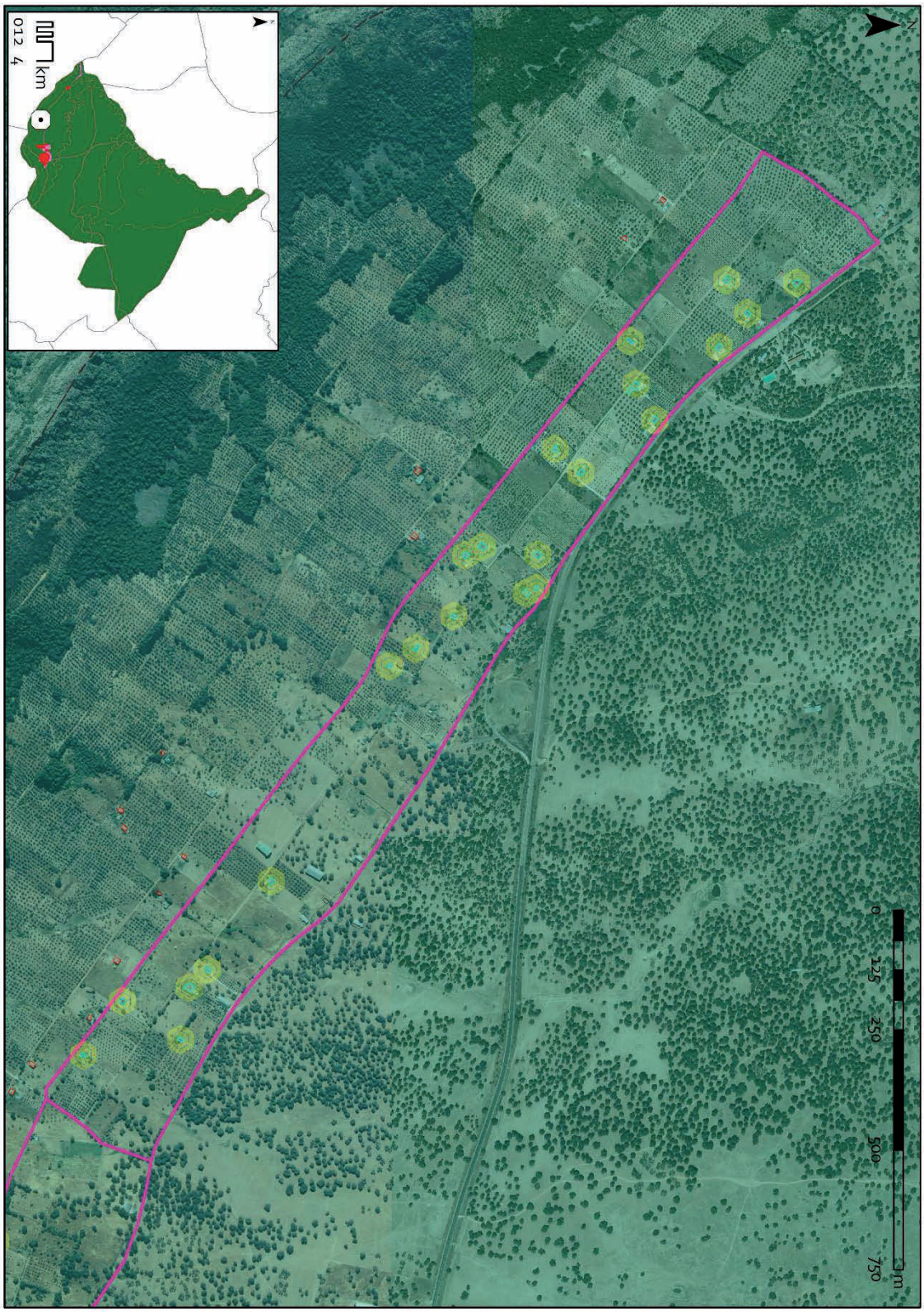


Figura 153. Ámbito RUCI en Herrera del Duque (RUCI-1).
Fuente: elaboración propia.

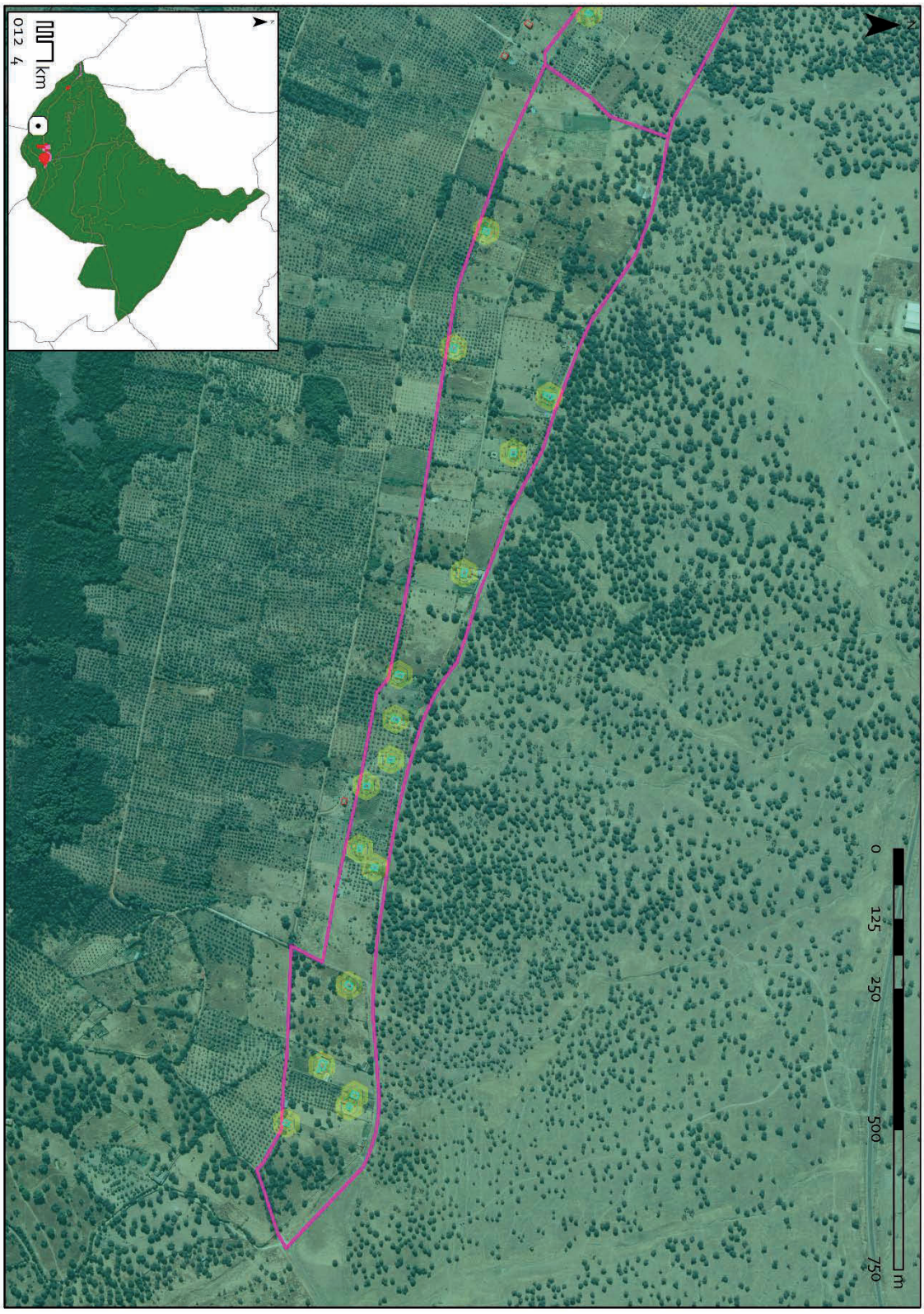


Figura 154. Ámbito RUCI en Herrera del Duque (RUCI-2).
Fuente: elaboración propia.

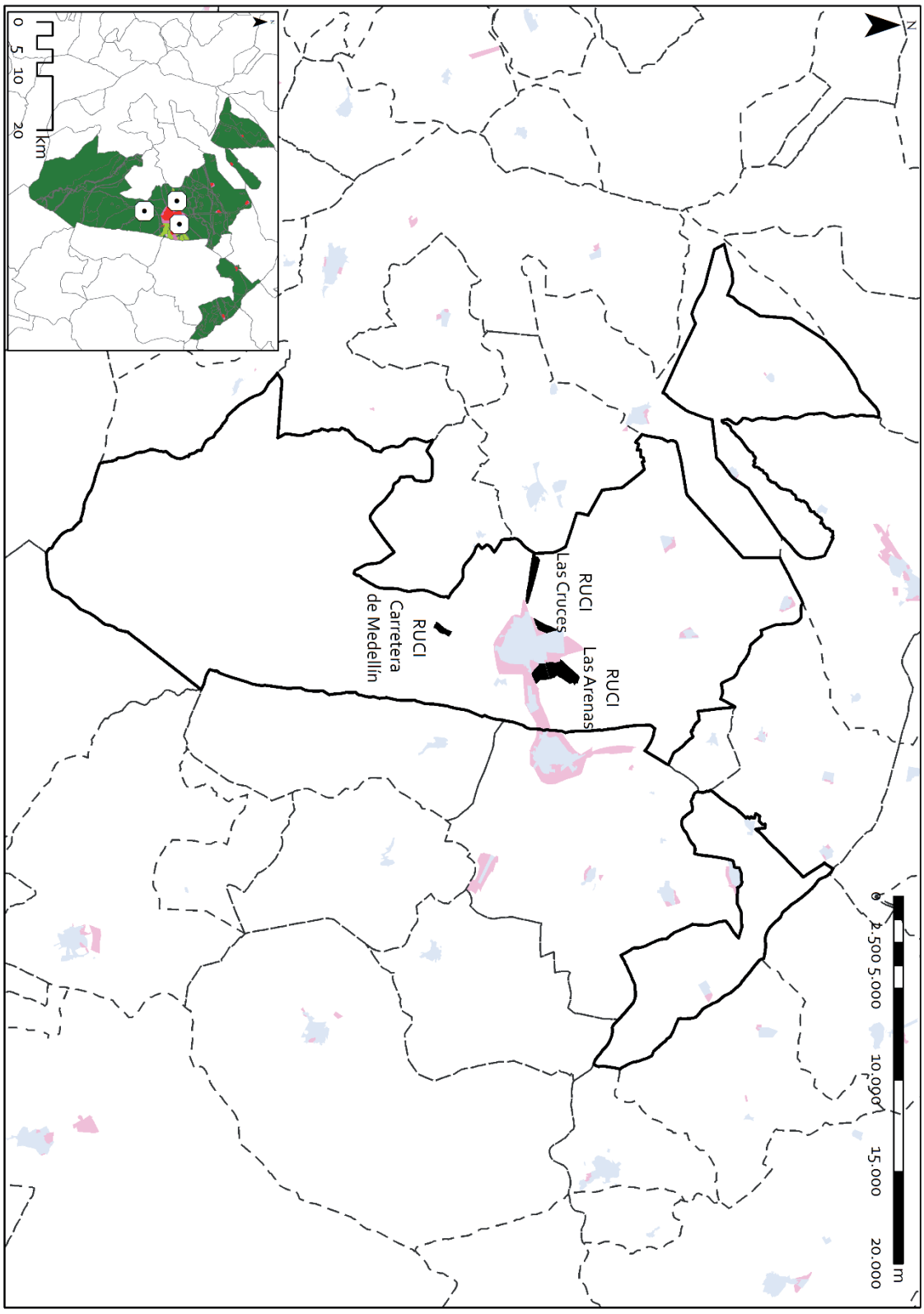


Figura 155. Localización de ámbitos RUCI de Don Benito.
Fuente: elaboración propia.

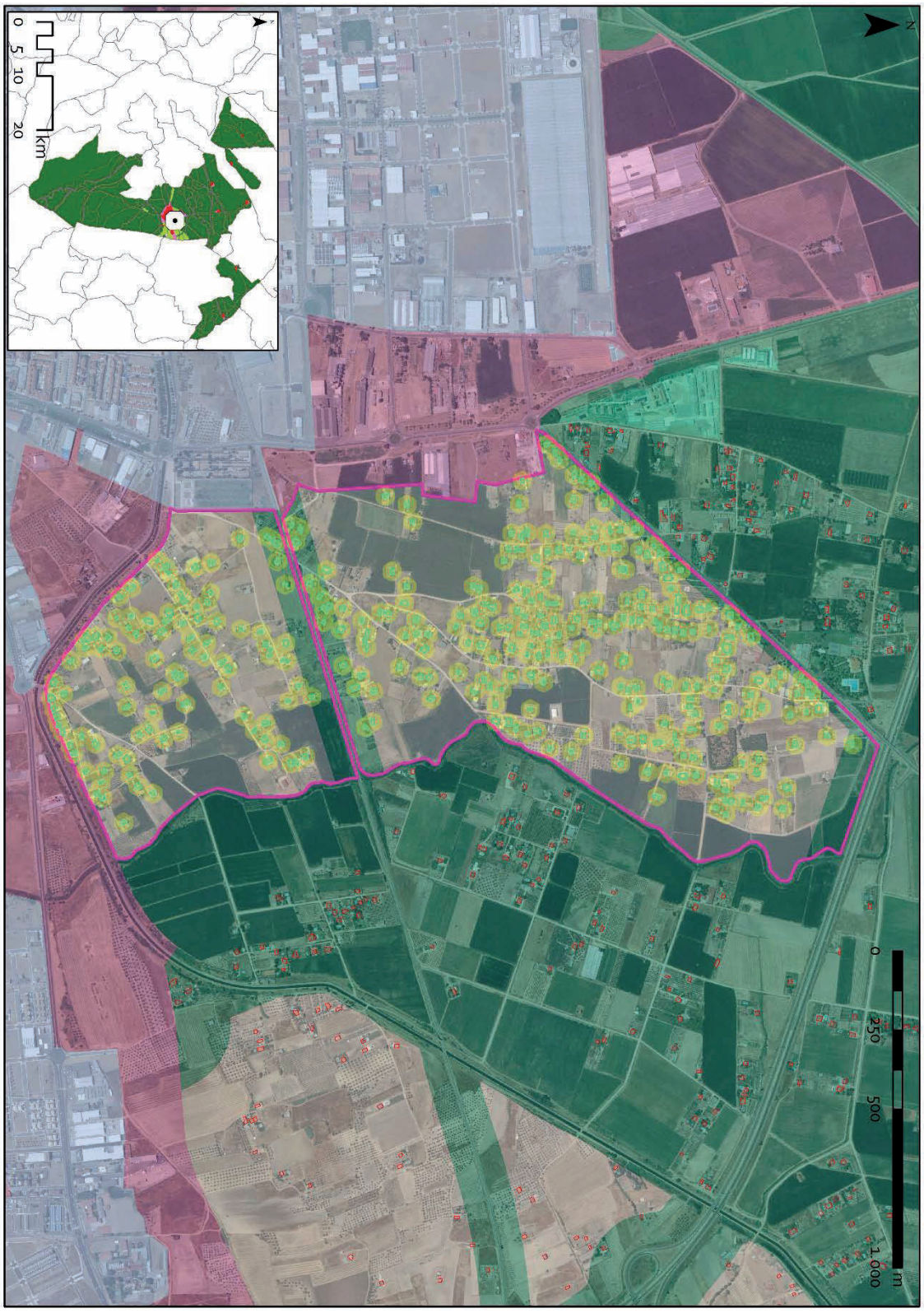


Figura 156. Ámbito RUCI en Don Benito (Las Arenas).
Fuente: elaboración propia.



Figura 157. Ámbito RUCI en Don Benito (Las Cruces).
Fuente: elaboración propia.

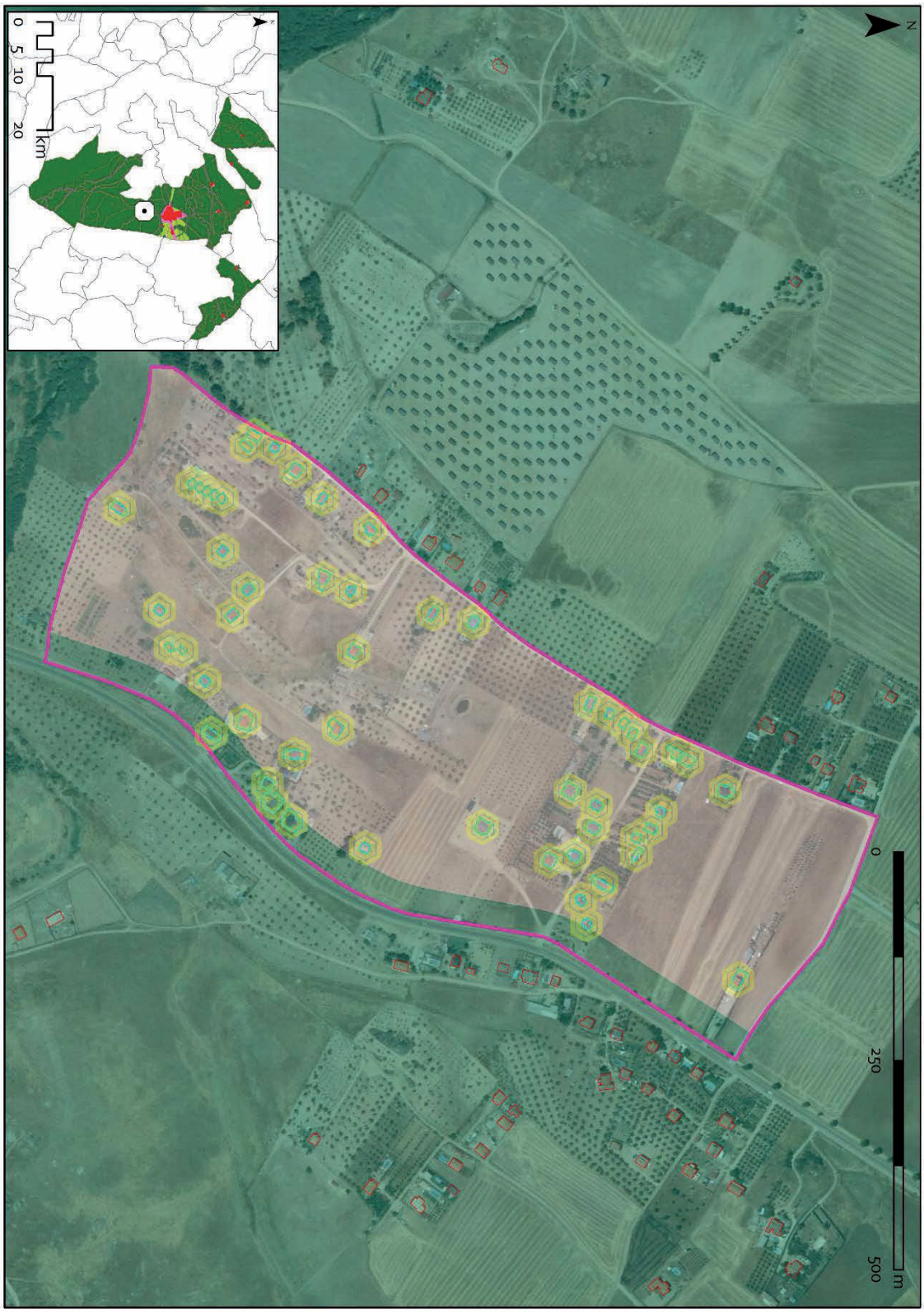


Figura 158. Ámbito RUCI en Don Benito (Carretera de Medellín).
Fuente: elaboración propia.

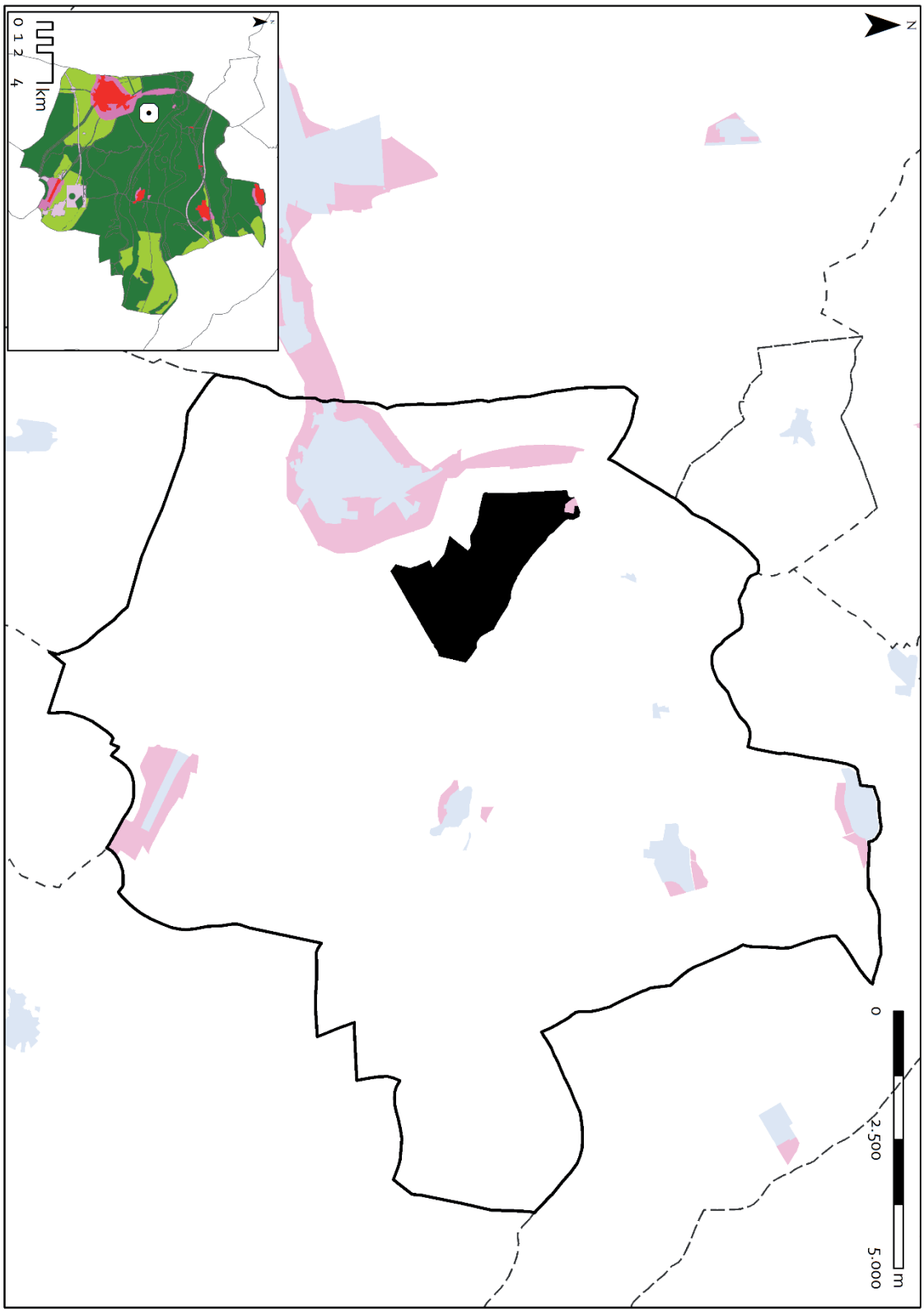


Figura 159. Localización de ámbitos RUCI de Villanueva de la Serena.
Fuente: elaboración propia.

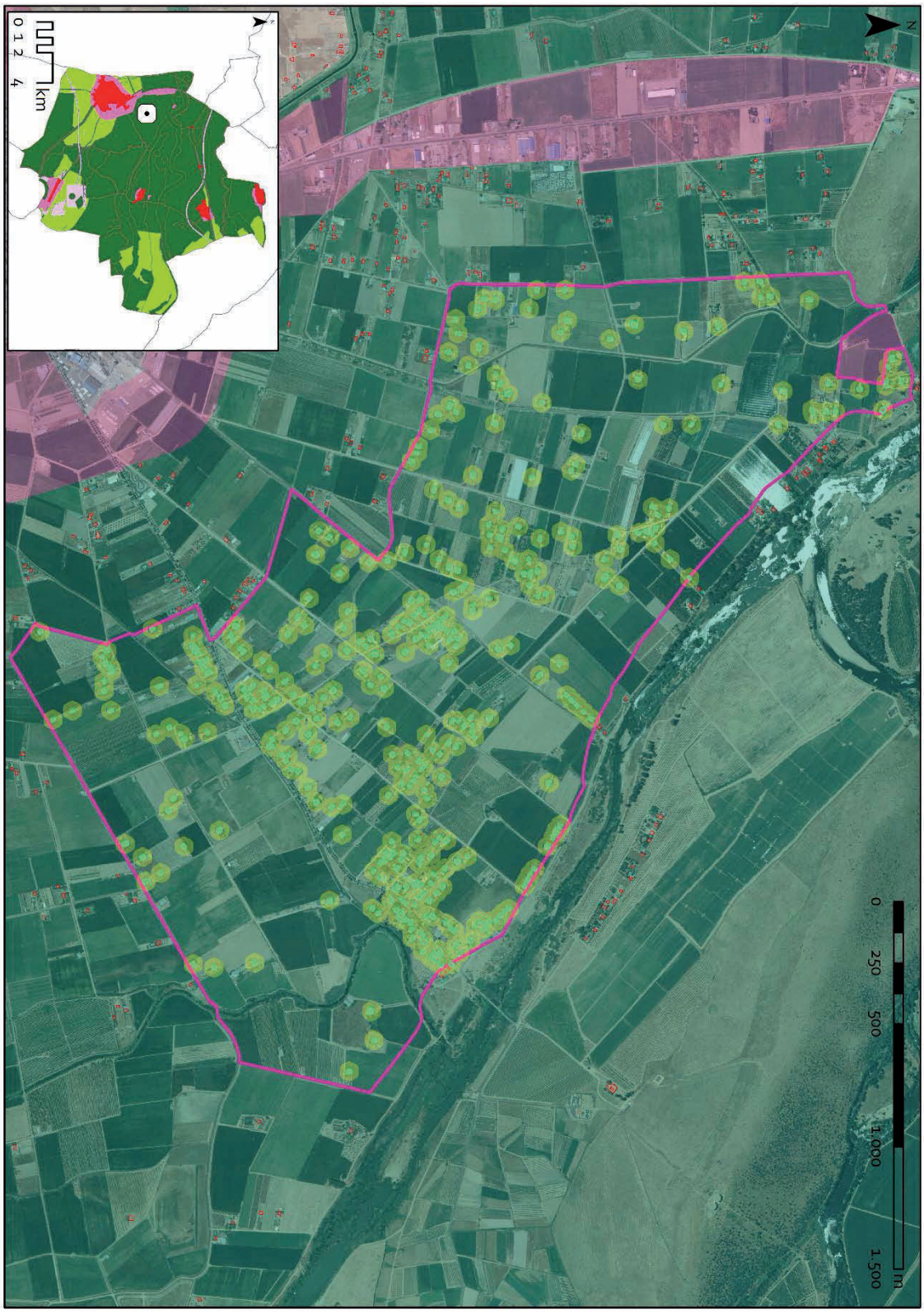


Figura 16o. Ámbito RUCI en Villanueva de la Serena.
Fuente: elaboración propia.

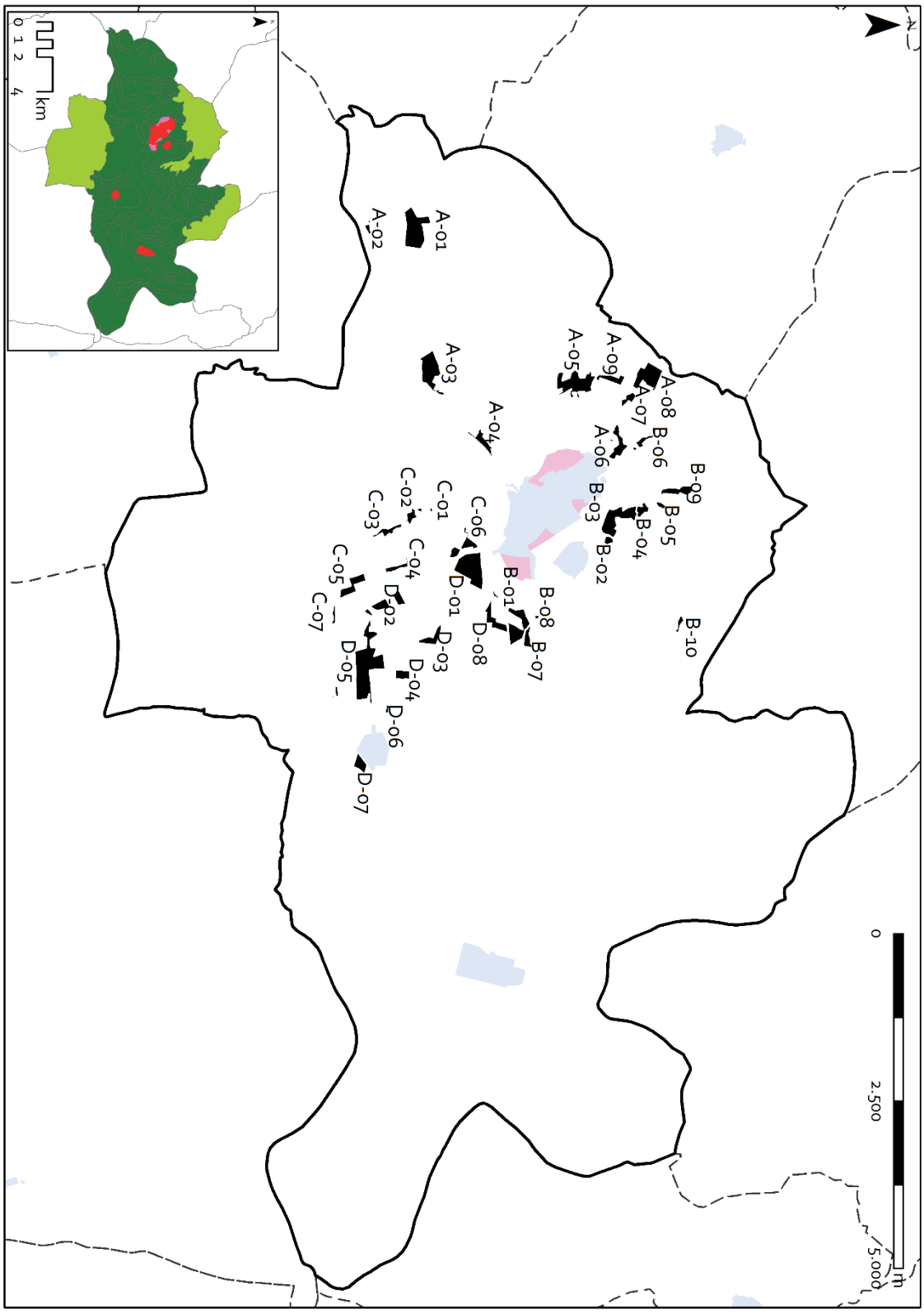


Figura 161. Localización de ámbitos RUCI de Coria.
Fuente: elaboración propia.

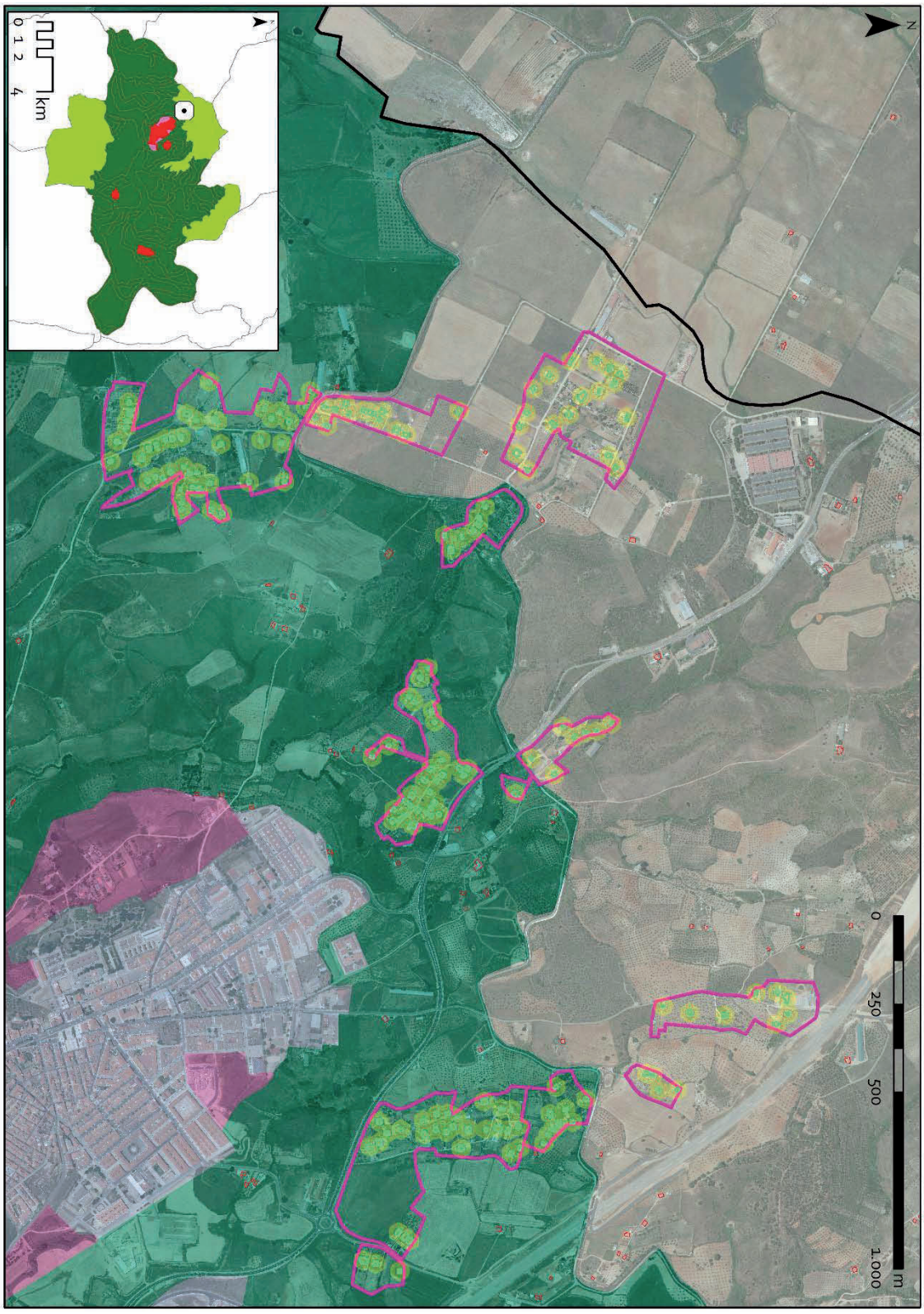


Figura 162. Ámbito RUCI en Coria (zona noroccidental).
Fuente: elaboración propia.



Figura 163. Ámbito RUCI en Coria (B-10).
Fuente: elaboración propia.

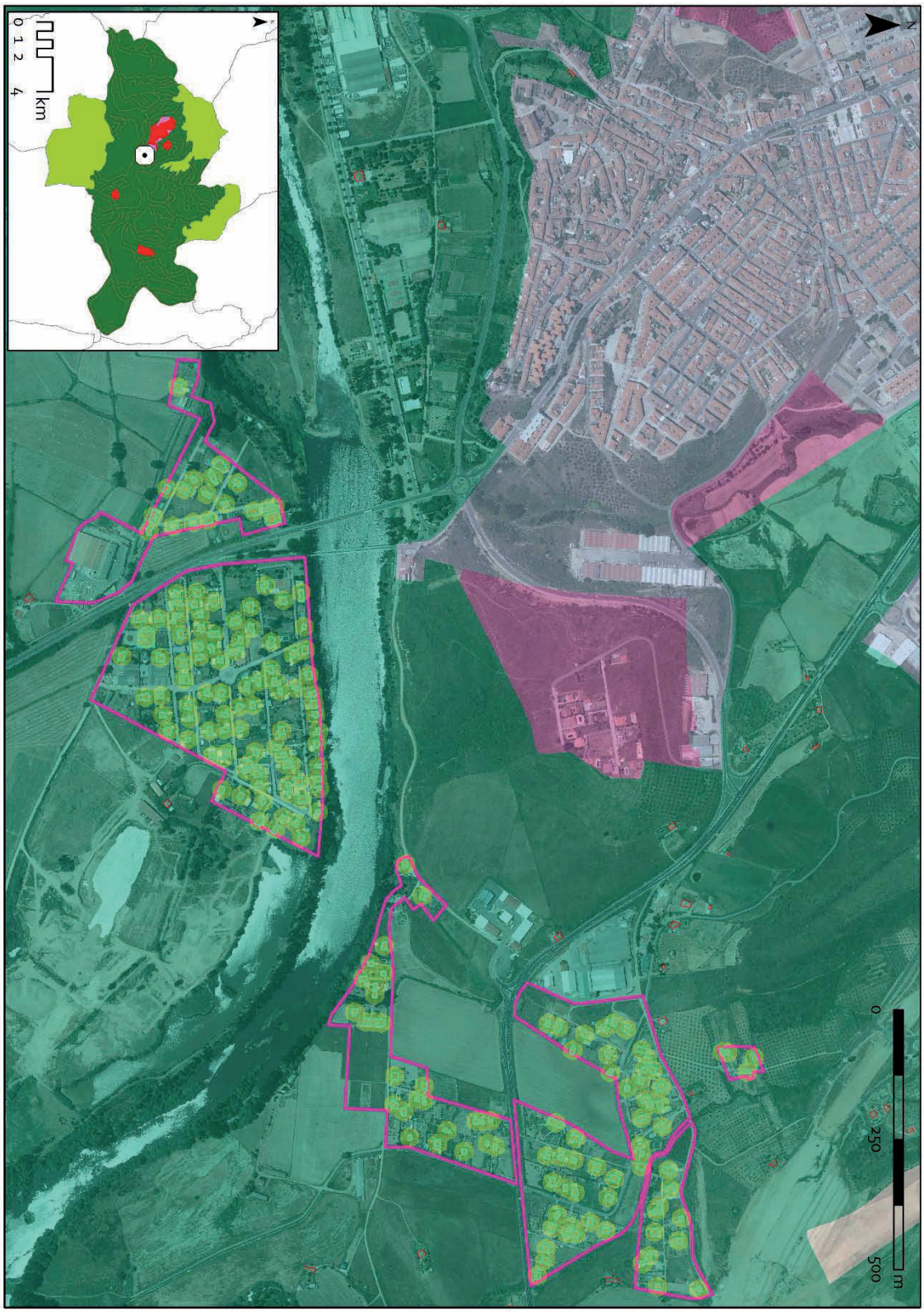


Figura 164. Ámbito RUCI en Coria (Zona oriental).
Fuente: elaboración propia.

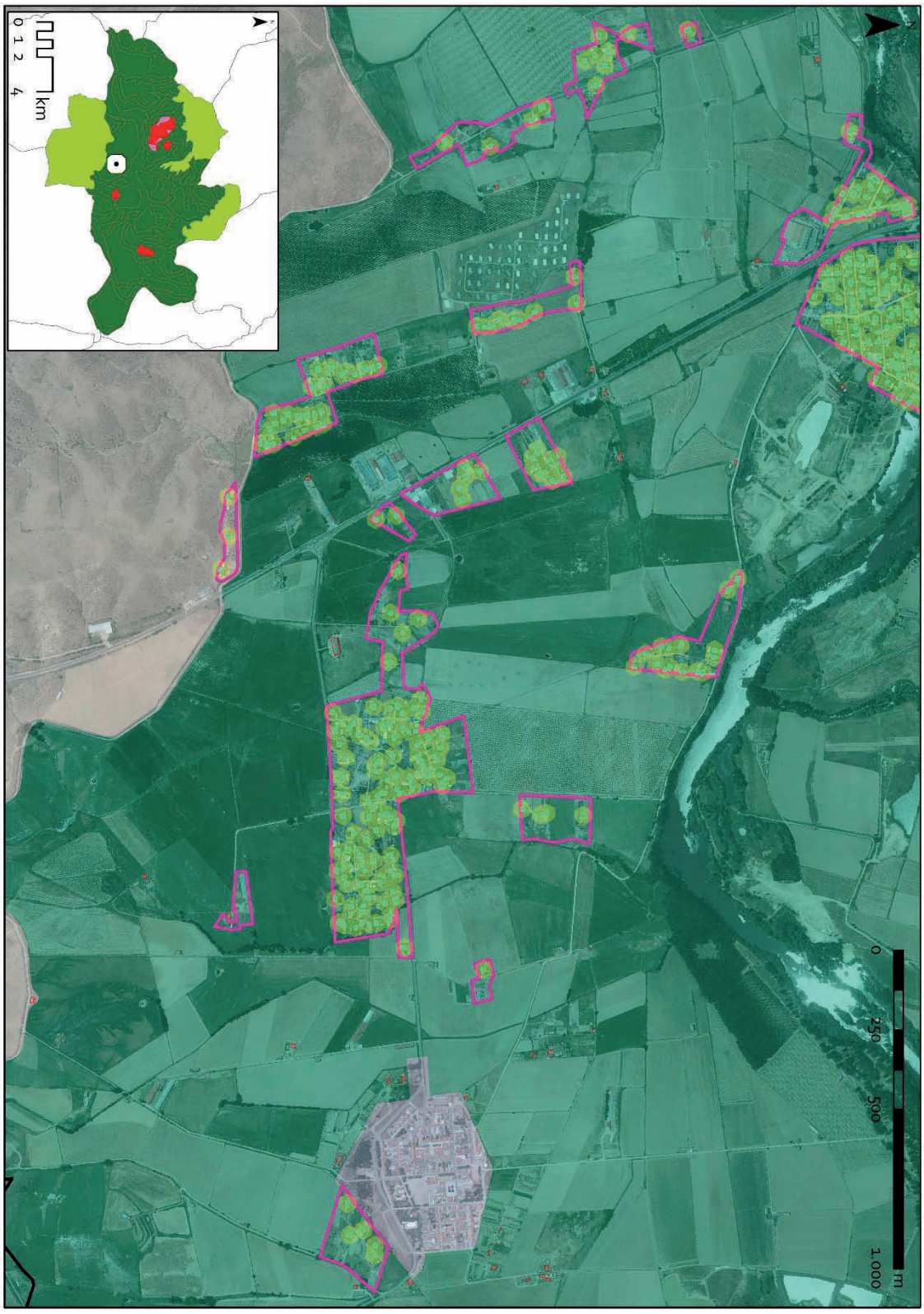


Figura 165. Ámbito RUCI en Coria (Zona suroriental).
Fuente: elaboración propia.



Figura 166. Ámbito RUCI en Coria (Zona suroccidental).
Fuente: elaboración propia.

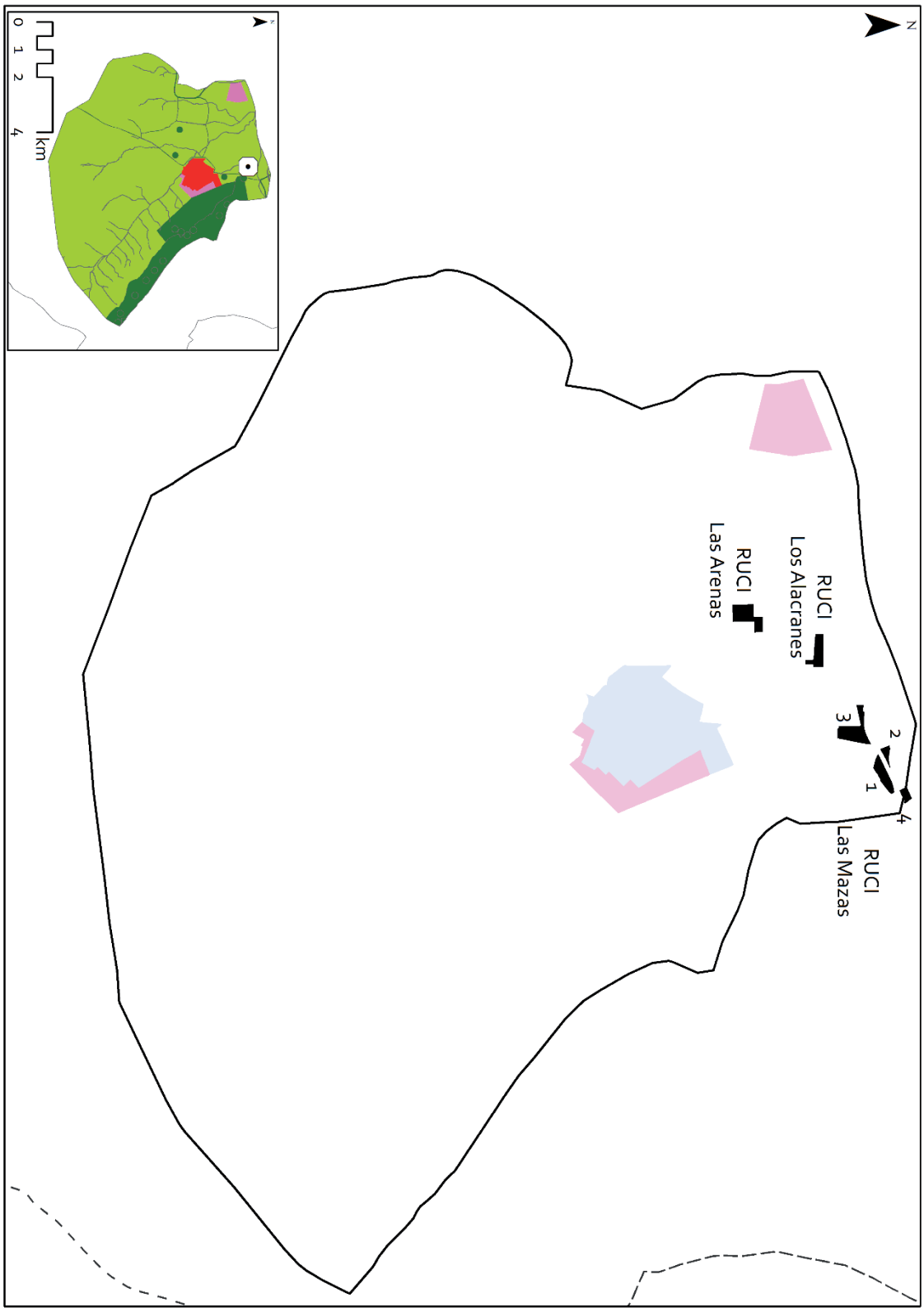


Figura 167. Localización de ámbitos RUCI de Arroyo de San Serván.
Fuente: elaboración propia.

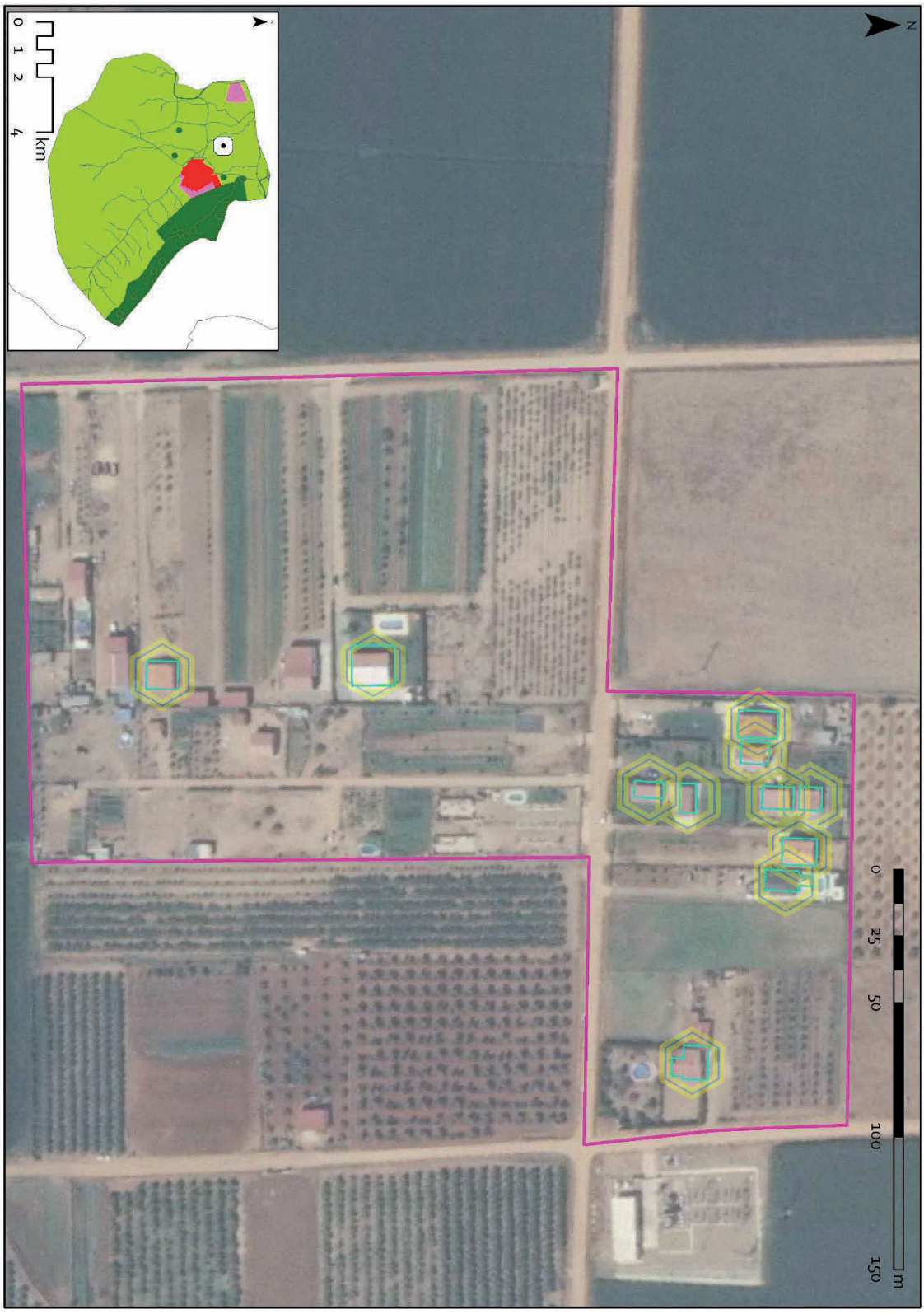


Figura 168. Ámbito RUCI en Arroyo de San Serván (Las Arenas).
Fuente: elaboración propia.

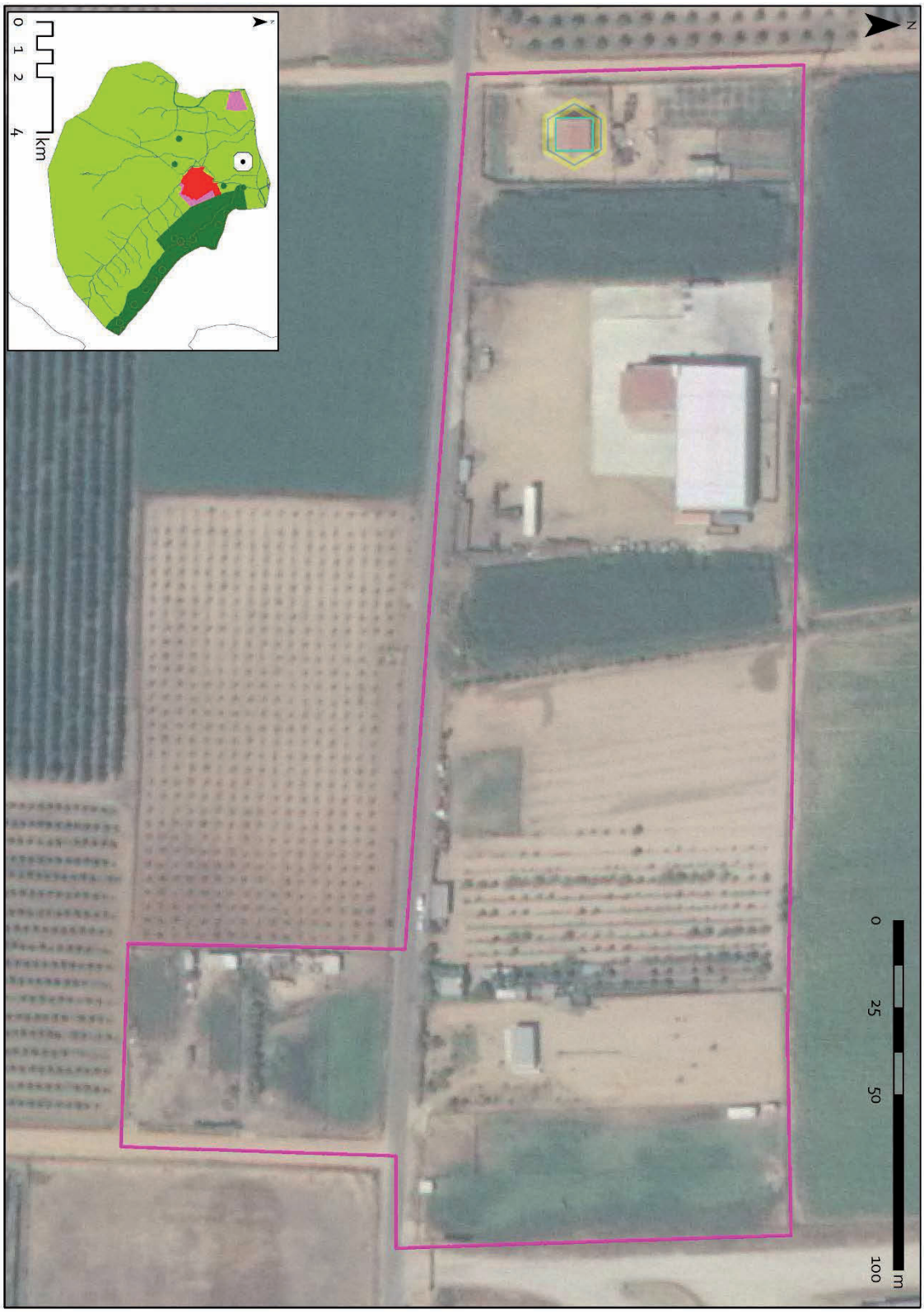


Figura 169. Ámbito RUCI en Arroyo de San Serván (Los Alacranes).
Fuente: elaboración propia.

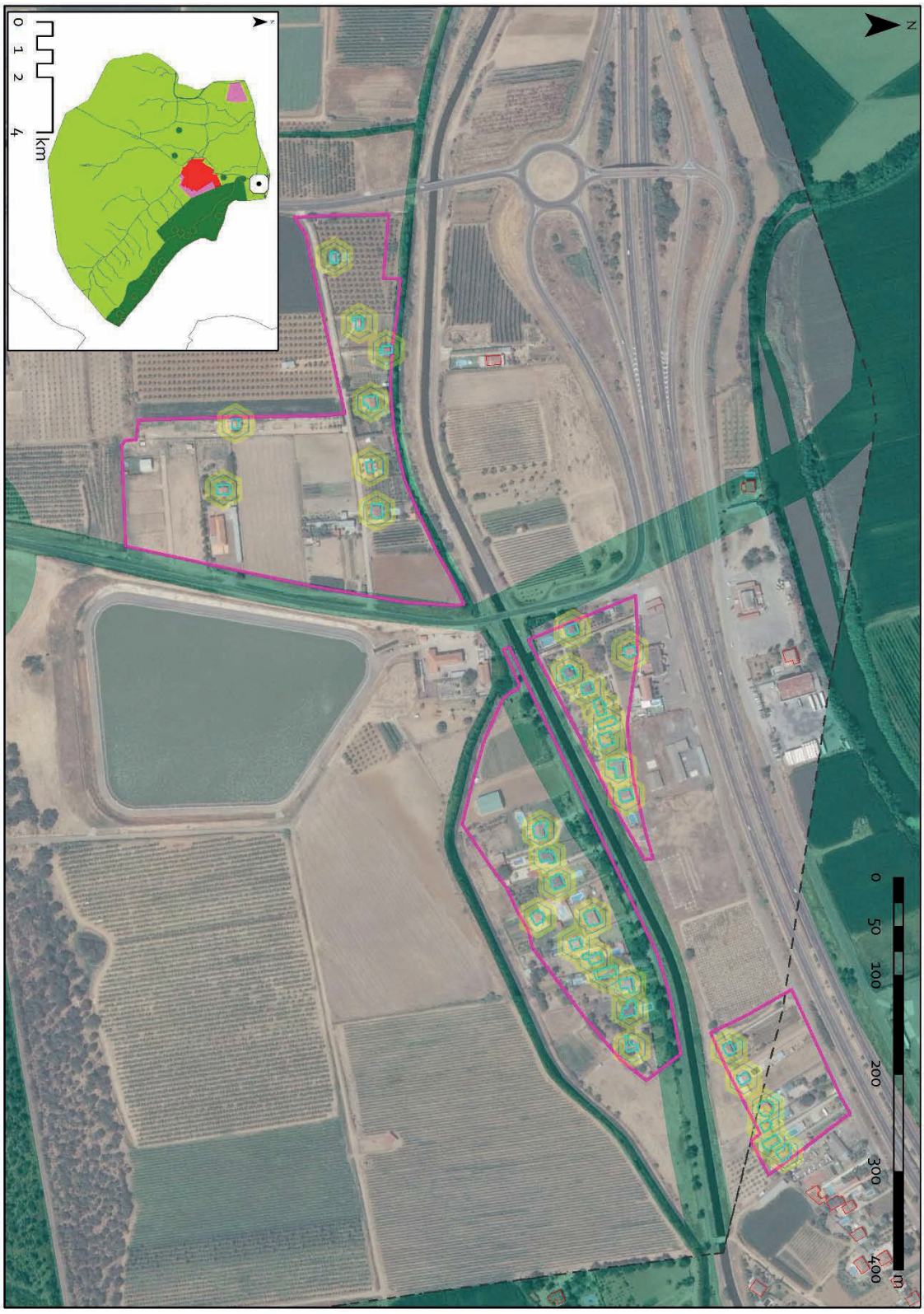


Figura 170. Ámbito RUCI en Arroyo de San Serván (Las Mazas 01, 02, 03 y 04).
Fuente: elaboración propia.

8. RESULTADOS

La materialización del proceso metodológico creado y expuesto durante la elaboración de la presente tesis doctoral ha conducido a la digitalización de 355.658 edificaciones en el SNU, que, tras una depuración en función de su uso actual, descubre la presencia de 39.246 viviendas en el SNU de Extremadura. El cómputo global muestra la artificialización de 44.360.820,70 m² dentro del suelo presuntamente no urbanizable (0,11% del territorio extremeño).

Estas cifras globales arrojan un peso importantísimo de la función residencial dentro del SNU, ya que, un 11,04% del total de construcciones registradas son residencias. Éstas ocupan una superficie total de 6.163.459,65 m² (0,01% de la extensión de Extremadura). No obstante, el uso residencial compromete un porcentaje superior si sumamos las 44.109 edificaciones auxiliares existentes e, incluso, las 2.688 posibles viviendas que registra la base de datos (8.903.754 m², destinados a la función residencial en el SNU de Extremadura). En suma, esto significa que la rururbanización en Extremadura representa según los cálculos más prudentes un 23,44% de las edificaciones en el SNU, valor que se eleva al 24,19% si se estiman también las posibles viviendas. En todo caso, su peso relativo se aproxima a un cuarto del total de lo construido, algo que demuestra la importancia del fenómeno dentro de los límites regionales.

Presuponiendo una capacidad de carga comedida en función del posible uso habitual de las residencias (2,1 personas/vivienda), éstas construcciones conciernen a un volumen demográfico equiparable al 7,63% de la población extremeña. Utilizamos este adjetivo porque, pese a que el protagonismo de la expansión rururbana pertenece a las personas que viven en Extremadura, también se suman a este fenómeno emigrantes retornados o sus descendientes (especialmente en el medio rural del que provienen), e incluso neorrurales sin vinculación anterior con la región (ocupando los espacios más atractivos a nivel turístico). Independientemente del valor relativo que copen, y atendiendo al grado de indisciplina urbanística desvelado (que posteriormente desarrollaremos), las cifras absolutas toman relevancia por cuanto revelan de manera aproximada a parte de los responsables de la comisión de infracciones y/o delitos contra la ordenación territorial y urbanística. El análisis contempla un pormenorizado registro cuantitativo, espacial y temporal del fenómeno rururbano en la región.

8.1. CUANTIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL

Las cifras absolutas sobre edificación en el SNU, sin considerar la situación legal de cada uno de los elementos que la componen, indican que la magnitud de la rururbanización en Extremadura se ha convertido en un problema que debe ser, al menos, conocido y atendido. La notable distribución del fenómeno en la escala territorial del nivel administrativo más bajo, los términos municipales, hace que el intento de solucionar la situación incumba, de forma directa, a prácticamente la totalidad de los Ayuntamientos de la región. De hecho, sólo dos municipios de los 388 que conforman Extremadura carecen de viviendas en su SNU (Higuera e Hinojal).

La distribución del fenómeno rururbano por términos municipales (Figura 171) indica claramente que los centros urbanos tienen un poder de irradiación urbana que se expande sobre sus términos municipales y los de sus municipios satélite. El cómputo global de edificaciones es resultado de un proceso, por lo que la distribución (siguiendo esta escala administrativa) de la edificación residencial no sólo atiende a la realidad actual, sino también a la importancia pretérita y, en ocasiones, perdida o reducida, de algunos subcentros urbanos.

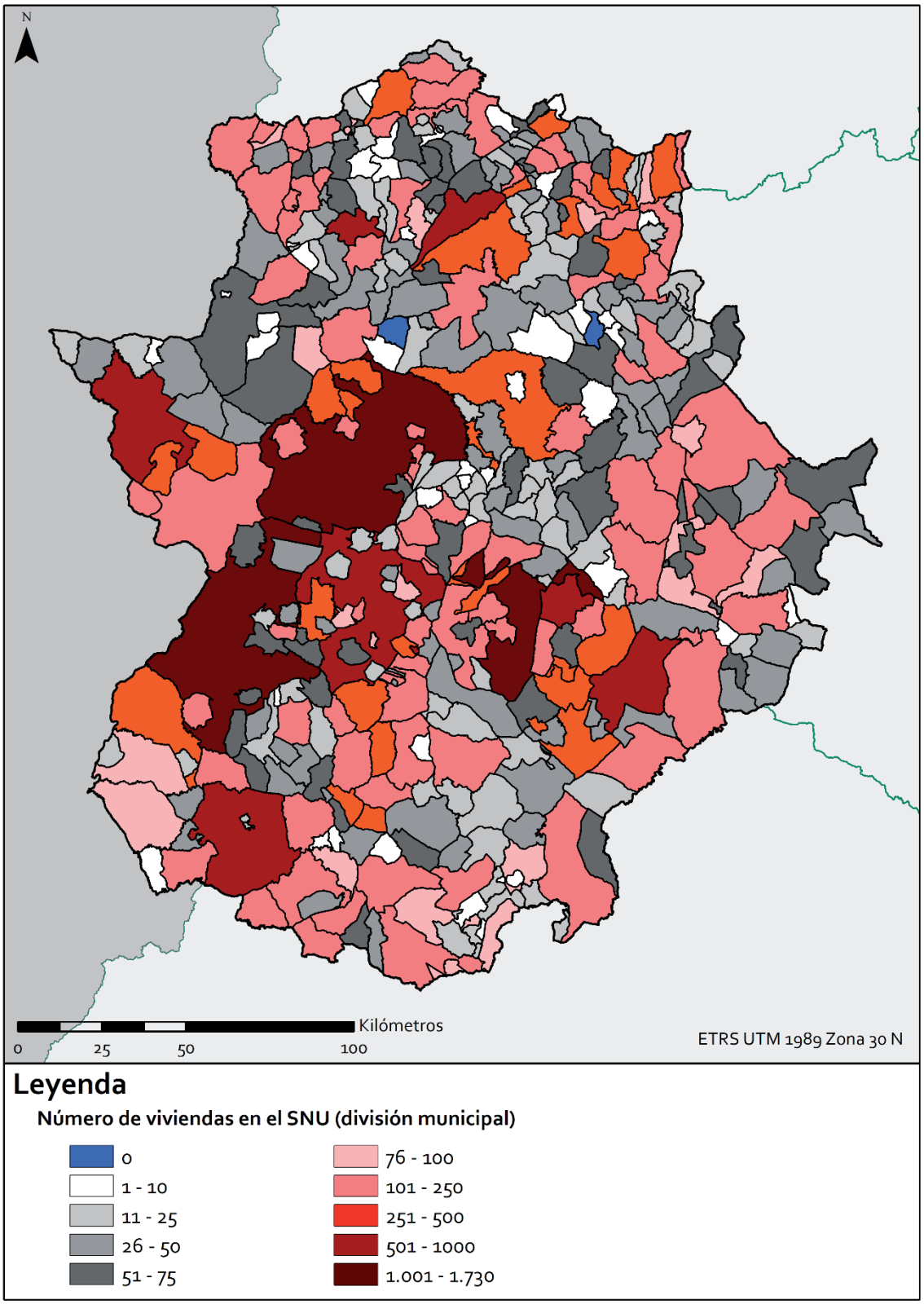


Figura 171. Distribución municipal de las viviendas construidas en SNU.
Fuente: elaboración propia.

Así, la comprensión de esta relación no debe buscarse sólo en los valores demográficos presentes, sino en la función de estos nodos como contenedores y prestadores de servicios para una escala superior a la local. Dentro de los 25 municipios extremeños con más viviendas en el

SNU (Tabla 66), podemos encontrar 12 de las 14 cabeceras comarcales funcionales definidas por el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura en el año 1992. Completan la relación, municipios aledaños a éstas, que, por transposición de la expansión de estos centros, suman varias viviendas al desarrollo rururbano que ellos mismos generan.

Tabla 66.
Municipios extremeños con mayor número de viviendas en el SNU.

Municipios	**Número de viviendas en el SNU**
Don Benito	1.730
Cáceres	1.292
Badajoz	1.050
Mérida	973
Villanueva de la Serena	953
Coria	952
Valencia de Alcántara	734
Castuera	590
Plasencia	525
Jerez de los Caballeros	503
Montijo	445
Casar de Cáceres	436
Villanueva de la Vera	421
Almendralejo	419
Arroyo de la Luz	398
Don Álvaro	388
Campanario	386
Malpartida de Plasencia	379
Hervás	373
Casas del Castañar	354
Zafra	345
Villafranca de los Barros	337
Trujillo	317
Navalmoral de la Mata	311
Olivenza	302

Fuente: elaboración propia.

Las ausencias más destacadas dentro de este listado son los municipios de Llerena (47º) y Herrera del Duque (62º), posiblemente debidas a la combinación de una entidad poblacional mediana a nivel extremeño (municipios que han perdido capacidad para articular el territorio y cuya función ha sido absorbida por otros nodos, como Zafra y Don Benito-Villanueva de la Serena, respectivamente) y un contexto territorial depauperado en lo demográfico. No obstante, en estas cifras también inciden mecanismos que ocultan, para la metodología aplicada, el desarrollo rururbano. Éste es el caso particular de Herrera del Duque, que bajo su SUB esconde 52 viviendas que podrían agregarse a sus estadísticas.

Estimando sólo el desarrollo rururbano en el G-7, éste significa el 17,69% del total, valor que contrasta con el tamaño de la porción demográfica de Extremadura que albergan, calculada en un 40,96%. Esto se debe a que su irradiación urbana escapa de sus límites administrativos.

Pese que este fenómeno está protagonizado fundamentalmente por segundas residencias, sus propietarios son esencialmente pobladores de la región. Este hecho mantiene un hilo de relación entre la magnitud demográfica presente en el territorio (no la medida utilizando las divisiones administrativas municipales) y el número de viviendas existentes, por cuanto estas personas constituyen la demanda inmobiliaria. Si se utiliza la base municipal, la tendencia global parece reafirmar este dato, aunque su representación gráfica (Figura 172), indica que dentro de un mismo nivel de la jerarquía urbana existen amplias disparidades. Esto se debe a la influencia de los centros urbanos sobre municipios de su entorno, particularmente aquellos certificados como rurales y rurales profundos.

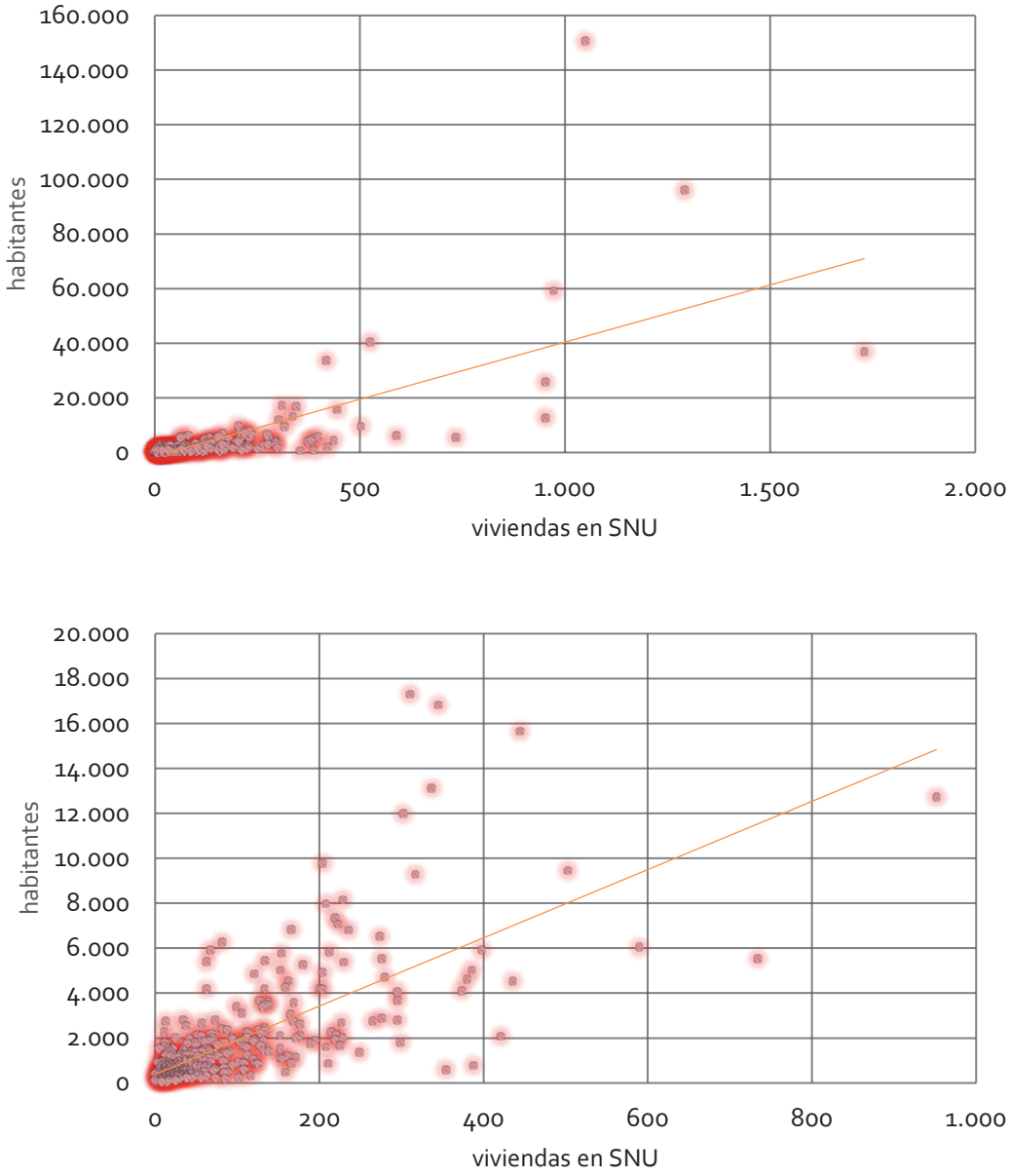


Figura 172. Relación demográfica y edificatoria en el SNU por municipios. Relación completa (arriba) y excluyendo los municipios del G-7 (abajo).
Fuente: elaboración propia.

Esta incidencia de los centros urbanos sobre el medio rural más próximo se une a la influencia que los emigrantes retornados y neorrurales tienen sobre determinados términos municipales. De este modo, se observa cómo la densidad de viviendas aumenta a medida que nos acercamos a las zonas más pobladas de Extremadura, donde se localizan las mayores agrupaciones de viviendas en el SNU (Figura 173, izquierda). Dentro de la lectura de los datos, es preciso alertar que su representación gráfica, resultado de una interpolación espacial, puede esconder, y de hecho lo hace, la importancia cuantitativa de un fenómeno que también adopta patrones muy dispersos. Así, municipios en los que el fenómeno rururbano está muy extendido, como Badajoz, Navalmoral de la Mata, Olivenza, entre otros muchos, prácticamente desaparecen de los escenarios de relevancia que muestra este mapa.

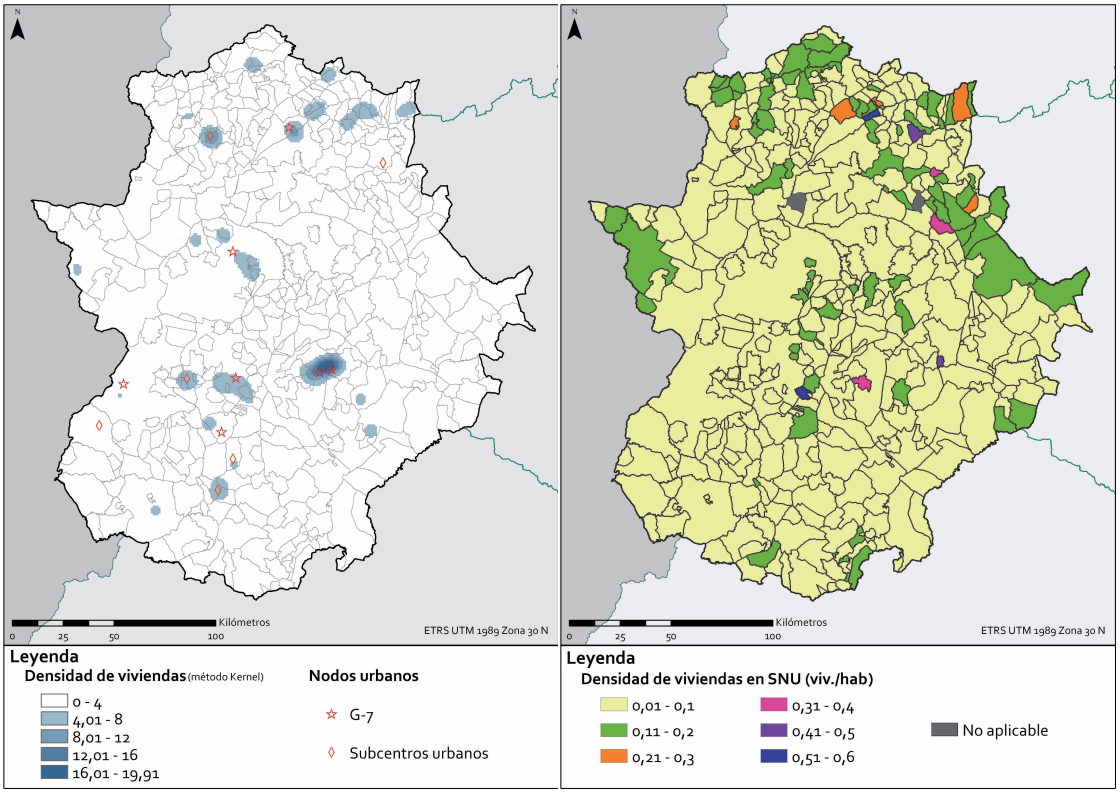


Figura 173. Densidad de viviendas en el SNU (izquierda) y relación entre el número de viviendas y de habitantes por municipios (derecha).
Fuente: elaboración propia.

Además, este compás demográfico-edificatorio provoca que los municipios más poblados tengan un índice rururbano escueto, mientras que municipios poco poblados y afectados por la irradiación urbana o el atractivo turístico, vean disparado el valor de esta variable (Figura 173, derecha). Ejemplos del primer tipo son municipios como Badajoz, Cáceres, Mérida, Don Benito, Plasencia, Villanueva de la Serena, etc. Por otro lado, entre los municipios destacados en este índice cabe resaltar algunos como Casas del Castañar (en la órbita de Plasencia), Don Álvaro (zona de Mérida), Orellana de la Sierra (cercana a Villanueva de la Serena), etc., con unas estadísticas derivadas de la influencia de otros centros más grandes, pero también despuntan ciertas localidades de La Vera, Las Hurdes y Sierra de Gata, con importantes valores debido a sus altos recursos paisajísticos, ambientales y recreativos (zonas naturales de baño). Si atendemos al baremo anteriormente utilizado para medir la participación de la población en el

fenómeno rururbano (2,1 personas/vivienda), los habitantes de estos municipios participarían enteramente de él (Casas del Castañar, 0,60 viv./hab y Don Álvaro, 0,51 viv./hab).

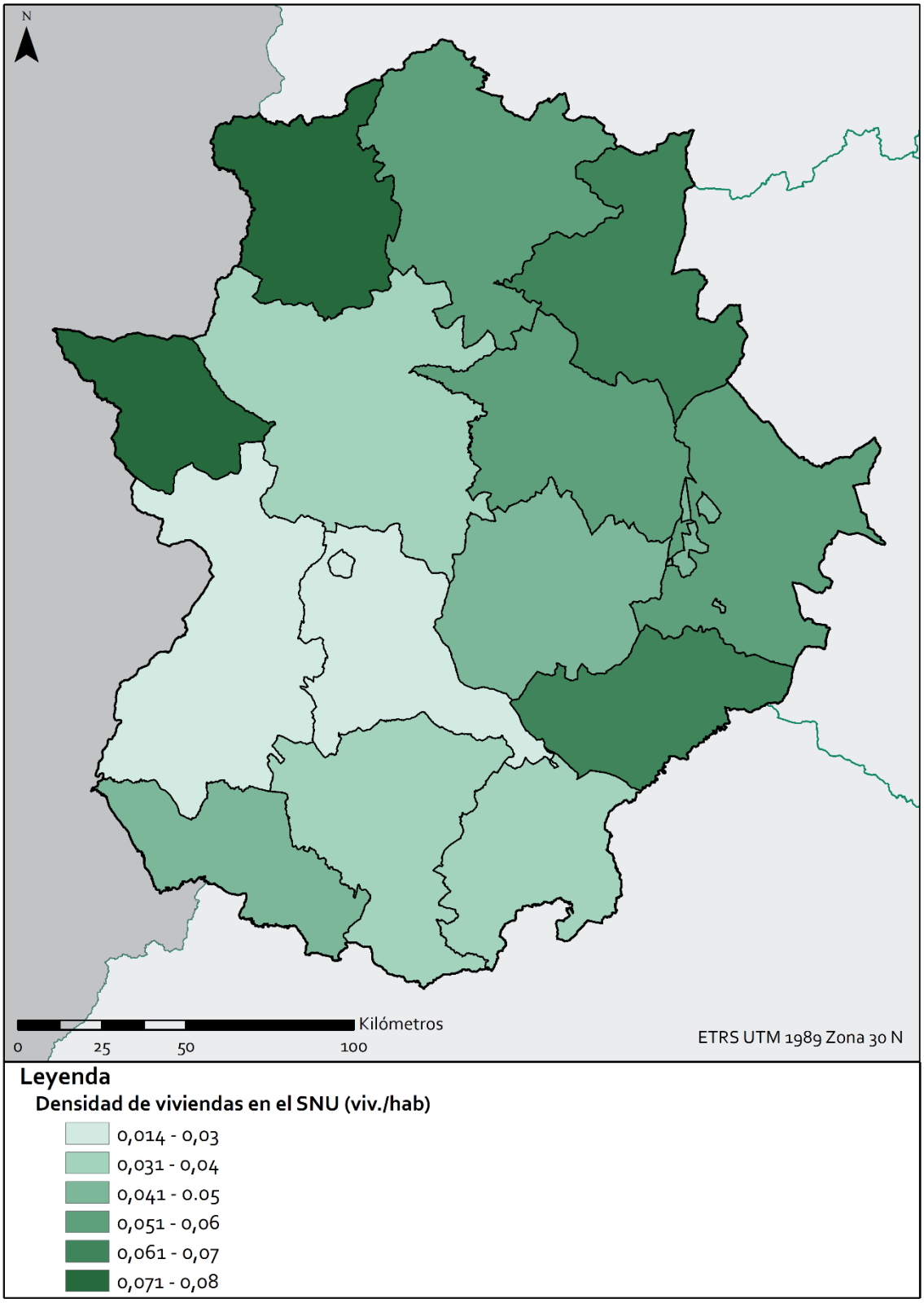


Figura 174. Densidad comarcal de viviendas en el SNU por habitantes.
Fuente: elaboración propia.

A pesar de las cauciones expuestas en la lectura de los datos, sí existen estrechas relaciones entre la funcionalidad de los nodos y la población que albergan. El éxodo rural, aun siendo muy vigoroso, ha impactado generalizadamente a la región (excepción hecha de algunos nodos como las capitales), por lo que aquellos que tenían una mejor situación demográfica de partida, ahora siguen manteniendo una centralidad funcional en su reducido contexto territorial.

Dentro de un análisis comarcal, el desarrollo rururbano más pretérito (previo al periodo democrático o surgido principalmente en sus primeros años) y la intensa despoblación rural de algunos ámbitos desde entonces, provocan que comarcas como las de Valencia de Alcántara, Coria o Castuera, se sitúen a la cabeza a la hora de medir la densidad de viviendas en función de la población existente (Figura 174). En estos ámbitos, la probabilidad de que la ocupación de residencias la realicen emigrantes retornados o sus descendientes, por periodos vacacionales, aumenta. En el extremo contrario están las comarcas pertenecientes a las capitales provinciales y autonómica, los núcleos urbanos de mayor entidad, en las que el desarrollo rururbano tiene mayor vigencia y actualidad, creciendo en paralelo al aumento demográfico.

Esas reminiscencias del pasado expuestas tienen ejemplos paradigmáticos en el nivel municipal. Así, se observan claramente en municipios como Valencia de Alcántara, donde a pesar de la pérdida de buena parte de su papel funcional, el desarrollo rururbano es muy destacado y sobresalta si lo comparamos con la población que actualmente albergan sus núcleos. Las improntas funcional y causal se observan si escapamos del análisis municipal, para elevar el ámbito de estudio a las delimitaciones comarcales propuestas (Figura 175).

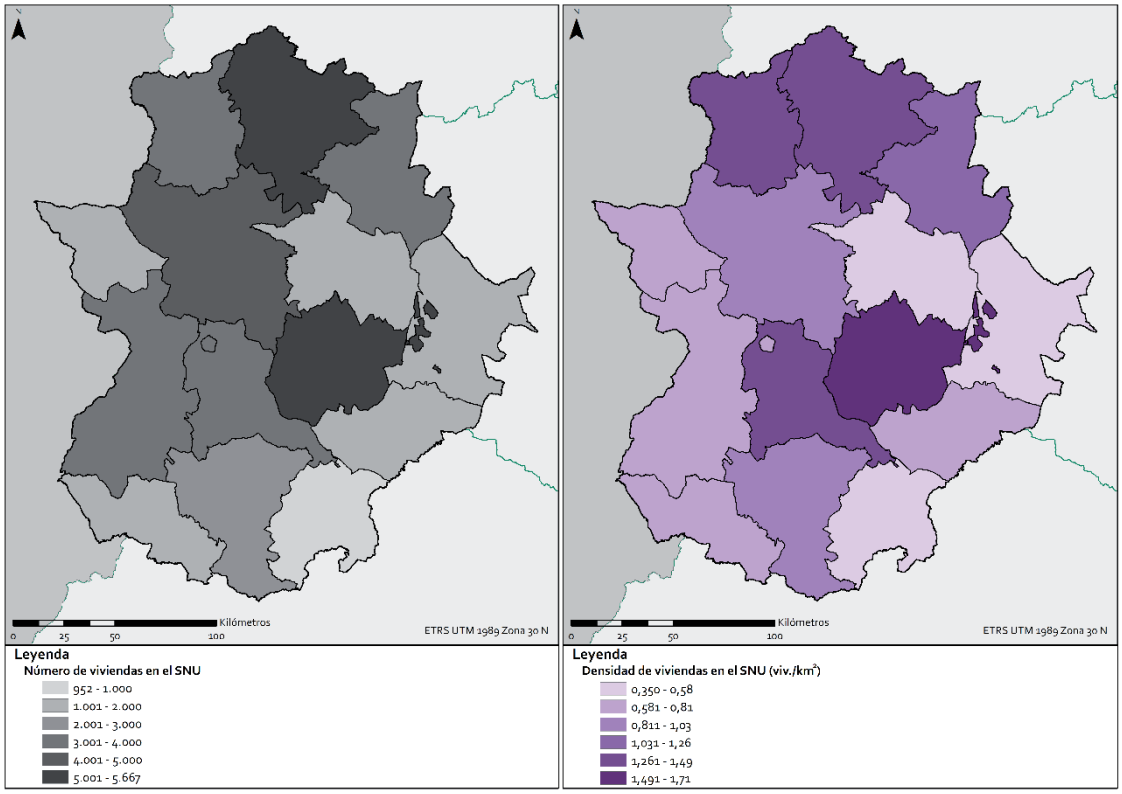


Figura 175. Número de viviendas en el SNU (izquierda) y densidad de viviendas por superficie (derecha). Fuente: elaboración propia.

Dentro de este análisis exclusivamente cuantitativo destacan las macrocomarcas de Plasencia y Don Benito-Villanueva de la Serena (Tabla 67). En el primer caso, la influencia del atractivo ambiental y paisajístico de la zona norte de Extremadura es el elemento definidor de la gran ocupación rururbana. Bien es cierto que el fenómeno también cobra gran importancia en Plasencia, como nodo articulador de toda la parte septentrional de la región. Si se combina el estudio con la superficie afectada, el desarrollo rururbano mantiene también unos niveles muy altos en la comarca de Mérida y Coria. Estas últimas suman un elevado número de construcciones al territorio, fundamentalmente apoyado en la construcción en zonas de regadío, y en el caso de la comarca cauriense, por la combinación de este factor con la presencia de espacios con altos atractivos turísticos.

Tabla 67.

Reparto por macrocomarcas y comarcas funcionales del desarrollo rururbano en el SNU.

Comarca funcional	Nº de viviendas	Densidad de viviendas (viv./km²)	Macrocomarca	Nº de viviendas	Densidad de viviendas (viv./km²)
Plasencia	5.666	1,46	PLASENCIA	12.296	1,32
Navalmoral de la Mata	3.377	1,15			
Coria	3.253	1,30			
Cáceres	4.126	0,84	CÁCERES	6.621	0,70
Trujillo	1.325	0,45			
Valencia de Alcántara	1.170	0,70			
Badajoz	3.237	0,76	BADAJOZ	4.799	0,76
Jerez de los Caballeros	1.562	0,77			
Mérida	3.721	1,43	MÉRIDA	7.415	0,92
Zafra	2.742	0,86			
Llerena	952	0,42			
Don Benito-Villanueva de la Serena	5.217	1,71	DON BENITO-VILLANUEVA DE LA SERENA	8.115	0,96
Castuera	1.770	0,79			
Herrera del Duque	1.128	0,35			

Fuente: elaboración propia.

La siguiente comarca destacada es la de Navalmoral de la Mata, que al igual que en la comarca de Coria, aparecen de manera simultánea espacios de alto atractivo turístico en sus zonas norteñas (La Vera y Sierra de Gata, respectivamente), y un importante desarrollo económico superior a la media regional en sus zonas bajas y llanas (al sur), debido al aprovechamiento agrícola de regadío. De forma particular, la comarca de Navalmoral de la Mata se ve influenciada también por la excelente accesibilidad con respecto a los núcleos emisores de población (Madrid, como centro aglutinador de buena parte de la emigración extremeña) y la existencia de una Central Nuclear (única en el ámbito regional), que provoca un alza del nivel socioeconómico de la zona, ya sea de manera directa o por la reactivación económica, que ésta genera, de otros sectores.

Si el análisis vuelve a una escala macrocomarcal, la combinación de tres centros urbanos relevantes, espacios de alto atractivo paisajístico y zonas de regadío (y su correspondiente índice de desarrollo económico), confieren al territorio capitalizado por Plasencia la mayor

relevancia en cuanto a desarrollo rururbano se refiere. En ella se concentran casi un tercio del total de viviendas en el SNU de Extremadura (31,33%).

La macrocomarca de Don Benito-Villanueva de la Serena presenta también unas características similares a estos ámbitos comarcales recién analizados (descartado el atractivo turístico), aunque la impronta real de éstas sólo se manifiesta en la comarca de Don Benito-Villanueva de la Serena (la de mayor densidad de viviendas en SNU), mientras que el fenómeno rururbano en Castuera y Herrera del Duque parece ser un reflejo del decaimiento generalizado de los municipios de sus comarcas. De este modo, el menor aporte de estas dos últimas comarcas, con respecto a la que alberga la capitalidad macro-comarcal, hace que este ámbito ocupe el segundo puesto a nivel regional, concentrando un quinto de todas las viviendas en el SNU de Extremadura (20,68%). Este contexto geográfico, especialmente el de los municipios cercanos a su doble cabecera comarcal, se encuentra dentro de los que mayores índices socioeconómicos ostentan en la CCAA. La agricultura de regadío y la inicial trasformación de las cosechas en productos, a través de la agroindustria, han impulsado la economía y afianzado a sus capitales como los centros de servicios y comerciales más importantes de la región. Una topografía favorable y un elevado reparto de la tierra ha permitido la multiplicación del desarrollo urbano disperso.

En ambas macrocomarcas sucede una competencia por el espacio. Esto nos sitúa ante una paradoja, pues una de las consecuencias del crecimiento económico basado en la actividad agraria de regadío, pugna y gana terreno a la actividad productiva que ayuda a generarla. La prescripción de las infracciones y la consolidación legal de estas edificaciones impedirán reducir el terreno agrícola perdido. La dispersión edificatoria invalidará una mayor superficie, especialmente si tenemos en cuenta que cada vivienda sirve de acicate a la construcción de otras (efecto contagio). En una situación similar se encuentran las comarcas de Mérida y Badajoz, donde los niveles de desarrollo rururbano son también muy notables, aunque el estudio macro-comarcal (que contiene ámbitos meridionales sin regadío y con menor desarrollo edificatorio) diluye el resultado promedio.

Este análisis macro-comarcal pierde parte de su sentido a nivel comparativo en el caso de los ámbitos que acogen a las capitales provinciales y autonómica, ya que su irradiación urbana se contiene dentro de sus propios municipios y comarca (entre ellas colindantes) y rara vez sobrepasa estos ámbitos. De este modo, la macro-comarca de Badajoz es la que representa el porcentaje más bajo dentro de este nivel de análisis y la macrocomarca de Cáceres la penúltima en este listado. Estos resultados ocultan, de alguna forma, que el municipio de Badajoz es la tercera localidad de Extremadura con más viviendas en el SNU y la comarca de Cáceres la tercera de entre las 14 que componen la CCAA, y su capital, el segundo municipio con más viviendas en SNU de toda la región.

Por otro lado, una visión integral y simultánea de todos los niveles desvela que la ostentación pretérita de la propiedad de la tierra resulta fundamental para determinar la forma y magnitud de la propagación del fenómeno rururbano. Así, el poder de atracción migratoria de las capitales es superior al de los núcleos urbanos más pequeños, lo que significa que los efectivos poblacionales llegados no tendrán la propiedad de la tierra en los entornos más próximos y tendrán que acudir a un mercado de compraventa. La alternativa a esto promueve la

deslocalización urbana, que se producirá en espacios más alejados, como los del municipio de origen de los nuevos pobladores de las ciudades (distancias que no permiten un movimiento pendular diario), reduciendo el volumen rururbano de los grandes centros urbanos. El primer supuesto tiene en la ciudad de Badajoz un ejemplo, dónde el desarrollo rururbano es dependiente no sólo de su población tradicional sino de los efectivos demográficos que poco a poco han ido llegando a la ciudad desde todas partes de Extremadura. Así, en municipios de este tipo es donde únicamente se observa un mercado de compra-venta de parcelas (y consecuente parcelación ilegal) para uso residencial en el SNU, aunque éste es todavía muy escueto.

Otros municipios más pequeños, pero relevantes en el contexto regional, como Don Benito, Villanueva de la Serena, Navalmoral de la Mata o Zafra, beben demográficamente de las localidades más próximas. Esto significa que, aun cuando los efectivos poblacionales hayan fijado su residencia habitual en la capital comarcal, su deslocalización residencial no tendrá lugar en el término municipal capitalino, sino en el municipio de origen, que por su proximidad permitirá desplazamientos pendulares de fin de semana, y en ocasiones, diarios. No obstante, la apetencia por una segunda residencia se sigue extendiendo, por lo que, ante la falta de la propiedad, cualquier entorno es válido para incorporarse al mercado inmobiliario. Situaciones de este tipo se viven en municipios como Almendralejo, cuya deslocalización urbana está presente tanto en su término municipal (principalmente de manera irregular) como en el de municipios vecinos, incluso tomando vías legales (la constitución de una URCA en Solana de los Barros así lo demuestra).

8.2. LOCALIZACIÓN Y EMPLAZAMIENTO

El conocimiento de la localización de todo el desarrollo rururbano (conjuntos y viviendas aisladas) resulta imprescindible para medir en un primer momento el impacto generado, las posibilidades de revertir las consecuencias negativas a través de la ordenación e, incluso, determinar el grado de responsabilidad y la capacidad de las AAPP para actuar contra las construcciones irregulares.

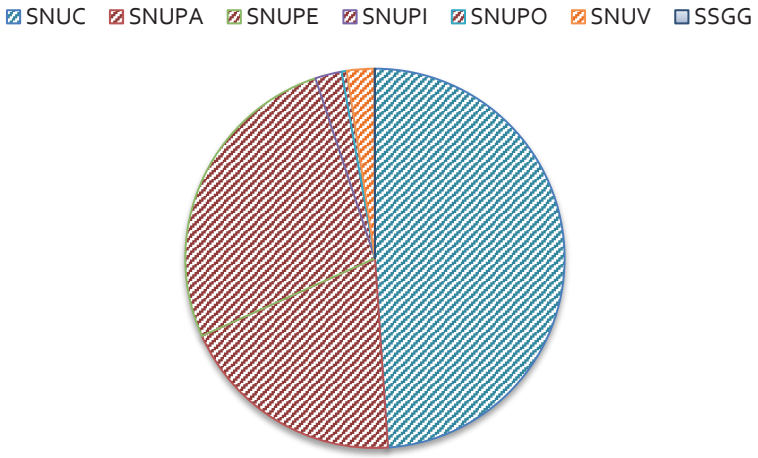
8.2.1. La relación entre la rururbanización y el planeamiento urbanístico

El análisis cruzado entre el desarrollo urbano fuera de los límites del SU y SUB debe tener en cuenta que la ocupación del territorio es un proceso progresivo que se superpone sobre una evolución escalonada, por fases y desigual, del planeamiento urbanístico en toda Extremadura. Así, las condiciones vigentes pueden ser diferentes a las imperantes en el momento de constitución de lo edificado, lo que dificulta un estudio simultáneo.

El loteo por categorías urbanísticas actuales de suelo resulta muy equilibrado (Figura 176), incluso si consideramos que el SNUV se puede integrar en su mayor parte, conceptual y legalmente, dentro de la categoría de SNUC. El resultado de cruzar la base de datos edificatoria con la surgida de la digitalización del planeamiento urbanístico vigente en Extremadura muestra cómo 20.118 viviendas, más de la mitad de las edificadas (51,26%), se sitúan en zonas de rápida prescripción de las infracciones y/o delitos, es decir, el SNUC (19.196 viviendas) y el SNUV (922 residencias). La consecuencia principal de este hecho, teniendo en cuenta la

datación de la información suministrada, es la incapacidad de actuar contra estos desarrollos (aun siendo en su mayoría irregulares) y, por lo tanto, su permanencia *sine die* en el territorio.

No obstante, hay que tener en cuenta que éste indicador no resta gravedad a la ocupación territorial, ya que este tipo de categorización urbanística vigente obedece a la incapacidad de instrumentos arcaicos, como los PDSU, para proveer de otra al suelo más acorde a la realidad. En este supuesto se encuentran 6.173 viviendas repartidas entre 116 municipios. A éstas se deben sumar otras 355 construidas en municipios sin planeamiento urbanístico. La duda sobre una correcta clasificación y categorización urbanística se puede extender incluso a los instrumentos más arcaicos, como las NNSS y los PGOU, reguladores de unas condiciones que pueden haber cambiado.



SNUC	**SNUP**					**SNUV**	**SSGG**
48,91	48,71	*SNUPA*	*SNUPE*	*SNUPI*	*SNUPO*	2,35	0,03
		19,38	26,63	2,27	0,44		

Figura 176. Reparto del desarrollo rururbano por clases y categorías de suelo.
Fuente: elaboración propia.

Como un indicador fehaciente de estas discrepancias aparece el hecho de que hasta 2.409 viviendas construidas en SNUC/SNUV se encuentran ubicadas en zonas protegidas única y exclusivamente por afecciones sectoriales ambientales[109]. Una relación que está compuesta por edificaciones ubicadas en municipios con figuras de planeamiento de todo tipo, incluso PGM adaptados a la ley del suelo vigente.

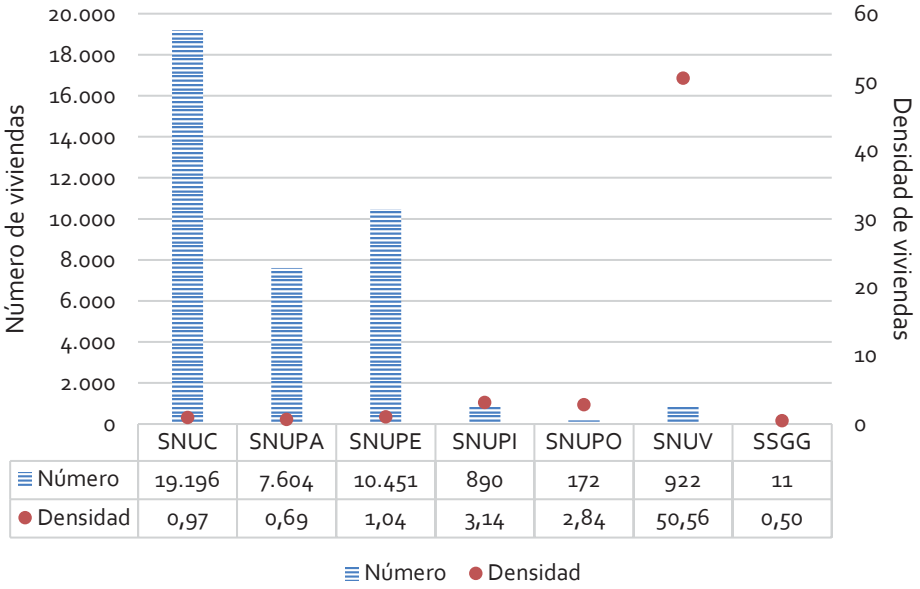
En el extremo opuesto, como signo de correspondencia urbanística y sectorial encontramos 3.008 residencias en las que su clasificación como SNUP coincide con una protección sectorial. No obstante, el planeamiento urbanístico realiza análisis del territorio mucho más restrictivos,

[109] El análisis espacial se realiza sobre una cartografía de polígonos en la que están representadas las viviendas. Debido a la posición tangente o secante de algunas de éstas sobre distintas clases y categorías de suelo, se ha optado por incluirlas únicamente en la más restrictiva para con el uso residencial. Esta situación provoca que, al número de viviendas en el supuesto indicado en el texto, debamos sumar otras 61 en la que parte de su planta se encuentra en SNUP y otra parte en SNUC, pero bajo una afección sectorial, cumpliendo parcialmente como edificación el requisito marcado.

por lo que la protección alcanza a una porción mayor del territorio y, por ende, a más viviendas. En este último supuesto se encuentran 16.109 residencias en toda Extremadura[110].

Todas estas edificaciones, que en total suman 19.117 viviendas (a las que se deberían añadir las 11 que ocupan SSGG), quedan pendiente de una actuación administrativa (regional o municipal), toda vez que los posibles delitos han prescrito para los promotores y propietarios. En este sentido, la imprescriptibilidad de las infracciones administrativas sobre SNUP abre un margen de actuación que, de no haber un recurso judicial y sentencia contraria, podrían acabar en la demolición de lo construido por los responsables, o de manera subsidiaria, por la Administración.

La ocupación diferencial entre clases y categorías urbanísticas (Figura 177) obedece a una desigual representación superficial, ya que las densidades de viviendas son muy parejas. Sin embargo, sí destaca sobremanera la influencia del SNUV, creado *ad hoc*, y también la ocupación del SNUP de Infraestructuras (SNUPI). Este último hecho se debe, posiblemente, no sólo a una escasa representatividad territorial de esta categoría, sino a la importancia que las vías de comunicación tienen para el fenómeno rururbano y el exiguo respeto a las líneas límite de edificación marcadas. La desactualización del planeamiento encubre un mayor grado de indisciplina urbanística con respecto a esta afección sectorial.



	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG
Número	19.196	7.604	10.451	890	172	922	11
Densidad	0,97	0,69	1,04	3,14	2,84	50,56	0,50

Figura 177. Reparto y densidad del desarrollo rururbano por clases y categorías de suelo.
Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la ocupación del SNUP Estructural evidencia la competencia entre usos productivos y el residencial. Como ya hemos acentuado anteriormente, esta rivalidad por la ocupación del espacio es especialmente preocupante en las zonas de regadío de Extremadura, las más ricas de la región, en buena medida por razón de ese uso agropecuario.

[110] Al igual que en el ejemplo anterior, existen porciones de viviendas construidas que, a diferencia de la superficie restante, se encuentran construidas en terrenos protegidos, de manera combinada, por el planeamiento urbanístico y las afecciones sectoriales. En esta situación hay 54 residencias.

Ese duelo entre la productividad de las actividades económicas y la improductividad residencial (reforzada por el uso estacional y desvinculado de la vida y, en cierta medida, del circuito económico local) se manifiesta también en la preocupante artificialización de los ENP de Extremadura, escenarios protagonistas de la reactivación económica de las zonas rurales. Aquí la amenaza es doble, por un lado, a los propios valores paisajístico-ambientales declarados y, por otro lado, a las nuevas actividades económicas condicionadas en su emplazamiento por la preexistencia de edificaciones residenciales.

De este modo, el primer supuesto se puede cuantificar en la preocupante existencia de 5.417 viviendas dentro de los límites de los ENP (Red Natura 2000 y RENPEX), mientras que en el segundo deberemos sumar el crecimiento aledaño. De este modo, si utilizamos un área de influencia de 2 km alrededor de las zonas ambientalmente protegidas, descubrimos que a la cifra anterior se deben añadir otras 19.244 residencias. Por lo tanto, de forma preliminar se puede afirmar que la naturbanización, entendida como el atractivo inmobiliario que generan los ENP, se puede estimar en alrededor de 25.000 viviendas en Extremadura (este condicionante puede figurar como principal, secundario o auxiliar para los promotores/propietarios).

Por último, la conceptualización del desarrollo urbano, como un condicionante, no sólo atañe a éste como un elemento que limite la actividad eminentemente productiva, sino incluso al propio desarrollo urbano reglado. Como ya se ha explicitado, la buena conectividad a los servicios es un factor clave a la hora de determinar los emplazamientos, por lo que independientemente de la calidad de las vías, la cercanía a los núcleos de población/nodos de servicio es muy importante. Así, la inmediata corona periurbana (aunque la disposición general no tiene por qué ser radio-concéntrica), estimada en 1 km desde los límites exteriores del SU y SUB, aglutina 18.913 viviendas en toda la región. Este dato absoluto quiere decir que prácticamente la mitad del desarrollo rururbano de la región se establece cercano a los límites urbanos (48,19%).

Este hecho tiene varias lecturas. En primer lugar, el ya citado condicionamiento al crecimiento urbano reglado, compacto, diverso, funcional y productivo. La prescripción de las infracciones dificultará en este caso reordenar de forma óptima los nuevos crecimientos si éstos se producen. En segundo lugar, y combinado con la evolución demográfica de los municipios, este fenómeno producirá el vaciamiento del núcleo y la ocupación dispersa y estacional de sus periferias en un futuro a medio plazo. En tercer lugar, esta disposición espacial es la evidencia clara de que la prestación de servicios resulta fundamental para un desarrollo rururbano que es mono-funcional, y dónde aún no cabe la mezcolanza de usos, pero que por su utilización no permanente no garantiza la propia supervivencia de los servicios que requiere. En cuarto, y último lugar, la adyacencia de los desarrollos urbanísticos al núcleo evidencia la ceguera administrativa, claramente voluntaria (consecuencia de la presión social o no), para con las irregularidades urbanísticas practicadas.

8.2.2. Rururbanización de riesgo

La desatención a una distribución lógica, estudiada y fruto de una actividad profesional que contemple todas las variables sociales, territoriales y temporales tiene unas consecuencias que, en ocasiones, pueden repercutir no sólo en la organización territorial de un espacio, sino

también de una manera muy peligrosa en las personas. Así, la rururbanización en Extremadura ha comprometido la adquisición de una serie de riesgos sobre los que es necesario actuar de manera perentoria.

8.2.2.a. Riesgo de inundación

Los emplazamientos urbanos están ligados históricamente al agua (Segura, 2001), debido a que este elemento se constituye en uno de los recursos vitales para la supervivencia. No obstante, la población ha tenido que asumir y gestionar las posibles consecuencias negativas que entrañaba la ubicación de sus asentamientos. Así, las inundaciones componen un factor de riesgo mensurable en términos sociales, económicos, ambientales y, en ocasiones, humanos.

El análisis y estudio de los riesgos de inundación en España han tenido una prolija repercusión dentro de las cuencas hidrográficas mediterráneas, especialmente relevante en las levantinas, dada la combinación de elementos geomorfológicos (fuertes y súbitas pendientes, próximas a la costa, que originan cauces cortos de caudal intermitente, denominados torrentes) e hidro-climáticos (episodios estacionales irregulares con precipitación copiosa y repentina de lluvias). De la recurrencia de los fenómenos de inundación deriva una alta percepción del riesgo, reforzada por la atención mediática que, a su vez, proviene de la afectación real a personas y actividades económicas.



Figura 178. Efectos de la riada de Badajoz (1997).
Fuente: María José Montero. Diario HOY.

La región extremeña, sin embargo, se encuentra en otro extremo. Su red hidrográfica, que pertenece enteramente a la vertiente atlántica, está protagonizada por cauces largos de caudal variable, pero permanente a lo largo del año, e incluso, muy encajados (Río Tajo), lo que disminuye el riesgo de inundaciones, no así en sus afluentes de la margen derecha, Alagón y Tiétar.

En cambio, en la cuenca del Guadiana los riesgos históricos se dejan sentir cíclicamente, como lamentablemente demostró el episodio de lluvias intensas registradas el 5 y 6 de noviembre de 1997 en Badajoz y otras localidades cercanas, por el que perecieron 25 personas tras el

desbordamiento de los arroyos Rivilla y Calamón (Figura 178). Los riesgos por inundación en Extremadura se concentran fundamentalmente en 4 zonas con características disimiles a las enunciadas y representadas en la cartografía (Figura 179). Éstas abarcan 4 cauces:

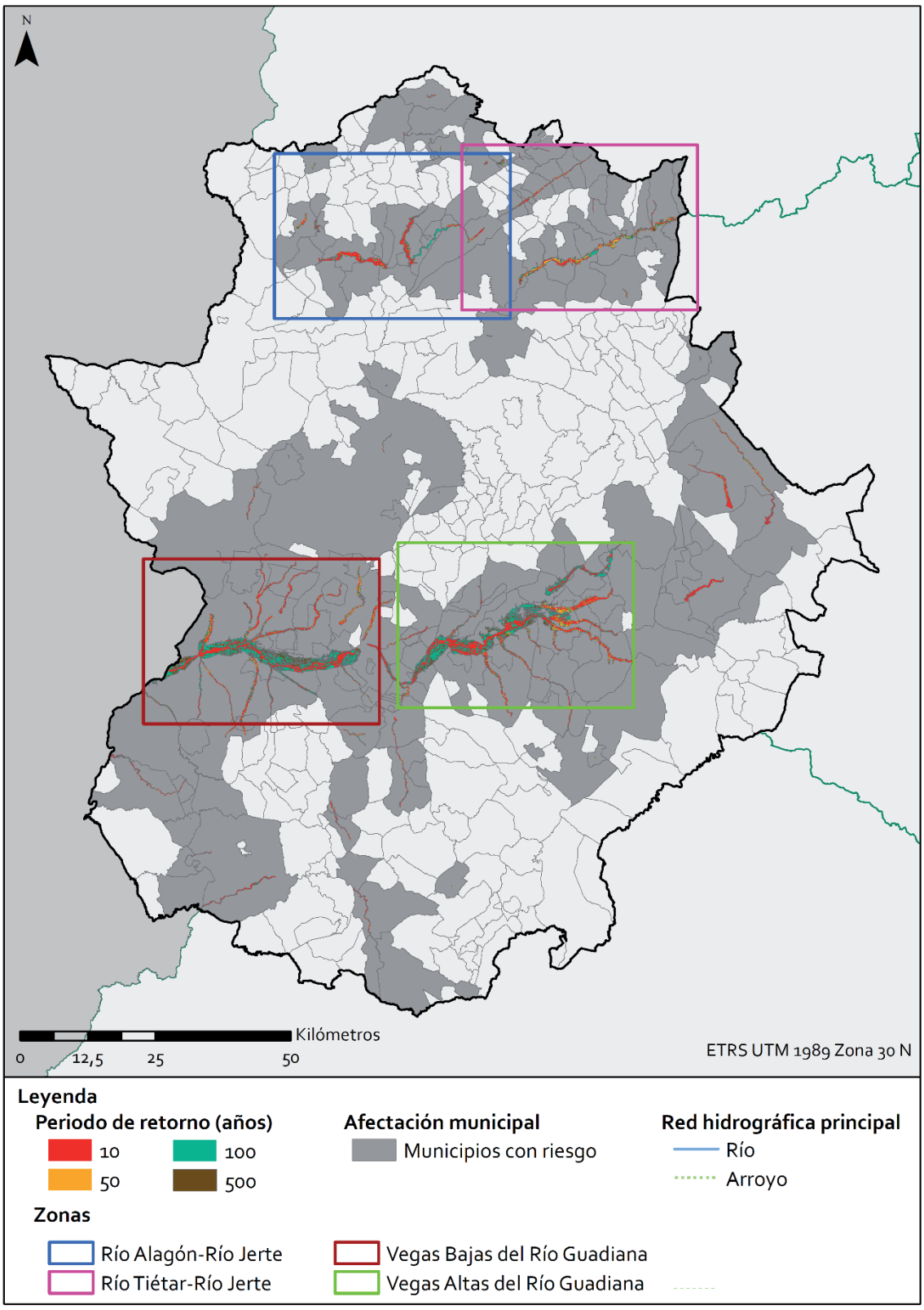


Figura 179. Zonas con mayor concentración de riesgo por inundación de Extremadura.
Fuente: SNCZI. Elaboración propia.

En el norte de la CCAA encontramos tres de los cauces principales (afluentes del río Tajo), repartidos en 2 zonas (Figura 180). En primer lugar, la zona del río Alagón y parte baja del río Jerte, afluente del anterior. El espacio que abarca se caracteriza por pendientes bajas, con un aprovechamiento agrícola de regadío (maíz y tabaco) que se extiende más allá de las llanuras de inundación. En segundo lugar, con una ubicación más oriental, la zona del río Tiétar y parte alta del río Jerte. El cauce del río Tiétar mantiene las características de la zona anterior, con idéntico aprovechamiento productivo (tabaco y pimiento), mientras que la cabecera del río Jerte se distingue por una ribera con mayores pendientes, lo que restringe espacialmente el riesgo.

En la parte central de la región hallamos una sola cuenca con importancia, la del río Guadiana, aunque dividida en dos zonas con características compartidas, como amplias llanuras de inundación y un intenso aprovechamiento agrícola de regadío. Por un lado, la parte de las Vegas Altas, que se extiende desde la zona de grandes embalses pacenses hasta Mérida y donde predomina el cultivo del tomate y el arroz.

Por otro lado, las Vegas Bajas, que ocupa el espacio comprendido entre la capital autonómica y la frontera con Portugal, donde se cultivan productos hortofrutícolas fundamentalmente.

En conjunto, todas las zonas comparten un aprovechamiento agrícola asociado al cauce, bien sea con carácter intensivo o tradicional (cabecera del río Jerte). Esta actividad productiva les ha reportado a estas zonas una ventaja diferencial, que ha repercutido positivamente en los índices demográficos y de actividad económica. Por lo tanto, el entorno territorial donde existe un mayor riesgo de inundación es, también, uno de los más poblados de Extremadura (los 147 términos municipales que presentan posibilidad de inundación albergan el 74,16 % de la población regional).

Esta peligrosa confluencia no es exclusiva de la región extremeña, sino que es una casuística extendida en el resto del país. Así, la situación se erige como un reto para la ordenación territorial y urbanística de España.

Teniendo en cuenta que el riesgo de inundaciones es el más notable de cuantos riesgos naturales afectan al país (Hijós & Zueco, 2004), la atención a los mismos dentro de las normativas urbanísticas ha tenido una larga trayectoria. Según Olcina (2004), el germen de la preocupación por los riesgos dentro del planeamiento lo constituye la primera Ley de Ensanches de Poblaciones en 1864. En ella, se incluye la necesidad de que estudios del medio físico formen parte de la documentación de los proyectos de nueva ocupación del suelo en las ciudades. La evolución desde entonces ha sido constante, hasta la inclusión en la LS98 de la necesidad de clasificar como SNU aquellas zonas con riesgos naturales.

No obstante, el verdadero salto cualitativo proviene de la esfera política europea. Los acuerdos tomados en el seno de la UE han incentivado la puesta en marcha de trabajos técnicos para aminorar los efectos negativos de las inundaciones. De este modo, y en atención a las inundaciones sufridas por varios países miembros, la UE promulgó en el año 2007 la Directiva 2007/60 de evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que posteriormente fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la aprobación del RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

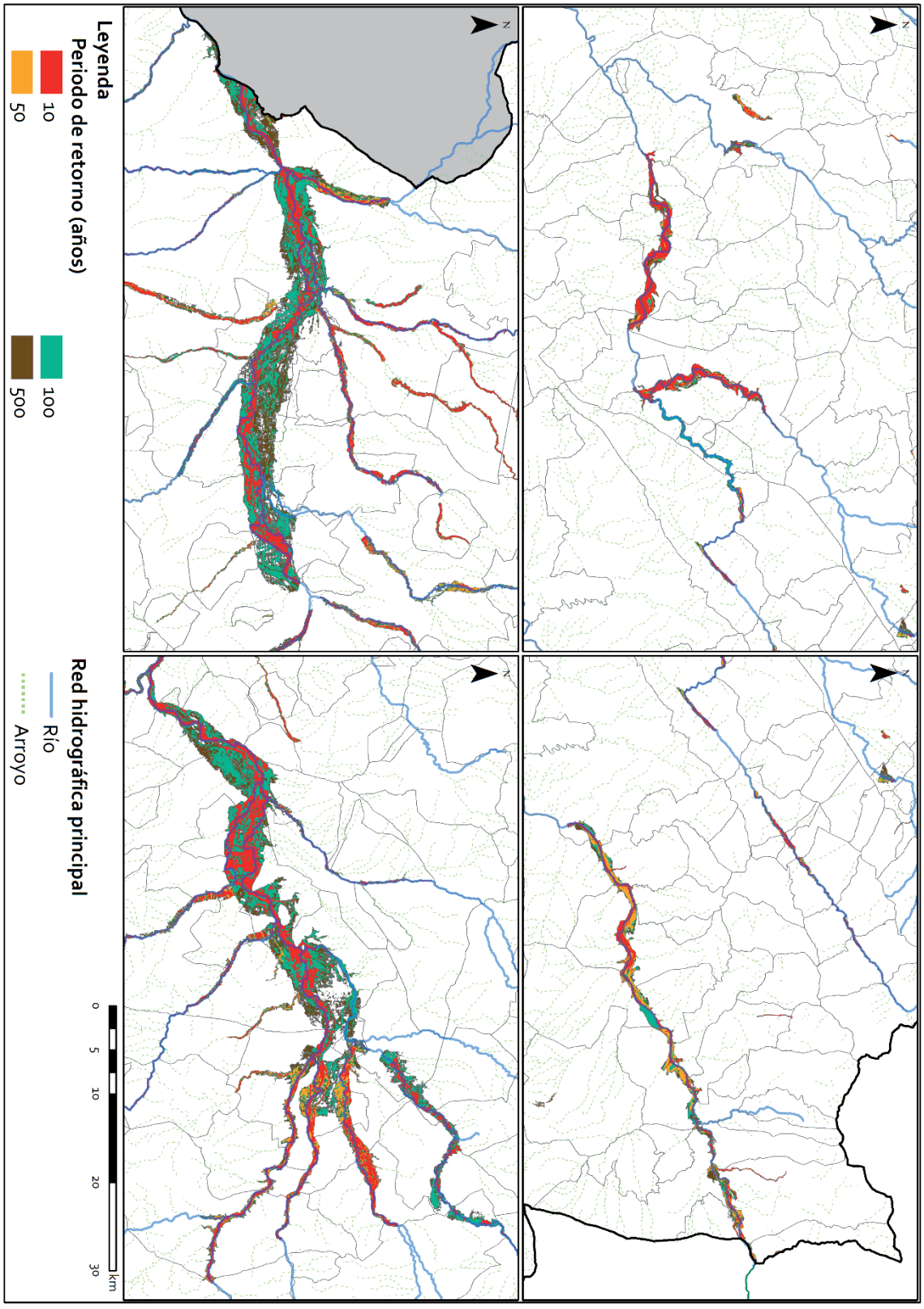


Figura 180. Periodos de retorno de las zonas con mayor concentración de riesgos de Extremadura. Fuente: SNCZI. Elaboración propia.

En términos operativos esto significó, entre otras medidas, la creación de una cartografía a nivel nacional sobre las zonas inundables y su grado de peligrosidad. Esta cartografía completa la producción de mapas de inundabilidad o de peligrosidad en España, cuyo origen se remonta al

último cuarto del siglo XX (Olcina & Díez-Herrero, 2017). Los mapas creados, procedentes del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), dividen en 4 demarcaciones las zonas de inundación, que se corresponden con los periodos de recurrencia estimados, a los que asigna un nivel de riesgo. Según la guía metodológica (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011), que organiza en 3 niveles la probabilidad de recurrencia, las zonas son las siguientes:

- Inundabilidad muy alta: terrenos que con alta probabilidad se verían afectados por inundaciones con una recurrencia menor o en torno a 10 años.
    - Zona con alta probabilidad de inundaciones (T=10 años).
- Inundabilidad alta: terrenos que con alta probabilidad se verían afectados por inundaciones con una recurrencia comprendida entre 10 y 100 años.
    - Zona de inundación frecuente (T=50 años).
- Inundabilidad media-baja terrenos que con alta probabilidad se verían afectados por inundaciones con una recurrencia que se estima entre 100 y 500 años.
    - Zona con probabilidad media u ocasional (T=100 años).
    - Zona con probabilidad baja o excepcional (T=500 años).

A nivel superficial, las zonas con probabilidad de inundación ocupan 782,86 km², lo que significa apenas un 1,88% del territorio regional (Tabla 68). Estas zonas se van solapando, a excepción de las estimadas con mayor precisión, es decir, las que contemplan un periodo de recurrencia de 10 y 50 años. De este tratamiento metodológico, se extrae que, dentro de Extremadura, 329,53 km² están en riesgo muy alto de sufrir inundaciones.

Tabla 68.
Afectación del riesgo de recurrencia de las inundaciones a las edificaciones en SNU.

	Tiempo de recurrencia			
	T=10	**T=50**	**T=100**	**T=500**
Superficie (km²)	329,53	254,40	603,20	782,86
Viviendas	350	585	1.026	1.671
Posibles viviendas	10	20	40	77
Edificaciones auxiliares a vivienda	520	796	1.528	2.516
Otras	1.816	2.058	5.082	7.816
Total	2.696	3.459	7.676	12.080

Fuente: SNCZI. Elaboración propia.

Si realizamos un análisis cruzado entre la base de datos de la presente tesis doctoral y la ofrecida por el SNCZI, obtenemos que 12.080 edificaciones están en riesgo de estar afectadas por inundaciones. De manera precisa, 2.696 ocupan las zonas de mayor peligrosidad (T=10), 3.459 se ubican en zonas de peligrosidad alta (T=50) y 7.676 están edificadas en zonas de peligrosidad media (T=100).

Por cuestiones que afectan específicamente a la temática tratada en la tesis doctoral, pero también por una mayor exposición ante el riesgo (el uso residencial, aun siendo secundario,

significa un mayor tiempo de utilización de las edificaciones en relación a otras actividades, incluso las productivas), la presencia de viviendas en estas zonas es especialmente peligrosa. Los datos muestran que 1.671 edificaciones con uso residencial se encuentran amenazadas por riesgo de inundación en toda Extremadura. La atención sobre todas ellas debe ser prioritaria, pero, además, inmediata en los casos que atañen a las zonas de mayor peligrosidad (350 viviendas). La cartografía muestra cómo los cauces y masas de agua son un atractivo inmobiliario dentro del SNU, por lo que existen algunos ejemplos de grandes conjuntos de viviendas amenazados al máximo nivel contemplado (Figura 181).

Si analizamos la impronta de la directiva europea al respecto, observaremos que su eficacia real ha sido muy escasa. En el corto periodo de tiempo transcurrido desde 2006 a 2013 se han edificado en zonas de riesgo 210 viviendas, lo que supone un 12,57% del total. De ellas, 31 ocupan zonas de máxima peligrosidad, mientras que 67 se ubican en zonas de inundación frecuente y 121 en zonas con probabilidad media u ocasional. La acotación del estudio al periodo de vigencia de la LSOTEX muestra la construcción de 327 viviendas en zonas amenazadas de inundación. Este dato evidencia, de nuevo, la insuficiente labor de los organismos responsables de velar por la disciplina urbanística.

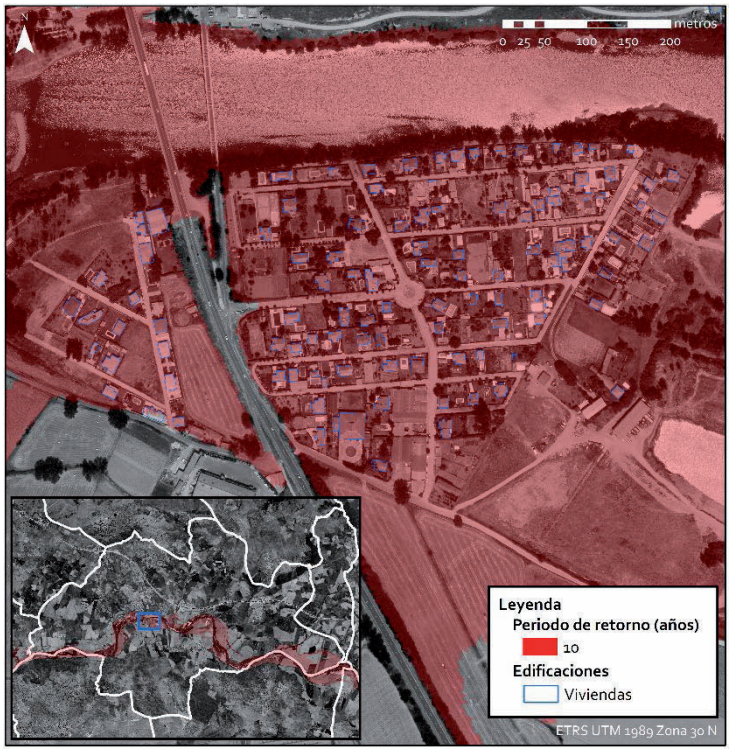
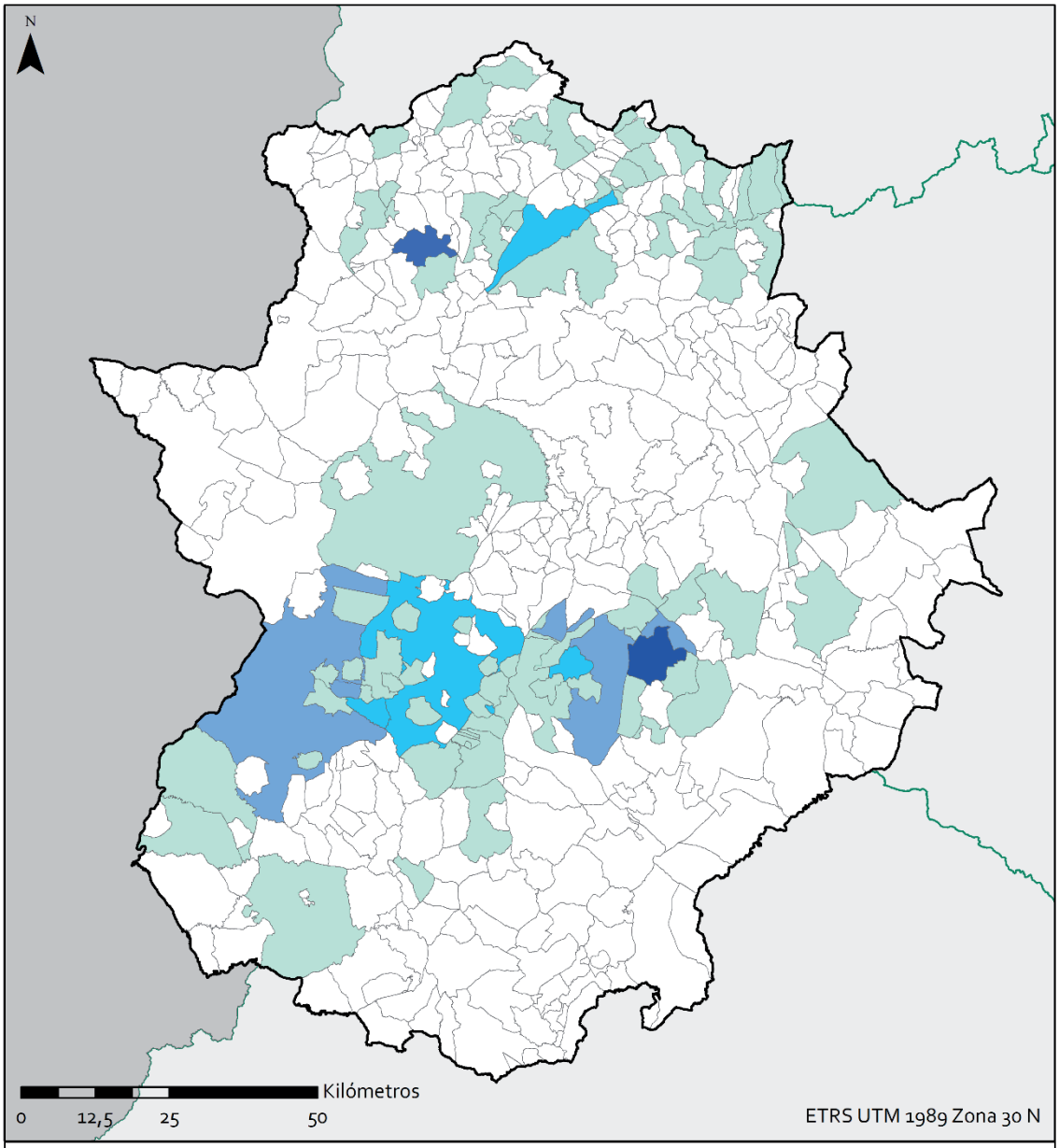


Figura 181. Urbanización "La Isla" (Coria). Ocupación residencial de zonas en riesgo máximo de inundación.
Fuente: SNCZI. Elaboración propia.

El estudio pormenorizado de los enclaves deberá determinar las soluciones propuestas para cada uno (Figura 182), sin descartar entre ellas el derribo de lo edificado, aunque valorando también otras soluciones que logren mitigar el nivel de peligro. No obstante, ante el riesgo vital que este emplazamiento supone, la decisión de las AAPP sólo debe estar guiada por la obligación de garantizar la integridad de las personas que habitan los inmuebles.



Municipio	Número de viviendas
Villanueva de la Serena	248
Coria	161
Don Benito	146
Badajoz	140
Valdelacalzada	127
Medellín	95
Casas del Castañar	88
Mérida	62
Lobón	56
Plasencia	51

Figura 182. Número de viviendas en riesgo de inundación por municipios extremeños.
Fuente: elaboración propia.

En un segundo plano en términos de relevancia y temporalidad ejecutiva, aunque importante de cara al futuro, se encuentra la adecuación del planeamiento a las exigencias que provienen de esta cartografía de riesgos. Si bien la desaparición total de las construcciones es imposible

y, además, inadecuada (infraestructuras y edificaciones vinculadas a un uso productivo), sí debe ser suprimido el uso residencial de la relación de actividades autorizables en estas zonas. La vía para conseguir este objetivo pasa por una adaptación de todos los instrumentos de planificación urbanística a la LSOTEX.

Esta actualización no debe corresponderse con una clasificación automática de estos ámbitos como SNUP, pues existen zonas de riesgo dentro de los cascos urbanos que serán difícilmente suprimibles de esta clase de suelo. En estos casos, se deben ofrecer soluciones técnicas de aminoración de daños y estrategias de redistribución de usos (ubicación de zonas verdes y libres en los espacios urbanos inundables). Fuera de los terrenos del SU y SUB mencionados, sí debería ser obligatorio su clasificación como SNUP, evitando radicalmente la posible construcción legal de viviendas. De este modo, la responsabilidad sobre la presencia o no de nuevas construcciones residenciales en zonas de riesgo recaería sobre los mecanismos de control de la legalidad urbanística.

Tabla 69.
Núcleos de población afectados por riesgo de inundaciones en Extremadura.

Municipios		
Acedera*	La Albuera	Ribera del Fresno
Alconchel	La Haba	Santiago del Campo
Aldea del Cano	La Nava de Santiago	Talavera la Real
Aldeanueva del Camino*	La Roca de la Sierra	Táliga
Aliseda	Madrigal de la Vera*	Tejeda de Tiétar
Aljucén	Madrigalejo	Tornavacas
Almendralejo*	Medellín	Torremayor
Arroyo de San Serván*	Mengabril	Torremejía*
Badajoz*	Mérida*	Torremocha
Cabezuela del Valle	Mohedas de Granadilla	Torrejón el Rubio
Cáceres*	Montehermoso	Trujillanos
Calamonte	Montijo*	Valdelacalzada*
Cerezo	Moraleja	Valdelacasa de Tajo
Coria	Navaconcejo*	Valdetorres*
Don Benito*	Navalmoral de la Mata	Villagarcía de la Torre
Esparragosa de la Serena	Nuñomoral	Villagonzalo
Gargantilla	Pinofranqueado	Villanueva de la Serena*
Hervás	Plasencia*	Villanueva de la Vera
Higuera de Vargas	Puebla de la Calzada*	Villar de Rena*
Jerez de los Caballeros	Pueblonuevo del Guadiana*	Zarza de Granadilla
Jerte	Rena	
* Con SU y SUB afectado por riesgo de inundaciones.		

Fuente: elaboración propia.

La situación actual dista mucho de corresponder con lo expuesto. Las zonas inundables afectan a 62 núcleos de población, es decir, al SU de estos municipios (Tabla 69). De entre ellos, 19 ven afectadas también las zonas de expansión urbana, los terrenos clasificados como SUB. En términos superficiales esto significa un total de 1.645,09 ha (941,30 ha del SU y 703,79 ha del

SUB). Por la proximidad del riesgo y la densidad edificatoria de estos espacios, la vigilancia debe resultar recurrente y minuciosa.

Por otro lado, en lo que atañe al SNU, existen claras discrepancias entre la aptitud que las figuras de planeamiento otorgan a los terrenos y el nivel de riesgo que estos tienen. Así, dentro del ámbito estudiado existen 14.843,64 ha clasificadas como SNUC (Figura 183), repartidas en 88 municipios. El análisis del planeamiento muestra resultados preocupantes al respecto. Los datos indican que la adaptación a la LSOTEX no garantiza un respeto a los niveles de peligrosidad expuestos en la cartografía del SNCZI, pues 14 municipios con un PGM vigente presentan esta casuística[111]. El resto de municipios se encuentra inadaptado a la ley autonómica, aunque particularmente alarmante resulta la situación de 27 de ellos, en los que no existe figura de planeamiento[112] (2) o ésta es un PDSU[113] (25). Otros municipios se reparten entre los que tienen un PGOU vigente[114] (4) y unas NNSS[115] (43). Independientemente de la figura que éstos mantengan, la reclasificación de los terrenos a SNUP debe resultar prioritaria de cara a la próxima modificación o renovación de la misma.

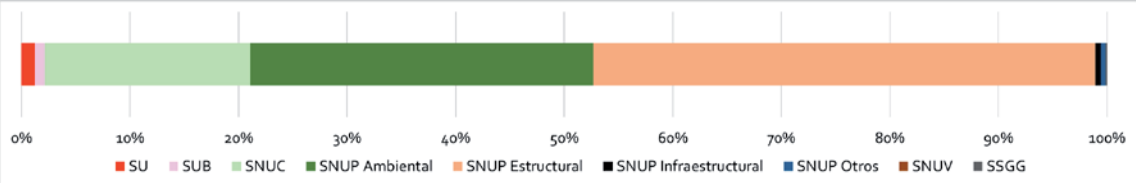


Figura 183. Reparto superficial (porcentaje) de las clases urbanísticas de suelo.
Fuente: elaboración propia.

La clasificación y categorización urbanística del suelo en Extremadura exponen de manera palmaria las viviendas a los riesgos de inundación. Este hecho se constata por la concomitancia espacial entre SNUV y zonas inundables. No obstante, este hecho reviste especial gravedad en aquellos supuestos en los que esta clasificación delimita núcleos tradicionales (Collado de la Vera y Jaraíz de la Vera), y en los que se permite una consolidación y ampliación del uso residencial (Casas del Castañar y Valdastillas). En el primer caso, medidas como la reclasificación de los terrenos no supondrían una solución decisiva, puesto que las viviendas están consolidadas desde hace décadas. La aplicación de medidas propias del SU serían las que

[111] Alange, Badajoz, Don Benito, El Torno, Madrigal de la Vera, Navalmoral de la Mata, Plasencia, Quintana de la Serena, Táliga, Torrejoncillo, Valdelacasa de Tajo, Villanueva de la Serena, Villar de Rena y Zalamea de la Serena.
[112] Baños de Montemayor y Guadalupe.
[113] Alcollarín, Aldehuela de Jerte, Alía, Aliseda, Caminomorisco, Casar de Palomero, Casas de Don Gómez, Casatejada, Don Álvaro, Esparragosa de la Serena, Gargantilla, Gata, Huélaga, La Granja, Magacela, Mengabril, Morcillo, Nuñomoral, Pinofranqueado, Portaje, Puebla del Prior, Riolobos, Santiago del Campo, Valdeobispo y Villar del Pedroso.
[114] Almendralejo, Mérida, Pueblonuevo de Guadiana y Zafra.
[115] Alburquerque, Alconchel, Aldea del Cano, Aljucén, Arroyo de San Serván, Calera de León, Campanario, Carcaboso, Cerezo, Cordobilla de Lácara, Coria, Fuente de Cantos, Fuente del Maestre, Guijo de Galisteo, Hervás, Jerez de los Caballeros, La Albuera, La Coronada, La Haba, La Nava de Santiago, La Roca de la Sierra, La Zarza, Medellín, Monesterio, Montehermoso, Montijo, Navalvillar de Pela, Pasarón de la Vera, Ribera del Fresno, San Pedro de Mérida, Santa Amalia, Talarrubias, Talavera la Real, Talayuela, Tejeda de Tiétar, Torremejía, Trujillanos, Valdetorres, Valverde de Mérida, Villagonzalo, Villanueva de la Vera, Villar del Rey y Zarza de Granadilla.

mantendrían el equilibrio entre el uso actual y la necesidad de aminorar los riesgos. En cambio, en el segundo caso, es preciso actuar rápidamente para revertir esa tolerancia residencial, ya que la proliferación consentida de viviendas en estos entornos no hace sino aumentar la exposición de la población ante las amenazas. Por último, debido a la especial aplicación del SNUV en Valverde de Mérida (restrictivo para con el uso residencial), está coincidencia espacial no genera riesgo alguno.

A pesar de lo expuesto, un 78,80% del terrazgo con algún nivel de peligrosidad está clasificado como SNU y categorizado como SNUP. Esto quiere decir que existe una correspondencia aproximada entre la aptitud real de los terrenos y la otorgada por el planeamiento. No obstante, dado el serio riesgo para la vida humana que puede entrañar la eventual crecida de los cauces, parece adecuado que la elevación de estándares requeridos por las diferentes categorías de SNU, se transformen en tajantes prohibiciones para este uso concreto.

En síntesis, la incertidumbre ante el riesgo ya ha sido medida y cartografiada. Esto sitúa a España y, por ende, a Extremadura, en un estadio avanzado para la consecución de mejoras en la gestión del riesgo por inundación. Otras CCAA como La Rioja, País Vasco o Cataluña (Godé, 2009) han promovido planes de espacios fluviales con el objetivo de preservar y mejorar los cauces, lo que repercute en una mejor ordenación territorial. La replicación de esta medida en el contexto regional extremeño no sólo podrá servir para la gestión hídrica, sino como una herramienta más al servicio de los equipos redactores encargados de realizar las figuras de planificación urbanística.

8.2.2.b. Riesgo de incendio

Extremadura, por sus características climáticas, registra un elevado riesgo de incendios en buena parte de su territorio. La variabilidad meteorológica inherente al clima mediterráneo, predominante en la región, se caracteriza por la alternancia de periodos húmedos con un gran intervalo seco en la época estival (Figura 184), que otorga un papel protagonista a los incendios forestales (Chuvieco, Martín, Martínez & Salas, 1998). En términos ecológicos, esto significa la sucesión de etapas de producción orgánica y otras de fuerte estrés hídrico, en las que se genera una importante cantidad de potencial combustible vegetal, necesario para producir el fuego que afecte a las grandes masas forestales.

Ante la recurrencia de estos episodios y el traspaso de competencias en la gestión de estos asuntos por parte del Estado a las CCAA (RD 1594/1984, de 8 de febrero), Extremadura se ha provisto de Planes de Lucha contra los Incendios Forestales (Planes INFOEX[116]) desde el año 1996 (Decreto 54/1996, de 23 de abril), en los que se determina anualmente las épocas de peligro bajo, medio, alto y extremo. Estos planes, implementados por el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, encuentran cobertura legal en las directrices de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura. Esta norma, además, amplía la ordenación forestal gracias a la creación de los Planes de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura (Plan PREIFEX).

[116] El Plan INFOEX se encuentra en la actualidad regulado por el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

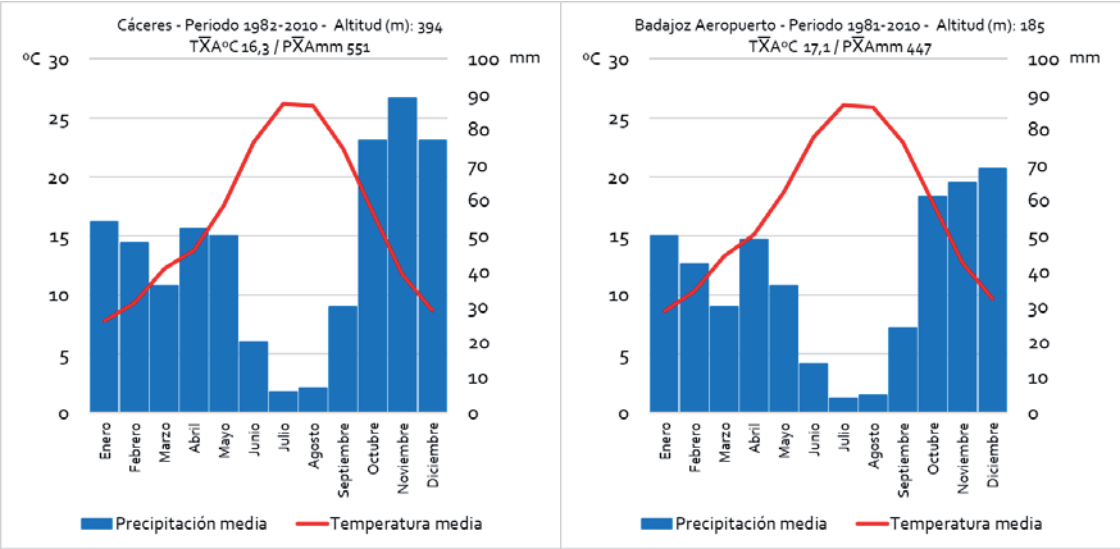


Figura 184. Climogramas de los observatorios de las ciudades de Cáceres (izquierda) y Badajoz (derecha).
Fuente: AEMET. Elaboración propia.

Una de las funciones principales dentro de la legislación autonómica de 2004 es la definición de un incendio forestal (art. 2):

> "Se considera incendio forestal, aquel fuego que se extiende sin control, a superficies que tengan la consideración de montes o terrenos forestales, de conformidad con la legislación forestal, incluyéndose los enclaves forestales localizados en terrenos agrícolas cualquiera que fuere su extensión, con la sola excepción de los árboles aislados".

Si atendemos a esta definición, dentro del periodo democrático, Extremadura ha sufrido 16.552 incendios (Figura 185), en los que se han visto afectadas 529.999,35 ha[117].

La citada legislación autonómica completa la normativa estatal, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y engarza con la regulación de la protección civil, que en lo que atañe específicamente a este tema, se articula a través de la actual Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales, vigente desde 2013.

Los incendios son fenómenos dañinos y peligrosos. De este modo, el riesgo de incendios se entiende desde una doble vertiente. Por un lado, la ambiental, preocupada por la preservación de los ecosistemas y, por otro, la humana. La dispersión edificatoria ha obligado a realizar un sobreesfuerzo para mitigar las consecuencias de los incendios forestales en España y en otros países. Así, el estudio de los riesgos en la interfaz urbano-forestal tiene una gran tradición dentro de varias disciplinas, especialmente en países como EEUU, dónde el éxito de los crecimientos suburbanos ha focalizado la preocupación específica por los fuegos que afectan a esos espacios (Rehm & McDermott, 2010). Los procesos de rururbanización han aumentado la exposición humana al riesgo de incendios en tal grado que, desde esta perspectiva, se han

[117] Esta estadística, que recoge datos desde 1978 hasta 2016, no incluye los conatos de incendio a partir de 1990, es decir, aquellos fenómenos en los que la superficie quemada fue inferior a 1 ha.

elevado estos espacios al nivel de categoría propia, nombrada en el mundo anglosajón como "wild-urban interface" (Stewart, Radeloff, Hammer & Hawbaker, 2007). En estos espacios, mixtura de masas forestales y edificaciones aisladas y dispersas, la amenaza se recrudece. Más allá de los costes directos e indirectos que genera la diáspora residencial, la prevención de riesgos humanos es una tarea imposible de no existir un registro del fenómeno urbanizador, lo que ha venido sucediendo hasta ahora.

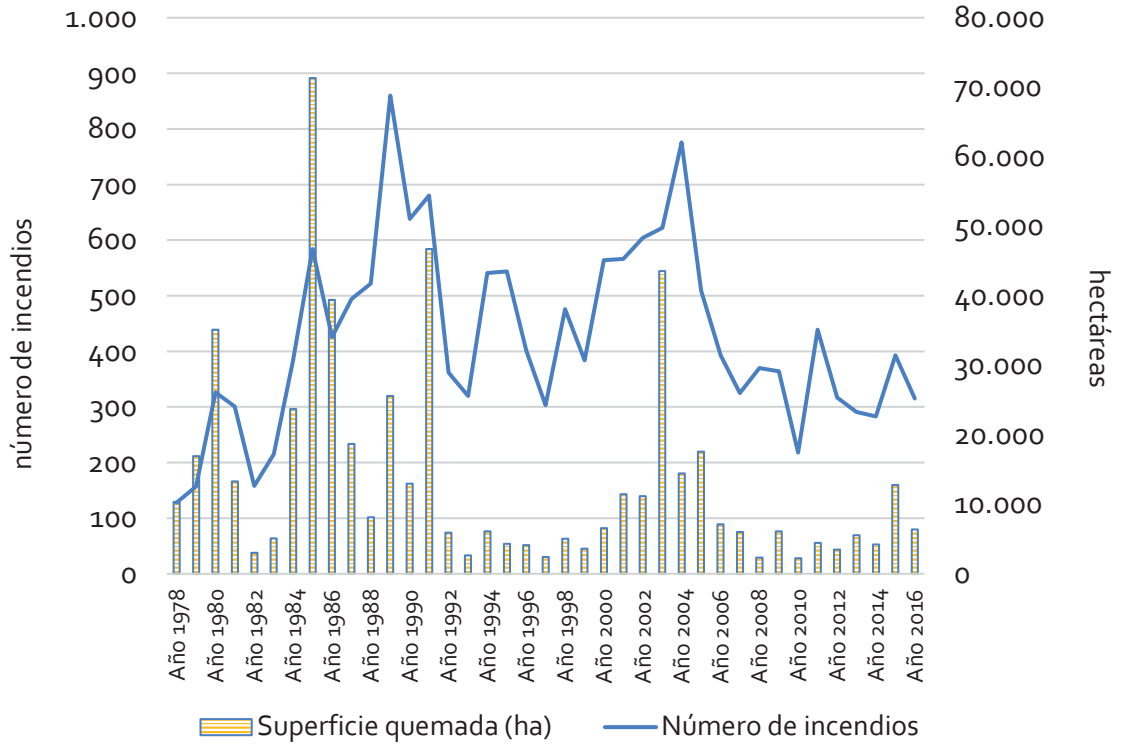


Figura 185. Número de incendios y superficie quemada durante el periodo democrático en Extremadura.
Fuente: MAGRAMA. Elaboración propia.

La construcción irregular amplifica la exposición humana al riesgo por tres motivos fundamentales. En primer lugar, la aparición de viviendas en el SNU es mayoritariamente clandestina, lo que impide un conocimiento exacto por parte de la Administración de los inmuebles amenazados (número y localización) y su funcionalidad (residencial, estacional o permanente, u otras). En segundo lugar, su proliferación es rápida, por lo que los mecanismos de prevención elaborados año a año, no resultan eficaces. La combinación de los dos primeros factores hace imposible la aplicación de medidas que redunden en una mitigación de los efectos del fuego, como control de los combustibles, fiscalización de la resistencia de las estructuras al fuego, políticas de planificación urbana y de extinción y gestión de la emergencia (Herrero, 2011). En tercer y último lugar, la ubicación de las viviendas obedece a parámetros que nada tienen que ver con la lógica ordenación territorial, por lo que, en algunos casos, los inmuebles son deficitarios de servicios urbanísticos como tomas de agua. A esto hay que añadir que la conexión viaria también resulta muy deficiente (vías estrechas, sin asfaltar y en mal estado), especialmente en las zonas de monte, que son las que más riesgo presentan. Este hecho, no

sólo dificulta la extinción del fuego, sino la operatividad de las vías de escape y rescate (Figura 186) de las personas amenazadas.



Figura 186. Efectos de un incendio en la Sierra de Gata (2015).
Fuente: EFE.

Con la finalidad de establecer medidas generales para la prevención de los incendios forestales en Extremadura y constituir un estado de pre-alerta, organizado espacialmente en niveles de riesgo, se ha creado una cartografía a nivel regional. La elaboración de mapas de riesgo a esta escala tiene una gran utilidad para la aplicación de políticas preventivas, aunque es limitada para aplicar medidas específicas (Blas & Nieto, 2008).

No obstante, el Plan PREIFEX, normativizado por el Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (modificado por el Decreto 144/2016, de 6 de septiembre), se encarga de gestionar este asunto. Así, la región extremeña queda dividida en 3 zonas (Figura 187):

- Zonas de Alto Riesgo (ZAR) o de Protección Preferente: se corresponden preferentemente con espacios de sierra o monte. Ocupan una superficie total de 1.541.513,68 ha (36,98% de la superficie regional), repartida en 14 demarcaciones territoriales (Ambroz-Jerte, Gata, Hurdes, Ibores, Monfragüe, Montánchez, Siberia, Sierra de San Pedro, Sierras Centrales de Badajoz, Siruela-Zarza Capilla, Tentudía, Valencia de Alcántara, Vera-Tiétar y Villuercas).

- Zonas de Riesgo Medio (ZRM): terrenos considerados monte, pero no incluidos en las ZAR. Para su delimitación, hemos hecho uso de la cartografía más actual del SIOSE (2011), dada la falta de precisión de la norma. La selección se corresponde con las categorías de Dehesa, Frondosas Caducifolias, Frondosas Perennifolias, Matorral, Otros Leñosos, Pastizal y Prados. Éstas zonas ocupan un total de 999.738,47 ha en Extremadura (23,99% del total).

- Resto: aquellos terrenos no incluidos en las anteriores zonas, que representan el 39,03% de la superficie regional.

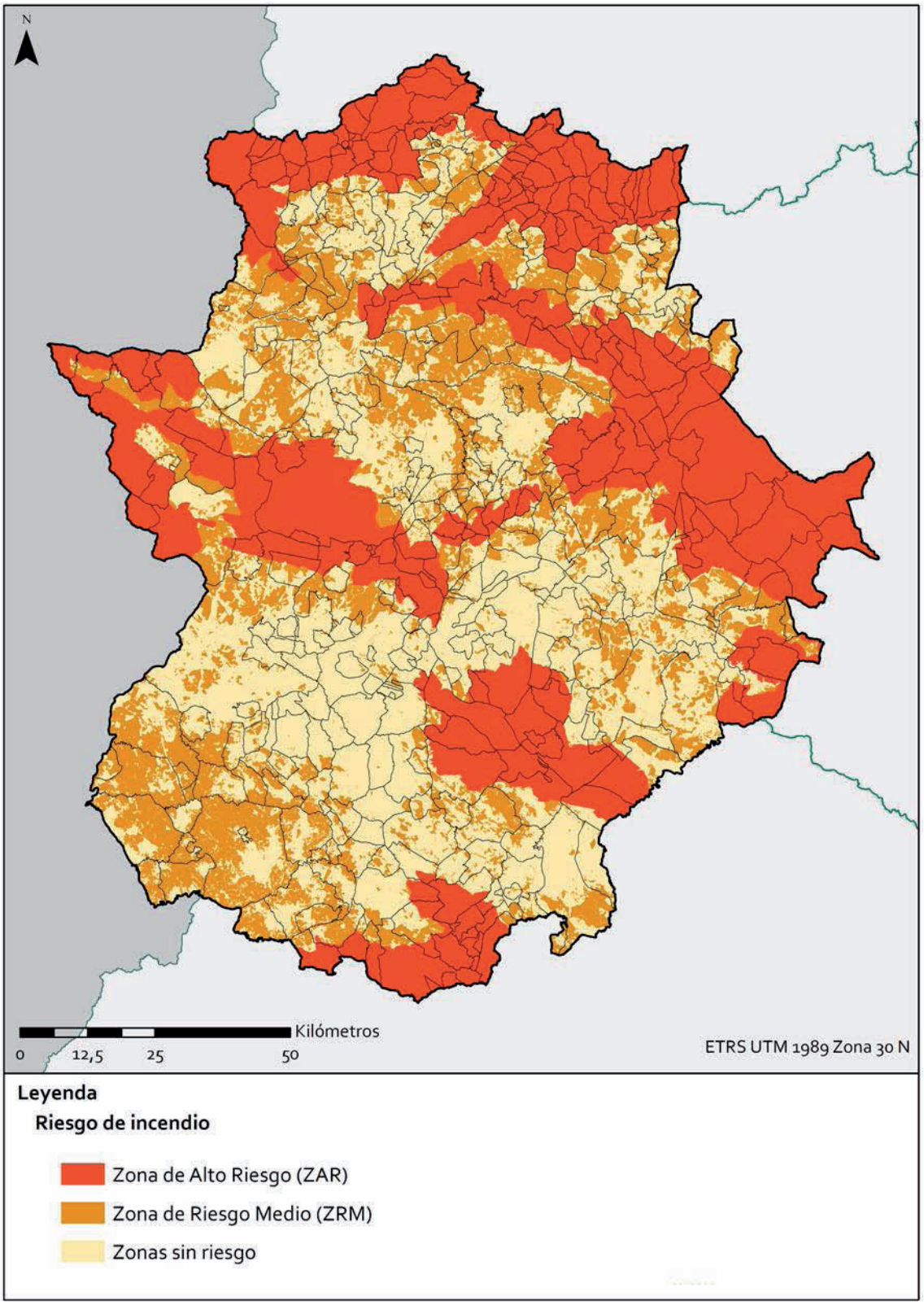


Figura 187. División de Extremadura por zonas de riesgo de incendio.
Fuente: Servicio de Prevención y Extinción de Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Elaboración propia.

En atención a esta cartografía, se puede afirmar que existen 158.312 edificaciones en el SNU dentro de zonas con riesgo de incendio. De éstas, tres cuartas partes se localizan en ZAR (118.659). Si nos fijamos específicamente en las viviendas, la base de datos de la presente tesis doctoral informa de la existencia de 15.094 residencias amenazadas por riesgo de incendios, de las cuales, 13.308 están expuestas al mayor nivel de riesgo. Evidentemente, la afectación se agrava en aquellas localidades con un término municipal más grande (Figura 188).

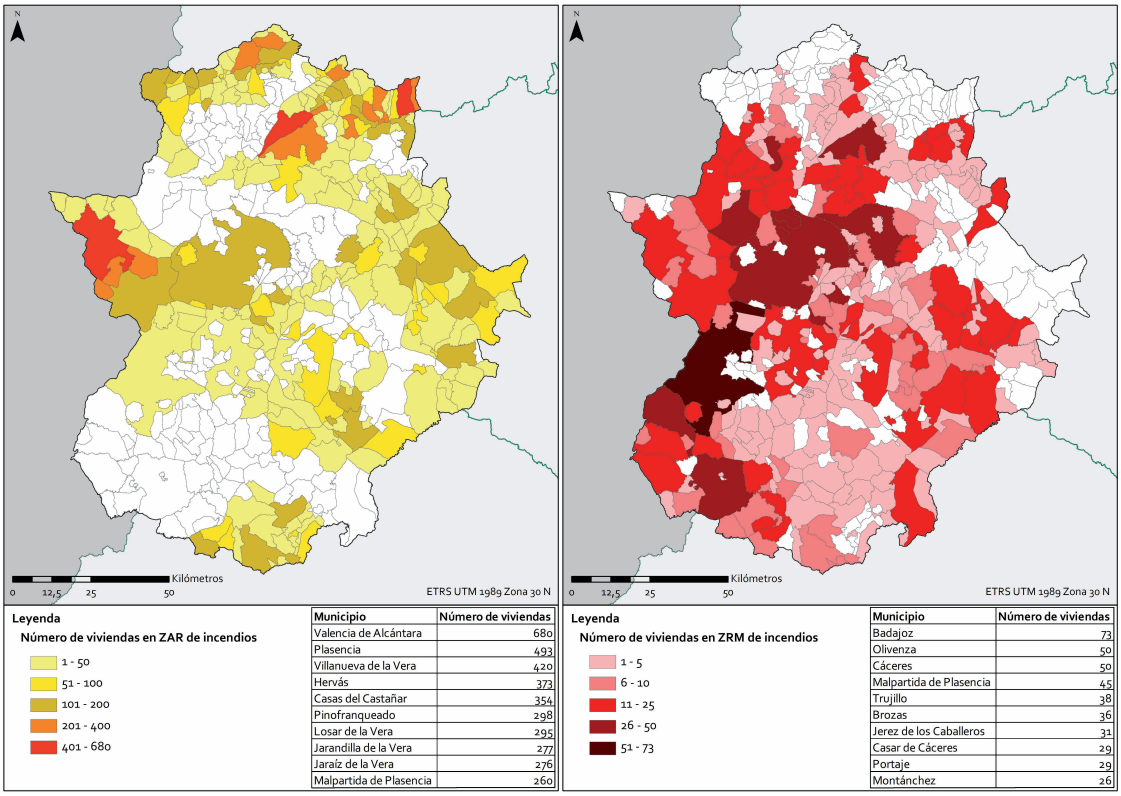


Figura 188. Afectación municipal de viviendas por Zonas de Alto Riesgo (izquierda) y Zonas de Riesgo Medio (derecha).
Fuente: Servicio de Prevención y Extinción de Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Elaboración propia.

El riesgo de incendios tiene unas características muy particulares, debido a las dificultades para estimarlo y preverlo. A los condicionantes naturales se suma la influencia antrópica, que opera desde la inacción (ausencia de limpieza forestal) hasta la acción (dolosa o imprudente). Debido a esta situación, la delimitación cartográfica plantea un escenario garantista de máximos en el que se incluyen 349 de los 388 municipios y casi dos terceras partes del territorio regional (60,97%).

Este hecho impide que exista una trasposición exacta de las zonas amenazadas al planeamiento urbanístico. No obstante, existen espacios, que por el riesgo extremo que suponen o por su sensibilidad ambiental, sí deben ser gestionadas desde el planeamiento.

En el primer supuesto se encuentran todas las zonas aledañas a núcleos de población, para las que la Ley 5/2004 prevé la creación de Planes Periurbanos de Prevención de Incendios. Según el articulado del texto legal, estos instrumentos serán estrictamente necesarios para los núcleos de población incluidos en zonas ZAR (263 de los 590 núcleos de población de Extremadura, que

albergan un total de 251.186 habitantes[118]), priorizando, de este modo, la protección de los conjuntos poblacionales sobre el diseminado más alejado. En cambio, esta medida sí favorece la protección de las viviendas sobre SNU más próximas al núcleo, recordemos, uno de los espacios de localización preferente de las residencias.

Dentro del segundo supuesto, encontramos diferentes casuísticas a las que afectan determinadas leyes sectoriales. En primer lugar, la anteriormente citada Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, realiza un mandato claro que afecta a los instrumentos de planificación urbanística. Según el artículo 39 de la normativa estatal, modificada recientemente por la Ley 21/2015, de 20 de julio, los montes pertenecientes al dominio público forestal:

> "tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización".

Del mismo modo, aunque desde la normativa autonómica, se garantiza la salvaguarda de los montes a través de la planificación urbanística. Así, la disposición adicional undécima de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura expone que:

> "siempre que no afecte a suelo ya declarado urbanizable o que se afecte legalmente a ese uso, tendrán la calificación de suelo no urbanizable de especial protección forestal e hidrológica los montes catalogados de utilidad pública o declarados montes protectores, así como los que en los planes de ordenación de los recursos forestales se declaren o delimiten como tales por su carácter protector o su especial valor forestal o de interés socioeconómico, y tendrán tal consideración aunque se trate de terrenos que hayan recibido simplemente la calificación de suelo no urbanizable en el planeamiento municipal aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley".

De nuevo, una normativa sectorial compele la automática clasificación de terrenos en las figuras de planeamiento urbanístico. De hecho, la capacidad de esta ley provoca que el cambio sea válido e inmediato, aun cuando no se produzca la modificación de las figuras de planificación urbanística vigentes. Sin duda, esta medida salva las deficiencias de determinados instrumentos para clasificar SNUP.

En definitiva, estos datos indican que la transición hacia un modelo de urbanización dispersa, sea este legal o irregular (consentido o no), nos enfrenta ante un nuevo paradigma en el que los riesgos se multiplican con cada vivienda edificada. Al mismo tiempo, la capacidad administrativa para gestionar el volumen de las amenazas disminuye, por un mayor incremento de los elementos en riesgo del registrado para los medios de prevención y extinción disponibles.

8.3. DATACIÓN

Un análisis esencial y necesario para conocer la naturaleza del fenómeno rururbano en la región extremeña es la fiscalización temporal de su proliferación. Tomando como base la existencia

[118] Datos referenciados de la Base Cartográfica Nacional (BCN) a escala 1:200.000.

de 39.246 viviendas en el SNU de Extremadura (según el último punto de control establecido en la presente tesis doctoral), los datos muestran que el avance ha sido progresivo, pero condicionado puntualmente por la legislación y los modelos económicos estatales.

En términos generales para el total de Extremadura, se puede afirmar que la edificación residencial es un fenómeno iniciado con vigor en la segunda mitad del siglo XX, que particularmente ha tomado una magnitud muy importante desde principios de los años 80. Así, según el primer punto de control establecido en la metodología, el SNU de Extremadura albergaba 12.088 edificaciones que hoy tienen un uso residencial. Esto significa que casi 1 de cada 3 viviendas (30,80%) en esta clase de suelo tienen su origen entre 35 y 40 años atrás.

No obstante, se trata de un valor global dentro de la región, ya que el peso de la edificación residencial en este punto de control se calcula por encima del 50% en 68 municipios. Estas localidades son, principalmente, pequeños municipios rurales, pero también poblados de colonización y cabeceras comarcales (Trujillo y Valencia de Alcántara) venidas a menos dentro del periodo autonómico. Medido este fenómeno atendiendo a las divisiones funcionales del territorio, destacan las macrocomarcas de Cáceres y Badajoz. No obstante, esta posición se debe, en el primer caso, a la ocupación residencial del campo con fines agropecuarios en la comarca de Valencia de Alcántara (71,28% de las viviendas en SNU ya estaban edificadas en el primer punto de control) y, en el segundo caso, al mismo uso en la comarca de Badajoz, pero esta vez vinculado a los aprovechamientos agrícolas de regadío de las Vegas Bajas del río Guadiana. Otro valor reseñable es el registrado en la comarca de Llerena, la menos afectada en términos cuantitativos por el desarrollo rururbano, que en este punto de control contenía un volumen aproximado del 40% de las viviendas edificadas en la actualidad (casi 10 puntos porcentuales por encima de la media regional).

En el extremo contrario, es decir, municipios donde la edificación residencial en el SNU registrada en este punto de control no llega al 10% del total, encontramos pequeños municipios cercanos a las zonas de mayor densidad actual de viviendas e, incluso, localidades de rango urbano como Almendralejo (su desarrollo rururbano se esconde en gran medida bajo sectores de SUB). A nivel comarcal, ninguna presenta valores inferiores al 20% en este primer punto de control.

El uso residencial registrado en este periodo de control está compuesto por la suma de un poblamiento disperso y ligado a la actividad productiva agropecuaria, y la incipiente proliferación de residencias secundarias. El tamaño promedio de las viviendas (Figura 189), el más elevado de todas las etapas registradas (195,81 m^2), es un indicio de estos dos hechos. Así, este tamaño sirve para explicar la extensa superficie de las viviendas vinculadas a un uso agrícola o ganadero, pues su función era compartida dentro de la edificación con otras, como el almacenaje o la estabulación. Por otro lado, y aunque las cifras abultadas inducen a pensar que el fenómeno había perdido parte de su acotación social a las clases altas, este gran tamaño de las viviendas indica que una parte importante de sus protagonistas pertenecen a una clase media-alta en lo socioeconómico. Es en estos momentos cuando empiezan a aparecer las primeras residencias de los actuales grandes conjuntos residenciales en el SNU.

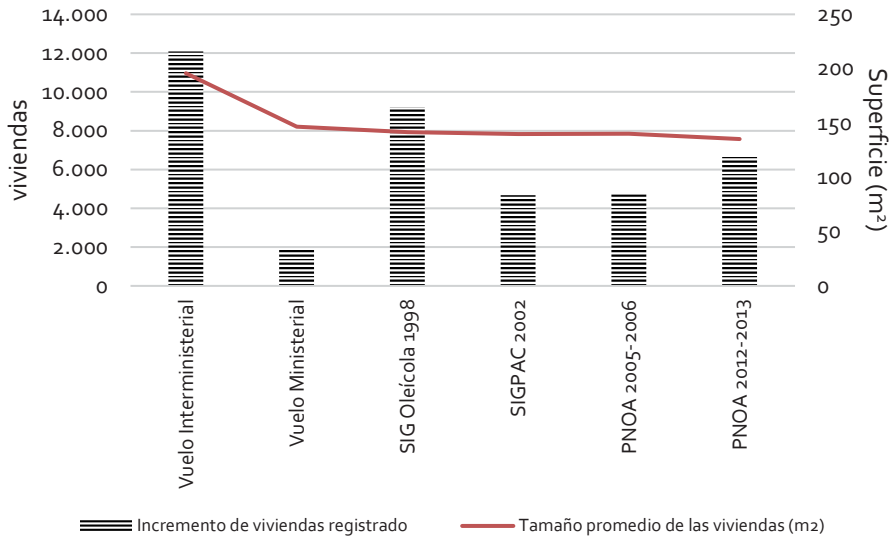


Figura 189. Incremento de viviendas entre puntos de control y superficie promedio de las viviendas. Fuente: elaboración propia.

El siguiente punto de control, aunque muy próximo en el tiempo, permite comprobar cómo la tipología edificatoria en el SNU cambia de manera drástica en los albores del periodo democrático. De este modo, en el vuelo ministerial aparecen 1.885 viviendas nuevas en el SNU de Extremadura, con un tamaño promedio que desciende en casi 50 m², hasta llegar a los 146,69 m². Esto induce a pensar que el dato anterior está muy condicionado por la presencia de grandes residencias, con las características antes expuestas, construidas a mediados del siglo XX.

La proximidad entre el vuelo interministerial y el vuelo ministerial en el ámbito extremeño, aun representando un obstáculo para el establecimiento de periodos de control equivalentes, ayuda a descubrir que, desde el inicio de la democracia, la rururbanización sigue una expansión por contagio. Esto quiere decir que, una vez definidos los enclaves más densificados, éstos comienzan a colmatarse muy rápido. Así, las zonas con mayores desarrollos registrados en este segundo punto de control son las cercanas a cabeceras de las comarcas funcionales (Castuera, Coria, Don Benito-Villanueva de la Serena, Plasencia, Valencia de Alcántara y Zafra), espacios de alto valor ambiental y paisajístico (serranías y valles septentrionales de Extremadura) y los corredores adyacentes a los principales ejes de conexión entre estos dos elementos (carreteras N-110, EX-206, EX-203 y EX-118).

Los datos del tercer punto de control, previo a la desregularización y liberalización del suelo que produjo la aprobación de la LS98, indican que desde mediados de los 80 hasta finales de los 90, el desarrollo rururbano se ha convertido en un fenómeno transversal. Tanto la prosecución del descenso del tamaño medio de las viviendas (141,57 m²), como el volumen del incremento edificatorio (9.211 viviendas nuevas en SNU) muestran de qué forma los avances socioeconómicos están revirtiendo en la transformación del campo. A la expansión por contagio, se suma ahora el sentimiento de impunidad, ya que a pesar de la intensa producción y puesta en vigencia de instrumentos de planificación urbanística, éstos no impiden la proliferación de viviendas fuera de los límites del SU y SUB. En atención a ello, los grandes

conjuntos de vivienda siguen siendo los espacios con mayores ritmos de crecimiento, pero también los entornos periféricos a los núcleos de población, que se empiezan a densificar de manera preocupante. La distribución social del fenómeno se traduce en un notable reparto espacial, que alcanza a prácticamente la totalidad de la región. En una lectura global, este lapso temporal supone casi un cuarto de las viviendas construidas en el SNU de Extremadura (23,47%), tomando especial protagonismo en las zonas que finalmente serán las más afectadas por la rururbanización, como las comarcas de Don Benito-Villanueva de la Serena (28,10%) y Plasencia (26,98%). En este momento previo a la burbuja inmobiliaria española, todas las comarcas, a excepción de la de Jerez de los Caballeros (49,55%), albergan más de la mitad de las viviendas edificadas en el SNU, según el último punto de control. En términos autonómicos este valor llega a rozar el 60% del total de viviendas.

Los datos expuestos anticipan que el periodo posterior a la LS98, de unos 15 años de duración, ha sido el de mayor ritmo del incremento edificatorio en el SNU. En todos los ejemplos comarcales, los valores de este periodo comprendido entre el tercer punto de control y el sexto (y último), superan claramente los registrados entre el vuelo ministerial y el del SIG Oleícola de 1998, siendo equiparables el número de años contemplados. Incluso, el volumen edificado en este último periodo es superior al primero analizado (sin límite temporal de inicio) en 10 de las 14 comarcas funcionales, y en el cómputo total regional. Este primer periodo sólo es superior en comarcas con una tradicional gran irradiación urbana como Badajoz o en aquellas con predominio de aprovechamientos agrícolas y ganaderos tradicionales, como Llerena, Trujillo y Valencia de Alcántara (Figura 190).

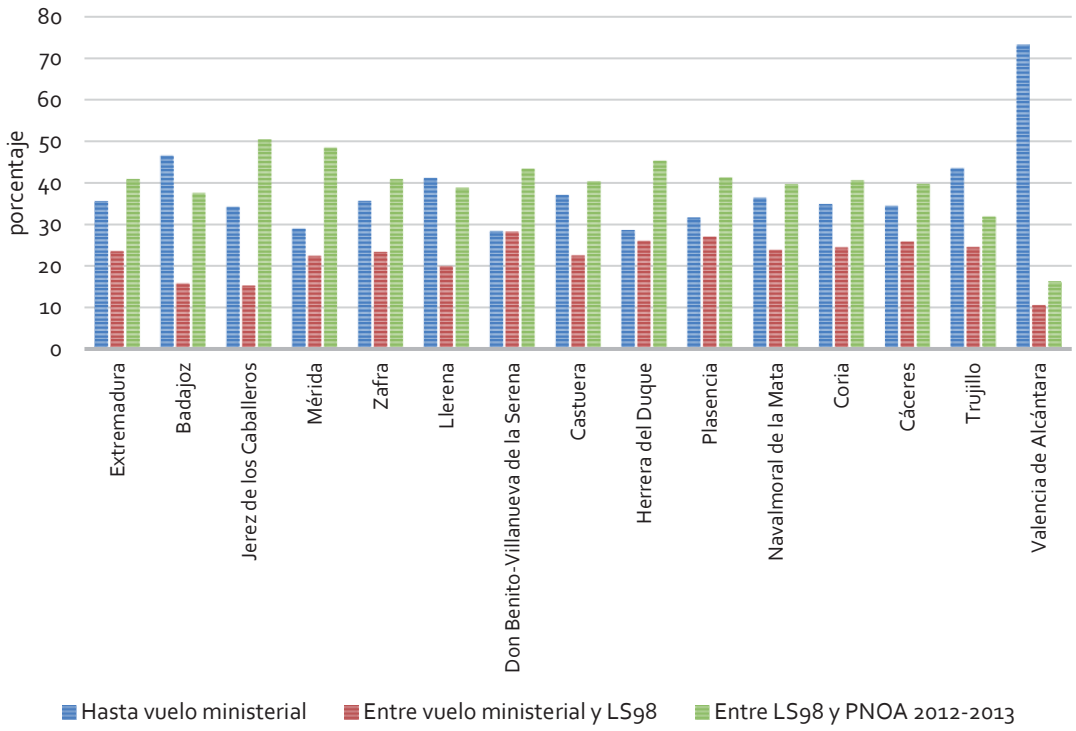


Figura 190. Comparación del desarrollo rururbano por etapas y comarcas funcionales de Extremadura. Fuente: elaboración propia.

La primera mitad de la década prodigiosa del urbanismo español, en el caso extremeño antesala de la regulación autonómica, condujo a un incremento del desarrollo rururbano que de media sumaba un 2,97% anual. De nuevo, el desarrollo edificatorio, calculado en 4.670 viviendas, repite el patrón. Esto significa que el ritmo de construcción de viviendas es superior, pero a cambio adquieren un tamaño promedio menor (139,85 m²). La promoción, construcción o adquisición de una vivienda en el SNU se encuentra en este momento estudiado casi al alcance económico de toda la población extremeña (el paro disminuye a nivel nacional, y el nivel de renta sube). Su reparto territorial sigue añadiendo residencias a los grandes conjuntos de Extremadura, ya muy consolidados y que ahora, no sólo se densifican, sino que también aumentan de tamaño. La competencia entre el uso residencial y el sector primario por el espacio productivo aledaño a los núcleos poblacionales está decantada a favor de la proliferación de viviendas. Este periodo es el de mayor actividad urbanística en el SNU en comarcas como las de Herrera del Duque, Plasencia, Llerena, Mérida, Castuera y Don Benito-Villanueva.

El comienzo de la vigencia de la LSOTEX, en pleno auge económico y constructivo, no detiene ni un ápice el acoso urbanizador al SNU. De hecho, éste es el periodo de mayor transformación edificatoria del campo en la historia de Extremadura. Hasta 41 municipios de la región experimentan un crecimiento rururbano superior en vigencia de la LSOTEX que sin ella, y casi dos tercios del total (63,40%), registran en este lapso temporal un volumen edificatorio en el SNU superior o igual al 25% del total registrado en cada uno de ellos (Figura 191).

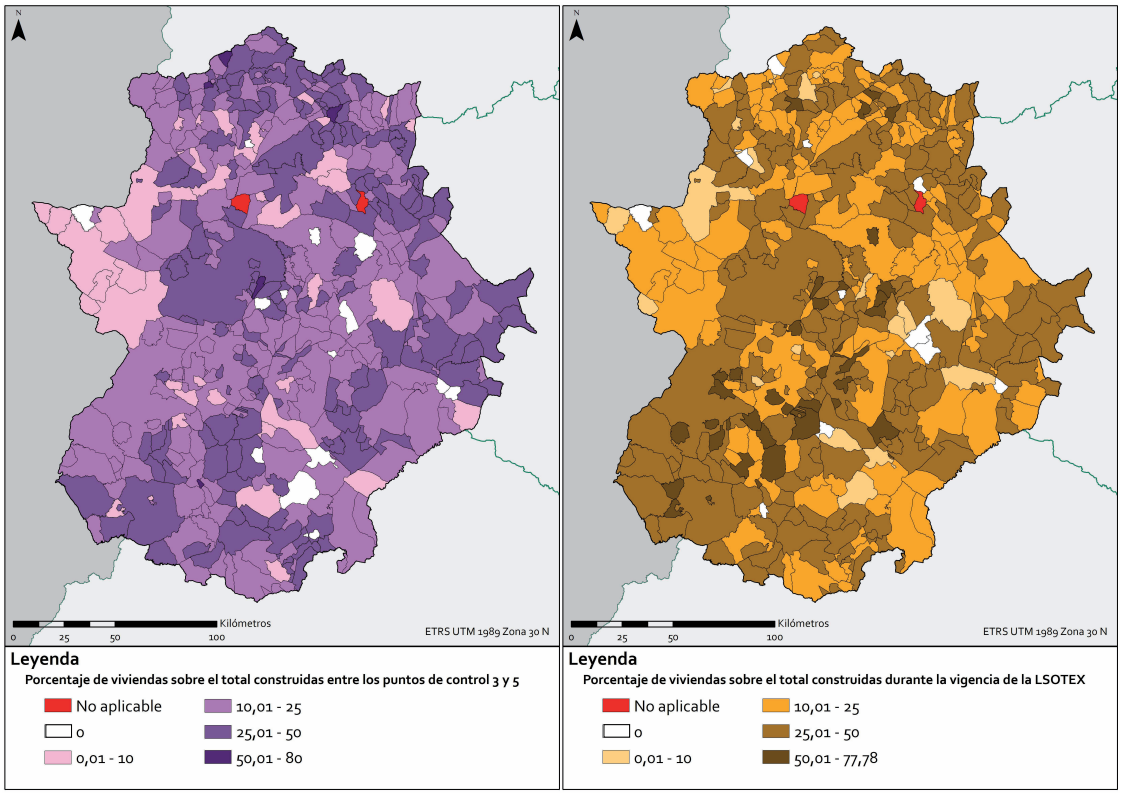


Figura 191. Peso porcentual sobre el total de las viviendas construidas en el SNU durante el boom inmobiliario (izquierda) y durante el periodo de vigencia de la LSOTEX (derecha).
Fuente: elaboración propia.

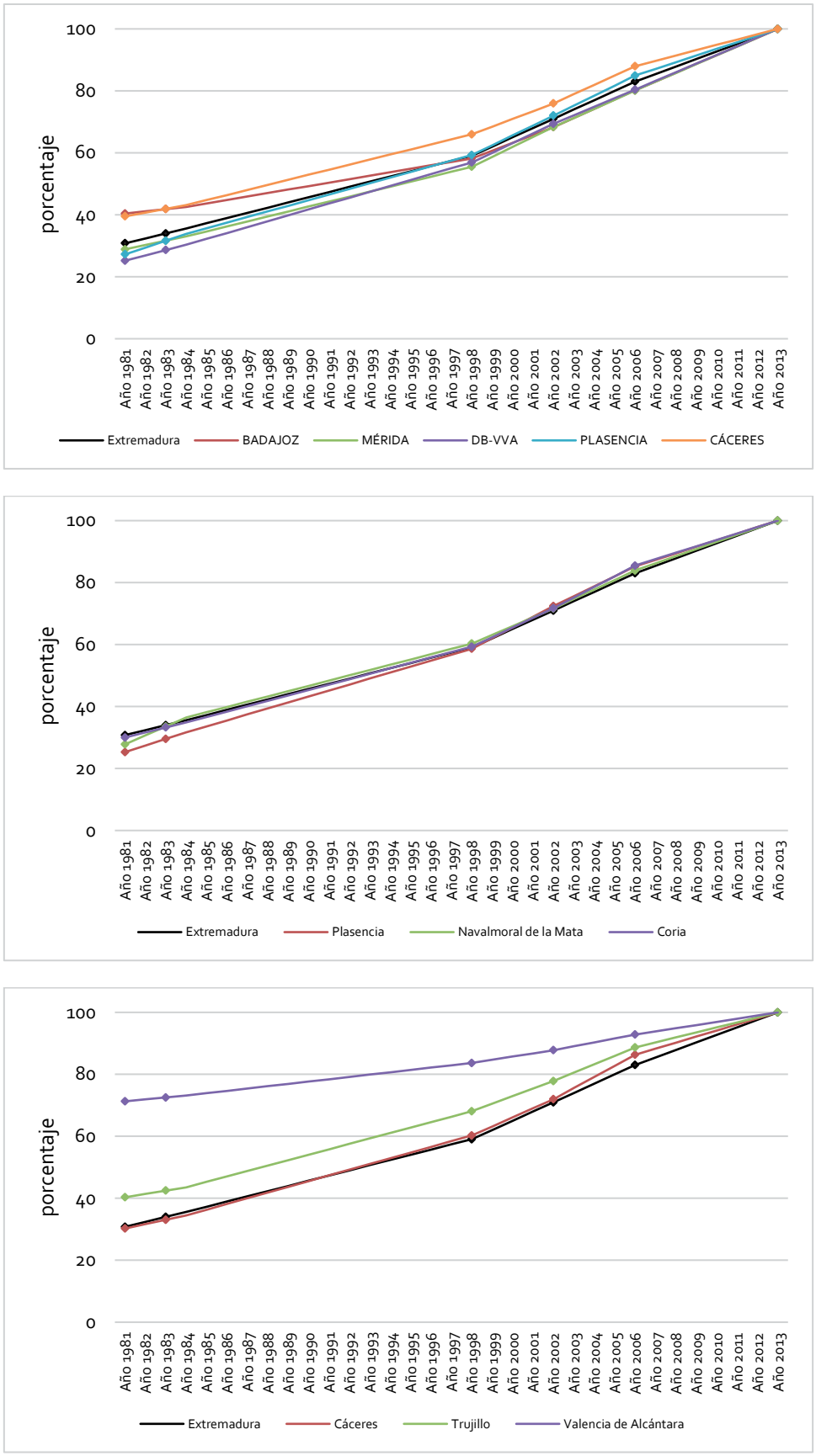


Figura 192. Datación de las viviendas (macrocomarcas de Extremadura, arriba; macrocomarca de Plasencia, centro; macrocomarca de Cáceres, abajo).
Fuente: elaboración propia.

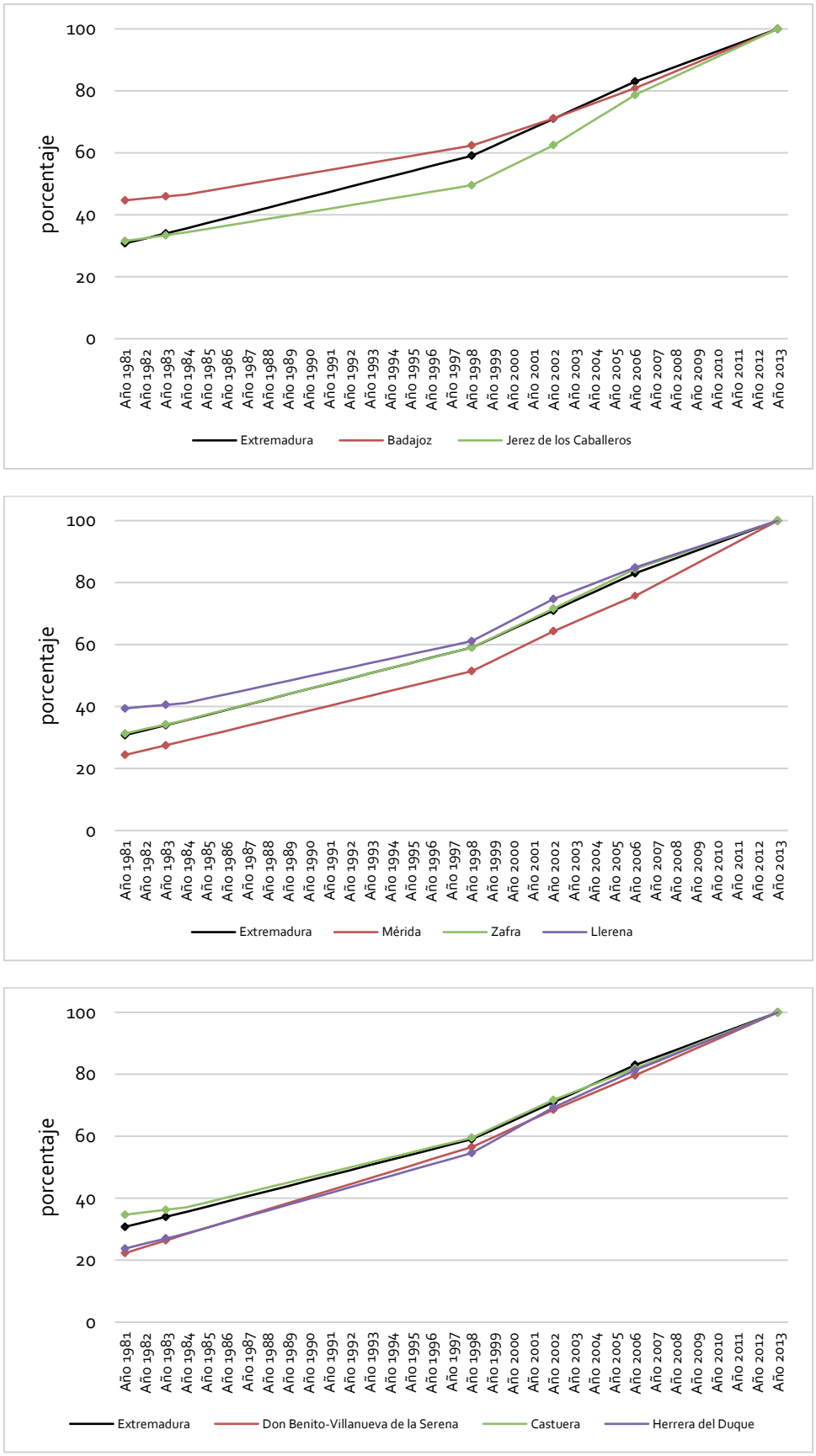


Figura 193. Datación de las viviendas (macrocomarca de Badajoz, arriba; macrocomarca de Mérida, centro; macrocomarca de Don Benito-Villanueva de la Serena, abajo).
Fuente: elaboración propia.

Si nos centramos específicamente en el tiempo transcurrido entre el cuarto y quinto punto de control (SIGPAC 2002 y PNOA 2005-2006), comprobamos como éste se erige como el de mayor ritmo edificatorio para la función residencial en 8 de las 14 comarcas, así como para la región en su conjunto (aumento anual promedio del 3,01%, y de 4.720 nuevas viviendas en todo el periodo). Se aprecia un suave incremento edificatorio sobre el periodo anterior y un levísimo incremento de la superficie promedio de las viviendas (140,03 m^2), lo que podría significar no sólo la incorporación de nuevos efectivos demográficos a este fenómeno, sino un ascenso generalizado del poder adquisitivo y del nivel de gasto en la sociedad.

Esta hipótesis se ve reforzada por un significativo aumento del número de edificaciones auxiliares (Tabla 70), lo que denota también un uso más estable (no necesariamente más recurrente) de las viviendas. Estos incrementos, que ya se registraban en el lapso anterior, se potencian desde la flexibilización del suelo de 1998. De este modo, mientras la función residencial se consolida y recibe mejoras (proliferación de servicios propios como piscinas y zonas ajardinadas), los conjuntos de viviendas siguen presentando los mismos déficits, lo que imposibilita su definición "canónica" como urbanizaciones. A la vez, estos conjuntos se siguen colmatando junto con los espacios periféricos a los núcleos urbanos, por lo que existe un paralelismo de la actividad constructiva dentro y fuera de los límites urbanos fijados por el planeamiento.

Tabla 70.
Proporción de edificaciones auxiliares por viviendas.

Incremento entre puntos de control		Relación total (Edificaciones auxiliares/vivienda)	
Punto 1	0,71	Punto 1	0,71
Punto 1- Punto 2	0,62	Punto 2	0,70
Punto 2 – Punto 3	0,83	Punto 3	0,75
Punto 3 – Punto 4	1,34	Punto 4	0,85
Punto 4 – Punto 5	1,53	Punto 5	0,95
Punto 5 – Punto 6	1,98	Punto 6	1,12

Fuente: elaboración propia.

El último periodo estudiado (PNOA 2005-2006 y PNOA 2012-2013) descubre la divergencia entre la actividad constructiva reglada y la desarrollada en el SNU de Extremadura. A pesar del estallido de la burbuja inmobiliaria, que redujo a mínimos históricos la actividad urbanística en el SU y SUB de toda España, los datos constructivos de la base de datos (6.672 nuevas viviendas) exponen que el fenómeno rururbano, aun siendo influenciado (potenciado) por los ciclos económicos, no es totalmente dependiente de ellos.

Este lapso temporal muestra un ritmo constructivo sólo inferior, aunque mínimamente (incremento medio anual de 2,43%), al anotado durante el boom inmobiliario. Esto se debe a un rasgo significativo de este proceso en Extremadura, la clandestinidad e ilegalidad.

El desarrollo rururbano, intrínsecamente ilógico e insostenible en una región empobrecida, mediterránea, despoblada y despoblándose, depende de decisiones individuales y ácratas. Esta libertad, fomentada por el sentimiento de impunidad y el particular sentido de la propiedad

imperante, permite escapar parcialmente de los condicionantes económicos mediante la modificación de algunos elementos definitorios.

Así, la registrada disminución del tamaño promedio de las viviendas en el SNU (135,19 m^2, el más bajo de la serie histórica) posibilita la reducción de costes. Este abaratamiento también es viable debido a la devaluación comercial de las propiedades rústicas durante la crisis, siguiendo la pauta general del mercado.

Otro factor que posiblemente influya en la inversión doméstica "en ladrillo" es el cambio sociológico experimentado en el país, provocado por la desconfianza en el sistema bancario (virtualidad de sus capitales), lo que incentiva el ahorro y la patrimonialización, como forma de lo anterior, en la medida en que cada núcleo familiar pueda permitírselo. La consolidación de edificaciones residenciales que, gracias a su tipología, superan por mucho las dotaciones superficiales y de servicios disponibles en los núcleos urbanos (a un precio igual o inferior), hace que las viviendas sigan proliferando y que, además, éstas se constituyan cada vez más como primeras residencias.

El incremento de edificaciones auxiliares a vivienda, registrado en la última etapa estudiada como el más grande de la serie histórica, denota que este es un momento en el que, además de la construcción de viviendas nuevas, prima la mejora de lo construido. De hecho, es ahora cuando las edificaciones auxiliares superan por primera vez el número de viviendas existentes en el SNU, resultando una proporción final de 1,12 a favor de las primeras.

Este supuesto es especialmente relevante en aquellas edificaciones pertenecientes a cohortes más veteranas (que aprovechan las tipologías en planta baja y una menor recurrencia de los movimientos pendulares, debido a sus dificultades motoras y al cese de su actividad laboral) y con una posición más cercana a los núcleos poblacionales.

En definitiva, el fenómeno rururbano se muestra imparable por su capacidad de metamorfosis y adaptación, así como por las numerosas vías de escape en el plano económico y legal para continuar su progresión. La inacción administrativa "blanquea" las acciones irregulares de la población, permitiendo la continuidad de un problema que se postergará mucho más allá de los mandatos electorales que lo toleran e, incluso, de las responsabilidades administrativas y penales que se deriven de ellas.

Por último, cabe hacer referencia al hecho de que una inmensa mayoría de las edificaciones se contemplan desde su construcción como viviendas totalmente funcionales, sin menoscabo de pequeñas alteraciones en su superficie, no contempladas en la metodología, como la creación de una nueva dependencia o porche.

Según los datos consignados, hasta un 94,09% de las residencias[119] no han registrado cambios significativos en su superficie (Tabla 71):

[119] Dentro de este valor se incluyen también las 6.672 residencias detectadas en el último punto de control. Éstas, que representan un 17,00% del total, no han tenido oportunidad de poder experimentar cambios según el control establecido en el proceso metodológico. Por lo tanto, si se estima este hecho, la cifra relativa de edificaciones que no experimentan cambios es del 92,88%.

Tabla 71.
Datación de las viviendas y fiscalización de los cambios de la superficie edificada.

Vuelo Interministerial	Vuelo Ministerial	SIG Oleícola 1998	SIGPAC 2002	PNOA 2005-2006
1ª cifra	2ª cifra	3ª cifra	4ª cifra	5ª cifra
	Código		Número de viviendas	
	00000		6.672	
	00001		4.489	
	00005		231	
	00011		4.372	
	00051		190	
	00055		108	
	00111		8.813	
	00511		152	
	00551		133	
	00555		113	
	01111		1.658	
	05111		162	
	05511		20	
	05551		25	
	05555		20	
	11111		10.923	
	51111		285	
	55111		423	
	55511		133	
	55551		161	
	55555		163	

Fuente: elaboración propia.

8.4. URBANIZACIÓN ILEGAL EN EXTREMADURA

La determinación de un acto ilegal corresponde a la Justicia, sin embargo, existen procedimientos obligatorios que constituyen evidencias claras de la comisión de irregularidades.

Si bien la elevada magnitud de las cifras edificatorias en el SNU transforma el fenómeno rururbano en un problema dentro del contexto extremeño, la vertiente legal desvincula la importancia cuantitativa de la cualitativa. Esto quiere decir que, cada singular edificación residencial de las casi 40.000 levantadas en la región significa una situación particular y un potencial problema para sus responsables (promotores, propietarios y Administración).

Los análisis realizados sobre el planeamiento urbanístico municipal, las afecciones derivadas de las leyes sectoriales y la base de datos sobre ECU de la Administración Regional, muestran que la urbanización ilegal es el método empleado y el camino recorrido, de forma abrumadoramente mayoritaria, para la implantación del uso residencial en el SNU.

Para descubrir la irregularidad de los actos edificatorios existen delatores de las infracciones urbanísticas, como el planeamiento urbanístico y las afecciones sectoriales completamente restrictivas para el uso residencial.

En el primer caso, y a modo de ejemplo antitético, la presencia de 11 edificaciones en suelo clasificado como SSGG, permite que las consideremos directamente como viviendas ilegales, puesto que ocupan espacios destinados o reservados a ofrecer un servicio público.

En el segundo caso, la protección patrimonial resulta también muy restrictiva para con el uso residencial. Una muestra de este carácter prohibitivo es la regulación de la ocupación de vías pecuarias.

Una vía pecuaria, teniendo en cuenta la definición legal provista por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias en su artículo 1, es la ruta o itinerario por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero. Según Fernández y Moreno (2017), su protección actual obedece a la necesidad de salvaguardar "el tránsito ganadero, contribuir a la preservación de razas ganaderas autóctonas y los pastos naturales asociados, vías de comunicación rural, para facilitar el ecoturismo y garantizar las conexiones ecológicas" (p.4). Es, por lo tanto, un elemento patrimonial más en el territorio, independientemente de la vigencia y, continuidad o no, de su función primitiva como infraestructura de comunicación y transporte. En atención a esto, y a los criterios de clasificación y categorización urbanística del suelo determinados por la LSOTEX, les corresponde integrarse el SNUP Ambiental. Este mandato no es único de la legislación urbanística y territorial, sino que viene impuesto por la legislación sectorial. Así, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, que completa la anteriormente citada norma estatal, explicita en su artículo 220 la obligación de otorgar a estos terrenos la consideración de SNU de especial protección.

No obstante, el análisis de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes en Extremadura muestra que, si bien la protección de las vías pecuarias aparece nombrada y reconocida en la normativa urbanística, ésta no encuentra, mayoritariamente, trasposición en los planos de clasificación y categorización urbanística del suelo. Ejemplo básico de la desatención más evidente desde la planimetría urbanística es que el 43,71% de estos terrenos aparecen cartografiados como SNUC. El dato es sólo una muestra de un problema trasversal a todas las tipologías de instrumento de planeamiento urbanístico, se encuentren o no, adaptados a la LSOTEX. Esta renuncia por parte de los equipos redactores se debe a que los trabajos de identificación, delimitación provisional, clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de las vías afectadas por esta protección sectorial no están completos aún.

Por lo tanto, la inclusión de esta llamada a la normativa sectorial tiene un carácter garantista para los equipos redactores, además de obligatorio, pero sin posibilidad de total aplicación hasta que no se culminen los trabajos antedichos, cuya competencia pertenece a las CCAA. El carácter provisional e inconcluso de dicha tarea contrasta con el elevado grado de protección que tal afección genera. De hecho, es una de las más restrictivas para con la edificación, sea ésta residencial o no. Sin embargo, se reconoce la posibilidad de que su trazado sea modificado por razones de interés público, e incluso privado, siempre bajo una justificación muy motivada y excepcional.

Según la normativa estatal y autonómica que regula la materia, incluido entre estas últimas el Decreto 49/2000, de 8 de marzo, por el que se establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, las vías pecuarias se clasifican en:

- Cañadas: aquellas vías cuya anchura no exceda de los 75 m.
- Cordeles: vías con una anchura que no sobrepase los 37,5 m.
- Veredas: vías que tienen una anchura no superior a los 20 m.
- Coladas: vías pecuarias de anchura variable, determinada en el acto de clasificación correspondiente.

Atendiendo a la cartografía disponible en la BTN25[120](Figura 194), las vías pecuarias recorren dentro de la CCAA de Extremadura 6.086,45 km, si bien otros estudios fijan en más de 7.000 km la longitud total (Morillo & Domínguez, 2002; Maqueda, Peña, Salcedo, Jiménez & Barrena, 2003). En términos superficiales, la protección territorial, que se desprende de la definición normativa de cada una de los tipos de vías pecuarias, es de 247,90 km^2. Por tipología, la superficie de las vías pecuarias se divide del siguiente modo (Tabla 72):

Tabla 72.
Longitud de la tipología de vías pecuarias en Extremadura.

	Cañadas	Cordeles	Veredas	Coladas
Longitud (km)	1.792,54	1.782,10	2.305,07	206,74

Fuente: BTN25. Elaboración propia.

Si atendemos específicamente a la ocupación edificatoria de las vías pecuarias en Extremadura, cabe decir que 3.858 construcciones invaden actualmente estos terrenos. Según González (2016), los impactos de carácter urbanístico, la intrusión de infraestructuras y los procesos de urbanización son algunos de los factores que más han influido en la alteración de las vías y la pérdida de su uso original. Estas modificaciones resultan aún más dañinas cuando se presupone que el uso de éstas construcciones no será provisional. De esta forma, la intromisión de la función residencial en estos espacios resulta particularmente preocupante, no ya sólo por el daño causado, sino por las previsibles consecuencias para el propietario y la propia edificación.

Así, en atención a la base de datos de la presente tesis doctoral, 795 construcciones ligadas a un uso residencial ocupan vías pecuarias. De éstas, 442 son viviendas, aunque su implantación no ha sido reciente. De hecho, la mitad de estas edificaciones residenciales ya estaba construida a mediados de la década de los 80 (50,90%), incrementándose un 20,14% hasta 1998. Esto significa que la ocupación de las vías pecuarias ha ido menguando, si bien su ritmo de incremento sigue siendo muy notable (28,96% desde 1998 y 88 viviendas dentro del periodo de vigencia de la LSOTEX). Es preciso recordar que esta información tiene un carácter provisional, a la espera de la culminación de los trabajos de deslinde y amojonamiento de todas las vías pecuarias de la región.

[120] La cartografía sobre vías pecuarias de la Junta de Extremadura sólo se encuentra disponible en un formato WMS que no permite análisis geoespaciales a través de SIG. La cartografía de la BTN25, gracias a los análisis sobre ortofotografías del PNOA, muestra una digitalización más ajustada a la realidad, aun no siendo coincidente en longitud ni trazado con la ofrecida por el gobierno regional.

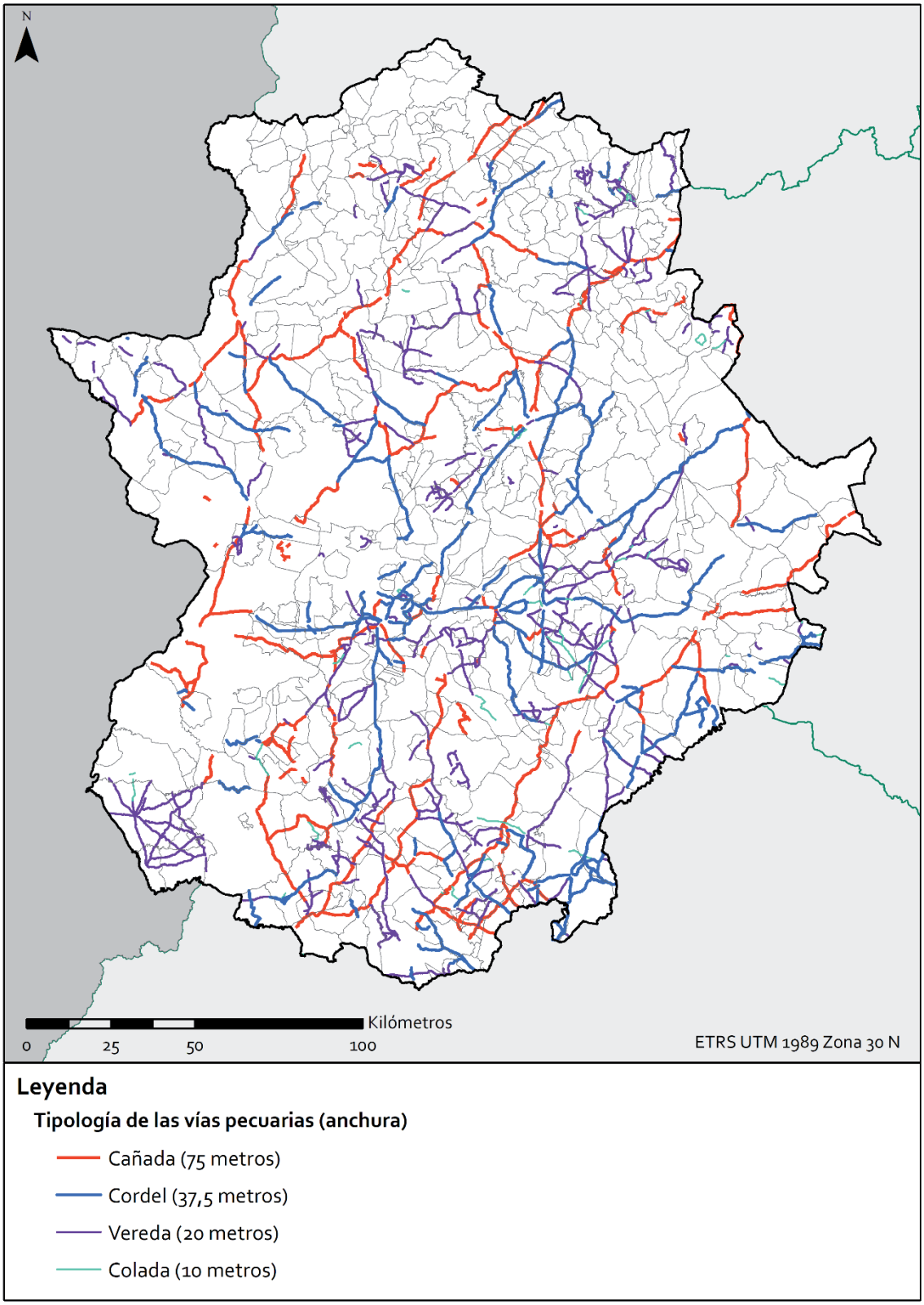


Figura 194. Vías pecuarias de Extremadura.
Fuente: BTN25. Elaboración propia.

No obstante, existen otros delatores procedentes de la naturaleza de los procedimientos administrativos. Sin embargo, la potencialidad limitada de las fuentes obliga a ser cautos en la transposición automática de los resultados aquí expuestos a la consideración legal definitiva de las viviendas. Como ya hemos comentado anteriormente, en lo que se refiere a la base de datos sobre ECU, su temporalidad limitada sólo permite aseverar de forma rotunda la consideración legal de los datos referidos al periodo de vigencia de la LSOTEX, y la de aquellas edificaciones específicamente amparadas por ECU destinados a su legalización.

En función de esto, la implantación legal del uso residencial en esta clase de suelo durante el periodo de vigencia de la LSOTEX (y la anterior, en principio irregular pero legalizada), sólo podría estar amparada por las 760 autorizaciones residenciales vigentes. El análisis espacial cruzado entre la base de datos de la presente tesis doctoral y la ofrecida por la Administración Regional sobre autorizaciones de este uso, indica que este número de ECU afecta realmente a 465 viviendas ya edificadas. Esta cifra representa el número de viviendas sobre las que existe una notable garantía de su implantación legal en el SNU (1,18% del total), toda vez que es imposible constatar que finalmente hayan cumplido todos los trámites, debido a la incapacidad de acceso a las bases de datos municipales sobre licencias y al contenido de los propios ECU. El anterior desajuste entre cifras (ECU autorizados/viviendas) se justifica por la existencia de parcelas con ECU autorizados sobre los que todavía no se han iniciado las obras, así como, la presencia de ECU autorizados que atañen a varias viviendas.

Pese a la prudencia reclamada, se puede cuantificar con rotundidad la existencia de al menos 11.060 viviendas ilegales o clandestinas en el SNU de Extremadura. Éstas se identifican con las edificaciones construidas durante el periodo de vigencia de la LSOTEX, sobre las que no existe un ECU autorizado. De esto se deduce que de entre las construidas en este lapso temporal, sólo un 2,91% (332 viviendas, 303 de nueva planta y 29 construidas y legalizadas dentro del periodo) lo han hecho acorde a las exigencias de autorización regional. No obstante, esta cifra actúa como un máximo para este periodo, teniendo en cuenta las citadas limitaciones en el acceso a las fuentes municipales.

Si utilizamos el grado de indisciplina urbanística con respecto a la solicitud de un ECU como indicador, podemos afirmar que 370 viviendas en Extremadura son indudablemente ilegales. Estas edificaciones residenciales son aquellas que, habiendo solicitado un ECU y siendo éste rechazado, han sido construidas. El resto de viviendas, desde un punto de vista estrictamente legal (obviando la prescripción de infracciones y delitos) podemos considerarlas irregulares y clandestinas.

A esta abultada cifra de viviendas implantadas irregularmente se deben sumar aquellas viviendas que, construidas con anterioridad a la vigencia de la LSOTEX, lo hicieron también sin las garantías y exigencias legales precisas.

En definitiva, este cómputo global de datos indica claramente que la construcción residencial en el SNU bajo las vías legales es una *rara avis* en Extremadura. La LSOTEX, coetánea a uno de los periodos de mayor expansión urbanística del país y la región, no ha impedido la proliferación irregular de viviendas. Este hecho, además, ha sido generalizado, afectando tanto a municipios pequeños como a los grandes centros urbanos de Extremadura. La siguiente cartografía (Figura

195) muestra el grado de indisciplina urbanística en el SNU, evidenciando a nivel municipal que el desarrollo rururbano es eminentemente irregular.

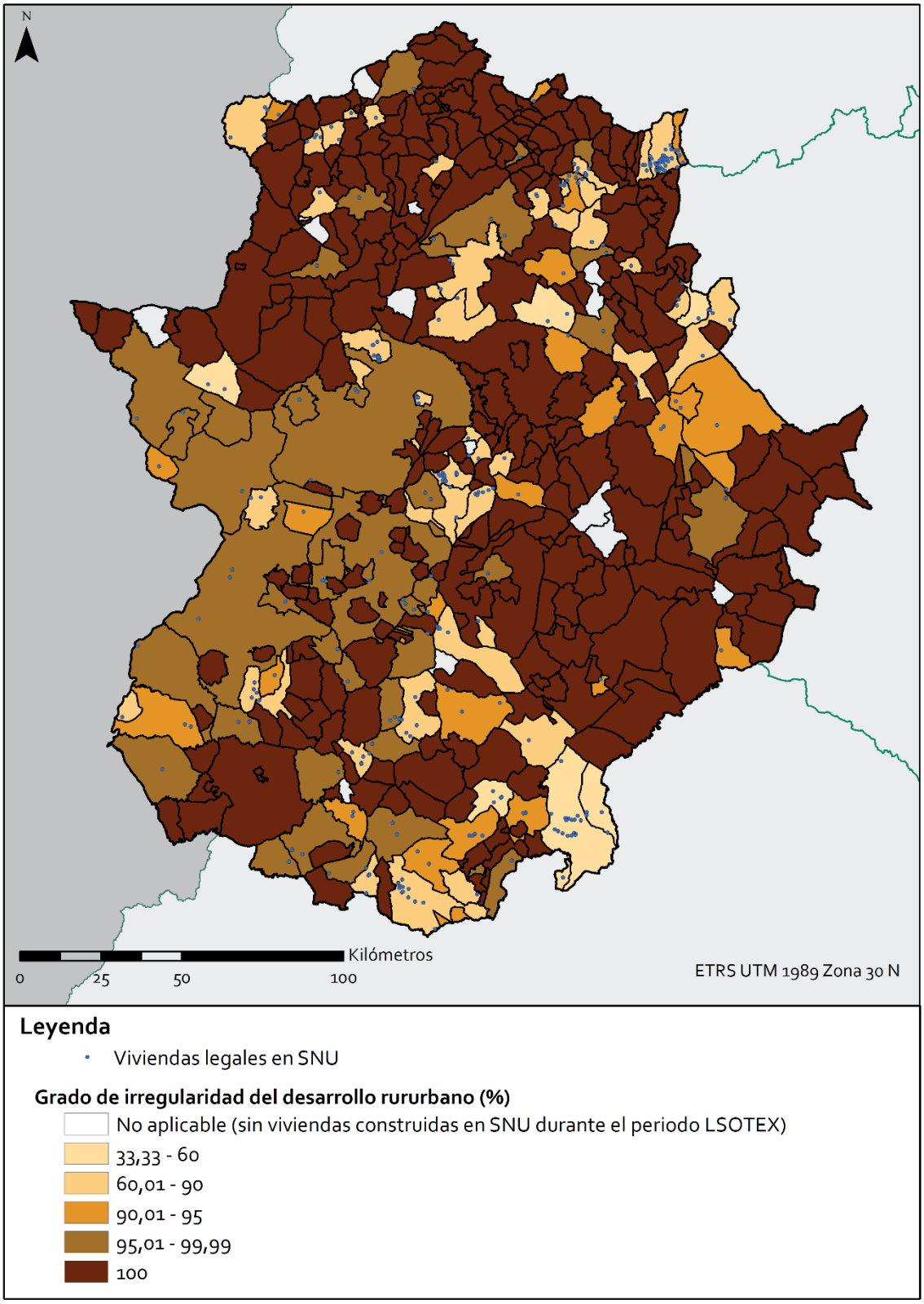


Figura 195. Grado de irregularidad urbanística en el SNU de Extremadura durante el periodo de vigencia de la LSOTEX.
Fuente: elaboración propia.

Los resultados a nivel municipal muestran de forma clara que, si hay desarrollo rururbano en Extremadura, siempre existe algún grado de irregularidad y que éste nunca está por debajo del 33%. Cuando no existe irregularidad, supuesto que acontece en 13 municipios, es porque no existe desarrollo rururbano de ningún tipo durante la vigencia de la LSOTEX. En el extremo opuesto, destaca que en el 68,04% de los municipios extremeños (264 de 388) la rururbanización es sinónimo exacto de ilegalidad urbanística, puesto que alcanzan un grado de indisciplina urbanística del 100%[121]. Esto quiere decir que, desde la promulgación en el año 2002 de la ley de suelo y ordenación territorial vigente en Extremadura, todas las viviendas construidas en SNU de estos municipios lo han hecho infringiendo la norma.

[121] Este peso relativo aumenta hasta el 92,53% de los municipios, cuando el grado de indisciplina es igual o superior al 75%.

ANEXO VI. Número de viviendas por categorías de suelo.

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Abadía	0	3	5	0	0	0	0	8	NNSS
Abertura	12	0	0	0	0	0	0	12	PDSU
Acebo	108	0	0	0	0	0	0	108	PDSU
Acedera	1	7	1	0	0	0	0	9	PGM
Acehúche	63	0	0	0	0	0	0	63	PDSU
Aceituna	35	0	0	0	0	0	0	35	PDSU
Aceuchal	0	120	8	6	0	0	0	134	NNSS
Ahigal	25	29	3	0	0	0	0	57	NNSS
Ahillones	5	0	0	2	0	0	0	7	NNSS
Alagón del Río	0	0	3	0	0	0	0	3	NNSS
Alange	86	51	34	24	0	0	0	195	PGM
Albalá	4	3	2	1	0	0	0	10	PGM
Alburquerque	161	2	55	12	0	0	0	230	NNSS
Alcántara	48	17	0	0	0	0	0	65	NNSS
Alcollarín	38	0	0	0	0	0	0	38	PDSU
Alconchel	73	3	0	0	0	0	0	76	NNSS
Alconera	51	1	3	0	0	0	0	55	NNSS
Alcuéscar	12	51	157	7	0	0	0	227	NNSS
Aldea del Cano	11	1	40	0	0	21	0	73	NNSS
Aldeacentenera	10	0	0	0	0	0	0	10	PDSU
Aldeanueva de la Vera	0	34	118	0	0	0	0	152	NNSS
Aldeanueva del Camino	0	8	19	34	0	0	0	61	PGM
Aldehuela de Jerte	20	0	0	0	0	0	0	20	PDSU
Alía	124	0	0	0	0	0	0	124	PDSU
Aliseda	106	0	0	0	0	0	0	106	PDSU
Aljucén	2	41	0	0	0	0	0	43	NNSS
Almaraz	4	5	3	0	0	0	0	12	PGM
Almendral	66	0	0	0	0	0	0	66	PDSU
Almendralejo	303	13	0	0	0	102	1	419	PGOU
Almoharín	71	2	47	0	0	0	0	120	NNSS
Arroyo de la Luz	326	39	33	0	0	0	0	398	NNSS
Arroyo de San Serván	56	6	1	0	0	0	0	63	NNSS
Arroyomolinos	42	2	8	0	0	0	0	52	NNSS
Arroyomolinos de la Vera	21	2	0	0	0	0	0	23	NNSS
Atalaya	7	0	0	0	0	0	0	7	PDSU
Azuaga	207	1	0	0	0	0	0	208	NNSS
Badajoz	51	999	0	0	0	0	0	1050	PGM
Baños de Montemayor	60	0	0	0	0	0	0	60	SP
Barcarrota	60	57	16	5	0	0	0	138	NNSS
Barrado	0	36	0	0	0	0	0	36	NNSS
Baterno	18	0	0	0	0	0	0	18	PDSU
Belvís de Monroy	11	1	15	2	0	0	0	29	NNSS
Benquerencia	3	0	0	0	0	0	0	3	PDSU
Benquerencia de la Serena	0	10	17	0	0	0	0	27	NNSS
Berlanga	0	0	88	0	0	0	0	88	NNSS
Berrocalejo	1	11	0	1	0	0	0	13	PGM

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Berzocana	0	42	0	0	0	0	0	42	NNSS
Bienvenida	38	11	2	1	0	0	0	52	NNSS
Bodonal de la Sierra	35	0	0	0	0	0	0	35	NNSS
Bohonal de Ibor	12	3	1	17	0	0	0	33	PGM
Botija	7	0	0	0	0	0	0	7	PDSU
Brozas	5	51	5	0	8	0	0	69	NNSS
Burguillos del Cerro	105	1	0	0	0	0	0	106	NNSS
Cabañas del Castillo	28	0	0	0	0	0	0	28	PDSU
Cabeza del Buey	0	64	89	0	0	0	0	153	NNSS
Cabeza la Vaca	44	24	2	3	0	0	0	73	NNSS
Cabezabellosa	43	0	0	0	0	0	0	43	PDSU
Cabezuela del Valle	0	100	13	0	0	0	0	113	NNSS
Cabrero	0	36	0	0	0	0	0	36	NNSS
Cáceres	48	998	244	0	0	0	2	1292	PGM
Cachorrilla	8	0	0	0	0	0	0	8	PDSU
Cadalso	84	0	0	0	0	0	0	84	PDSU
Calamonte	25	32	13	6	6	0	0	82	NNSS
Calera de León	16	7	0	5	0	0	0	28	NNSS
Calzadilla	59	0	0	0	0	0	0	59	PDSU
Calzadilla de los Barros	10	0	0	0	0	0	0	10	NNSS
Caminomorisco	161	0	0	0	0	0	0	161	PDSU
Campanario	101	8	277	0	0	0	0	386	NNSS
Campillo de Deleitosa	7	0	0	0	0	0	0	7	PDSU
Campillo de Llerena	25	12	8	0	0	0	0	45	PGM
Campo Lugar	3	6	7	0	0	0	0	16	NNSS
Cañamero	9	47	52	0	0	0	0	108	NNSS
Cañaveral	42	2	0	0	0	0	0	44	NNSS
Capilla	30	0	0	0	0	0	0	30	PDSU
Carbajo	3	4	0	0	0	0	0	7	NNSS
Carcaboso	35	16	7	0	0	0	0	58	NNSS
Carmonita	11	0	2	2	0	0	0	15	NNSS
Carrascalejo	15	0	0	0	0	0	0	15	PDSU
Casar de Cáceres	101	53	6	0	0	276	0	436	NNSS
Casar de Palomero	171	0	0	0	0	0	0	171	PDSU
Casares de las Hurdes	26	0	0	0	0	0	0	26	PDSU
Casas de Don Antonio	5	6	0	1	0	0	0	12	NNSS
Casas de Don Gómez	36	0	0	0	0	0	0	36	PDSU
Casas de Don Pedro	16	0	46	0	0	0	0	62	NNSS
Casas de Millán	37	0	0	0	0	0	0	37	PDSU
Casas de Miravete	15	0	0	0	0	0	0	15	PDSU
Casas de Reina	21	0	0	0	0	0	0	21	PDSU
Casas del Castañar	0	224	0	26	0	104	0	354	NNSS
Casas del Monte	0	3	25	2	0	0	0	30	NNSS
Casatejada	52	0	0	0	0	0	0	52	PDSU
Casillas de Coria	0	8	6	2	0	0	0	16	PGMS
Castañar de Ibor	155	0	0	0	0	0	0	155	PDSU
Castilblanco	33	5	0	0	0	0	0	38	PGM
Castuera	17	194	343	36	0	0	0	590	PGM

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Ceclavín	0	24	108	0	0	0	0	132	NNSS
Cedillo	14	0	0	0	0	0	0	14	PDSU
Cerezo	7	0	0	0	0	0	0	7	NNSS
Cheles	5	8	6	0	0	0	0	19	PGM
Cilleros	0	22	98	7	0	0	1	128	NNSS
Collado de la Vera	0	3	78	0	0	4	0	85	NNSS
Conquista de la Sierra	15	0	0	0	0	0	0	15	PDSU
Cordobilla de Lácara	2	11	3	0	0	0	0	16	NNSS
Coria	112	228	612	0	0	0	0	952	NNSS
Corte de Peleas	19	0	1	2	0	0	0	22	NNSS
Cristina	33	0	0	0	0	0	0	33	PDSU
Cuacos de Yuste	0	9	116	0	0	0	0	125	NNSS
Deleitosa	30	16	4	9	0	0	0	59	NNSS
Descargamaría	11	0	0	0	0	0	0	11	PDSU
Don Álvaro	388	0	0	0	0	0	0	388	PDSU
Don Benito	578	163	801	186	0	0	2	1730	PGM
El Carrascalejo	1	13	0	0	0	0	0	14	NNSS
El Gordo	7	5	1	0	0	0	0	13	PGM
El Torno	33	88	0	1	0	0	0	122	PGM
Eljas	18	42	0	42	0	0	0	102	NNSS
Entrín Bajo	0	0	0	2	3	0	0	5	NNSS
Escurial	30	0	0	0	0	0	0	30	PDSU
Esparragalejo	123	1	0	8	0	0	0	132	NNSS
Esparragosa de la Serena	40	0	0	0	0	0	0	40	PDSU
Esparragosa de Lares	24	3	3	0	0	0	0	30	NNSS
Feria	52	0	0	0	0	0	0	52	NNSS
Fregenal de la Sierra	174	30	0	0	0	0	0	204	NNSS
Fresnedoso de Ibor	0	4	34	0	0	0	0	38	NNSS
Fuenlabrada de los Montes	0	41	19	0	4	0	0	64	NNSS
Fuente de Cantos	121	0	0	0	0	0	0	121	NNSS
Fuente del Arco	30	26	21	7	0	0	0	84	PGMS
Fuente del Maestre	157	8	1	0	0	0	0	166	NNSS
Fuentes de León	128	0	0	6	0	0	0	134	NNSS
Galisteo	17	35	31	0	0	0	0	83	NNSS
Garbayuela	36	2	0	0	0	0	0	38	NNSS
Garciaz	0	51	0	0	0	0	0	51	NNSS
Garganta la Olla	0	12	49	0	0	0	0	61	NNSS
Gargantilla	26	0	0	0	0	0	0	26	PDSU
Gargüera	25	0	0	0	0	0	0	25	SP
Garlitos	20	0	8	0	0	0	0	28	NNSS
Garrovillas de Alconétar	155	2	20	0	0	0	0	177	NNSS
Garvín	25	0	0	0	0	0	0	25	PDSU
Gata	152	0	0	0	0	0	0	152	PDSU
Granja de Torrehermosa	56	0	0	0	0	0	0	56	PDSU
Guadalupe	94	0	0	0	0	0	0	94	SP
Guadiana del Caudillo	0	0	38	0	0	0	0	38	PGM
Guareña	0	13	210	0	0	0	0	223	NNSS
Guijo de Coria	12	0	0	0	0	0	0	12	PDSU

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Guijo de Galisteo	15	0	0	1	0	0	0	16	NNSS
Guijo de Granadilla	26	3	0	0	0	0	0	29	NNSS
Guijo de Santa Bárbara	1	18	34	0	0	0	0	53	NNSS
Helechosa de los Montes	68	0	0	0	0	0	0	68	PDSU
Herguijuela	33	0	0	0	0	0	0	33	PDSU
Hernán-Pérez	0	19	1	1	0	0	0	21	NNSS
Herrera de Alcántara	38	0	0	0	0	0	0	38	PDSU
Herrera del Duque	0	156	4	9	0	0	0	169	PGM
Herreruela	31	0	0	0	0	0	0	31	PDSU
Hervás	150	130	92	1	0	0	0	373	NNSS
Higuera	0	0	0	0	0	0	0	0	PGM
Higuera de la Serena	30	0	0	0	0	0	0	30	PDSU
Higuera de Llerena	23	0	0	0	0	0	0	23	PDSU
Higuera de Vargas	19	23	0	0	0	0	0	42	NNSS
Higuera la Real	45	8	52	6	0	0	0	111	PGM
Hinojal	0	0	0	0	0	0	0	0	PGM
Hinojosa del Valle	14	0	0	0	0	0	0	14	PDSU
Holguera	0	0	18	0	0	0	0	18	NNSS
Hornachos	41	56	23	7	0	0	0	127	NNSS
Hoyos	108	0	0	0	0	0	0	108	PDSU
Huélaga	39	0	0	0	0	0	0	39	PDSU
Ibahernando	71	0	0	0	0	0	0	71	PDSU
Jaraicejo	0	0	8	2	0	0	0	10	PGM
Jaraíz de la Vera	72	20	149	18	0	15	0	274	NNSS
Jarandilla de la Vera	20	64	190	0	0	2	0	276	NNSS
Jarilla	12	0	0	0	0	0	0	12	PDSU
Jerez de los Caballeros	266	12	139	86	0	0	0	503	NNSS
Jerte	0	36	0	0	0	0	0	36	NNSS
La Albuera	66	0	4	0	0	0	0	70	NNSS
La Aldea del Obispo	3	0	0	0	0	0	0	3	PDSU
La Codosera	220	0	0	0	0	0	0	220	PDSU
La Coronada	118	1	0	10	0	0	0	129	NNSS
La Cumbre	20	25	0	5	0	0	0	50	PGM
La Garganta	6	0	0	0	0	0	0	6	NNSS
La Garrovilla	0	27	55	0	0	0	0	82	NNSS
La Granja	31	0	0	0	0	0	0	31	PDSU
La Haba	111	0	0	1	0	0	0	112	NNSS
La Lapa	32	0	0	1	0	0	0	33	NNSS
La Morera	26	0	0	0	1	0	0	27	NNSS
La Nava de Santiago	7	0	2	3	0	0	0	12	NNSS
La Parra	3	13	32	0	0	0	0	48	PGM
La Pesga	153	0	0	0	0	0	0	153	PDSU
La Roca de la Sierra	20	0	15	0	0	0	0	35	NNSS
La Zarza	78	56	0	4	0	0	0	138	NNSS
Ladrillar	18	0	0	0	0	0	0	18	PDSU
Llera	25	0	0	0	0	0	0	25	PDSU
Llerena	212	0	0	0	0	0	0	212	NNSS
Lobón	0	9	64	0	0	0	0	73	NNSS

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Logrosán	92	16	0	3	0	0	0	111	NNSS
Los Santos de Maimona	176	42	3	8	0	0	0	229	PGM
Losar de la Vera	24	96	116	0	59	0	0	295	NNSS
Madrigal de la Vera	123	80	5	0	0	0	0	208	PGM
Madrigalejo	0	0	12	0	0	0	0	12	NNSS
Madroñera	13	30	134	0	0	0	0	177	NNSS
Magacela	60	0	0	0	0	0	0	60	PDSU
Maguilla	0	3	40	0	0	0	0	43	NNSS
Majadas	1	6	5	3	0	0	0	15	PGM
Malcocinado	17	0	0	0	0	0	0	17	PDSU
Malpartida de Cáceres	22	12	42	8	0	120	0	204	NNSS
Malpartida de la Serena	0	1	37	0	0	0	0	38	NNSS
Malpartida de Plasencia	74	2	270	17	0	16	0	379	NNSS
Manchita	17	2	1	0	0	0	0	20	NNSS
Marchagaz	20	0	0	0	0	0	0	20	PDSU
Mata de Alcántara	6	2	0	0	0	0	0	8	NNSS
Medellín	19	6	189	1	0	0	0	215	NNSS
Medina de las Torres	13	3	23	0	0	0	0	39	PGM
Membrío	30	0	0	0	0	0	0	30	PDSU
Mengabril	159	0	0	0	0	0	0	159	PDSU
Mérida	746	90	137	0	0	0	0	973	PGOU
Mesas de Ibor	19	0	0	0	0	0	0	19	PDSU
Miajadas	0	99	89	14	2	0	0	204	NNSS
Millanes	73	0	0	0	0	0	0	73	PDSU
Mirabel	55	0	0	0	0	0	0	55	PDSU
Mirandilla	64	0	4	0	0	20	0	88	NNSS
Mohedas de Granadilla	0	38	5	5	0	0	1	49	NNSS
Monesterio	142	2	0	5	0	10	0	159	NNSS
Monroy	35	1	0	0	0	0	0	36	NNSS
Montánchez	59	109	21	0	0	0	0	189	PGM
Montehermoso	154	0	0	0	0	0	0	154	NNSS
Montemolín	90	0	0	0	0	0	0	90	NNSS
Monterrubio de la Serena	110	23	0	0	0	0	0	133	NNSS
Montijo	172	2	271	0	0	0	0	445	NNSS
Moraleja	0	1	235	0	0	0	0	236	NNSS
Morcillo	21	0	0	0	0	0	0	21	PDSU
Navaconcejo	0	172	0	0	0	0	0	172	NNSS
Navalmoral de la Mata	197	20	88	6	0	0	0	311	PGM
Navalvillar de Ibor	44	0	0	0	0	0	0	44	PDSU
Navalvillar de Pela	162	0	0	0	0	0	0	162	NNSS
Navas del Madroño	72	7	6	0	0	0	0	85	NNSS
Navezuelas	0	38	0	0	0	0	0	38	NNSS
Nogales	21	0	0	0	0	0	0	21	PDSU
Nuñomoral	249	0	0	0	0	0	0	249	PDSU
Oliva de la Frontera	148	0	19	13	0	0	0	180	NNSS
Oliva de Mérida	26	13	0	0	0	0	0	39	PGM
Oliva de Plasencia	7	32	1	23	0	0	0	63	PGM
Olivenza	42	198	50	12	0	0	0	302	PGM

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Orellana de la Sierra	102	0	0	0	0	0	0	102	PDSU
Orellana la Vieja	0	13	0	0	0	0	0	13	NNSS
Palomas	6	2	4	0	0	0	0	12	NNSS
Palomero	9	2	0	0	0	0	0	11	NNSS
Pasarón de la Vera	8	12	9	4	0	0	0	33	NNSS
Pedroso de Acim	3	9	4	1	0	0	0	17	NNSS
Peñalsordo	54	0	0	0	0	0	0	54	PDSU
Peraleda de la Mata	4	134	0	0	0	0	0	138	NNSS
Peraleda de San Román	34	0	0	0	0	0	0	34	PDSU
Peraleda del Zaucejo	9	8	5	3	0	0	0	25	PGMS
Perales del Puerto	67	0	0	0	0	0	0	67	PDSU
Pescueza	14	0	0	0	0	0	0	14	PDSU
Piedras Albas	6	0	0	0	0	0	0	6	PDSU
Pinofranqueado	299	0	0	0	0	0	0	299	PDSU
Piornal	0	5	0	0	0	0	0	5	NNSS
Plasencia	214	285	15	11	0	0	0	525	PGM
Plasenzuela	7	1	18	0	0	0	0	26	NNSS
Portaje	32	0	0	0	0	0	0	32	PDSU
Portezuelo	45	0	0	0	0	0	0	45	PDSU
Pozuelo de Zarzón	4	1	0	0	0	0	0	5	PGM
Puebla de Alcocer	9	8	60	0	0	0	0	77	NNSS
Puebla de la Calzada	0	3	45	0	19	0	0	67	NNSS
Puebla de la Reina	3	1	10	0	0	0	0	14	PGM
Puebla de Obando	41	5	8	0	0	0	0	54	NNSS
Puebla de Sancho Pérez	230	12	0	23	0	0	0	265	NNSS
Puebla del Maestre	21	0	0	0	0	0	0	21	PDSU
Puebla del Prior	4	0	0	0	0	0	0	4	PDSU
Pueblonuevo de Miramontes	12	0	5	1	0	0	0	18	NNSS
Pueblonuevo del Guadiana	24	1	0	0	0	0	0	25	PGOU
Puerto de Santa Cruz	13	0	0	0	0	0	0	13	PDSU
Quintana de la Serena	208	12	48	12	0	0	0	280	PGM
Rebollar	0	56	0	0	0	0	0	56	NNSS
Reina	15	0	0	0	0	0	0	15	PDSU
Rena	0	4	7	1	0	0	0	12	NNSS
Retamal de Llerena	11	0	0	0	0	0	0	11	PDSU
Ribera del Fresno	129	0	2	0	0	0	0	131	NNSS
Riolobos	42	0	0	0	0	0	0	42	PDSU
Risco	14	0	0	0	0	0	0	14	PDSU
Robledillo de Gata	9	0	0	0	0	0	0	9	PDSU
Robledillo de la Vera	2	2	23	0	0	0	0	27	NNSS
Robledillo de Trujillo	16	3	10	0	0	0	0	29	NNSS
Robledollano	117	0	0	0	0	0	0	117	PDSU
Romangordo	2	1	2	0	0	0	0	5	NNSS
Rosalejo	12	4	0	0	0	0	0	16	PGM
Ruanes	8	0	0	0	0	0	0	8	PDSU
Salorino	29	0	0	0	0	0	0	29	PDSU
Salvaleón	40	11	9	0	0	0	0	60	NNSS
Salvatierra de los Barros	43	1	1	4	0	0	0	49	PGM

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Salvatierra de Santiago	20	0	0	4	0	0	0	24	NNSS
San Martín de Trevejo	94	0	0	0	0	0	0	94	PDSU
San Pedro de Mérida	40	1	4	0	0	0	0	45	NNSS
San Vicente de Alcántara	0	27	248	0	0	0	1	276	NNSS
Sancti-Spíritus	1	0	0	0	0	0	0	1	PDSU
Santa Amalia	295	0	0	0	0	0	0	295	NNSS
Santa Ana	11	0	0	0	0	0	0	11	PDSU
Santa Cruz de la Sierra	19	0	0	0	0	0	0	19	PDSU
Santa Cruz de Paniagua	51	0	0	0	0	0	0	51	PDSU
Santa Marta	61	12	41	19	0	0	0	133	PGM
Santa Marta de Magasca	20	0	0	0	0	0	0	20	PDSU
Santiago de Alcántara	0	2	7	2	0	0	0	11	NNSS
Santiago del Campo	10	0	0	0	0	0	0	10	PDSU
Santibáñez el Alto	30	24	0	0	0	0	0	54	NNSS
Santibáñez el Bajo	51	0	0	0	0	0	0	51	PDSU
Saucedilla	166	0	0	0	0	0	0	166	PDSU
Segura de León	206	3	10	0	0	0	0	219	NNSS
Segura de Toro	22	0	0	0	0	0	0	22	PDSU
Serradilla	4	14	93	0	0	0	0	111	NNSS
Serrejón	0	5	22	0	0	0	0	27	NNSS
Sierra de Fuentes	15	64	7	3	0	139	0	228	NNSS
Siruela	121	0	0	0	0	0	0	121	NNSS
Solana de los Barros	0	1	55	1	0	0	0	57	NNSS
Talarrubias	98	0	36	0	0	0	0	134	NNSS
Talaván	16	2	0	0	0	0	0	18	NNSS
Talavera la Real	0	41	18	0	4	0	0	63	NNSS
Talaveruela de la Vera	7	4	11	0	0	0	0	22	NNSS
Talayuela	112	1	87	5	14	0	0	219	NNSS
Táliga	6	2	6	1	0	0	0	15	PGM
Tamurejo	5	0	0	0	0	0	0	5	PDSU
Tejeda de Tiétar	19	0	0	0	0	0	0	19	NNSS
Tiétar	0	0	9	0	0	0	0	9	NNSS
Toril	0	18	4	0	0	0	0	22	PGM
Tornavacas	0	28	0	0	0	0	0	28	NNSS
Torre de Don Miguel	1	5	7	0	0	0	0	13	PGM
Torre de Miguel Sesmero	0	0	31	0	0	0	0	31	PGM
Torre de Santa María	2	9	0	1	0	0	0	12	NNSS
Torrecilla de los Ángeles	108	0	0	0	0	0	0	108	PDSU
Torrecillas de la Tiesa	65	0	0	0	0	0	0	65	PDSU
Torrejón el Rubio	0	19	23	0	0	0	0	42	NNSS
Torrejoncillo	70	4	91	0	0	0	0	165	PGM
Torremayor	1	1	37	0	3	0	0	42	NNSS
Torremejía	10	0	0	1	0	0	0	11	NNSS
Torremenga	0	18	54	0	0	0	0	72	NNSS
Torremocha	12	4	2	0	0	0	0	18	NNSS
Torreorgaz	225	0	0	0	0	0	0	225	PDSU
Torrequemada	0	25	0	0	0	0	0	25	PGM
Trasierra	0	2	4	0	0	0	0	6	NNSS

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Trujillanos	13	1	3	1	0	0	0	18	NNSS
Trujillo	85	146	86	0	0	0	0	317	NNSS
Usagre	30	8	7	3	0	0	0	48	NNSS
Valdastillas	0	34	0	0	0	2	0	36	NNSS
Valdecaballeros	58	0	4	6	1	0	0	69	NNSS
Valdecañas de Tajo	8	0	0	0	0	0	0	8	PDSU
Valdefuentes	9	0	1	3	0	0	0	13	PGM
Valdehúncar	26	0	0	0	0	0	0	26	PDSU
Valdelacalzada	0	2	161	1	4	0	0	168	NNSS
Valdelacasa de Tajo	1	16	0	2	0	0	0	19	PGMS
Valdemorales	3	1	0	0	0	0	0	4	NNSS
Valdeobispo	60	0	0	0	0	0	0	60	PDSU
Valdetorres	54	0	0	0	0	0	0	54	NNSS
Valencia de Alcántara	324	20	326	0	0	64	0	734	NNSS
Valencia de las Torres	12	0	8	1	0	0	0	21	NNSS
Valencia del Mombuey	4	4	0	0	0	0	0	8	NNSS
Valencia del Ventoso	63	1	29	0	0	0	0	93	NNSS
Valle de la Serena	62	0	5	0	0	0	0	67	NNSS
Valle de Matamoros	6	5	0	0	0	0	0	11	NNSS
Valle de Santa Ana	18	6	0	0	0	0	0	24	NNSS
Valverde de Burguillos	9	0	0	0	0	0	0	9	PDSU
Valverde de la Vera	11	2	75	0	0	0	0	88	NNSS
Valverde de Leganés	0	63	105	0	32	0	0	200	NNSS
Valverde de Llerena	17	0	0	0	0	0	0	17	NNSS
Valverde de Mérida	77	0	16	0	0	27	0	120	NNSS
Valverde del Fresno	126	0	0	0	0	0	0	126	SP
Vegaviana	0	0	211	0	0	0	0	211	NNSS
Viandar de la Vera	0	0	11	0	0	0	0	11	NNSS
Villa del Campo	1	5	0	0	0	0	1	7	NNSS
Villa del Rey	1	0	5	0	0	0	0	6	NNSS
Villafranca de los Barros	1	19	305	12	0	0	0	337	NNSS
Villagarcía de la Torre	38	0	5	0	0	0	0	43	NNSS
Villagonzalo	35	0	0	1	0	0	0	36	NNSS
Villalba de los Barros	12	3	7	0	0	0	0	22	NNSS
Villamesías	16	0	0	0	0	0	0	16	PDSU
Villamiel	50	0	0	0	0	0	0	50	SP
Villanueva de la Serena	195	44	706	6	0	0	2	953	PGM
Villanueva de la Sierra	1	2	0	0	0	0	0	3	PGM
Villanueva de la Vera	129	35	257	0	0	0	0	421	NNSS
Villanueva del Fresno	0	4	95	0	0	0	0	99	NNSS
Villar de Plasencia	43	0	0	0	0	0	0	43	PDSU
Villar de Rena	25	11	0	0	0	0	0	36	PGM
Villar del Pedroso	72	0	0	0	0	0	0	72	PDSU
Villar del Rey	55	14	0	0	0	0	0	69	NNSS
Villarta de los Montes	36	0	0	0	0	0	0	36	PDSU
Villasbuenas de Gata	34	0	0	0	0	0	0	34	PDSU
Zafra	309	0	12	12	12	0	0	345	PGOU
Zahínos	17	0	17	0	0	0	0	34	NNSS

Municipios	SNUC	SNUPA	SNUPE	SNUPI	SNUPO	SNUV	SSGG	TOTAL	FIGURA
Zalamea de la Serena	263	19	6	7	0	0	0	295	PGM
Zarza de Granadilla	83	0	20	0	0	0	0	103	NNSS
Zarza de Montánchez	5	10	0	0	0	0	0	15	NNSS
Zarza la Mayor	24	3	5	0	0	0	0	32	NNSS
Zarza-Capilla	33	0	0	0	0	0	0	33	PDSU
Zorita	66	0	0	0	0	0	0	66	NNSS

Fuente: elaboración propia.

ANEXO VII. Datación de las viviendas por puntos de control y municipios, y estado legal.

A= Punto de control 1
B= Diferencia entre punto de control 1 y 2
C= Diferencia entre punto de control 2 y 3
D= Diferencia entre punto de control 3 y 4
E= Diferencia entre punto de control 4 y 5
F= Diferencia entre punto de control 5 y 6
G= Número total de viviendas en SNU
H= Número total de ECU residenciales autorizados
I= Número de viviendas construidas en SNU con ECU autorizado

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Abadía	2	0	2	2	1	1	8	1	0
Abertura	3	0	3	2	1	3	12	0	0
Acebo	10	13	30	17	19	19	108	1	0
Acedera	8	0	0	1	0	0	9	1	0
Acehúche	4	0	25	11	7	16	63	2	1
Aceituna	4	4	12	5	9	1	35	0	0
Aceuchal	18	1	19	10	30	56	134	2	1
Ahigal	7	6	9	12	11	12	57	0	0
Ahillones	1	0	3	0	0	3	7	0	0
Alagón del Río	2	0	1	0	0	0	3	0	0
Alange	40	5	26	19	32	73	195	2	1
Albalá	1	0	3	0	0	6	10	0	0
Alburquerque	139	1	48	14	8	20	230	6	3
Alcántara	57	0	5	1	1	1	65	1	0
Alcollarín	35	0	2	0	0	1	38	0	0
Alconchel	38	1	2	5	11	19	76	4	4
Alconera	20	2	8	5	6	14	55	0	0
Alcuéscar	55	2	59	24	30	57	227	4	2
Aldea del Cano	15	0	23	10	8	17	73	0	0
Aldeacentenera	3	2	3	0	0	2	10	0	0
Aldeanueva de la Vera	53	5	26	17	21	30	152	2	1
Aldeanueva del Camino	15	3	14	7	10	12	61	0	0
Aldehuela de Jerte	7	4	4	1	4	0	20	0	0
Alía	58	8	30	9	7	12	124	4	2
Aliseda	20	3	30	9	21	23	106	4	2
Aljucén	20	0	12	7	0	4	43	1	0
Almaraz	4	0	4	4	0	0	12	0	0
Almendral	23	0	6	8	15	14	66	8	5
Almendralejo	39	8	96	115	94	67	419	0	0
Almoharín	22	1	47	14	9	27	120	10	6
Arroyo de la Luz	75	8	94	59	68	94	398	1	0
Arroyo de San Serván	15	3	12	1	5	27	63	0	0
Arroyomolinos	25	0	5	5	5	12	52	7	2
Arroyomolinos de la Vera	8	1	2	6	3	3	23	1	0
Atalaya	4	0	2	1	0	0	7	0	0
Azuaga	86	4	43	26	24	25	208	40	25
Badajoz	471	21	189	97	116	156	1.050	13	3
Baños de Montemayor	21	7	9	8	8	7	60	1	1
Barcarrota	38	1	33	13	20	33	138	2	2

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Barrado	21	2	3	2	1	7	36	0	0
Baterno	3	2	4	4	4	1	18	0	0
Belvís de Monroy	6	1	10	2	6	4	29	0	0
Benquerencia	1	0	2	0	0	0	3	0	0
Benquerencia de la Serena	7	0	3	5	4	8	27	0	0
Berlanga	33	0	14	13	10	18	88	4	2
Berrocalejo	2	1	2	2	2	4	13	0	0
Berzocana	22	6	2	5	3	4	42	6	4
Bienvenida	9	2	13	8	7	13	52	1	0
Bodonal de la Sierra	11	0	7	5	6	6	35	0	0
Bohonal de Ibor	3	7	10	4	2	7	33	0	0
Botija	1	0	0	1	2	3	7	1	1
Brozas	37	3	9	7	5	8	69	1	0
Burguillos del Cerro	48	2	19	8	7	22	106	1	1
Cabañas del Castillo	12	2	8	2	2	2	28	3	1
Cabeza del Buey	74	9	18	26	6	20	153	0	0
Cabeza la Vaca	22	0	15	9	9	18	73	4	3
Cabezabellosa	6	4	10	1	12	10	43	0	0
Cabezuela del Valle	25	10	35	18	11	14	113	0	0
Cabrero	9	4	8	7	4	4	36	0	0
Cáceres	404	75	312	174	210	117	1.292	3	1
Cachorrilla	4	0	2	2	0	0	8	0	0
Cadalso	16	9	42	9	4	4	84	1	1
Calamonte	5	5	26	11	10	25	82	0	0
Calera de León	13	1	8	2	1	3	28	0	0
Calzadilla	35	5	6	1	5	7	59	0	0
Calzadilla de los Barros	3	0	2	2	1	2	10	0	0
Caminomorisco	46	6	47	23	18	21	161	0	0
Campanario	59	7	144	61	55	60	386	1	1
Campillo de Deleitosa	2	0	2	2	0	1	7	0	0
Campillo de Llerena	19	1	14	4	2	5	45	1	1
Campo Lugar	12	0	1	2	0	1	16	0	0
Cañamero	30	10	36	11	11	10	108	3	2
Cañaveral	31	0	6	2	3	2	44	0	0
Capilla	11	1	10	2	1	5	30	0	0
Carbajo	4	0	0	0	1	2	7	0	0
Carcaboso	17	10	16	3	6	6	58	0	0
Carmonita	5	0	2	0	2	6	15	0	0
Carrascalejo	1	2	7	2	0	3	15	2	0
Casar de Cáceres	201	21	111	29	49	25	436	44	38
Casar de Palomero	23	9	77	35	15	12	171	0	0
Casares de las Hurdes	2	9	9	2	2	2	26	0	0
Casas de Don Antonio	3	0	6	1	1	1	12	0	0
Casas de Don Gómez	12	0	8	5	4	7	36	0	0
Casas de Don Pedro	22	2	20	7	7	4	62	0	0
Casas de Millán	22	0	10	1	4	0	37	0	0
Casas de Miravete	6	1	4	0	3	1	15	0	0
Casas de Reina	7	0	5	4	2	3	21	1	1

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Casas del Castañar	144	30	74	42	34	30	354	0	0
Casas del Monte	6	0	3	5	6	10	30	0	0
Casatejada	13	0	20	5	8	6	52	3	3
Casillas de Coria	5	3	2	2	2	2	16	1	1
Castañar de Ibor	28	8	38	27	25	29	155	0	0
Castilblanco	9	2	9	4	7	7	38	0	0
Castuera	294	12	126	53	50	55	590	0	0
Ceclavín	43	3	18	23	19	26	132	0	0
Cedillo	10	1	0	1	0	2	14	1	0
Cerezo	1	0	3	1	0	2	7	0	0
Cheles	8	0	2	2	2	5	19	4	1
Cilleros	47	4	22	16	16	23	128	0	0
Collado de la Vera	41	2	12	9	15	6	85	4	3
Conquista de la Sierra	5	0	4	0	4	2	15	0	0
Cordobilla de Lácara	4	0	3	4	1	4	16	0	0
Coria	126	59	245	158	220	144	952	2	1
Corte de Peleas	12	0	0	0	1	9	22	0	0
Cristina	1	0	4	6	7	15	33	0	0
Cuacos de Yuste	62	1	31	10	13	8	125	18	8
Deleitosa	4	5	13	14	12	11	59	3	1
Descargamaría	1	2	6	2	0	0	11	0	0
Don Álvaro	30	31	138	49	40	100	388	4	3
Don Benito	417	135	586	207	116	269	1.730	0	0
El Carrascalejo	3	0	2	6	1	2	14	0	0
El Gordo	2	0	4	1	3	3	13	1	0
El Torno	50	8	20	8	18	18	122	1	1
Eljas	15	10	48	13	5	11	102	2	1
Entrín Bajo	2	0	0	0	2	1	5	0	0
Escurial	15	1	1	2	3	8	30	2	1
Esparragalejo	27	9	36	27	9	24	132	1	1
Esparragosa de la Serena	12	1	10	4	10	3	40	1	1
Esparragosa de Lares	15	1	5	6	1	2	30	0	0
Feria	28	2	9	4	4	5	52	0	0
Fregenal de la Sierra	86	13	40	20	26	19	204	2	2
Fresnedoso de Ibor	3	6	10	8	2	9	38	1	0
Fuenlabrada de los Montes	12	5	13	14	5	15	64	0	0
Fuente de Cantos	24	3	35	14	20	25	121	2	2
Fuente del Arco	32	2	14	13	12	11	84	4	3
Fuente del Maestre	26	4	28	20	39	49	166	2	1
Fuentes de León	62	2	19	9	11	31	134	1	1
Galisteo	60	1	5	2	1	14	83	0	0
Garbayuela	8	3	10	7	4	6	38	0	0
Garciaz	22	0	13	4	7	5	51	2	1
Garganta la Olla	8	2	15	8	15	13	61	0	0
Gargantilla	5	0	13	3	3	2	26	0	0
Gargüera	9	0	2	2	5	7	25	0	0
Garlitos	3	5	10	6	2	2	28	0	0
Garrovillas de Alconétar	32	3	75	21	18	28	177	0	0

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Garvín	3	2	7	4	3	6	25	2	2
Gata	37	10	50	17	15	23	152	0	0
Granja de Torrehermosa	28	1	10	7	1	9	56	10	6
Guadalupe	22	1	18	14	19	20	94	4	2
Guadiana del Caudillo	10	2	5	1	6	14	38	0	0
Guareña	37	12	46	18	32	78	223	0	0
Guijo de Coria	6	2	1	0	1	2	12	0	0
Guijo de Galisteo	4	2	2	4	0	4	16	0	0
Guijo de Granadilla	11	0	7	3	3	5	29	0	0
Guijo de Santa Bárbara	22	4	7	2	9	9	53	0	0
Helechosa de los Montes	11	1	20	13	11	12	68	0	0
Herguijuela	15	1	3	1	6	7	33	0	0
Hernán-Pérez	1	3	7	7	1	2	21	1	1
Herrera de Alcántara	27	3	6	0	1	1	38	0	0
Herrera del Duque	24	6	52	21	19	47	169	0	0
Herreruela	14	1	8	1	5	2	31	0	0
Hervás	60	15	99	71	77	51	373	0	0
Higuera	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Higuera de la Serena	2	1	10	4	5	8	30	0	0
Higuera de Llerena	13	0	2	1	2	5	23	5	4
Higuera de Vargas	9	0	7	3	3	20	42	1	0
Higuera la Real	37	5	11	16	19	23	111	2	2
Hinojal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hinojosa del Valle	7	0	4	1	1	1	14	0	0
Holguera	8	1	3	4	0	2	18	0	0
Hornachos	47	6	31	6	15	22	127	7	3
Hoyos	14	4	35	12	16	27	108	0	0
Huélaga	34	0	1	0	3	1	39	1	0
Ibahernando	8	0	50	4	3	6	71	0	0
Jaraicejo	5	0	1	1	2	1	10	4	2
Jaraíz de la Vera	107	9	61	45	31	21	274	12	8
Jarandilla de la Vera	113	18	50	20	41	34	276	5	1
Jarilla	4	2	4	0	1	1	12	0	0
Jerez de los Caballeros	165	13	70	70	88	97	503	1	1
Jerte	9	4	9	3	3	8	36	0	0
La Albuera	8	0	18	8	3	33	70	0	0
La Aldea del Obispo	1	0	0	0	0	2	3	0	0
La Codosera	177	1	19	9	8	6	220	4	2
La Coronada	17	5	32	27	22	26	129	0	0
La Cumbre	16	2	8	6	6	12	50	1	0
La Garganta	1	0	3	0	2	0	6	0	0
La Garrovilla	43	0	9	7	8	15	82	0	0
La Granja	8	1	11	5	0	6	31	0	0
La Haba	25	7	17	16	15	32	112	2	0
La Lapa	5	1	2	5	12	8	33	0	0
La Morera	16	1	4	1	2	3	27	0	0
La Nava de Santiago	3	1	2	2	0	4	12	0	0
La Parra	13	0	2	4	4	25	48	0	0

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
La Pesga	18	18	62	20	16	19	153	0	0
La Roca de la Sierra	10	5	3	2	4	11	35	2	1
La Zarza	22	1	27	14	18	56	138	1	0
Ladrillar	2	0	6	3	4	3	18	0	0
Llera	5	3	7	4	5	1	25	0	0
Llerena	69	2	50	36	28	27	212	5	6
Lobón	49	2	8	2	3	9	73	0	0
Logrosán	60	2	36	5	6	2	111	2	2
Los Santos de Maimona	50	10	58	49	36	26	229	1	1
Losar de la Vera	114	24	57	24	33	43	295	0	0
Madrigal de la Vera	52	35	45	22	30	24	208	10	6
Madrigalejo	8	0	1	3	0	0	12	0	0
Madroñera	68	1	40	30	16	22	177	2	1
Magacela	21	0	6	7	5	21	60	1	0
Maguilla	19	2	5	7	3	7	43	0	0
Majadas	8	1	0	1	2	3	15	1	1
Malcocinado	7	0	3	2	1	4	17	8	3
Malpartida de Cáceres	63	11	55	18	28	29	204	2	2
Malpartida de la Serena	5	0	8	12	7	6	38	0	0
Malpartida de Plasencia	111	22	79	56	50	61	379	7	10
Manchita	8	3	1	2	3	3	20	1	1
Marchagaz	4	0	12	3	1	0	20	0	0
Mata de Alcántara	4	0	1	0	2	1	8	0	0
Medellín	83	10	26	21	24	51	215	1	1
Medina de las Torres	12	1	10	3	5	8	39	1	0
Membrío	24	0	2	0	2	2	30	1	0
Mengabril	42	18	27	13	23	36	159	0	0
Mérida	345	69	234	100	80	145	973	1	1
Mesas de Ibor	2	2	8	3	3	1	19	0	0
Miajadas	58	18	51	28	20	29	204	0	0
Millanes	11	1	35	4	6	16	73	0	0
Mirabel	9	2	16	7	7	14	55	1	1
Mirandilla	22	7	20	16	9	14	88	1	0
Mohedas de Granadilla	8	1	11	17	3	9	49	0	0
Monesterio	73	7	30	12	12	25	159	27	17
Monroy	21	0	7	0	1	7	36	2	4
Montánchez	55	1	39	25	28	41	189	22	14
Montehermoso	32	6	20	20	26	50	154	0	0
Montemolín	40	1	16	7	12	14	90	6	3
Monterrubio de la Serena	41	1	31	12	12	36	133	0	0
Montijo	93	12	103	58	37	142	445	3	7
Moraleja	120	5	34	16	25	36	236	2	1
Morcillo	5	1	7	1	3	4	21	0	0
Navaconcejo	21	8	55	18	35	35	172	0	0
Navalmoral de la Mata	47	24	114	43	28	55	311	0	0
Navalvillar de Ibor	12	4	15	6	2	5	44	0	0
Navalvillar de Pela	27	17	37	20	21	40	162	0	0
Navas del Madroño	21	4	16	5	19	20	85	2	0

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Navezuelas	17	6	6	3	1	5	38	1	0
Nogales	8	0	3	3	3	4	21	2	1
Nuñomoral	27	37	102	18	29	36	249	0	0
Oliva de la Frontera	23	2	34	32	36	53	180	0	0
Oliva de Mérida	21	0	2	0	3	13	39	7	5
Oliva de Plasencia	29	1	20	5	6	2	63	0	0
Olivenza	122	9	44	37	26	64	302	1	1
Orellana de la Sierra	8	1	27	17	18	31	102	0	0
Orellana la Vieja	6	0	1	1	1	4	13	0	0
Palomas	10	1	0	1	0	0	12	0	0
Palomero	3	0	3	3	0	2	11	0	0
Pasarón de la Vera	11	1	6	7	5	3	33	1	0
Pedroso de Acim	8	1	1	1	4	2	17	0	0
Peñalsordo	13	0	18	8	5	10	54	0	0
Peraleda de la Mata	12	13	39	11	22	41	138	5	2
Peraleda de San Román	6	2	9	7	6	4	34	1	0
Peraleda del Zaucejo	14	1	3	1	1	5	25	0	0
Perales del Puerto	11	3	17	11	12	13	67	9	4
Pescueza	3	0	9	1	0	1	14	1	0
Piedras Albas	1	1	1	0	2	1	6	0	0
Pinofranqueado	12	19	114	55	47	52	299	1	1
Piornal	0	0	0	2	2	1	5	0	0
Plasencia	113	47	187	57	40	81	525	1	0
Plasenzuela	9	2	6	2	4	3	26	0	0
Portaje	11	2	6	2	5	6	32	1	0
Portezuelo	21	0	13	1	3	7	45	1	0
Pozuelo de Zarzón	0	0	1	1	1	2	5	0	0
Puebla de Alcocer	23	6	14	11	10	13	77	0	0
Puebla de la Calzada	28	4	9	3	5	18	67	0	0
Puebla de la Reina	11	0	1	1	1	0	14	0	0
Puebla de Obando	9	0	18	8	7	12	54	0	0
Puebla de Sancho Pérez	46	21	73	43	32	50	265	0	0
Puebla del Maestre	10	1	6	0	1	3	21	1	1
Puebla del Prior	2	0	0	0	0	2	4	0	0
Pueblonuevo de Miramontes	13	0	2	0	1	2	18	0	0
Pueblonuevo del Guadiana	8	0	0	4	6	7	25	0	0
Puerto de Santa Cruz	5	0	0	1	5	2	13	0	0
Quintana de la Serena	54	8	82	40	33	63	280	0	0
Rebollar	11	1	12	11	10	11	56	1	0
Reina	7	0	1	4	0	3	15	0	0
Rena	11	0	0	0	0	1	12	0	0
Retamal de Llerena	7	1	2	0	0	1	11	0	0
Ribera del Fresno	40	6	25	24	22	14	131	7	5
Riolobos	25	3	2	1	3	8	42	0	0
Risco	1	2	7	0	0	4	14	0	0
Robledillo de Gata	2	1	1	4	1	0	9	0	0
Robledillo de la Vera	8	2	9	3	3	2	27	2	0

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Robledillo de Trujillo	10	0	7	4	4	4	29	2	1
Robledollano	16	12	54	17	9	9	117	0	0
Romangordo	2	1	0	0	2	0	5	0	0
Rosalejo	3	4	2	3	4	0	16	0	0
Ruanes	2	0	3	1	2	0	8	0	0
Salorino	21	0	4	1	3	0	29	4	6
Salvaleón	13	2	8	7	10	20	60	2	0
Salvatierra de los Barros	13	2	7	9	7	11	49	3	0
Salvatierra de Santiago	8	0	5	3	3	5	24	2	2
San Martín de Trevejo	28	9	38	14	3	2	94	0	0
San Pedro de Mérida	7	0	2	1	4	31	45	1	0
San Vicente de Alcántara	200	1	28	13	9	25	276	3	2
Sancti-Spíritus	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Santa Amalia	53	2	31	18	80	111	295	0	0
Santa Ana	9	0	0	1	1	0	11	0	0
Santa Cruz de la Sierra	4	0	5	0	4	6	19	0	0
Santa Cruz de Paniagua	19	2	18	9	3	0	51	1	0
Santa Marta	44	3	40	16	16	14	133	0	0
Santa Marta de Magasca	7	0	1	4	2	6	20	0	0
Santiago de Alcántara	8	2	1	0	0	0	11	0	0
Santiago del Campo	4	1	1	0	3	1	10	0	0
Santibáñez el Alto	16	3	13	10	4	8	54	1	0
Santibáñez el Bajo	3	6	17	5	8	12	51	0	0
Saucedilla	32	15	43	24	20	32	166	2	2
Segura de León	62	6	29	31	43	48	219	5	2
Segura de Toro	5	2	4	2	3	6	22	0	0
Serradilla	38	5	17	19	14	18	111	5	5
Serrejón	10	0	3	1	0	13	27	3	1
Sierra de Fuentes	51	16	82	34	27	18	228	6	7
Siruela	23	3	38	20	20	17	121	0	0
Solana de los Barros	12	1	6	4	6	28	57	1	1
Talarrubias	29	9	24	25	10	37	134	4	2
Talaván	6	1	3	2	2	4	18	1	0
Talavera la Real	15	4	6	5	8	25	63	1	1
Talaveruela de la Vera	5	2	7	2	4	2	22	1	0
Talayuela	67	11	51	35	25	30	219	1	1
Táliga	6	0	3	2	1	3	15	0	0
Tamurejo	1	0	3	0	1	0	5	0	0
Tejeda de Tiétar	7	0	3	3	3	3	19	2	3
Tiétar	0	1	4	2	1	1	9	0	0
Toril	17	0	1	0	2	2	22	1	0
Tornavacas	9	2	2	2	6	7	28	0	0
Torre de Don Miguel	3	0	2	3	4	1	13	2	1
Torre de Miguel Sesmero	7	1	3	2	10	8	31	1	1
Torre de Santa María	0	0	5	5	1	1	12	0	0
Torrecilla de los Ángeles	5	9	39	22	15	18	108	0	0
Torrecillas de la Tiesa	20	0	21	5	7	12	65	3	2
Torrejón el Rubio	23	2	4	4	3	6	42	1	0

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Torrejoncillo	50	3	29	17	23	43	165	0	0
Torremayor	22	2	12	2	1	3	42	0	0
Torremejía	1	1	1	2	0	6	11	0	0
Torremenga	15	0	15	12	13	17	72	7	4
Torremocha	3	1	4	3	4	3	18	0	0
Torreorgaz	18	24	90	33	36	24	225	0	0
Torrequemada	3	0	3	4	9	6	25	0	0
Trasierra	1	0	3	0	1	1	6	0	0
Trujillanos	5	2	4	2	2	3	18	0	0
Trujillo	165	8	45	34	37	28	317	2	0
Usagre	28	2	5	1	1	11	48	3	2
Valdastillas	9	0	14	4	6	3	36	0	0
Valdecaballeros	24	0	25	4	8	8	69	1	1
Valdecañas de Tajo	3	0	2	2	0	1	8	0	0
Valdefuentes	3	1	1	2	3	3	13	0	0
Valdehúncar	9	0	5	4	5	3	26	1	1
Valdelacalzada	134	2	3	5	2	22	168	0	0
Valdelacasa de Tajo	8	1	3	3	3	1	19	6	3
Valdemorales	1	0	1	0	1	1	4	1	0
Valdeobispo	22	2	23	6	5	2	60	1	1
Valdetorres	5	3	6	2	3	35	54	0	0
Valencia de Alcántara	526	14	74	32	38	50	734	4	3
Valencia de las Torres	16	0	3	0	0	2	21	0	0
Valencia del Mombuey	4	0	0	0	1	3	8	0	0
Valencia del Ventoso	38	1	19	7	12	16	93	3	2
Valle de la Serena	13	0	10	8	5	31	67	0	0
Valle de Matamoros	4	0	0	1	0	6	11	0	0
Valle de Santa Ana	7	1	5	2	4	5	24	0	0
Valverde de Burguillos	6	0	1	1	0	1	9	0	0
Valverde de la Vera	35	11	15	6	5	16	88	21	9
Valverde de Leganés	49	2	29	19	21	80	200	0	0
Valverde de Llerena	4	0	2	3	3	5	17	0	0
Valverde de Mérida	30	8	20	13	18	31	120	2	2
Valverde del Fresno	35	2	50	17	10	12	126	7	7
Vegaviana	207	1	0	1	1	1	211	1	1
Viandar de la Vera	7	0	2	0	1	1	11	1	1
Villa del Campo	4	0	0	0	1	2	7	0	0
Villa del Rey	3	0	0	1	1	1	6	0	0
Villafranca de los Barros	136	15	70	47	43	26	337	8	6
Villagarcía de la Torre	9	3	9	8	6	8	43	0	0
Villagonzalo	9	1	7	3	7	9	36	2	2
Villalba de los Barros	13	1	3	2	2	1	22	0	0
Villamesías	4	0	2	1	2	7	16	0	0
Villamiel	21	0	12	5	6	6	50	0	0
Villanueva de la Serena	147	78	328	127	109	164	953	0	0
Villanueva de la Sierra	0	2	0	0	1	0	3	0	0
Villanueva de la Vera	156	61	50	34	54	66	421	107	68
Villanueva del Fresno	26	1	15	15	18	24	99	1	1

Municipios	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Villar de Plasencia	19	0	11	8	4	1	43	0	0
Villar de Rena	8	0	18	5	2	3	36	0	0
Villar del Pedroso	19	5	16	11	8	13	72	16	7
Villar del Rey	34	3	13	8	5	6	69	6	3
Villarta de los Montes	2	1	10	8	7	8	36	1	0
Villasbuenas de Gata	6	1	14	6	2	5	34	14	3
Zafra	84	28	137	47	35	14	345	7	6
Zahínos	6	0	8	1	1	18	34	0	0
Zalamea de la Serena	76	8	67	38	38	68	295	0	0
Zarza de Granadilla	14	5	14	20	12	38	103	0	0
Zarza de Montánchez	4	0	5	2	0	4	15	0	0
Zarza la Mayor	12	1	5	2	5	7	32	1	0
Zarza-Capilla	12	1	5	4	4	7	33	2	1
Zorita	18	1	23	6	10	8	66	0	0

Fuente: elaboración propia.

ANEXO VIII. Número de viviendas por categorías de riesgo de zonas de inundación.

Municipio	Zona con alta probabilidad de inundaciones (T=10 años)	Zona de inundación frecuente (T=50 años)	Zona con probabilidad media u ocasional (T=100 años)	Zona con probabilidad baja o excepcional (T=500 años)
Alange	0	0	0	1
Alconchel	0	0	1	1
Alía	1	2	2	2
Aljucén	4	11	13	16
Almendralejo	0	1	1	1
Arroyo de San Serván	0	0	2	2
Badajoz	24	21	83	140
Baños de Montemayor	1	1	1	1
Cabezuela del Valle	2	3	4	5
Cabrero	2	7	7	7
Cáceres	0	0	0	1
Campanario	1	1	1	1
Campo Lugar	0	0	0	5
Carcaboso	0	0	0	2
Casas del Castañar	42	70	79	88
Coria	126	144	155	161
Cuacos de Yuste	0	1	3	3
Don Álvaro	2	0	8	16
Don Benito	5	29	49	146
El Torno	5	42	44	46
Galisteo	0	0	1	1
Gata	0	2	2	3
Guadiana del Caudillo	0	0	0	1
Guareña	0	0	3	8
Hervás	2	2	3	6
Huélaga	0	2	5	8
Jaraíz de la Vera	0	1	2	2
Jarandilla de la Vera	1	2	2	2
Jerez de los Caballeros	1	0	2	2
La Albuera	0	1	4	10
La Coronada	0	0	0	1
La Garrovilla	2	0	23	33
La Granja	0	0	7	10
La Haba	0	1	1	1
La Nava de Santiago	0	0	0	1
La Roca de la Sierra	0	1	1	2
La Zarza	3	12	13	20
Lobón	9	0	50	56
Losar de la Vera	0	0	0	1
Madrigal de la Vera	1	9	9	10
Madrigalejo	1	0	2	3
Malpartida de Plasencia	0	0	1	1
Medellín	18	16	46	95
Mengabril	1	3	7	16

Municipio	Zona con alta probabilidad de inundaciones (T=10 años)	Zona de inundación frecuente (T=50 años)	Zona con probabilidad media u ocasional (T=100 años)	Zona con probabilidad baja o excepcional (T=500 años)
Mérida	7	0	36	62
Mohedas de Granadilla	1	1	1	1
Montehermoso	2	2	2	2
Montijo	0	0	6	33
Moraleja	3	13	16	22
Navaconcejo	5	15	22	28
Navalmoral de la Mata	0	1	2	2
Navalvillar de Pela	0	0	0	1
Nuñomoral	0	1	3	3
Olivenza	0	0	0	1
Pinofranqueado	0	1	1	2
Plasencia	25	46	47	51
Puebla de la Calzada	4	0	11	26
Pueblonuevo del Guadiana	0	0	0	1
Rena	0	0	0	4
Ribera del Fresno	1	3	3	5
San Pedro de Mérida	0	0	1	1
Santa Amalia	0	1	1	4
Talarrubias	1	1	1	1
Talavera la Real	2	2	5	5
Talayuela	0	1	1	1
Tornavacas	0	0	0	1
Torrejoncillo	12	12	12	12
Torremayor	0	0	2	6
Trujillanos	0	2	3	3
Valdastillas	7	8	8	8
Valdelacalzada	1	0	54	127
Valdeobispo	7	7	7	7
Valdetorres	0	0	2	3
Valverde de la Vera	1	1	2	5
Valverde de Mérida	0	0	8	28
Villagonzalo	1	0	2	8
Villanueva de la Serena	8	71	114	248
Villanueva de la Vera	0	3	6	10
Villar de Rena	0	0	1	1
Zafra	3	3	4	5
Zarza de Granadilla	5	5	5	5
TOTAL	350	585	1.026	1.671

Fuente: elaboración propia.

ANEXO IX. Número de viviendas por categorías de riesgo de zonas de incendios.

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Abadía	4	3	7
Abertura	0	4	4
Acebo	108	0	108
Acedera	0	5	5
Acehúche	0	15	15
Aceituna	27	1	28
Aceuchal	0	5	5
Ahigal	0	4	4
Alange	31	2	33
Albalá	0	3	3
Alburquerque	145	23	168
Alcántara	0	15	15
Alcollarín	0	5	5
Alconchel	0	24	24
Alconera	0	2	2
Alcuéscar	97	6	103
Aldea del Cano	0	7	7
Aldeacentenera	9	1	10
Aldeanueva de la Vera	152	0	152
Aldeanueva del Camino	61	0	61
Aldehuela de Jerte	0	2	2
Alía	124	0	124
Aliseda	86	0	86
Aljucén	0	4	4
Almaraz	4	3	7
Almendral	0	6	6
Almendralejo	0	2	2
Almoharín	27	12	39
Arroyo de la Luz	0	6	6
Arroyo de San Serván	0	2	2
Arroyomolinos	32	6	38
Arroyomolinos de la Vera	23	0	23
Atalaya	0	1	1
Azuaga	0	17	17
Badajoz	6	73	79
Baños de Montemayor	60	0	60
Barcarrota	0	14	14
Barrado	36	0	36
Baterno	7	3	10
Belvís de Monroy	1	2	3
Benquerencia	0	1	1
Benquerencia de la Serena	0	1	1
Berlanga	0	2	2
Berrocalejo	0	3	3
Berzocana	42	0	42
Bienvenida	5	1	6

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Bodonal de la Sierra	0	14	14
Bohonal de Ibor	2	2	4
Botija	0	5	5
Brozas	0	36	36
Burguillos del Cerro	0	21	21
Cabañas del Castillo	26	2	28
Cabeza del Buey	1	16	17
Cabeza la Vaca	73	0	73
Cabezabellosa	43	0	43
Cabezuela del Valle	113	0	113
Cabrero	36	0	36
Cáceres	190	50	240
Cachorrilla	0	6	6
Cadalso	85	0	85
Calera de León	17	2	19
Calzadilla	0	8	8
Calzadilla de los Barros	0	1	1
Caminomorisco	162	0	162
Campanario	8	8	16
Campillo de Deleitosa	7	0	7
Campillo de Llerena	8	1	9
Campo Lugar	0	2	2
Cañamero	107	0	107
Cañaveral	43	2	45
Capilla	25	0	25
Carbajo	7	0	7
Carcaboso	0	1	1
Carmonita	15	0	15
Carrascalejo	15	0	15
Casar de Cáceres	0	29	29
Casar de Palomero	171	0	171
Casares de las Hurdes	26	0	26
Casas de Don Antonio	2	2	4
Casas de Don Gómez	0	4	4
Casas de Don Pedro	52	3	55
Casas de Millán	18	11	29
Casas de Miravete	15	0	15
Casas de Reina	18	0	18
Casas del Castañar	354	0	354
Casas del Monte	30	0	30
Casatejada	1	13	14
Casillas de Coria	0	2	2
Castañar de Ibor	154	0	154
Castilblanco	38	0	38
Castuera	0	16	16
Ceclavín	2	22	24
Cedillo	14	0	14
Cerezo	0	1	1

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Cheles	0	10	10
Cilleros	71	0	71
Collado de la Vera	85	0	85
Conquista de la Sierra	8	1	9
Cordobilla de Lácara	16	0	16
Coria	0	7	7
Cristina	0	1	1
Cuacos de Yuste	125	0	125
Deleitosa	38	1	39
Descargamaría	11	0	11
Don Benito	85	19	104
El Carrascalejo	0	10	10
El Gordo	0	1	1
El Torno	122	0	122
Eljas	102	0	102
Escurial	1	7	8
Esparragalejo	0	4	4
Esparragosa de la Serena	8	5	13
Esparragosa de Lares	0	10	10
Feria	0	4	4
Fregenal de la Sierra	0	7	7
Fresnedoso de Ibor	39	0	39
Fuenlabrada de los Montes	64	0	64
Fuente de Cantos	1	3	4
Fuente del Arco	63	1	64
Fuente del Maestre	0	3	3
Fuentes de León	102	7	109
Galisteo	0	1	1
Garbayuela	33	4	37
Garciaz	51	0	51
Garganta la Olla	61	0	61
Gargantilla	26	0	26
Gargüera	19	1	20
Garlitos	28	0	28
Garrovillas de Alconétar	0	20	20
Garvín	16	2	18
Gata	122	0	122
Granja de Torrehermosa	0	3	3
Guadalupe	94	0	94
Guareña	2	4	6
Guijo de Granadilla	0	4	4
Guijo de Santa Bárbara	53	0	53
Helechosa de los Montes	68	0	68
Herguijuela	10	3	13
Hernán-Pérez	21	0	21
Herrera de Alcántara	32	1	33
Herrera del Duque	170	0	170
Herreruela	5	15	20

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Hervás	373	0	373
Higuera de la Serena	30	0	30
Higuera de Llerena	0	5	5
Higuera la Real	0	9	9
Holguera	0	4	4
Hornachos	79	9	88
Hoyos	108	0	108
Ibahernando	11	0	11
Jaraicejo	5	0	5
Jaraíz de la Vera	276	0	276
Jarandilla de la Vera	277	0	277
Jarilla	12	0	12
Jerez de los Caballeros	0	31	31
Jerte	36	0	36
La Albuera	0	3	3
La Aldea del Obispo	0	3	3
La Codosera	219	0	219
La Coronada	0	22	22
La Cumbre	0	9	9
La Garganta	6	0	6
La Garrovilla	0	1	1
La Haba	9	1	10
La Morera	0	5	5
La Nava de Santiago	0	2	2
La Parra	0	4	4
La Pesga	56	0	56
La Roca de la Sierra	30	2	32
La Zarza	34	1	35
Ladrillar	18	0	18
Llera	0	1	1
Llerena	175	1	176
Logrosán	30	22	52
Los Santos de Maimona	0	2	2
Losar de la Vera	295	0	295
Madrigal de la Vera	208	0	208
Madrigalejo	0	2	2
Madroñera	135	14	149
Magacela	0	8	8
Maguilla	0	3	3
Majadas	15	0	15
Malcocinado	0	3	3
Malpartida de Plasencia	260	45	305
Manchita	18	0	18
Marchagaz	21	0	21
Medellín	0	1	1
Medina de las Torres	0	10	10
Membrío	19	8	27
Mérida	40	18	58

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Mesas de Ibor	18	0	18
Miajadas	0	2	2
Millanes de la Mata	0	1	1
Mirabel	43	1	44
Mirandilla	3	0	3
Mohedas de Granadilla	23	3	26
Monesterio	141	8	149
Monroy	0	15	15
Montánchez	125	26	151
Montehermoso	0	1	1
Montemolín	17	10	27
Monterrubio de la Serena	66	6	72
Montijo	0	2	2
Moraleja	0	11	11
Navaconcejo	172	0	172
Navalmoral de la Mata	0	24	24
Navalvillar de Ibor	44	0	44
Navalvillar de Pela	0	14	14
Navas del Madroño	0	24	24
Navezuelas	38	0	38
Nogales	0	4	4
Nuñomoral	249	0	249
Oliva de la Frontera	0	9	9
Oliva de Mérida	27	3	30
Oliva de Plasencia	3	13	16
Olivenza	0	50	50
Orellana de la Sierra	0	2	2
Orellana la Vieja	0	1	1
Palomas	4	5	9
Pasarón de la Vera	33	0	33
Pedroso de Acim	10	0	10
Peñalsordo	49	0	49
Peraleda de la Mata	0	5	5
Peraleda de San Román	19	4	23
Peraleda del Zaucejo	23	1	24
Perales del Puerto	67	0	67
Pescueza	0	4	4
Pinofranqueado	298	0	298
Piornal	5	0	5
Plasencia	493	2	495
Plasenzuela	0	5	5
Portaje	0	29	29
Portezuelo	17	17	34
Pozuelo de Zarzón	3	0	3
Puebla de Alcocer	33	14	47
Puebla de la Reina	14	0	14
Puebla de Obando	54	0	54
Puebla de Sancho Pérez	0	1	1

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Puebla del Maestre	21	0	21
Pueblonuevo de Miramontes	7	0	7
Puerto de Santa Cruz	12	0	12
Quintana de la Serena	122	6	128
Rebollar	56	0	56
Reina	13	0	13
Rena	0	2	2
Retamal de Llerena	11	0	11
Ribera del Fresno	0	2	2
Risco	14	0	14
Robledillo de Gata	9	0	9
Robledillo de la Vera	26	0	26
Robledillo de Trujillo	26	1	27
Robledollano	117	0	117
Romangordo	3	1	4
Rosalejo	0	3	3
Ruanes	0	6	6
Salorino	18	7	25
Salvaleón	0	8	8
Salvatierra de los Barros	0	5	5
Salvatierra de Santiago	0	7	7
San Martín de Trevejo	95	0	95
San Pedro de Mérida	1	4	5
San Vicente de Alcántara	246	8	254
Santa Amalia	0	2	2
Santa Ana	0	2	2
Santa Cruz de la Sierra	14	2	16
Santa Cruz de Paniagua	51	0	51
Santa Marta	0	1	1
Santa Marta de Magasca	0	5	5
Santiago de Alcántara	11	0	11
Santibáñez el Alto	44	3	47
Santibáñez el Bajo	0	2	2
Saucedilla	0	1	1
Segura de León	54	11	65
Segura de Toro	22	0	22
Serradilla	86	22	108
Serrejón	24	3	27
Siruela	115	4	119
Talarrubias	47	12	59
Talaván	0	7	7
Talaveruela de la Vera	22	0	22
Talayuela	152	19	171
Táliga	0	6	6
Tamurejo	0	5	5
Tejeda de Tiétar	0	3	3
Tiétar	5	3	8
Toril	4	5	9

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Tornavacas	28	0	28
Torre de Don Miguel	13	0	13
Torre de Miguel Sesmero	0	4	4
Torre de Santa María	10	0	10
Torrecillas de la Tiesa	0	10	10
Torrecillas de los Ángeles	108	0	108
Torrejón el Rubio	8	16	24
Torrejoncillo	0	21	21
Torremenga	70	0	70
Torremocha	0	2	2
Torreorgaz	0	10	10
Torrequemada	0	2	2
Trasierra	6	0	6
Trujillanos	0	1	1
Trujillo	0	38	38
Usagre	0	3	3
Valdastillas	36	0	36
Valdecaballeros	69	0	69
Valdecañas de Tajo	8	0	8
Valdefuentes	0	1	1
Valdehúncar	0	5	5
Valdelacasa de Tajo	12	5	17
Valdemorales	4	0	4
Valdeobispo	0	3	3
Valencia de Alcántara	680	17	697
Valencia de las Torres	0	4	4
Valencia del Mombuey	0	2	2
Valencia del Ventoso	0	19	19
Valle de la Serena	67	0	67
Valle de Matamoros	0	1	1
Valverde de Burguillos	0	6	6
Valverde de la Vera	89	0	89
Valverde de Leganés	0	12	12
Valverde de Llerena	0	3	3
Valverde de Mérida	0	11	11
Valverde del Fresno	125	0	125
Vegaviana	0	1	1
Viandar de la Vera	11	0	11
Villa del Campo	3	1	4
Villa del Rey	0	2	2
Villagarcía de la Torre	0	5	5
Villagonzalo	0	2	2
Villalba de los Barros	0	2	2
Villamesías	0	4	4
Villamiel	50	0	50
Villanueva de la Serena	0	7	7
Villanueva de la Sierra	3	0	3
Villanueva de la Vera	420	0	420

Municipio	Viviendas en ZAR	Viviendas en ZRM	Total viviendas en riesgo de incendios
Villanueva del Fresno	0	15	15
Villar de Plasencia	41	1	42
Villar de Rena	0	7	7
Villar del Pedroso	45	11	56
Villar del Rey	31	6	37
Villarta de los Montes	36	0	36
Villasbuenas de Gata	34	0	34
Zafra	0	8	8
Zahínos	0	2	2
Zalamea de la Serena	188	11	199
Zarza de Granadilla	0	14	14
Zarza de Montánchez	11	1	12
Zarza la Mayor	4	13	17
Zarza-Capilla	29	1	30
Zorita	18	7	25

Fuente: elaboración propia.

9. CONCLUSIONES

Los resultados expuestos en la presente tesis doctoral, fruto de la investigación cursada mediante la aplicación del procedimiento metodológico descrito, para ratificar o no las hipótesis de partida, nos permiten afirmar que:

1. Extremadura experimenta un cambio paulatino de modelo urbanístico en el que el sistema tradicional compacto de poblamiento, aun ostentando todavía la hegemonía, ha perdido vigencia en favor de un nuevo modelo disperso de expansión urbana. La urbanización difusa se adopta en los centros urbanos y, además, la rururbanización es un hecho constatado por esta investigación en casi todos los municipios de Extremadura (sólo 2 de 388 municipios no presentan edificaciones residenciales en el SNU), demostrando que el predominio del modelo urbanístico compacto mediterráneo está seriamente amenazado. La deficiente situación económica de la región, particularmente importante en la casi totalidad de los municipios rurales de Extremadura, se encuentra agravada por la sangría demográfica imparable. Esta situación impacta directamente sobre la malla urbana consolidada, que pierde densidad poblacional al tiempo que se queda estancada en lo superficial (el análisis de las ortofotografías más recientes muestra como el SU no colmata sus intersticios vacíos y los sectores de SUB delimitados no se transforman urbanísticamente en la gran mayoría de las localidades extremeñas). Así, el modelo urbano tradicional, dependiente de la habitación residencial permanente, mantiene sus límites mientras se degrada en lo físico y funcional. Simultáneamente, y compartiendo límites administrativos, el fenómeno rururbano se abre paso debido a que éste atiende primordialmente al uso residencial secundario y recreativo, ajeno a los condicionantes económicos que afectan al territorio y tradicionalmente al urbanismo, como la evolución demográfica. Esto nos sitúa ante un panorama contradictorio y desolador que, a medio plazo, contará con municipios rurales depauperados camino de la extinción, plagados de segundas residencias de neorrurales en el SNU, de uso estacional.

2. El desarrollo rururbano es mayoritariamente ilegal y/o clandestino en Extremadura, entendiendo estos adjetivos como la descripción de su implantación "contraria a la norma" y "al margen de ella". Los resultados indican que un ínfimo porcentaje de las viviendas edificadas en el SNU de la región cuentan con la autorización necesaria para su construcción. Evidentemente, bajo un vocabulario estrictamente legal-jurídico, muchas de estas construcciones pueden considerarse "fuera de ordenación" por la prescripción de las infracciones y posibles delitos (especialmente las edificadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LSOTEX, sobre las que no existen registros o el acceso a los mismos es muy restringido y repartido a nivel municipal), razonamiento en el que se han escudado diversos actores para negar el problema y omitir soluciones. No obstante, alejándonos de una lectura legal-procesal del fenómeno (que constituye sólo una pequeña arista del mismo), las construcciones persisten en el territorio, y con ellas su uso y las posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales. La rururbanización, al contrario que en otros países, se manifiesta como un

fenómeno eminentemente irregular y, por lo tanto, un problema legal. Esto es debido, en principio, a un marco que todavía no tolera este nuevo diseño urbano como patrón, y también al particular sentido de la propiedad, a la falta de cultura urbanística y del sentido de los mecanismos legales y las imposiciones fiscales, y a un sistema que, aun no siendo complejo, alarga excesivamente los trámites de los demandantes para construir una vivienda en el SNU acorde a la ley.

3. El fenómeno rururbano en Extremadura, pese a tener sus orígenes en la etapa dictatorial, se ha desarrollado eminentemente dentro del periodo democrático. De forma previa a la vigencia constitucional, la proliferación residencial en el SNU era mínima y estaba restringida a su vinculación productiva, pero también de recreo, aunque acotada socialmente en las clases más altas. Tras esto, la rururbanización se extendió social y espacialmente durante los primeros años de la década de los 80 hasta representar este lapso más de un tercio de las viviendas existentes en la actualidad sobre esta clase de suelo (35,60%). El crecimiento prosiguió durante la década de los 90, hasta simbolizar en suma casi 6 de cada 10 viviendas existentes en el SNU (59,07%). Desde entonces, el cambio de modelo económico, propiciado por la LS98, contribuyó a una aceleración en la transformación urbanística que en apenas 4 años (1998-2002) sumó más de 10 puntos porcentuales al cómputo anterior (70,97%). Desde entonces, la situación se agravó aún más, puesto que dentro de un periodo de competencia autonómica completa sobre la materia (ejecutada mediante la promulgación de la LSOTEX), el fenómeno rururbano lejos de detenerse, ha aumentado en un volumen (29,03%), casi equiparable a todo el crecimiento residencial en SNU registrado hasta mediados de los 80. La demostración de este hecho, a través de los resultados expuestos, resulta especialmente significante, puesto que dentro de una fase de libertad política la región se ha dotado de unas normas que sistemáticamente ha vulnerado. Esta realidad extiende y reparte la responsabilidad de la tolerancia para con el desarrollo rururbano irregular a toda la sociedad. La significancia de la construcción en el SNU en la etapa posterior al estallido de la burbuja inmobiliaria denota que el fenómeno rururbano está potenciado por los ciclos económicamente positivos, pero tiene la suficiente capacidad de adaptación y transformación para proseguir, casi con el mismo vigor, en épocas de crisis.

4. La importación y posterior triunfo del modelo económico neoliberal han propiciado una multiplicación del fenómeno rururbano, convirtiéndolo en problema. Esta vez, el aspecto cuantitativo y su temporalización son muy importantes, pues denotan una transformación sociológica, manifestada en los factores de raíz que desencadenan la proliferación irregular de viviendas en el SNU: el individualismo y la necesidad/obligación de "patrimonializar" la renta. Así, las tesis neoliberales priman la propiedad privada sobre la pública colectiva, postulados a través de los cuales se construyen las ideas del disfrute, del negocio y del beneficio propio como fin maquiavélico, sin tener en cuenta los costes sociales, económicos y territoriales inherentes. Además, bajo estos postulados, el éxito y consideración social se consigue en función de la capacidad de aumentar (ilimitadamente) la renta personal y transformar ésta

en patrimonio. El factor de imitación "aspiracional" por consumo, fruto de un ambiente de competitividad social y profesional, promueve que el fenómeno sea universal y, por lo tanto, trasversal socialmente. La suma de nuevos agentes transformadores del medio (propietarios de viviendas) no sólo incumbe a emigrantes retornados por periodos vacacionales o población enteramente urbana (que buscan escapar de las masificadas metrópolis nacionales y del resto de ciudades), sino a los propios habitantes rurales, los cuales pretenden, como mínimo, igualar el estatus social y (presunta) calidad de vida de sus intermitentes vecinos urbanícolas. Este hecho es una de las particularidades que define la rururbanización en Extremadura. Así, esta constante impostura de unos y otros diluye, más si cabe, los límites entre lo urbano y lo rural, haciendo cuasi indistinguibles la población neorrural procedente de la ciudad, y la que teniendo un origen rural adopta miméticamente sus comportamientos.

La combinación de todos estos factores desemboca en una particular concepción de la propiedad privada, ya citada, que traducido a un lenguaje castizo se manifiesta como "en la mi parcela hago lo que me da la gana, que pa´ eso es mía". La vivienda unifamiliar aislada en el campo se convierte así en un signo de estabilidad y solvencia económica, e incluso, en un hito dentro de este supuesto ascenso social. En España y, por ende, Extremadura, esta transición ha resultado particularmente vertiginosa. Las conquistas económicas (mayor distribución de renta y acceso al trabajo) y sociales (mayor disponibilidad de tiempo vacacional y libre) que este país consiguió de la mano de los primeros gobiernos socialistas de la década de los 80, fueron influenciadas por la corriente neoliberal desde un inicio (potenciadas por un previo y amplio reparto de la propiedad parcelaria) hasta tener diversas consecuencias. De forma precisa, las secuelas urbanísticas y territoriales de esta inoculación económico-sociológica significan en Extremadura la proliferación de casi cuatro decenas de miles de viviendas en el SNU, la mayor parte, de implantación irregular.

5. Los sucesivos gobiernos autonómicos, en la línea de los estatales, han mantenido una postura flexibilizadora de la regulación del SNU que, argumentada por las necesidades económicas y la reactivación productiva del territorio, ha facilitado colateral o directamente la urbanización residencial en esta clase de suelo. Sin embargo, este progresivo acomodo legal en Extremadura, a veces identificado con un contorsionismo normativo *ad hoc*, no ha sido suficiente para digerir legalmente un cambio de modelo urbanístico y territorial, a la vista de los resultados de la presente tesis doctoral. De esta forma, la demanda de segundas residencias en el campo necesita, desde la perspectiva de los (potenciales) propietarios, una mayor desregulación. Sin embargo, la aceptación de esta premisa sin unas contraprestaciones (garantías de suficiencia económica y de respeto medioambiental) implicará un desplazamiento del tradicional sistema de poblamiento, adaptado a las condiciones geográficas (físicas y humanas) presentes, en favor de un modelo importado. Tal y como la presente investigación demuestra, esta estrategia de regularización se ha practicado también a nivel municipal. Los mecanismos han sido variopintos, y se han ejercido, sin éxito, desde el planeamiento. El primero

de ellos, mediante la simple delimitación de SNUV, que lejos de contener el problema lo ha aumentado dentro y fuera de sus límites. Similares características y resultados se han deducido de las reclasificaciones de terrenos a SUB con vocación regularizadora. Así, estas bolsas aisladas de SNUV y SUB, que significan un agravio comparativo entre propietarios y ciudadanos, han sido sobrepasadas por la rururbanización irregular y sus reglamentaciones violadas. Otras soluciones como las RUCI son todavía prácticas anecdóticas a pesar de su necesidad en casi todos los términos municipales de Extremadura, lo que revela el escaso interés de la Administración Local por solucionar el problema, temerosos del riesgo que supone despertar un problema aletargado. En todo caso, ninguno de estos mecanismos representa una solución global para la regularización de edificaciones residenciales, sino que se centran en determinados enclaves, que no siempre se corresponden con los espacios más necesitados de las mismas. De este modo, ni siquiera la dilatación de la norma y las facilidades prestadas desde las AAPP han logrado re-direccionar a la senda legal el desarrollo rururbano. La falta de adicción obligatoria de los propietarios afectados a las soluciones propuestas (en tiempo y forma), así como, la recurrente ausencia de un control disciplinario sobre estas medidas legales e instrumentales, explican este fracaso. En el actual escenario, donde la construcción por vías irregulares sale tan barata en términos económicos y sancionadores (incluso gratis), la unión voluntaria de los propietarios para una presunta regularización urbanística, que mayoritariamente les traería perjuicios en forma de pagos y cesiones, no puede significar más que una ensoñación.

6. El patrón de localización de las viviendas edificadas en el SNU no obedece a distribuciones administrativas, sino funcionales y de oportunidad. Así, los espacios predilectos de ocupación rururbana son aquellos cercanos a los grandes centros urbanos y núcleos de población, donde se concentran casi la mitad de las viviendas construidas en SNU. La influencia de los núcleos de población y, en una escala mayor la irradiación urbana de los centros urbanos sobre el territorio juegan un papel fundamental a la hora de explicar determinadas magnitudes rururbanas, que serían incomprensibles desde un nivel de análisis exclusivamente municipal. Si ésta se puede entender desde una doble escala, la ocupación alrededor de los núcleos poblacionales más pequeños es fruto de un mayor reparto de la propiedad, su atomización y el abandono de la actividad agropecuaria de subsistencia, mientras que la dispersión periférica de los centros urbanos obedece a su propio crecimiento demográfico y es dependiente, en un mayor grado, de un mercado de compra-venta de propiedades. Así, salvo en los mayores centros urbanos de Extremadura, dónde la disponibilidad previa del parcelario para la población local es escasa, debido a que sus componentes son realmente personas emigradas del mundo rural de origen (espacio en el que se ubican sus propiedades inmobiliarias), no se ha detectado que las construcciones ilegales en el SNU sean un bien de relevancia comercial y, por lo tanto, dentro del mercado inmobiliario. No obstante, el atractivo de los espacios aledaños a los nodos poblaciones se debe a la utilización de variables inmobiliarias como la conectividad a servicios, y en menor medida, económicas, por el abaratamiento

de costes. El factor natural y paisajístico se mantiene como un elemento atractivo especialmente relevante para la población alóctona (inmigrantes vacacionales estacionales, retornados o no). Un ejemplo paradigmático es la ocupación de las orillas de las láminas de agua, principalmente la embalsada, escenario de la implantación rururbana en varios puntos de la región. En atención a lo expuesto, la ordenación territorial debe suceder a la urbanística a la hora de ordenar y regular estos crecimientos, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de 3.000 km de costa dulce interior en Extremadura.

7. La ocupación residencial, medida en atención a su distribución por clases y categorías de suelo, demuestra que los propietarios no atienden al desigual tratamiento del territorio efectuado por las figuras de planeamiento urbanístico. La falta de cultura urbanística, déficit promocionado por las AAPP, impide que la población perciba el daño infligido. Este hecho explica la colonización de espacios altamente restringidos, como el dominio público y los ENP, habida cuenta de la improbable existencia generalizada de promotores/propietarios de buena fe, legos en la materia, dentro de un contexto social tan burocratizado y pendiente del visto bueno de la Administración para la implantación o inicio de cualquier actividad. La derivada más peligrosa de la falta de educación urbanística y territorial es la asunción de riesgos. En Extremadura existen situaciones de alto riesgo vital, inasumibles por la ocupación residencial de lechos de inundación dentro de los periodos de recurrencia mínimos establecidos. Aunque escasas en comparación con el cómputo global de viviendas, estas edificaciones deben ser objeto prioritario de la Administración competente. Junto a este nivel de peligrosidad manifiesta, existen otros que podrían ser igual de graves pero que la presente tesis doctoral es incapaz de determinar con exactitud, como la exposición precisa ante un eventual incendio o los desplazamientos de laderas y corrimientos de tierras. Estos hechos son los ejemplos que muestran de manera patente que la vertiente legal del fenómeno es una más dentro de un conjunto y que no siempre es la más importante.

8. Las modificaciones, renovaciones e innovaciones de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, actualizados o arcaicos, son estériles ante el avance del desorden urbanístico en el SNU. Los datos muestran cómo la proliferación irregular no se frena por la simple vigencia de una nueva figura de planificación más compleja y de mejor calidad, ni tampoco este instrumento reordena y regulariza las situaciones preexistentes de forma automática. No hay una correspondencia entre la importancia de la rururbanización irregular dentro de un término municipal y la tipología de su figura de planeamiento. Esta afirmación no significa la invalidez del plan como concepto e instrumento, pero sí su evidente incapacidad para organizar lo urbano por sí solo. Pese a lo dicho, la adaptación de los instrumentos urbanísticos a la realidad territorial (dificultada por un sistema que sólo permitía una tipología de instrumento de planificación urbanística, independientemente del tamaño del municipio) sí ha servido para ampliar la capacidad de actuación *a posteriori* de las AAPP, ya que la reclasificación de terrenos a SNUP ha supuesto la potencialidad para actuar administrativamente contra ellas *sine die*, independientemente de que esto se

haya practicado o no. De modo contrario, la larga persistencia de instrumentos desfasados y no adaptados a la realidad territorial ha impedido actuar sobre los crecimientos rururbanos desarrollados durante su periodo de vigencia. Asumida la falta de omnipotencia del planeamiento, la gestión y disciplina urbanística de Extremadura también presentan evidentes déficits. Estas fallas han propiciado la falta de transformación urbanística del SU y SUB, e incentivado la colonización del SNU, especialmente de las coronas tangenciales al SU y SUB (500 m alrededor de sus límites), las cuales concentran un tercio de todas las viviendas implantadas en el SNU. En consecuencia con lo expuesto y los resultados que lo avalan, se puede afirmar que la validez de la planificación en Extremadura tiende a cero sin la aplicación de mecanismos que aseguren la disciplina urbanística. Es el control sobre la disciplina urbanística el que convierte las líneas imaginarias surgidas de las figuras de planeamiento en realidades fácticas. Más allá de los efectos sobre el SNU, de esta conclusión se desprende otra, que cuestiona la oportunidad de invertir buena parte de los presupuestos de la Consejería y DG competente en producir planes sobre los que no se garantiza su vigilancia y respeto, en muchos casos, utilizando la carestía económica como justificante. Un planeamiento que, además, es doblemente inválido, porque su delimitación no se ajusta a los criterios funcionales que ordenan el espacio.

9. Los mecanismos de prevención han fallado sistemáticamente. El fenómeno rururbano irregular adopta patrones tan dispersos y fragmentados que su detección y fiscalización completa, a través de los medios analógicos que emplean los cuerpos y organismos encargados de la protección de la disciplina urbanística, es inviable. Esta metodología de trabajo consume de manera improductiva muchos recursos económicos, además de ralentizar la búsqueda (factor clave ante un territorio tan extenso y unos plazos de prescripción tan cortos). Asimismo, la colaboración administrativa es nula, hecho demostrado por la inacción a pesar de la tenencia de la información, que es desaprovechada. La regularización catastral vigente mejora ostensiblemente la base de datos del Ministerio de Hacienda, con información precisa sobre ubicación, parcelas, superficie edificada, uso e, incluso, archivos fotográficos de las fachadas de las construcciones. A pesar de contar con esta información, no existe un cruce de datos entre las Administraciones con competencias catastrales y urbanísticas. La construcción de viviendas en el SNU, al tratarse mayoritariamente de un fenómeno irregular y clandestino, depende de decisiones tomadas por una persona o en pareja, por lo que la aparición y ubicación de una nueva edificación es imposible de prever. Dentro de este complejo escenario, salpicado por viviendas aisladas y agrupaciones de viviendas con diferente estatus legal (legales, irregulares, en proceso de legalización, fuera de ordenación, encausadas, con sentencia de derribo, etc.) resulta especialmente impracticable hacer cumplir la legalidad urbanística sin una base de datos centralizada. Este seguimiento es imposible si se pretende un examen escrupuloso del cumplimiento de lo establecido en la legislación, es decir, un control sobre todas las instalaciones, obras y ampliaciones de lo edificado.

10. El actual marco normativo de Extremadura cuenta con las herramientas suficientes para, una vez detectadas las irregularidades, restablecer la disciplina urbanística, aunque aquéllas se encuentran infrautilizadas por la Administración. A pesar de las evidentes carencias de la LSOTEX, la consideración legal de este texto exige un respeto que el mismo delimita a través de su régimen disciplinario. Medidas administrativas tales como la imposición de multas coercitivas periódicas y continuadas, que fuercen la demolición de lo reconstruido o minimicen (por la vía económica) la impronta negativa de su edificación, se practican de manera excepcional. La demostración de esta inactividad del brazo ejecutor se manifiesta en las cifras sobre edificación residencial irregular en el SNU, ya que tras su aplicación oportuna en el tiempo sólo cabe la posibilidad de encontrar dos resultados, por ahora, inexistentes: desaparición de las viviendas implantadas irregularmente o creación de un importante remanente económico en las arcas municipales por la vía impositiva.

11. El urbanismo ilegal sobre SNU en Extremadura debe considerarse como la suma de varios desarrollos edificatorios individualizados más que como un proceso urbanizador, entendiendo este último bajo la idea de la aparición de agrupaciones homogéneas de viviendas con equipamientos e infraestructuras que presten un servicio comunal. Sin embargo, la expansión por contagio, no siempre materializada de forma tangencial o cercana a los espacios actualmente edificados, comporta en ocasiones la constitución de agrupaciones residenciales en esta clase de suelo, rara vez con límites bien definidos e infranqueables. Un proceso conformante que se opone a la falta de vocación para la génesis de núcleos de población de sus iniciales protagonistas (motivados por escapar de entornos urbanos y densificados), pero que la Administración debe forzar, dado el afianzamiento edificatorio por prescripción de las viviendas prexistentes. Este mecanismo, identificado con la reconducción de estos enclaves a la idea clásica de urbanización, es la única manera de conseguir la justa equidistribución de beneficios y cargas sociales y urbanísticas. La asunción temprana del fracaso previo ayudará a mitigar los efectos perjudiciales. La restante transformación urbanística residencial, ácrata, dispersa y aislada, deberá afrontar necesariamente procedimientos separados e individuales donde la integración será mucho más complicada. Estos supuestos son aún más preocupantes si tenemos en cuenta que son norma general en los entornos rurales. En definitiva, la inacción administrativa prolongada ha aumentado el grado de dificultad para el futuro ejercicio de reorganización territorial y urbanística.

12. El nuevo modelo de expansión urbana provoca un consumo improductivo del territorio que Extremadura no se puede permitir. Según los resultados de esta investigación, casi 9 millones de m^2 han sido construidos en el SNU para prestar un uso residencial o una función auxiliar a éste, desplazando de este modo algunas actividades productivas o, en el caso de ocupar terrenos eriales e improductivos, eliminando la posibilidad de que éstas se implanten en el futuro (además, la invasión de los espacios periféricos implica que las zonas mejor comunicadas, atractivas para el establecimiento de industrias, pierdan su

potencial). La vinculación de cada edificación a parcelas de mayor tamaño, y la dispersión de las viviendas, multiplican el efecto negativo. Este hecho, independientemente del respeto a la norma de cada una de estas edificaciones, nos sitúa ante la antítesis del modelo tradicional compacto. El nuevo modelo adoptado incide en todas las debilidades de la región, la menos desarrollada económicamente del contexto nacional. Ejemplo de ello es que los efectos de la despoblación del mundo rural se verán agravados por la ocupación intermitente del espacio periférico a los tradicionales núcleos de población, sin que esto revierta económicamente sobre su población local; y que, además, los problemas de acceso a oportunidad y movilidad se incrementarán, puesto que la distancia entre los centros de servicios y las zonas residenciales aumentará y deberá recorrerse mediante transporte privado, debido a la imposibilidad de extender las redes públicas a la mancha residencial dispersa y desordenada. La importación y aplicación de un modelo territorial anglosajón, procedente de espacios más dinámicos, carece de sentido si no le acompaña el mismo sustento económico.

13. Ante un penoso y prolongado historial de inacción y connivencia administrativa es fundamental para la paralización de la problemática que se judicialicen algunos casos. Las AAPP de Extremadura, en todos sus niveles, no pueden excusarse en el desconocimiento de un fenómeno que es *vox populi*, del mismo modo que los ciudadanos no pueden esquivar las sanciones y penas aludiendo al desconocimiento de la Ley. Los resultados sobre detección, localización y cuantificación de viviendas en el SNU alcanzados por la presente tesis doctoral, con recursos y plazos de ejecución verdaderamente limitados, invalidan los pretextos fundamentados en la escasez de medios técnicos y económicos de las AAPP. Por estas razones, la resolución judicial de los casos, que así lo merezcan, forzará la depuración de responsabilidades por parte de los representantes políticos implicados (repartidos por todo el espectro político), toda vez que éstos se mantienen inmunes al constante impacto mediático generado que (aunque ininterrumpido mensualmente es intermitente en forma y atención), además de estar muy concentrado espacialmente y diluido por la fuerza de la vida política cotidiana y otros sucesos generales de importancia. En atención a los datos facilitados por los organismos competentes, las actuaciones contra las infracciones y/o delitos urbanísticos en el SNU están muy alejados en número de la verdadera magnitud del fenómeno.

14. La pasividad administrativa está fundamentada en el reparto de competencias en materia de disciplina urbanística (esencialmente encargadas a los municipios), que disipa responsabilidades, el rédito político de la ignorancia premeditada del fenómeno y las consecuencias electorales negativas de la lucha contra la proliferación irregular de viviendas en el SNU. Sólo de esta forma se explica que el desarrollo rururbano haya tomado mayoritariamente la vía ilegal y clandestina para propagarse y que éste, además, se halle tan extendido. La fijación de las principales competencias sobre disciplina urbanística, entre ellas las sancionadoras, en un estamento tan bajo y cercano a la sociedad, ha dificultado la resolución del problema por la vía administrativa, trasladando los casos (si se detectan) a la vía judicial. Que las corporaciones

municipales, presionadas socialmente, estén encargadas de esta labor, revela el estatismo administrativo y la consecuente vía irregular que toma el desarrollo rururbano. Esto nos lleva a reiterar que el sentimiento de impunidad ante la comisión de irregularidades urbanísticas alimenta la expansión por contagio, multiplicando el fenómeno rururbano.

15. La expansión rururbana, practicada en Extremadura durante los últimos 40 años, es un sinsentido consentido que ampara el modelo insostenible de desarrollo territorial y urbanístico. La suma de decisiones individuales ha construido una nueva distribución espacial ilógica, que ha triunfado sin apenas encontrar resistencia sobre el bosquejo de un presunto modelo de organización territorial, toda vez que la definición del mismo no está completa ni vigente y se basa en una legislación inadaptada a la realidad que pretende gestionar. Así, la región menos desarrollada económicamente del contexto nacional se ha permitido practicar durante 4 décadas una transformación alternativa de su territorio que, además, es contraria a las normas reguladoras de la ordenación territorial y urbanística. El equilibrio se ha roto desde el plano social, puesto que un fenómeno ácrata no garantiza la igualdad entre personas, del mismo modo que la construcción clandestina no realiza los aportes impositivos necesarios para asegurar la prestación de servicios comunales y públicos. Tampoco se ha mantenido el balance ambiental, ya que la artificialización también ha alcanzado a espacios de alto valor paisajístico y ambiental, y el nuevo sistema de asentamientos obliga a un mayor consumo de recursos e infraestructuras básicas por su dispersión y magnitud (transportes, agua, redes de abastecimiento, etc.), a costa del erario público que se nutre de los residentes legales.

16. Por último, ni siquiera existe compensación económica, puesto que en la competencia espacial con los usos productivos (agrícolas y ganaderos fundamentalmente), el uso residencial (secundario y estacional) ha ganado la partida. Las consecuencias desde esta perspectiva son inmarcesibles, debido a que la prescripción de las infracciones consolida su existencia y condiciona el desarrollo urbanístico reglado y la implantación de nuevas actividades productivas que diversifiquen la economía local y regional (industria, servicios, actividades turísticas, etc.). No obstante, todas ellas son mitigables si se acuerda implementar un control efectivo desde este preciso momento que, además de anular la inmunidad del fenómeno rururbano irregular, constituya un punto de inflexión desde el que construir una nueva realidad territorial y urbanística ordenada, en la que también tenga cabida la rururbanización.

Todo lo expuesto en la presente tesis doctoral nos lleva a concluir que la urbanización ilegal en Extremadura, materializada de forma esencial en la proliferación de viviendas en el SNU durante el periodo democrático es el principal problema urbanístico y territorial de la región.

9. CONCLUSIONS

The exposed results in this doctoral thesis, product of research conducted through the application of the methodological procedure described, to ratify or not the initial hypothesis, allow us to affirm that:

1. Extremadura undergoes a gradual change of urban model in which the traditional compact system of settlement, still holding the hegemony, has lost validity in favor of a new dispersed model of urban expansion. Diffuse urbanization is adopted in urban centers and, in addition, the rurbanization is a fact confirmed by this research in almost all the municipalities of Extremadura (only 2 of 388 municipalities do not present residential buildings in the SNU), demonstrating that the predominance of the model Mediterranean urban development is seriously threatened. The unstoppable demographic bleeding aggravates the deficient economic situation of the region, particularly important in almost all the rural municipalities of Extremadura. This situation has a direct impact on the consolidated urban grid, which loses population density while remaining stagnant in the superficial (the analysis of the most recent orthophotos shows how SU does not fill its empty interstices and delimited SUB sectors do not develop in the vast majority of Extremadura localities). Thus, the traditional urban model, dependent on the permanent residential use, maintains its limits while it degrades physically and functionally. Simultaneously, and sharing administrative limits, the rurban phenomenon makes its way because it primarily serves secondary residential and recreational use, oblivious to the economic constraints that affect the territory and traditionally urbanism, such as demographic evolution. This present a contradictory and bleak panorama that, in the medium term, will have rural municipalities that have become impoverished on the road to extinction, plagued by second homes of neo-rural people in the SNU, for seasonal use.

2. Rurban development is mostly illegal and / or clandestine in Extremadura, understanding these adjectives as the description of their implementation "contrary to the norm" and "outside of it". The results indicate that a very small percentage of the houses built in the SNU of the region have the necessary authorization for its construction. Obviously, under a strictly legal-legal vocabulary, many of these constructions can be considered "out of management" by the prescription of infractions and possible crimes (especially those built prior to the entry into force of the LSOTEX, on which there are no records or access to them is very restricted and distributed at the municipal level), reasoning in which various actors have shielded themselves to deny the problem and omit solutions. However, away from a legal-procedural reading of the phenomenon (which is only a small edge of it), the constructions persist in the territory, and with them its use and the possible social, economic and environmental consequences. The rurbanization, unlike in other countries, is manifested as an eminently irregular phenomenon and, therefore, a legal problem. This is due, at first, to a framework that still does not tolerate this new urban design as a pattern, and also to the particular sense of ownership, the lack of urban culture and the sense of legal mechanisms and taxation, and a system

that, although not being complex, lengthens excessively the procedures of the demand people to build a house in the SNU according to the law.

3. The rurban phenomenon in Extremadura, despite having its origins in the dictatorial stage, develop eminently within the democratic period. Prior to the entry into force of the Spanish Constitution, residential proliferation in the SNU was minimal and was restricted to its productive link, but also recreational, although socially bounded in the upper classes. After this, the rurbanization extended socially and spatially during the first years of the decade of the 80 to represent this lapse more than a third of the houses existing at present on this land type (35.60%). The growth continued during the 1990s, to the point of symbolizing almost 6 out of every 10 existing homes in the SNU (59.07%). Since then, the change of economic model, led by the LS98, contributed to an acceleration in the urban transformation that in just 4 years (1998-2002) added more than 10 percentage points to the previous computation (70.97%). Since then, the situation worsened even more, since within a period of complete autonomic competence on the matter (executed through the promulgation of the LSOTEX), the rurban phenomenon, far from stopping, has increased in a volume (29.03%) almost comparable to all residential growth in the SNU registered until the mid-1980s. The demonstration of this fact, through the exposed results, is especially significant, because within a phase of political freedom the region create some norms that it has systematically violated. This reality extends and distributes the responsibility of tolerance for irregular urban development to the whole society. The significance of construction in the SNU in the later stage of the housing bubble bursting denotes that economically positive cycles boost the rurban phenomenon, but has sufficient capacity for adaptation and transformation to continue, almost with the same vigor, in crisis times.

4. The import and subsequent triumph of the neoliberal economic model have led to a multiplication of the rurban phenomenon, turning it into a problem. This time, the quantitative aspect and its timing are very important, since they denote a sociological transformation, manifested in the root factors that trigger the irregular proliferation of housing in the SNU: individualism and the need / obligation to "patrimonialize" income. Thus, neoliberal theses prevail private property over the collective public, postulates through which the ideas of enjoyment, business and profit itself construct as a Machiavellian goal, without taking into account the inherent social, economic and territorial costs. In addition, under these postulates, success and social consideration achieved based on the ability to increase (unlimited) personal income and transform it into equity. The "aspirational" imitation factor for consumption, the result of an environment of social and professional competitiveness, promotes the phenomenon to be universal and, therefore, socially transverse. The sum of new transforming agents of the environment (homeowners) not only concerns emigrants returned for vacation periods or an entirely urban population (who seek to escape from the overcrowded national metropolises and other cities), but also the rural inhabitants themselves, which aim, at least, to equal the social status and (presumed) quality of life of its intermittent urban neighbors. This

fact is one of the particularities that defines rurbanization in Extremadura. Thus, this constant imposture of each other dilutes, even further, the limits between the urban and the rural, making the neo-rural population from the city almost indistinguishable and the one that having a rural origin mimics its behavior.

The combination of all these factors leads to a particular conception of private property, already mentioned, which translated into a genuine language is manifested as "in my plot I do what I want, which is why it is mine". The detached house isolated in the countryside becomes a sign of stability and economic solvency, and even, in a milestone within this supposed social rise. In Spain and, therefore, in Extremadura, this transition has been particularly dizzying. The economic conquests (greater distribution of income and access to work) and social gains (greater availability of vacational and free time) that this country achieved thanks to the first socialist governments of the 1980s, were influenced by the neoliberal current since a start (boosted by a previous and wide distribution of the plots property) until having diverse consequences. Precisely, the urban and territorial consequences of this economic-sociological inoculation mean in Extremadura the proliferation of almost four tens of thousands of homes in the SNU, most of them with irregular implantation.

5. The successive autonomous governments, as well as the state ones, have maintained a flexible position on the regulation of the SNU which, argued by economic needs and the productive reactivation of the territory, has facilitated collateral or directly residential urbanization in this type of land. However, this progressive legal accommodation in Extremadura, sometimes identified with an ad hoc normative contortionism, has not been sufficient in order to legally digest a change of urban and territorial model, in view of the results of this doctoral thesis. In this way, demand for second residences in the field needs, from the perspective of the (potential) owners, greater deregulation. However, the acceptance of this premise without some considerations (guarantees of economic sufficiency and respect for the environment) will imply a displacement of the traditional system of settlement, adapted to the current geographic conditions (physical and human), in favor of an imported model. As this research shows, this regularization strategy has also been practiced at the municipal level. The mechanisms have been varied, and have been exercised, without success, since the planning. The first of them, by means of the simple delimitation of SNUV, that far from containing the problem has increased it inside and outside its limits. Similar characteristics and results have been derived from the reclassification of land to SUB with a regularizing vocation. Thus, these isolated bags of SNUV and SUB, which mean a comparative disadvantage between owners and citizens, have been overtaken by irregular rurbanization and its regulations violated. Other solutions such as the RUCI are still anecdotal practices despite their need in almost all the municipalities of Extremadura, which reveals the lack of interest of the Local Administration to solve the problem, fearful of the risk of awakening a lethargic problem. In any case, none of these mechanisms represents a global solution for the regularization of residential buildings, but rather they focus on certain enclaves,

which do not always correspond to the spaces most in need of them. In this way, even the expansion of the norm and the facilities provided by the Public Administrations have managed to redirect the development of the city to the legal path. The lack of compulsory join of the owners affected to the proposed solutions (in due time and proper form), as well as the recurrent lack of disciplinary control over these legal and instrumental measures, explain this failure. In the current context, where the construction by irregular ways is so cheap in terms of economic and sanctioning (even free), the voluntary join of the owners for a presumed urban regularization, which mostly would bring damages in the form of payments and assignments, cannot mean more than a daydream.

6. The pattern of location of the houses built in the SNU does not obey to administrative distributions, but functional and opportunity. Thus, the favorite areas of urban occupation are those close to the large urban centers and population centers, where almost half of the homes built in the SNU are concentrated. The influence of the population centers and, on a larger scale, the urban irradiation of the urban centers on the territory play a fundamental role when it comes to explaining certain rurban magnitudes, which would be incomprehensible from an exclusively municipal level of analysis. If this can be understood from a double scale, the occupation around the smaller population centers is the result of a greater distribution of property, its atomization and the abandonment of subsistence agricultural activity, while the peripheral dispersion of urban centers obeys its own demographic growth and is dependent, to a greater degree, on a property purchase and sale market. Thus, except in the greater urban centers of Extremadura, where the previous availability of the plot for the local population is scarce, because its components are really people emigrated from the rural world of origin (space in which their real estate are located), it has not been detected that the illegal constructions in the SNU are a good of commercial relevance and, therefore, within the real estate market. However, the attractiveness of the spaces surrounding the population nodes is due to the use of real estate variables such as connectivity to services, and to a lesser extent, economic, due to the reduction in costs. The natural and landscape factor remains an attractive element especially relevant for the non-native population (seasonal holiday immigrants, returnees or not). A paradigmatic example is the occupation of the banks of water bodies, mainly the reservoir, which are the scene of the rurban implantation in several points of the region. In response to the foregoing, land management must succeed urban planning at the time of ordering and regulating these growths, especially taking into account the existence of 3,000 km of interior sweet-water coast in Extremadura.

7. Residential occupation, measured according to its distribution by classes and categories of land, shows that the owners do not attend to the unequal treatment of the territory carried out by the urban planning figures. The lack of urban culture, a deficit promoted by the Public Administrations, prevents the population from perceiving the damage inflicted. This fact explains the colonization of highly restricted spaces, such as the public domain and the ENP,

given the unlikely widespread existence of good-faith promoters / owners, laypersons in the field, within a social context so bureaucratic and pending approval of the Administration for the implementation or start of any activity. The most dangerous derivative of the lack of urban and territorial education is the assumption of risks. In Extremadura there are situations of high vital risk, unacceptable by the residential occupancy of flood plains within the established minimum recurrence periods. Although scarce in comparison with the global calculation of housing, these buildings must be a priority object of the competent Administration. Along with this level of manifest danger, there are others threats that could be equally serious but that this doctoral thesis is unable to determine accurately, such as the precise exposure to an eventual fire or the displacement of slopes and landslides. These facts are the examples that show clearly that the legal aspect of the phenomenon is one more within a group and that it is not always the most important.

8. Modifications, renovations and innovations of the instruments of territorial and urban planning, updated or archaic, are sterile before the advance of the urban disorder in the SNU. The data show how irregular proliferation is not slowed by the simple validity of a new figure of more complex planning and better quality, nor does this instrument reorder and regularize pre-existing situations automatically. There is no correspondence between the importance of irregular rurbanization within a municipal term and the typology of its planning figure. This affirmation does not mean the invalidity of the plan as a concept and as an instrument, but its evident incapacity to organize the urban on its own. In spite of the above, the adaptation of the urbanistic instruments to the territorial reality (made difficult by a system that only allowed a typology of urban planning instrument, regardless of the size of the municipality) has served to expand the capacity of ex post facto Public Administrations, since the reclassification of lands to SNUP has meant the potential to act administratively against them permanently, regardless of whether this has been practiced or not. Conversely, the long persistence of outdated instruments that are not adapted to the territorial reality has prevented action on the developed rurban growth during its period of validity. Assuming the lack of omnipotence of planning, the management and urban discipline of Extremadura also have obvious deficits. These deficits have led to the lack of urban transformation of the SU and SUB, and encouraged the colonization of the SNU, especially tangential crowns to the SU and SUB (500 m around its limits), which account for a third of all homes implanted in the SNU. As a result of the foregoing and the results that support it, it can be affirmed that the validity of planning in Extremadura tends to zero without the application of mechanisms that ensure urban discipline. Control over the urban discipline turns the imaginary lines that emerged from the planning figures into factual realities. Beyond the effects on the SNU, from this conclusion follows another, which questions the opportunity to invest a good part of the budgets of the Department and General Management competent to produce plans on which their vigilance and respect is not guaranteed, in many cases using the economic scarcity as justification. A planning that, in addition, is doubly invalid, because its delimitation does not conform to the functional criteria that order land.

9. Prevention mechanisms have systematically failed. The irregular rurban phenomenon adopts such dispersed and fragmented patterns that its detection and complete control, through the analogical tools employed by competent agencies and organisms in protection of the urbanistic discipline, is unfeasible. This work methodology consumes many economic resources in an unproductive manner, in addition to slowing down the search (a key factor in such an extensive territory and such short prescription periods). Likewise, the administrative collaboration is null, fact demonstrated by the inaction in spite of the possession of the information that is wasted. The current cadastral regularization ostensibly improves the database of the Treasury Department, with precise information on location, plots, built-up area, use and, even, photographic archives of the facades of the buildings. Despite having this information, there is no data crossing between the Administrations with cadastral and urbanistic powers. Housing construction in the SNU, being mainly an irregular and clandestine phenomenon, depends on decisions made by a person or a couple, so the appearance and location of a new building is impossible to foresee. Within this complex scenario, dotted with isolated dwellings and groupings of houses with different legal status (legal, irregular, in process of legalization, outside ordination, prosecuted, with demolition sentence, etc.) it is especially unworkable to enforce the urban legality without a centralized database. This follow-up is impossible if a scrupulous examination of compliance with the provisions of the legislation is sought, that is, a control over all the facilities, works and extensions of the built.

10. The current regulatory framework of Extremadura has enough tools to re-establish urban discipline when the irregularities are detected, although these are underutilized by the Administration. Despite the obvious shortcomings of the LSOTEX, the legal consideration of this text requires a respect that it delimits through its disciplinary regime. Administrative initiatives such as the imposition of periodic and continuous coercive fines, which force the demolition of the reconstructed or minimize (by economic means) the negative imprint of its construction, are exceptionally practiced. The demonstration of this inactivity of the executing arm manifested in the figures on irregular residential building in the SNU, since after its timely application there is only the possibility of finding two results, for now, nonexistent: disappearance of the irregularly implanted irregularly or creation of an important economic remnant in the municipal coffers through taxation.

11. Illegal urban on SNU in Extremadura should be considered as the sum of several individualized building developments rather than as an urbanizing process, understanding the latter under the idea of the emergence of homogeneous groupings of homes with equipment and infrastructure that provide a communal service. However, expansion by contagion, not always materialized tangentially or close to the spaces currently built, sometimes involves the constitution of residential groupings in this type of land, rarely with well-defined and impassable limits. A conformant process that opposes the lack of vocation for the genesis of population nuclei of its initial protagonists (motivated by escaping from urban and densified environments), but which the

Administration must force, given the edificatory consolidation by prescription of pre-existing housing. This mechanism, identified with the readjust of these enclaves to the classic idea of urbanization, is the only way to achieve a fair equal distribution of benefits and social and urbanistic burdens. The early assumption of previous failure will help mitigate the damaging effects. The remaining residential urban transformation, anarchy, dispersed and isolated, will necessarily face separate and individual procedures where integration will be much more complicated. These assumptions are even more worrying if we take into account that they are common in rural environments. In the end, prolonged administrative inaction has increased the degree of difficulty for the future exercise of territorial and urban reorganization.

12. The new model of urban expansion causes an unproductive consumption of the territory that Extremadura cannot afford. According to the results of this research, almost 9 million square meters have been built in the SNU to provide a residential use or an auxiliary function to it, thus displacing some productive activities or, in the case of occupying uncultivated and unproductive land, eliminating the possibility of these being implanted in the future (in addition, the invasion of peripheral spaces implies that the best communicated areas, attractive for the establishment of industries, lose their potential). The linkage of each building to larger plots, and the dispersion of dwellings, multiply the negative effect. This fact, regardless of the respect for the norm of each of these buildings, throws up the antithesis of the traditional compact model. The new model adopted affects all the weaknesses of the region, the least economically developed in the national context. An example of this is that the effects of the depopulation of the rural world will be aggravated by the intermittent occupation of the peripheral space by the traditional population centers, without this reversing economically on its local population; and that, in addition, the problems of access to opportunity and mobility will increase, since the distance between service centers and residential areas will grow and must be covered by private transport, due to the impossibility of extending public networks to the residential area scattered and disordered. The import and application of an Anglo-Saxon territorial model, coming from more dynamic spaces, does not make sense if it does not accompany the same economic sustenance.

13. In the face of a saddened and prolonged history of inaction and administrative connivance, it is essential for the paralysis of the problem to prosecute some cases. The Public Administrations of Extremadura, in all its levels, cannot excused in the ignorance of a phenomenon that is common knowledge, in the same way that the citizens cannot avoid the sanctions and penalties alluding to the ignorance of the law. The results on detection, location and quantification of housing in the SNU reached by this doctoral thesis, with resources and implementation deadlines truly limited, invalidate the pretexts based on the scarcity of technical and economic resources of Public Administrations. For these reasons, the judicial resolution of the cases, which so deserve, will force the purging of responsibilities by the political representatives involved (spread throughout the political spectrum), since they remain immune to the constant

media impact generated (although uninterrupted monthly is intermittent in form and attention), in addition to being very spatially concentrated and diluted by the force of everyday political life and other important general events. In response to the data provided by the competent agencies, the actions against infractions and / or urban crimes in the SNU are very far in number from the true magnitude of the phenomenon.

14. The administrative passivity is based on the distribution of powers in matters of urban discipline (essentially entrusted to the municipalities), which dispels responsibilities, the political revenue of the premeditated ignorance of the phenomenon and the negative electoral consequences of the fight against the irregular proliferation of housing in the SNU. Only in this way is explainable that the rurban development has mostly taken the illegal and clandestine way to spread and that this, in addition, is so widespread. The fixation of the main competences on urban discipline, among them the sanctioning ones, in a so low and close estate to the society, has made it difficult to solve the problem by administrative means, transferring the cases (if detected) to the judicial way. That the municipal corporations, socially pressured, are in charge of this work reveals the administrative statism and the consequent irregular route that takes the rurban development. This leads us to reiterate that the feeling of impunity before the commission of urban irregularities feeds the spread by contagion, multiplying the rurban phenomenon.

15. The rurban expansion, practiced in Extremadura during the last 40 years, is a consensual nonsense that covers the unsustainable model of territorial and urban development. The sum of individual decisions has built a new illogical spatial distribution, which has triumphed without hardly finding resistance on the outline of an alleged model of territorial organization, since the definition of it is not complete or current and based on an inadequate legislation to the reality that it intends to manage. Thus, the less economically developed region of the national context has allowed to practice during 4 decades an alternative transformation of its territory that, moreover, is contrary to the regulatory norms of territorial and urban planning. The balance is broken from the social level, since an anarchic phenomenon does not guarantee equality between people, in the same way that clandestine construction does not make the necessary tax contributions to ensure the provision of communal and public services. Neither the environmental balance is maintained, since the artificialization has also reached areas of high landscape and environmental value, and the new settlement system requires a greater consumption of resources and basic infrastructures due to their dispersion and magnitude (transport, water, networks of supply, etc.), at the expense of the public treasury that feeds on legal residents.

16. Finally, there is not even economic compensation, since in the spatial competition with productive uses (mainly agricultural and livestock), residential use (secondary and seasonal) has won the game. The consequences from this perspective are fadeless, because the prescription of infractions consolidates their existence and conditions regulated urban development and the

implementation of new productive activities that diversify the local and regional economy (industry, services, tourism activities, etc.). However, all of them are diminishable if it is agreed to implement an effective control from this precise moment that, in addition to nullifying the immunity of the irregular urban phenomenon, constitutes a point of inflection from which to build a new orderly territorial and urban reality, in which rurbanization also has room.

All the exposed in this doctoral thesis leads us to conclude that the illegal urbanization in Extremadura, materialized in an essential way in the proliferation of housing in the SNU during the democratic period is the main urban and territorial problem of the region.

10. PROPUESTAS

Ante los resultados expuestos en la presente tesis doctoral, a partir de los cuales concluimos en calificar el desarrollo rururbano irregular en Extremadura como muy grave, resulta necesaria la transformación de estas ideas finales en mecanismos de aplicación real y práctica. La vocación de afrontar este problema desde el paradigma de la geografía radica, nos obliga a plantear las siguientes propuestas, cuya utilidad depende en última instancia de la Administración Regional, encargada de aplicar un Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano:

1. Adoptar un nuevo marco normativo sobre ordenación del territorio y urbanismo que tome en consideración la auténtica realidad territorial, económica y demográfica de Extremadura.
2. Emprender una lógica de aprobación normativa e instrumental acorde a la preponderancia preestablecida.
3. Implementar la comarcalización funcional.
4. Migrar de un formato analógico a un sistema completamente digital que componga el Registro de los instrumentos de planificación territorial y urbanística centralizado, único y exclusivo de Extremadura.
5. Transferir los condicionantes sectoriales del desarrollo urbanístico a una cartografía de detalle, preponderante a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
6. Desarrollar las capacidades de los nuevos PT.
7. Constituir una nueva zonificación urbanística del territorio que incluya el Máximo Límite Urbano.
8. Implantar un sistema competencial doble de planeamiento urbanístico.
9. Centralizar las autorizaciones del uso residencial en SNU.
10. Limitar el crecimiento de las urbanizaciones y conjuntos de viviendas con origen irregular desde el planeamiento.
11. Crear un Cuerpo de protección territorial de Extremadura.
12. Adoptar una nueva metodología para la detección de irregularidades urbanísticas.
13. Imponer un gravamen al desarrollo rururbano.
14. Crear y aplicar un Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano.

El desarrollo de las 14 propuestas y sus respectivas especificaciones es el siguiente:

1. Adoptar un nuevo marco normativo sobre ordenación del territorio y urbanismo que tome en consideración la auténtica realidad territorial, económica y demográfica de Extremadura.

Este es el punto de partida necesario para la implementación efectiva de las demás propuestas. Así, la nueva ley deberá contemplar el medio rural como objetivo prioritario y la rehabilitación y/o transformación de la malla urbana consolidada existente pero despoblada, como principal actividad urbanística en un futuro inmediato.

La política territorial tendrá que ostentar un carácter estratégico y económico, tendente al reequilibrio entre los centros urbanos intermedios de la región y los municipios rurales de su alrededor, tomando en consideración las relaciones existentes entre ellos, y la proliferación de segundas residencias (fruto de la irradiación urbana de algunos núcleos).

Es necesaria y perentoria la redistribución de competencias entre los centros urbanos que todavía puedan desplegar una influencia territorial, convirtiendo esos nodos en elementos que fijen la población. Por su parte, la política urbanística tendrá que hacer prevalecer la ordenación sobre el desarrollo urbanístico improductivo, especialmente en aquellas zonas en que la dinámica demográfica no justifique los nuevos crecimientos.

2. Emprender una lógica de aprobación normativa e instrumental acorde a la preponderancia preestablecida.

La nueva legislación de ordenación del territorio y urbanismo debe funcionar como marco fundamental y de origen, en el que los condicionantes procedentes de legislaciones anteriores (instrumentos vigentes) desaparezcan velozmente. En ella habrá que establecer no sólo una jerarquía de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, sino una secuencia obligatoria para su aprobación en la que se fijen unos plazos improrrogables. El nuevo sistema busca acompasar el nivel de complejidad con la capacidad administrativa.

De este modo, la aprobación de unas nuevas DOT (cuya elaboración y puesta en vigencia debe ser coetánea a la nueva legislación general, y adaptada a ella) y la definición del modelo de ordenación territorial de Extremadura, habilitarán a la Administración Regional para encargar la redacción de todos los PT de manera conjunta, cuya aprobación tendrá que producirse en un periodo de tiempo razonablemente corto (3-4 años). Estos documentos de escala intermedia (infra-regional/supra-municipal) deberán ser la referencia para la ordenación del SNU. Una vez conseguida una homogenización del planeamiento territorial-estratégico, que cubra toda la región, tendremos un mínimo denominador común en todo el territorio.

La aprobación de los nuevos PT autorizará, a su vez, a los entes administrativos inferiores (corporaciones locales) a iniciar los trámites de adaptación de su figura de planeamiento urbanístico a la nueva legislación vigente. En este caso, convendrá dar prioridad a aquellos municipios que por sus necesidades de mejora socioeconómica, atractivos y potenciales turísticos o actual desprotección de sus altores valores ambientales, deban afrontar rápidamente esta adaptación (criterio que primará sobre el poblacional).

Bajo este nuevo sistema, se evitará un panorama como el actual, desarticulado en el plano territorial e instrumental. La presente contratación y aprobación de instrumentos de planificación territorial y urbanística en vísperas de la aprobación de una nueva Ley LOTUS (con borrador realizado y en periodo de Avance) no hace más que sumar lastre a la nueva configuración urbanístico-territorial pretendida. En consecuencia, se debe detener la contratación de estos documentos de manera inmediata hasta la aprobación de la nueva ley.

3. Implementar la comarcalización funcional.

Si bien es cierto que la organización territorial corresponde al Estado, la CCAA de Extremadura tiene capacidad, según su Estatuto actual de Autonomía, para salvar este hecho y reorganizar territorialmente la región en comarcas. Una vez establecido el nuevo modelo, éste servirá de base para un mejor reparto de competencias, entre ellas las urbanísticas. Teniendo en cuenta que el sistema provincial es especialmente dañino para la región, dado el gran tamaño de las provincias, la escasa entidad urbanística de sus capitales (a la que se suma la excentricidad

espacial de Badajoz) y el vaciamiento demográfico del mundo rural, la implementación de un sistema de 5 macrocomarcas y 14 comarcas como el creado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura en 1992 beneficiará el reequilibrio territorial. El criterio funcional, que toma como elemento definidor la interrelación socioeconómica real entre nodos, además de sobrepasar las diferencias naturales, ambientales e incluso productivas de los ámbitos, contribuirá a la mejor gestión y control del desarrollo urbano y rururbano. Para ello, la comarca funcional tendrá que ser el ámbito territorial obligatorio de aplicación de los nuevos PT. Sólo de esta forma, se podrá mantener el papel y peso específico de las cabeceras de comarca en su entorno, toda vez que la aplicación tardía de este sistema ha provocado ya el decrecimiento de la entidad urbanística y poblacional absoluta de algunas, especialmente las enclavadas en entornos rurales profundos (Valencia de Alcántara, Herrera del Duque, Castuera, etc.).

4. Migrar de un formato analógico a un sistema completamente digital que componga el Registro de los instrumentos de planificación territorial y urbanística centralizado, único y exclusivo de Extremadura.

La CCAA de Extremadura debe abandonar el anacronismo que supone la validez de la documentación en papel, en detrimento de la digital, así como la coexistencia de diversas fuentes y versiones de documentos. Ante un nuevo panorama en el que las figuras urbanísticas tendrán que adaptarse por completo a la gestión del desarrollo rururbano irregular, desvelado por la presente tesis doctoral, deberían ser constantes las modificaciones de las figuras vigentes. Este hecho, al igual que ocurre ahora con los numerosos refundidos de documentos (consecuencia de las modificaciones puntuales), produce un desconcierto entre la validez y vigencia del texto expuesto. Así, la CCAA de Extremadura deberá crear un repositorio único, de gestión centralizada, al que tendrán que recurrir corporaciones locales y ciudadanos para su consulta. Los Ayuntamientos deberán evitar la creación de repositorios locales que puedan contradecir lo expuesto en el Registro centralizado.

Las consecuencias de esta aplicación instrumental podrían trasladarse al plano normativo. De esta forma, en tanto que no se afronte la revisión y adaptación del planeamiento, la Administración Regional deberá "traducir" la planimetría en papel a un formato digital con plena validez.

Sería apropiado reproducir y ampliar la potencialidad de las normas técnicas de planeamiento de la legislación de suelo de Canarias (art. 141), a través de las cuales se ordena la normalización de "todas las tramas representativas de las clasificaciones, categorizaciones y usos". De este modo, se salva el inconveniente que supone la multiplicidad de nomenclaturas utilizadas por disimiles instrumentos de planificación urbanística, de procedencia legal y periodo de vigencia muy variado.

5. Transferir los condicionantes sectoriales del desarrollo urbanístico a una cartografía de detalle, preponderante a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Debido a que la mayor parte de las afecciones sectoriales se deben a la presencia, generalmente perenne, de determinados elementos en el territorio (infraestructuras, cauces, yacimientos arqueológicos, etc.), es posible la creación de una base cartográfica de detalle para toda

Extremadura. Esta planimetría, que idealmente debería ir incluida en los anexos de las DOT (y, por lo tanto, previa a la aprobación de los nuevos PT e instrumentos de planificación urbanística) y ser prevalente, supondrá un esfuerzo iniciático que se verá recompensado con la aceleración posterior de los procedimientos de aprobación del planeamiento, tradicionalmente ralentizados o paralizados por la necesidad de informes sectoriales. En todo caso, esta cartografía será permanentemente revisable cuando ataña a afecciones, como las que protegen de riesgos naturales, o se vea afectada por innovaciones de los elementos a proteger (como la construcción de una nueva carretera o el descubrimiento de un yacimiento arqueológico). Sus disposiciones y límites deberán ser publicables y publicados en un visor centralizado de consulta, y servirán para clasificar de manera obligatoria y automática el suelo afectado como SNUEP (independientemente de la existencia de planeamiento territorial y urbanístico complementario, que en todo caso será de inferior rango).

En principio, debido a las restricciones de la legislación sectorial, esta categoría de SNU deberá estar exenta de edificación residencial. Este procedimiento permitirá eliminar la influencia de instrumentos de planeamiento caducos en los que la protección sectorial es deficiente y los límites espaciales para la implantación de nuevas actividades económicas son inexactos. La formulación de una propuesta similar tiene un precedente claro en el ámbito autonómico español, demostrando así, la capacidad de una Administración Regional para materializar esta idea. Este ejemplo se encuentra en la legislación de suelo vigente en Galicia, que en su artículo 49 regula el plan básico autonómico. Este instrumento de ordenación territorial tiene por objeto delimitar "las afecciones sectoriales derivadas de la legislación sectorial e identificar los asentamientos de población existentes". En la actualidad, esta figura de ordenación territorial, similar a las DOT extremeñas, cuenta con AI desde el 14 de diciembre de 2017.

6. Desarrollar las capacidades de los nuevos PT.

Los nuevos instrumentos de planificación territorial deberán adoptar un carácter más ejecutivo y de detalle. Aprovechando su equiparación espacial a las comarcas funcionales, los PT tendrán que establecer dentro de ellas los suelos destinados a la protección medioambiental, los espacios potencialmente transformables con fines socioeconómicos e, incluso, los enclaves dedicados a prestar una oferta alternativa de desarrollo urbano (crecimiento residencial con tipología de vivienda unifamiliar aislada), terrenos que en principio serán excluyentes y de imposible superposición espacial. De forma previa a su entrada en vigor, se deberá aprobar un Plan Comarcal de Inspección Urbanística, en la línea de los Planes Municipales de Inspección Urbanística del reglamento de disciplina urbanística de Andalucía (art. 30 bis), que complementará y desarrollará el Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano en ese ámbito preciso, además de actualizar su base de datos.

Sólo desde esta escala será posible gestionar el nuevo desarrollo rururbano (sea éste irregular o acorde a la ley), pues el crecimiento de muchos enclaves atiende a razones funcionales que sobrepasan la escala municipal. Su visión estratégica de conjunto hará que los nuevos PT asimilen el SNUEP propuesto por las DOT en su anexo (cartografía sectorial) y delimiten el SNUP. Esta medida ayudará a establecer, incluso con mayor precisión, las potencialidades del territorio y, además, minimizará la incapacidad de los pequeños municipios para gestionar sus términos municipales (su aplicación será similar a las extintas NNSS provinciales o

supramunicipales). Unas nuevas Oficinas de Gestión Urbanística, repartidas a razón de una por cada comarca funcional, serán las encargadas del funcionamiento y posibles cambios del PT, que ahora tendrá entre sus determinaciones fundamentales la clasificación del SNUP para todo el ámbito espacial que domina. En definitiva, esta nueva redistribución competencial reducirá el ámbito de aplicación de los PGM a un espacio limitado y abordable por cualquier corporación municipal, denominado Máximo Límite Urbano.

7. Constituir una nueva zonificación urbanística del territorio que incluya el Máximo Límite Urbano.

Este nuevo ámbito espacial, que surgirá residualmente tras la delimitación de SNUEP realizada por las DOT y la definición espacial del SNUP fijada por los PT, comprenderá los terrenos que bajo los criterios actuales compondrían el SNUC, el SUB y el SU. Serán el ámbito de aplicación del PGM y deberá ser gestionado desde la corporación local (con las posibles excepciones contempladas en la siguiente propuesta). Su distribución y proporcionalidad entre clases será libre en función de las necesidades de cada municipio, aunque su localización (condicionada por las anteriores delimitaciones) tendrá que seguir un patrón compacto, que mantenga el esquema de poblamiento tradicional mediterráneo y evite, en la medida de lo posible, la adyacencia entre el SNUEP/SNUP y el SU/SUB.

Este sistema original está influenciado por las zonas de borde de la legislación urbanística aragonesa (superficie de terreno que envuelve al SU, clasificada como SNUC, donde se admiten determinadas construcciones de forma que se posibilite un cierto desarrollo en los municipios) y el límite urbano de la legislación urbanística de Chile (línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados), lo que significa la existencia de precedentes y resultados que servirán de apoyo en su aplicación en Extremadura. Este sistema permitirá la asimilación de un modelo más disperso, demandado por la población regional a tenor de los resultados de esta tesis doctoral, pero sin comprometer ni el crecimiento reglado compacto ni los valores patrimoniales y productivos del territorio, gracias a la implementación de un patrón gradual de crecimiento y esponjamiento residencial. La capacidad máxima de carga residencial del SNUC deberá ser decidida por cada Ayuntamiento, respetando los límites sobre condiciones de uso y edificación impuestos por la normativa y figuras preponderantes.

8. Implantar un sistema competencial doble de planeamiento urbanístico.

Debido a la disímil capacidad de gestión de los Ayuntamientos extremeños, es necesario imponer una cláusula dentro de la regulación de los PGM, mediante la cual se establezcan dos subcategorías competenciales en la gestión urbanística. La primera de ellas implicará la asunción completa de estas competencias por la Administración Local para municipios mayores de 2.000 habitantes (u otro umbral poblacional que distinga los Ayuntamientos por su nivel de medios humanos y técnicos). En segundo lugar, la gestión municipal del PGM para municipios menores de 2.000 habitantes será opcional, pudiendo derivar ésta a la Oficina de Gestión Urbanística de su comarca funcional. En todo caso, la definición del umbral máximo de carga residencial corresponderá plenamente al Ayuntamiento, así como la delimitación de las diferentes clases de suelo que componen el Máximo Límite Urbano, lo que significa mantener el control y autonomía local sobre el desarrollo urbano municipal.

9. Centralizar las autorizaciones del uso residencial en SNU.

En pos de una homogenización de criterios y de la equiparación de plazos convendrá la concentración en la Administración Regional de las competencias para autorizar el uso residencial en el SNU, independientemente de la categoría y entidad demográfica del municipio afectado. Habida cuenta del peso relativo tan importante sobre el cómputo global de las solicitudes para uso residencial en el SNU, y la notable cantidad de viviendas que tendrá que enfrentar la legalización urbanística por este medio (fundamentalmente las localizadas de forma aislada y dispersa), parece aconsejable la implantación de un procedimiento diferenciado. Éste se verá beneficiado en su tramitación (simplificación en tiempo y forma) por el mapa de exclusión del uso residencial en el SNU, derivado de la aplicación de las propuestas 5 y 6, y de los umbrales de capacidad máxima de carga del uso residencial en SNUC contemplados en la propuesta 7. Este último criterio será siempre prevalente sobre cualquier otro, por lo que la implantación de una vivienda en el SNUC no podrá tener lugar, aun cumpliendo los parámetros legales, si su construcción implica la superación del límite previsto. Este condicionante local a la autorización regional será una garantía de la autonomía municipal en materia urbanística.

10. Limitar el crecimiento de las urbanizaciones y conjuntos de viviendas con origen irregular desde el planeamiento.

Todas las agrupaciones de viviendas ya constituidas, que sean legalizables, deberán incluirse en bolsas estancas de SUB. Este SUB tendrá una regulación especial, con unos límites inmodificables por razón de la integración de nuevos crecimientos espurios tras su constitución. Su finalidad será la de regularizar el uso residencial y su delimitación vendrá impuesta por el Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano. La prioridad de sus acciones deberá ser la anulación o minimización de la huella ambiental provocada, la diversificación de usos más allá del residencial y la consecución de espacios urbanos de calidad. Por esta última razón, estarán prohibidas la monetización y deslocalización de las cesiones y dotaciones públicas en favor del núcleo urbano principal, incluso cuando esto suponga la ampliación del sector para incorporar terrenos donde ejecutar las cesiones correspondientes. En el supuesto de que la densidad de viviendas existente no se traduzca en una colmatación del ámbito, se permitirá la proliferación de residencias, pero siempre aprovechando los espacios intersticiales libres y una vez se hayan practicado las cesiones oportunas.

En este grupo se encuentran los desarrollos rururbanos ubicados en sectores del SUB con una finalidad legalizadora y ámbitos SNUV. El nuevo marco legal deberá impedir la existencia de nuevas categorías de SNU con especial tolerancia residencial, por lo que la legislación castellanoleonesa, que contempla expresamente esta categoría, tendrá que ser la antítesis de la extremeña en ese punto.

El Ayuntamiento tendrá capacidad para reclasificar a SNUP las zonas contiguas a los sectores del SUB mencionados, a fin de aumentar la capacidad para perseguir las infracciones (no existe prescripción en el SNUP) e incrementar las consecuencias legales de la implantación de crecimientos irregulares no previstos o que superen el umbral de carga residencial establecido (sanciones graves y muy graves). Estas fracciones de SNUP con disposición radio-concéntrica se convertirán en zonas de seguimiento continuo para los organismos encargados de velar por

el cumplimiento de la disciplina urbanística. Este control erradicará el crecimiento por contagio, hasta ahora una de los factores más influyentes en la evolución del fenómeno rururbano en Extremadura.

En el caso de municipios incapacitados para reclasificar SNUP, por la persistencia de PDSU o la inexistencia de planeamiento urbanístico, será procedente aplicar el principio expuesto en la disposición adicional primera de la Ley de Urbanismo de Aragón en tanto en cuanto no se aprueben las DOT y los nuevos PT propuestos en esta tesis doctoral. La norma aragonesa establece que, en los municipios que no dispongan de planeamiento urbanístico general, los terrenos que no compongan el SU tendrán la consideración de SNUP. Este mismo sistema, adaptado y ampliado en el caso extremeño, supone una clasificación automática del SNU (por defecto considerado SNUC) a SNUP, lo que se corresponde con una mejor garantía de protección del territorio, ya que las nuevas infracciones y delitos urbanísticos sobre esta categoría de suelo no prescribirán.

11. Crear un Cuerpo de protección territorial de Extremadura.

La CCAA de Extremadura debe recrear el ejemplo paradigmático que representa la Axencia de Protección da Legalidade Urbanística de Galicia, idea recogida en otras legislaciones autonómicas como la andaluza. Esto significa la fundación de un organismo propio, centralizado y autónomo, cuyo ámbito de trabajo se ciña estrictamente a la detección y denuncia de las irregularidades urbanísticas cometidas en el SNU de Extremadura. De él dependerá la ejecución de los veredictos punitivos resultantes del Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano, que obedecerán también a las resoluciones judiciales. El resto del territorio (SU y SUB) quedará bajo la competencia de los Ayuntamientos y los cuerpos y organismos que lo han venido haciendo hasta el momento, o en su defecto, de las Oficinas de Gestión Urbanística. Especialmente importante es replicar no sólo el tipo de actuaciones punitivas ejercidas por la Agencia gallega, sino también su publicidad, visualización y mediatización. Sus estadísticas de actuación deberán sintetizarse en una memoria anual que contabilice detección de irregularidades, los procesos abiertos y los procesos resueltos (legalizaciones o derribos). Con esta medida se logrará aplacar la demanda irregular, alimentada por el sentimiento de impunidad vigente en Extremadura desde hace décadas.

Por último, el Cuerpo de protección territorial de Extremadura deberá tener una labor pedagógica, con visitas a centros educativos y asociaciones profesionales, en las que se den a conocer los beneficios de sus actuaciones y mediante las cuales se construya un manual de buenas prácticas que favorezca el surgimiento de la cultura urbanística y territorial en la región.

12. Adoptar una nueva metodología para la detección de irregularidades urbanísticas.

Los organismos y cuerpos dedicados a la protección de la legalidad urbanística deberán implementar una nueva metodología de trabajo en la que las fuentes y herramientas digitales sirvan para acometer más eficazmente la lucha contra la proliferación irregular de viviendas en todo el SNU de Extremadura. El proceso metodológico expuesto y utilizado en la presente tesis doctoral puede ser fácilmente asumible y aplicable por las AAPP tanto a nivel presupuestario como técnico y humano. Habida cuenta de la especial relevancia que la Guardia Civil-SEPRONA tiene en la lucha contra la urbanización ilegal, será particularmente importante que sus agentes

apliquen y lideren estos métodos. El acceso potencialmente continuo de la Fiscalía delegada de Medio Ambiente y Urbanismo a la base de datos resultante será fundamental para depurar responsabilidades a todos los niveles, incluido el político. Además, la utilización por parte de todos los organismos con competencias en disciplina urbanística de una base de datos unificada y de creación colaborativa (similar a la contenida en la presente tesis doctoral, con información sobre las características del parcelario afectado, la clasificación urbanística del suelo, las condiciones edificatorias y procesales de la edificación si la hubiere, datación de las construcciones, etc.), impedirá la repetición de los trabajos de control por diferentes organismos o agentes del mismo cuerpo. Así, la detección previa de las infracciones en una sede centralizada (liderada y gestionada por la Guardia Civil-SEPRONA) reducirá las patrullas físicas del territorio, minimizando los costes de transporte y afinando la búsqueda y detección de ilegalidades. Asimismo, este sistema es perfectamente compatible con las misiones actuales, que se verán optimizadas fácil y rápidamente con la utilización de dispositivos móviles geolocalizables en los que visualizar, editar y actualizar *in situ* la base de datos.

13. Imponer un gravamen al desarrollo rururbano.

La asunción parcial del consolidado desarrollo urbanístico disperso sobre SNU de Extremadura es obligada por su magnitud, a pesar de su irregularidad y evidente insostenibilidad. Otros factores que obligan a ampliar la norma es la situación actual de carestía económica y demográfica de la región, que tendrá que flexibilizar de forma controlada su legislación para dar cabida a las nuevas demandas del mercado inmobiliario, sin que esto suponga un cambio radical en su modelo tradicional de poblamiento.

El fenómeno rururbano, bajo el actual modelo (eminentemente clandestino e ilegal), debe ser erradicado y reconducido a unos parámetros legal y ambientalmente admisibles. Para alcanzar este objetivo, se debe recurrir a la vía impositiva. Los propietarios de este tipo de viviendas deben contribuir en mayor grado que los del SU de los núcleos de población tradicionales, decisión justificada por una doble vía. En primer lugar, por la falta de correspondencia entre modelo de desarrollo urbanístico implementado y la capacidad económico-ambiental de los enclaves sobre los que se implanta. En segundo lugar, y sólo aplicable a las construcciones irregulares, por la violación de las normas urbanísticas y la ausencia del pago legalmente exigible y correspondiente a los trámites administrativos e impuestos.

Por lo tanto, sería recomendable que los propietarios de viviendas en SNU abonaran un impuesto anual específico, que considere las variables territoriales y urbanísticas, así como las económicas que conciernen a cada individuo, para determinar la cuantía. Los parámetros mesurables para la definición de ésta podrían ser:

- Tamaño de la parcela.
- Número de edificaciones por parcela y superficie edificada (consideración de la proporción con uso residencial).
- Función de la vivienda (primera o segunda residencia).
- Grado de dispersión edificatoria (en función de su distancia al núcleo poblacional principal y a otras edificaciones dispersas).

No obstante, este impuesto podría ser bonificado para evitar que este mecanismo acote socialmente el fenómeno rururbano a las clases altas. Así, su aplicación debería ser gradual en función de diversos parámetros socioeconómicos como el nivel de renta de los propietarios o la no disponibilidad de otra vivienda en el núcleo urbano principal. Otra bonificación posible se medirá en función del grado de cumplimiento del Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano. Este último punto es fundamental para obligar a los propietarios a la adecuación legal de viviendas que, aun siendo ilegales o clandestinas, se encuentran en situación de fuera de ordenación por la prescripción de las infracciones. Para ellos, no cabe bonificación alguna o reducción de la cuantía hasta que no se adapten al plan antedicho.

En el caso de aquellas viviendas implantadas irregularmente, será imprescindible la aplicación de sanciones. Teniendo en cuenta el protagonismo de la clase media en este fenómeno, sería recomendable incluir la posibilidad de efectuar el pago de estas multas a plazos. Al igual que en el caso de los impuestos, una parte proporcional de las mismas debería ser bonificable en atención al grado de colaboración de los propietarios con las AAPP y la aplicación previa y voluntaria de medidas correctoras de los impactos generados (instalación de sistemas autónomos de depuración de aguas, de autoabastecimiento eléctrico con energías limpias, creación de barreras vegetales, etc.).

Por último, el establecimiento de este sistema impositivo y sancionador reducirá el atractivo inmobiliario del SNU, puesto que uno de los factores que incitan a la construcción de viviendas irregulares es el ahorro de estos costes. Además, este método beneficiará específicamente al ámbito más cercano, ya que al igual que lo dispuesto en el artículo 67 del reglamento de disciplina urbanística de Andalucía, serán las arcas municipales las favorecidas por estos importes.

14. Crear y aplicar un Plan Regional de Gestión y Control del Desarrollo Rururbano.

La promulgación y puesta en práctica de una estrategia planificada prevalente, coordinada y temporizada por la Administración Regional, es un elemento imprescindible para reconducir el problema del desarrollo rururbano en Extremadura, como así lo es también la dotación de una asignación presupuestaria anual acorde a sus necesidades. Los grandes objetivos de este plan serán la reorganización del desarrollo rururbano pasado, presente y futuro de la región, y la erradicación de la inactividad administrativa, el sentimiento de impunidad de los propietarios y el efecto contagio que origina el problema. Para ello contará con el Cuerpo de protección territorial de Extremadura, brazo ejecutor de sus resoluciones.

Este método debe constituir el principio y fin de la estrategia de reorganización del desarrollo rururbano de Extremadura, para lo cual este documento debe poseer una doble naturaleza. Por un lado, habrá de tener un carácter normativo en el que se definan los criterios de ocupación y uso residencial del SNU de la región, sin perjuicio de establecer diferenciaciones justificadas por zonas (desarrollables por los PT y PGM). Por otro lado, tendrá que actuar como herramienta operativa para la detección, fiscalización y evaluación de las viviendas enclavadas en SNU. La información contenida en la presente tesis doctoral puede constituir un importante punto de partida. El documento deberá contemplar todas las edificaciones en su análisis y diagnóstico, aportando soluciones que serán dosificables en función de las disponibilidades presupuestarias.

Esta inmensa base de datos, actualizable permanentemente, deberá calificar cada edificación residencial en:

- No legalizable.
- Legalizable con condiciones.
- Legalizable.

En función de esta clasificación se procederá a distintas soluciones. En el primer caso, las viviendas cuyo incumplimiento de la norma sea flagrante y, además, no se pueda corregir esta violación de ley, deberán ser derribadas. No obstante, la decisión última corresponde a los organismos judiciales. La actuación sobre éstas debe ser prioritaria, especialmente en las que atañen a terrenos en zonas de alto riesgo natural. Sin embargo, esta medida será la más costosa en tiempo (posibles recursos y procesos judiciales) y dinero (ejecución subsidiaria de demoliciones), por lo que habrá que priorizar y temporizar las actuaciones por etapas. Así, el Programa de Derribos de Extremadura (documento inserto dentro del Plan Regional), deberá contemplar una jerarquía de prioridades, alterable por el curso judicial de cada caso. Es necesario que se establezca un plazo máximo para las demoliciones decretadas, que compela a la Administración Regional a proceder a las mismas en un periodo de 10 años a contar desde las correspondientes sentencias firmes de derribo.

En segundo lugar, las viviendas calificadas como "legalizables con condiciones" deberán asumir las correcciones propuestas en un razonable plazo de tiempo (2-3 años, para evitar la prescripción de las nuevas infracciones). En el supuesto de que éstas no sean asumidas, su calificación se transformará en "no legalizable", impidiendo automáticamente el acceso de sus propietarios a las bonificaciones impositivas propuestas. Si, por el contrario, las correcciones son ejecutadas, la consideración cambiará a "legalizable", y se aplicarán las bonificaciones sobre impuestos y sanciones correspondientes.

En el tercer y último caso, si la vivienda es calificada como legalizable, se instará al inicio del procedimiento de regularización. Para el ingreso de la solicitud, el propietario sólo contará con un año desde la comunicación de su calificación, trascurrido el cual degradará la misma hasta "no legalizable", perdiendo así las potenciales bonificaciones sobre las sanciones e impuestos.

La regularización de viviendas podrá tramitarse de manera individual o por conjuntos/urbanizaciones. En el segundo caso, los propietarios deberán requerir su tramitación conjunta bajo un sistema similar al ahora establecido (RUCI), aunque integrado en el Programa de Legalización Urbanística de Extremadura (inserto en el Plan Regional). Este programa servirá para fiscalizar los distintos procedimientos a nivel general, asignando un nivel de prioridad en función de los requisitos cumplidos por cada comunidad de propietarios. La adecuación a la legalidad requerirá la reclasificación conjunta de los terrenos al SUB, expuesto en la propuesta 10, lo que implicará la modificación del PGM (en el caso de que los terrenos afecten al SNUC) o del PT (en el resto de casos).

En definitiva, la reconversión del problema rururbano en Extremadura en un "simple" fenómeno socioeconómico, territorial y urbanístico pasa por la adopción de medidas contundentes, de carácter obligatorio (por etapas), y centralizadas en la Administración Regional. Este sistema, ya implantado a otro nivel en regiones como Cantabria a través de su

Plan de Derribos, debe representar una vuelta a la normalidad, entendida esta como el respeto, por parte de todos, del marco legal urbanístico y territorial que nos hemos dado. Las claves del éxito radicarán en la creación de un nuevo modelo normativo e instrumental (Figura 196), la aplicación conjunta y simultánea de medidas pertenecientes a varios campos (planificación, gestión, disciplina, medidas impositivas, de control, etc.), una mejora metodológica en la detección de ilegalidades y un reforzamiento de la comunicación interadministrativa, así como la construcción de una nueva cultura del urbanismo como función pública, y voluntad política con sentido común suficiente para dejar en manos de expertos y técnicos la resolución del problema.

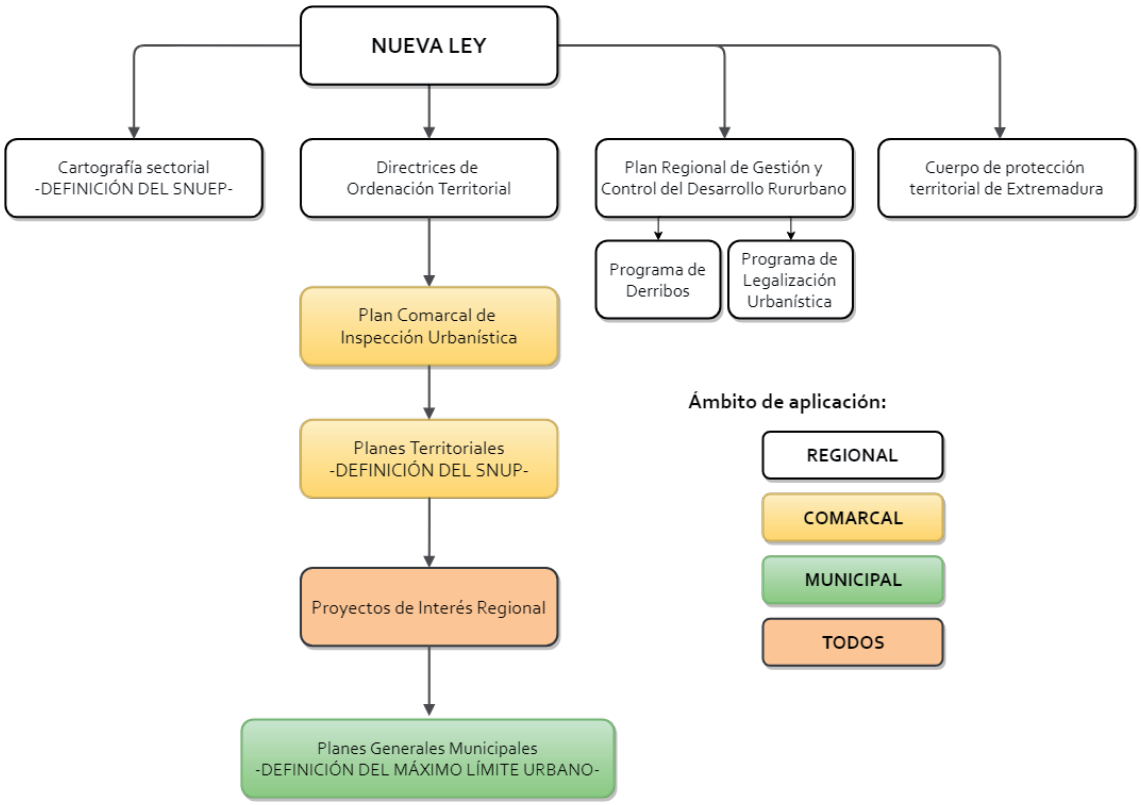


Figura 196. Esquema instrumental propuesto en materia de urbanismo y ordenación territorial. Fuente: elaboración propia.

11. BIBLIOGRAFÍA

11.1. BIBLIOGRAFÍA CIENTÍFICO-ACADÉMICA

AA.VV. (1983). *Urbanismo y Medio Rural. Valencia: La vivienda ilegal de segunda residencia*. Valencia, España: Excel·lentíssima Diputació Provincial de Valéncia.

AA.VV. (1985). *Actas del IX Coloquio de Geografía*. Murcia, España: Universidad de Murcia-Asociación de Geógrafos Españoles.

Agencia Medioambiental Europea. (2006). *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge.* Recuperado de https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10

Agudo, J. (2010). La "intercambiabilidad" del suelo urbanizable y no urbanizable. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (36), 123-176.

Ainz, M.J., Bilbao, A., y Torres, R. (2011). Dispersión urbana en el Suelo No Urbanizable del País Vasco: la distorsión del planeamiento en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. *Estudios Geográficos*, *72*(271), 371-401. doi: 10.3989/estgeogr.201126

Ainz, M.J., y González, M.J. (2016). Impacto del desarrollo urbanístico reciente en el paisaje del caserío vasco; una propuesta metodológica en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (70), 305-327. doi: 10.21138/bage.2173

Alberdi, J.C. (2011). La ley del suelo del País Vasco: un paso más hacia la protección del suelo rural. *Papeles de geografía*, (53-54), 7-20.

Allen, A. (2003). La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo. *Cuadernos del Cendes*, *20*(53), 7-21.

Alli, J.-C. (1998). De la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. *Documentación administrativa*, (252-253), 405-447.

Amat, X. (2009). Territorio, urbanismo y crisis. Una mirada al medio Vinalopó (Alicante). *Investigaciones Geográficas*, (50), 109-126.

Andrés, J.L. (1985). Las áreas periurbanas: espacios plurifuncionales en crisis. En AA.VV., *IX Coloquio de Geografía* (pp.11-22). Murcia, España: Universidad de Murcia-Asociación de Geógrafos Españoles.

Angosto, J.F. (1997). *El "ius aedificandi" y el derecho de propiedad sobre suelo urbano* (tesis doctoral). Universidad de Murcia, Murcia, España.

Antolín, J.E. (1997). *El proceso de urbanización del suelo rural. La vivienda familiar sobre el suelo no urbanizable en Bizkaia (1981-1992)* (tesis doctoral). Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa, España.

Arenal-Clave. (1999). *El sistema de ciudades de Extremadura*. Mérida, España: Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio de la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte.

Arias, P. (2005). Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. En H. Ávila (Coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* (pp.123-160). Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Argullol, E. (2002). El suelo no urbanizable: territorio e infraestructuras. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 73-80.

Arredondo, J.M. (2009). *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*. Granada, España: Editorial Comares.

Ávila, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*, *15*(41), 93-123.

Baigorri, A. (1995). De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global. En AA.VV., *La Sociología Rural en un contexto de incertidumbre*. Comunicación llevada a cabo en el V Congreso Español de Sociología, Granada, España.

Bailly, A., y Bourdeau-Lepage, L. (2011). Concilier désir de nature et préservation de l'environnement: vers une urbanisation durable en France. *Géographie, économie, société*, *13*(1) 27-43.

Banzo, M. (2005). Del espacio al modo de vida. La cuestión periurbana en Europa Occidental: los casos de Francia y España. En H. Ávila (Coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* (pp.207-241). Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Baño, J.M. (2007). Las valoraciones en la Ley del Suelo. *Revista Vasca de Administración Pública,* (79-II), 43-63.

Barros, C. (2005). Identidades entre lo urbano y lo rural. En AA.VV., *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. Comunicación llevada a cabo en el X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, Brasil.

Bassols, M. (2012). Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre. *Cuadernos de derecho local*, (30), 37-57.

Batty, M., Chin, N., y Bessusi, E. (2002). *State of the art review of urban sprawl: Impacts and measurement techniques*. Recuperado de http://www.casa.ucl.ac.uk/scatter/download/Scatter_D1.pdf

Bauer, G., y Roux, J.-M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. París, Francia: Éditions du Seuil.

Berdoulay, V. (1983). Perspectivas actuales del posibilismo: de Vidal de La Blache a la ciencia contemporánea. *GEOcrítica. Cuadernos críticos de geografía humana*, (47). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/geo47.htm

Berger, M., Fruit, J.-P., Plet, F., y Robic, M.C. (1980). Rurbanisation et analyse des espaces ruraux periurbains. *L´Espace Géographique*, (4), 303-313.

Berrocal, A., y Fernández, P. (2014). Suelo rústico de asentamiento irregular o categorías equivalentes y autorizaciones/licencias provisionales. Estudio comparado y jurisprudencial. *Revista jurídica de Castilla y León*, (32), 2014, 1-42.

Berry, B.J. (1976). *Urbanization and Counterurbanization*. Nueva York, Estados Unidos: Arnold.

Betrán, R., y Franco, Y. (1994). *Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés*. Zaragoza, España: Diputación General de Aragón-Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte.

Binimelis, J. (2006). La difusió residencial a l'espai rural de l'illa de Mallorca a la década dels noranta. Noves aportacions per a una correcta interpretació de l'anomenat "tercer boom" turístic. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *10*(225). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-225.htm

Blas, R., y Nieto, A. (2008). Mapa de riesgos de incendios forestales de la provincia de Cáceres. En L. Hernández y J.M. Parreño (Eds.), *Tecnologías de la Información Geográfica para el Desarrollo Territorial* (pp. 488-501). Las Palmas de Gran Canaria, España: Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC.

Blázquez, M. (2011). Gentrificación y cerramiento del suelo rústico. Poner puertas al campo en las Islas Baleares. En V. Gozálvez y J.A. Marco (Eds.), *Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad* (pp. 65-77). Alicante, España: Universidad de Alicante.

Burriel, E.L. (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *13*(306), 281-309. Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm

Buzai, G.D. (2012). Geografía y sistemas de información geográfica. Evolución teórico-metodológica hacia campos emergentes. *Revista Geográfica de América Central*, *2*, 15-67.

Cabo, Á. (2008). Recuerdos y reflexiones en torno a la geografía agraria en España. *Geographicalia*, (53), 5-20.

Campesino, A.-J. (1985). El geógrafo en el planeamiento urbano. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (2), 24-35.

Campesino, A.-J. (1993). Políticas urbanas comunitarias de ordenación del territorio: repercusiones nacionales, autonómicas y locales. En A. Gil, A.-J. Campesino, A. Morales, J.F. Vera, y M.J. Marchena (Eds.), *Algunas cuestiones de ordenación del territorio* (pp. 63-97). Alicante, España: Instituto Interuniversitario de Geografía-Universidad de Alicante.

Capel, H. (1975). La definición de lo urbano. *Estudios geográficos*, *36*(138-139), 265-302.

Cebrián, F., y García, J.A. (2011). Las dinámicas del urbanismo difuso en los entornos de las ciudades en las ciudades de Castilla-La Mancha. En V. Gozálvez y J.A. Marco (Eds.), *Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad* (pp. 131-142). Alicante, España: Universidad de Alicante.

Celma, P., y Lora-Tamayo, M. (2003). Una nueva declaración de inconstitucionalidad de la Ley del Suelo (Comentario a la STC 164/2001, de 11 de julio). *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (21), 301-330.

Champion, A.G. (1989). *Counterurbanization. The changing pace of nature of population deconcentration.* Nueva York, Estados Unidos: Arnold.

Chueca, P. (2001). Protección y régimen jurídico del suelo no urbanizable en Navarra: La construcción de viviendas y su influencia en la ordenación del territorio. *Azkoaga*, (8), 103-121.

Chuvieco, E., Martín, M.P., Martínez, J., y Salas, F.J. (1998). Geografía e incendios forestales. *Serie geográfica*, (7), 11-18.

Cimadevilla, G. (2010). La cuestión rurbana: apuntes para una entrada comunicacional. *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, *33*(2), 73-85.

Claval, P. (1980). *Geografía Económica*. Barcelona, España: Oikos-Tau.

Coelho, M.S. (1988). A Noçao de Rurbanizaçao. *Boletim do Departamento de Geociencias da Unversidade Federal da Paraiba*, (8), 35-44.

Coelho, M.S. (1999). Uma Rurbanizaçáo nos Contrafortes da Meruoca?. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, *1*(1), 15-28.

Comisión de expertos sobre urbanismo. (1993). *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España*. Madrid, España: Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Comité Económico y Social Europeo. (2005). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "La agricultura periurbana"*. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52004IE1209

Comunidad de Madrid. (1984). *Urbanizaciones ilegales. Catálogo*. Madrid, España: Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

Comunidad de Madrid. (1984). *Urbanizaciones ilegales. Programa de Actuación*. Madrid, España: Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

Conejo, E., y Goycoolea, R. (2013). Participación pública en la nueva ordenación del territorio rural madrileño: Ley 5/2012 de Viviendas Rurales Sostenibles. *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (6), 70-85.

Corboz, A. (1983). Le territoire comme palimpseste. *Diogène*, (121), 14-35.

Corchero, M. (2010). *Los Proyectos de Interés Regional (Apuntes, Legislación, Jurisprudencia y Bibliografía)*. Gata, España: Urbacorp.

Corchero, M.A. (2015). *El agente urbanizador* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

Cortés, J. (2011). *Parcelaciones ilegales: planeamiento, gestión y disciplina* (trabajo fin de máster). Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España.

Côté, M., Mercier, G., y Roy, F. (2014). L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole. *Cahiers de géographie du Québec*, *58*(165), 391-409. doi: 10.7202/1033011ar

Cuenca, L.J. (2013). Construcción industrializada: el suelo como materia prima. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, (3), 97-122.

Dávila, J.M. (1989). El planteamiento urbano de mediados del siglo XIX: el plan geométrico o de alineaciones de Alcoy de 1849. *Investigaciones geográficas*, (7), 99-108.

Defensor del Pueblo Andaluz. (2000). *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía*. Recuperado de http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/Recomendaciones_urb_ilegales.pdf

Delgado, C. (1999). La urbanización del campo en Cantabria. En AA.VV., *El Territorio y su Imagen* (pp.1011-1022). Málaga, España: Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga-Asociación de Geógrafos Españoles.

Delgado, C. (2008). Vivienda secundaria y turismo residencial como agentes de urbanización y segregación territorial en Cantabria. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *12*(269), 256-280. Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-269.htm

Delgado, G.J. (2007). La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *11*(245-12). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24512.htm

Delgado, J. (2003). Transición rural-urbana y oposición campo-ciudad. En A.G. Aguilar (Ed.), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social: el caso de la región centro de México* (pp.73-118). México Distrito Federal, México: Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Editorial Miguel Ángel Porrua.

Delreux, T., y Happaerts, S. (2016). *Environmental Policy and Politics in the European Union*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Dewey, R. (1960). The Rural-Urban Continuum: Real but Relatively Unimportant. *American Journal of Sociology*, *66*(1), 60-66.

Domínguez Anadón, J.A. et al. (1979). *Urbanismo marginal en Tenerife*. Informe para el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Dupuy, G. (1988). *El urbanismo de las redes*. Barcelona, España: Oikos-Tau.

Duranton, G., y Storper, M. (2006). Agglomeration and growth: a dialogue between economists and geographers. *Journal of Economic Geography*, (6), 1-7. doi:10.1093/jeg/lbi012

de Mattos, C.A. (2001). Metropolización y suburbanización. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, *27*(80), 5-8. http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008000001

de Terán, F. (1978). *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid, España: Alianza Editorial.

de Terán, F. (1996). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (107-108), 167-184.

de Terán, F. (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid, España: Cátedra.

de Terán, M. (1979). Síntesis introductoria. En M. de Terán y L. Solé. (Dir.), *Geografía general de España* (pp.1-13). Esplugues de Llobregat, España: Ariel.

de Torre, M.P., y Lois, R.C. (1995). Claves para la interpretación del mundo urbano gallego. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, (15), 731-740.

Eli da Veiga, J. (2006). The birth of another rurality. *Estudos Avançados*, *20*(57), 333-353.

Entrena, F. (2005). Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias. *Papers: revista de sociología*, (78), 59-88.

Farias, J.A. (2014). A urbanização dispersa e a produção de vazios metropolitanos. En AA.VV., *Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*. Comunicación llevada a cabo en el III Encontro

da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, Brasil.

Femenia-Ribera, C., Mora-Navarro, J.C., Benítez-Aguado, E., y Garrido-Villén, N. (2013). Estudio y análisis de la representación de la línea límite de término municipal según diversas cartografías en la albufera de Valencia. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *17*(448), 425-462. Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-448.htm

Fernández, A. (2003). Las pautas del crecimiento urbano posindustrial: de la rururbanización a la ciudad difusa. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, (60), 88-92.

Fernández, G., y Moreno, F. (2017). La Red Nacional de Vías Pecuarias. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, (120), 4-13.

Fernández, J.F., y Fernández, F.J. (2007). *Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria*. Madrid, España: El Consultor de los Ayuntamientos.

Fernández, R. (2006). El tsunami urbanizador español y mundial. *El Ecologista*, (48), 20-24.

Fernández, T.R. (1997). La regulación legal del mercado del suelo. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (37), 122-133.

Fernández, T.R. (2011). *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid, España: El consultor de los Ayuntamientos.

Ferrer, A., Lara, J.J., y Gámez, J. (2000). La política de ordenación del suelo y sus usos en la provincia de Granada. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, (30), 223-261.

Font, A. (2002-2003). La renovación del planeamiento urbanístico. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (7), 77-81.

Freyre, G. (1982). *Rurbanização: que é?*. Recife, Brasil: Massangana.

Gaja, F. (2008). El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *12*(270-66). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm

Galindo, C., y Delgado, J. (2006). Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, *37*(147), 187-216.

Galpin, C.J. (1918). *Rural life*. Nueva York, Estados Unidos: The Century co.

García, E., y Parejo, L. (1981). *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid, España: Editoral Civitas.

García, L.M., y Pulido, T. (1980). Los barrios de urbanización marginal en Santa Cruz de Tenerife. *Revista de Historia Canaria*, (172), 157-204.

García, R., y Blasco, J.L. (2009). La disciplina urbanística. *Documentación Administrativa*, (282-283), 291-319.

García-Álvarez, G. (2011). El planeamiento urbanístico supramunicipal en Aragón: de las Normas Subsidiarias Provinciales a la Directriz de Urbanismo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (38), 59-122.

García-Bellido, J. (1996). Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, (107-108), 5-13.

García-Bellido, J. (2005). Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *37*(144), 273-286.

García-Mayor, C., y Canales, G. (2017). Catral, de la huerta tradicional a la huerta urbanizada. La transformación del paisaje agrario en el bajo segura: del animus regandi al animus aedificandi. *Cuadernos de Turismo*, (39), 191-213. doi: http://dx.doi.org/10.6018/turismo.39.290501

GESPLAN. (2000). *Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, España: Gobierno de Canarias.

Godé, L. (2009). Zonificación del riesgo y regulación urbanística de los usos de los espacios fluviales. Experiencias en Cataluña. En J.L. González (coord.), *Mapas de riesgos naturales en la ordenación territorial y urbanística* (pp. 59-70). Madrid, España: Ilustre Colegio Oficial de Geólogos.

Gómez-Antonio, M., Hortas-Rico, M., y Li, L. (2016). The Causes of Urban Sprawl in Spanish Urban Areas: A Spatial Approach. *Spatial Economic Analysis*, *11*(2), 219-247. https://doi.org/10.1080/17421772.2016.1126674

Gonnella, M. (2016). Preguntas sobre nueva ruralidad. *UNR Journal*, *2*(16), 2.326-2.339.

González, A. (2016). *Ordenación territorial, puesta en valor y aprovechamiento paisajístico de las vías pecuarias desde una perspectiva de gestión multifuncional y polivalente. Aplicación al caso particular de Extremadura* (tesis doctoral). Universidad de Extremadura, Mérida, España.

Harvey, D. (1996). Cities or Urbanization?. *City. Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*. (1-2), 38-61. doi: https://doi.org/10.1080/13604819608900022

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.

Harvey, R.O., y Clark, W.A.V. (1965). The Nature and Economics of Urban Sprawl. *Land Economics. A quarterly journal of Planning, Housing & Public Utilities*, *41*(1), 1-9.

Herrero, G. (2011). *Las interfaces urbano-forestales como territorios de riesgo frente a incendios: análisis y caracterización regional en España* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.

Hervieu, B., y Viard, J. (2001). *Au bonheur des campagnes*. París, Francia: L'Aube.

Hidalgo, R., Salazar, A., Lazcano, R., Roa, F., Álvarez, L., y Calderón, M. (2005). Transformaciones socioterritoriales asociadas a proyectos residenciales de condominios en comunas de la periferia del Área Metropolitana de Santiago. *Revista INVI*, *20*(54), 104-133.

Hiernaux, D. (2001). Las nuevas formas urbanas y reestructuración del mundo rural. En P.A. Torres (Comp.), *Procesos metropolitanos y agricultura urbana* (pp.31-42). México Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Higueras, A.M. (1981). El papel del geógrafo en las investigaciones sobre el espacio urbano. *Geographicalia*, (11-12), 31-42.

Hijós, F.J., y Zueco, M. (2004). Evaluación económica de los impactos de las avenidas: el coste de la no planificación. *Ingeniería y territorio*, (68), 66-75.

Jalabert, G. (1986). Production d´espace et croissance périphérique des villes. En M. Valenzuela (ed.), *Estudios sobre Espacios Urbanos/Études sur les Espaces Urbains* (pp. 451-458). Madrid, España: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Casa de Velázquez.

Jiménez, V. (2011). *Urbanizaciones ilegales en el Norte de Extremadura* (proyecto fin de Licenciatura). Universidad de Extremadura, Cáceres, España.

Jiménez, V., y Campesino, A.-J. (2015). Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y la desprotección del suelo rural en la provincia de Cáceres. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio, M. Rodrigues (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 159-168). Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza-Asociación de Geógrafos Españoles.

Jiménez, V., y Campesino, A.-J. (2016). Proyectos de (dudoso) Interés Regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (72), 327-347. doi: 10.21138/bage.2343

Jiménez, V., Delgado, C., y Campesino, A.-J. (2017). Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio. *Revista de Geografía Norte Grande*, (67), 73-92.

Junta de Extremadura. (1996). *Inventario de Parcelaciones y Urbanizaciones en Suelo No Urbanizable*. Recuperado de http://sitex.gobex.es/SITEX/centrodescargas/viewsubcategoria/31

Junta de Extremadura. (1996). *Manual informativo sobre las construcciones en suelo rústico*. Mérida, España: Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo.

Junta de Extremadura. (1999). *Estudio territorial de Extremadura II*. Mérida, España: Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio de la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte de la Junta de Extremadura.

Junta de Extremadura. (2004). *Estudio sobre las parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables. Extremadura y Évora*. Mérida, España: Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio de la Dirección de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura-Associação de municipios do Distrito de Évora.

Koolhaas, R. (2006). *La ciudad genérica*. Barcelona, España: Gustavo Gili.

Kötter, H. (1964). Changes in Urban-Rural Relationships in Industrial Society. En K. Anderson y N. Ishwaran. (Ed.), *International Studies in Sociology and Social Anthropology. Vol. II Urbanism and Urbanization Hardcover* (pp. 21-29). Leiden, Países Bajos: E.J. Brill.

Lacoste, Y. (1977). *Geografía, un arma para la guerra.* Barcelona, España: Editorial Anagrama.

Lagos, M., y Cisternas, M. (2008). El nuevo riesgo de tsunami: considerando el peor escenario. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12(270-29). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-29.htm

Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, España: historia, ciencia, sociedad.

Llamas, J. (2016). Perspectivas y preocupaciones sobre el suelo no urbanizable en los pequeños municipios andaluces. Visión "ex ante": la cuestión de los usos. Óptica "ex post": regularización de la edificación ilegal según el Decreto 2/2012. *Revista digital CEMCI*, (32), 1-30.

Lois, R.C., y Aldrey, J.A. (2010). El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, *47*(2), 583-610.

López, B. (2016). Poblamiento y declive demográfico en Asturias, 2000-2014. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, (99-100-100 bis), 95-108.

Madrazo, G., y Mato, J.F. (2002). Urbanización e intensificación ganadera en la vega de Talavera: problemas sociales y ambientales. En AA.VV., *Los espacios rurales entre hoy y mañana: actas del XI Coloquio de Geografía Rural* (pp.401-411). Santander, España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

Martín, A. (2016). *Del rural agrario al rural periurbano: instrumentos de desarrollo rural en la comarca de Torrijos (Toledo)* (tesis doctoral). Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

Martín, C.S. (2011). El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (57), 101-122.

Martín, J. (2005). Normas subsidiarias de planeamiento provincial de Almería: la muerte de una figura esencial. *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, (15-16), 137-160.

Martín-Barbero, J. (1997). *De los medios a las mediaciones*. Barcelona, España: Edit. Gustavo Gilli.

Marx, K., y Engels, F. (2000). *Manifiesto comunista*. Buenos Aires, Argentina: El Aleph.

Matesanz, Á. (2009). El suelo en la legislación urbanística española. En A. Hernández (Dir.), *La institucionalización de la sostenibilidad en el planeamiento urbano* (pp.7-60). Madrid, España: Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Matijasevic, M.T., y Ruiz, A. (2013). La construcción social de lo rural. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, (5), 24-41.

Mattson, K. (1978). Una introducción a la geografía radical. *GEOcrítica. Cuadernos críticos de geografía humana*, (13). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/geo13.htm

Maqueda, A., Peña, F., Salcedo, G., Jiménez, J.L., y Barrena, V. (2003). Vías pecuarias de Extremadura, reglamento y actuaciones. *Agricultura: Revista agropecuaria*, (847), 32-35.

Merlo, J.L. (2014). *Municipios y planes. La práctica urbanística valenciana en 1956* (tesis doctoral). Universitat Politècnica de València, Valencia, España.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. (2011). *Guía metodológica para el desarrollo del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables*. Recuperado de http://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/guia_snczi_baja_optimizada_tcm30-422920.pdf

Morillo, J., y Domínguez, M.A. (2002). Inventario de las Vías Pecuarias de Extremadura. *Agricultura: Revista agropecuaria*, (839), 379-384.

Munar, J. (2000). El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las Islas Baleares: El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (284), 767-796.

Muñoz, F. (2008). *Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona, España: Gustavo Gili.

Muñoz, F. (2014). Cataluña ciudad(es): entre la ciudad total y el campo urbanizado. *Medi ambient: Tecnología i cultura*, (51), 91-97.

Nadal, F. (1982). Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del Estado liberal español (1812-1975). *GEOcrítica. Cuadernos críticos de geografía humana*, (37). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/geo37.htm

Naranjo, G. (2009). El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile. *Estudios Geográficos*, *70*(266), 205-229. doi: 10.3989/estgeogr.0448

Ochoa, J. (1992). Aspectos puntuales de la Ley 4/1992 de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma Valenciana, con incidencia para la prevención de riesgos naturales. *Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de Derecho*, (7), 125-132.

Olcina, J. (2004). Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en la escala local. El papel del planeamiento urbano municipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (37), 49-84.

Olcina, J., y Díez-Herrero, A. (2017). Cartografía de inundaciones en España. *Estudios Geográficos*, *78*(282), 283-315. doi: 10.3989/estgeogr.201710

Oliva, F. (2000). Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia. *Urban*, (4), 38-66.

Olmos, J., y Roca, C. (1983). Comunicaciones, red viaria e infraestructura de la segunda residencia. En AA.VV., *Urbanismo y Medio Rural. Valencia: La vivienda ilegal de segunda residencia* (pp. 67-72). Valencia, España: Excel·lentíssima Diputació Provincial de Valéncia.

Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Our Common Future*. Recuperado de http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf

Ortíz, J. (2010). Valor de mercado, valor urbanístico y el principio de igualdad en la expropiación forzosa. *Revista de urbanismo y edificación*, (22), 187-210.

Pahl, R.E. (1966). The Rural-Urban Continuum. *Sociologia Ruralis*, *6*(3), 299-329.

Parada, J.R. (1998). La privatización del urbanismo español (reflexión de urgencia ante la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones). *Documentación administrativa*, (252-253), 105-147.

Parc Agrari del Baix Llobregat, Fundación Agroterritori, Red Agroterritorial. (2010). *Carta de la agricultura periurbana. Para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos*. Recuperado de http://www.agroterritori.org/web2/wp-content/uploads/2014/05/Carta-de-la-Agricultura-periurbana.pdf

Parlamento Europeo. (2006). *Informe AUKEN sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+PDF+V0//ES

Parreño, J.M. (2005-2006). La vivienda en el medio rural de Canarias (España): diagnosis y criterios de ordenación. *Vegueta: Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, (9), 219-242.

Paveliuc-Olariu, C. (2010). The analysis of the effects of rurbanization on rural communities in the North-East Development of Romania. *Advances in Agriculture & Botanics-International Journal of the Bioflux Society*, *2*(1), 41-48.

Pérez, A. (1997). Un terremoto jurídico en la Ley del Suelo y en el Estado de las Autonomías. *La Toga. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla*, (87), 11-13.

Pérez, J.A., y Gurría, J.L. (2010). *Neorrurales en Extremadura. Una aproximación a los flujos y orientaciones de los nuevos pobladores en el caso de las Villuercas y Sierra de Gata (Cáceres)*. Cáceres, España: Universidad de Extremadura.

Pillet, F. (2004). La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Investigaciones Geográficas,* (34), 141-154. doi: https://doi.org/10.14198/INGEO2004.34.07

Piñero, A., Sainz, V., Morales, D., y Morillo, J.M. (2015). *El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Sevilla, España: Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

Pla, J., y Capdevila, J. (2008). Nuevas perspectivas en el uso de la información geográfica: las infraestructuras de datos espaciales. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (65), 641-653.

Plaza, J.I., Hortelano, L.A., Martín, M.I., y Fernández, R. (2010). Urbanización de la montaña. Intensidad y alcance del proceso; formas y paisajes inducidos en algunas comarcas del Sistema Central. En C. Delgado (Ed.), *X Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana. Espacios y Paisajes urbanos: reflexionar sobre su presente para proyectar su futuro* (pp. 289-303). Santander, España: Asociación de Geógrafos Españoles-Universidad de Cantabria-Universidad de Oviedo-Universidad del País Vasco.

Pons, A., Rullán, O., y Murray, I. (2014). Tourism capitalism and island urbanization: tourist accommodation diffusion in the Balearics, 1936-2010. *Island Studies Journal*, *9*(2), 239-258.

Prados, M.J. (2012). Naturbanización y patrones urbanos en los Parques Nacionales de Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (60), 19-44.

Precedo, A. (2004). *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid, España: Editorial Síntesis.

Quirós, F. (1991). Transformaciones urbanas recientes. En AA.VV., *Sociedad y Territorio. XII Congreso Nacional de Geografía* (pp.393-398). Valencia, España: Universitat de València-Asociación de Geógrafos Españoles.

Ravetz, J., Fertner, C., y Nielsen, T.S. (2013). The Dynamics of Peri-Urbanization. En K. Nilsson et al. (Eds.), *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe* (pp.13-44). Berlin, Alemania: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Rehm, R.G., y McDermott, R.J. (2010). Mathematical Modeling of Wildland-Urban Interface Fires. *Monografías de la Real Academia de Ciencias de Zaragoza*, (34), 105-142.

Reula, L.M., y Gavilán, J. (2011). El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización. LA LEY. *Práctica Urbanística*, (104), 14-27.

Reynaud, A. (1976). El mito de la unidad de la geografía. *GEOcrítica. Cuadernos críticos de geografía humana*, (2). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/geo2.htm

Roca, J. (1998). La valoración del suelo en la Ley 6/1998. *Documentación administrativa*, (252-253), 285-318.

Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, *11*(1), 8-31.

Romero, M.J. (2012). Una peculiar carga urbanística: la cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido en el ordenamiento urbanístico valenciano. *ACE: architecture, city and environment*, (20), 47-80.

Ruíz, N., y Delgado, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, *34*(102), 77-95.

Rullán, O. (1999). La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. *Investigaciones Geográficas*, (22), 5-22.

Rullán, O. (2003). Economía y sostenibilidad de las ciudades: entre la desregulación y la planificación. En L. López, C.E. Relea, y J. Somoza (Coords.), *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas* (pp. 151-168). León, España: Universidad, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales.

Rullán, O. (2007). Edificis aïllats o residències?, àrees singulars o regions úniques?, "booms" o desenvolupaments?, espai rural o sòl rústic?. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *11*(232), 1-17. Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-232.htm

Salazar, A., y Osses, P. (2008). La ruralidad en la Región Metropolitana de Santiago de Chile (2002): determinación y relación con los grupos socio-profesionales. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *12*(270), 1-12. Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/435.htm

Salcedo, J.C. (2014). Patrimonio arquitectónico en el territorio: diagnóstico y propuestas en el caso de Extremadura. En A.-J. Campesino, y J.M. Jurado (Dirs.), *Turismo de Frontera (III). Productos turísticos de la Raya Ibérica* (pp. 271-296). Huelva, España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.

Salcedo, J.C., y Campesino, A.-J. (2015). Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, (97), 173-188. doi: https://doi.org/10.17811/er.97.2015.173-188

Samoná, G. (1975). La cittá in stensione. *Revista Espacio y Sociedad*, (2).

Sánchez, R. (1991). Red urbana y comarcalización funcional de Extremadura. *Alcántara: revista del Seminario de Estudios Cacereños*, (22), 379-396.

Sancho, J. (1989). *El espacio periurbano de Zaragoza* (tesis doctoral). Universidad de Zaragoza, Zaragoza, España.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona, España: Ariel.

Segrelles, J.A. (2015). Agricultura periurbana, parques naturales agrarios y mercados agropecuarios locales: una respuesta territorial y productiva a la subordinación del campo a la ciudad. *Scripta Nova.*

Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, *19*(502), 1-35. Recuperado de http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15107/18310

Segura, F. (2001). Evolución urbana e inundaciones en Castelló. *Cuadernos de Geografía*, (69-70), 253-278.

Sibina, D. (2006). La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible. *Cuadernos de derecho local*, (10), 35-71.

Síndic de Greuges. (2013). *Informe del Síndic de Greuges sobre las urbanizaciones con déficits*. Recuperado de http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3451/Informe%20urbanitzacions-ESP.pdf

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. (2016). *Informe a Les Corts Valencianes*. Recuperado de http://www.elsindic.com/documentos/675_memoria2016CAS.pdf

Soja, E.W. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.

Sorokin, P.A., y Zimmerman, C.C. (1929). *Principles of Rural-Urban Sociology*. Nueva York, Estados Unidos: Henry Holt & Co.

Sotelo, J.A., Sotelo, M., y Sotelo, I. (2016). Una aproximación a los instrumentos económicos de las leyes del suelo del 2008 y 2015. ¿Hacia un cambio en el modelo de desarrollo en España?. *Investigaciones geográficas*, (65), 25-44. doi: http://dx.doi.org/10.14198/INGEO2016.65.02

Stewart, S.I., Radeloff, V.C., Hammer, R.B., y Hawbaker, T.J. (2007). Defining the Wildland-Urban Interface. *Journal of Forestry*, *105*(4)201-207. doi: https://doi.org/10.1093/jof/105.4.201

Straszewicz, L. (1981). Papel del geógrafo en las investigaciones del espacio urbano. *Geographicalia*, (9), 111-116.

Talen, E. (2015). Sustainability. En R. Weber y R. Crane (Eds.), *The oxford handbook of urban planning* (pp. 120-140). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Tejedor, J.C. (1996). La regularización de parcelaciones ilegales en Aragón. (Decreto 77 /1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística). *Revista de Gestión Pública y Privada*, (1), 319-344.

Thomsin, L. (2001). Périurbanisation et rurbanisation en Wallonie et à Bruxelles: contenus démographiques, économiques et sociaux. *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, *78*(1), 51-65.

Universidad de Extremadura. (1992). *Proyecto de Comarcalización Funcional de Extremadura*. Cáceres, España: Junta de Extremadura, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio.

Universidad de Extremadura. (2003). *Estatutos de la Universidad de Extremadura*. Recuperado de https://www.unex.es/organizacion/gobierno/sec_gral/archivos/ficheros/Normativas/Estatutos.pdf

Valenzuela, M. (1985). El geógrafo ante la crisis urbana: sobre la aplicación de la Geografía y otras polémicas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (2), 13-22.

Valenzuela, M. (1986). Los procesos de difusión espacial de la ciudad. Tendencias recientes. En E. Clemente (Dir.), *Jornadas de Geografía y Urbanismo* (pp. 169-179). Salamanca, España: Secretariado

de Publicaciones de la Universidad de Salamanca-Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.

Valenzuela, M. (1988). La residencia secundaria. Mito social y conflicto urbanístico en los espacios turísticos-recreativos. *Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, (4), 71-83.

Vandermotten, C. (1985). Bélgica: ¿El principio del fin de la periurbanización?. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, *5*, 111-139.

Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. París, Francia: Presses Universitaires de France.

Vives, S., y Rullán, O. (2014). La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (65), 387-408.

Vizcaíno, J. (2014). *La prescripción en los delitos y las infracciones urbanísticas, algunas cuestiones de interés en la nueva legislación urbanística valenciana*. Las Rozas, España: Wolters Kluwer España. Recuperado de http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4941-la-prescripcion-en-los-delitos-y-las-infracciones-urbanisticas-algunas-cuestiones-de-interes-en-la-nueva-legislacion-urbanistica-valenciana/

Webster, D., y Muller, L. (2009). Peri-Urbanization: Zones of Rural - Urban Transition. En S. Sassen (Ed.), *Human Settlement Development* (pp.280-309). Oxford, Reino Unido: EOLSS Publishers Co Ltd

Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life. *American Journal of Sociology*, *41*(1), 1-24.

Zoido, F., de la Vega, S., Morales, G., Mas, R., y Lois, R.C. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona, España: Ariel.

11.2. TEXTOS LEGALES

<u>*Estatal*</u>

Cortes Generales. (1978). Constitución, de 6 de diciembre de 1978. Constitución Española. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.311, del 29 de diciembre de 1978. España.

Jefatura del Estado. (1954). Ley, de 15 de julio de 1954. Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.197, del 16 de julio de 1954. España.

Jefatura del Estado. (1956). Ley, de 12 de mayo de 1956. Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.135, del 14 de mayo de 1956. España.

Jefatura del Estado. (1975). Ley 19/1975, de 2 de mayo de 1975. Ley de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.107, del 5 de mayo de 1975. España.

Jefatura del Estado. (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985. Ley de Bases del Régimen Local. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.80, del 3 de abril de 1985. España.

Jefatura del Estado. (1985). Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio de 1985. Ley Orgánica del Poder Judicial. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.157, del 2 de julio de 1985. España.

Jefatura del Estado. (1990). Ley 8/1990, de 25 de julio de 1990. Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.179, del 27 de julio de 1990. España.

Jefatura del Estado. (1996). Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio de 1996. Real Decreto-Ley de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.139, del 8 de junio de 1996. España.

Jefatura del Estado. (1997). Ley 7/1997, de 14 de abril de 1997. Ley de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios profesionales. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.90, del 15 de abril de 1997. España.

Jefatura del Estado. (1998). Ley 6/1998, de 13 de abril de 1998. Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.89, del 14 de abril de 1998. España.

Jefatura del Estado. (1998). Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998. Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.167, del 14 de julio de 1998. España.

Jefatura del Estado. (2000). Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio de 2000. Real Decreto-Ley de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.151, del 24 de junio de 2000. España.

Jefatura del Estado. (2003). Ley 10/2003, de 20 de mayo de 2003. Ley de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.121, del 21 de mayo de 2003. España.

Jefatura del Estado. (2007). Ley 8/2007, de 28 de mayo de 2007. Ley de suelo. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.128, del 29 de mayo de 2007. España.

Jefatura del Estado. (2013). Ley 8/2013, de 26 de junio de 2013. Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.153, del 27 de junio de 2013. España.

Jefatura del Estado. (2015). Ley 21/2015, de 20 de julio de 2015. Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.173, del 21 de julio de 2015. España.

Jefatura del Estado. (2015). Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio de 2015. Ley por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.174, del 22 de julio de 2015. España.

Ministerio de Agricultura. (1958). Orden, de 27 de mayo de 1958. Orden por la que se fija la superficie de las unidades mínimas de cultivo. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.141, del 13 de junio de 1958. España.

Ministerio de la Gobernación. (1946). Decreto, de 1º de marzo de 1946. Decreto por el que se aprueba la redacción oficial de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores. Publicado en *Boletín Oficial de la Provincia de Madrid* No.66, del 18 de marzo de 1946. España.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (1992). Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio de 1992. Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.156, del 30 de junio de 1992. España.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. (1978). Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio de 1978. Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.221, del 15 de septiembre de 1978. España.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. (1978). Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio de 1978. Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.223, del 18 de septiembre de 1978. España.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. (1978). Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto de 1978. Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.27, del 31 de enero de 1979. España.

Ministerio de la Vivienda. (1964). Decreto 635/1964, de 5 de marzo de 1964. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.73, del 25 de marzo de 1964. España.

Ministerio de la Vivienda. (1966). Reglamento, de 7 de abril de 1966. Reglamento de Reparcelación de Suelo afectado por Planes de Ordenación. Publicado en Boletín Oficial del Estado No.99, del 26 de abril de 1966. España.

Ministerio de la Vivienda. (1976). Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril de 1976. Real Decreto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.144, del 16 de junio de 1976. España.

Ministerio del Interior. (2013). Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre de 2013. Real Decreto por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.293, del 7 de diciembre de 2013. España.

Ministerio de Fomento. (2015). Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre de 2015. Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.261, del 31 de octubre de 2015. España.

Ministerio de Vivienda. (2008). Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio de 2008. Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.154, del 26 de junio de 2008. España.

Tribunal Constitucional. (1997). Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Sentencia. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.99, del 25 de abril de 1997. España.

Tribunal Constitucional. (2001). Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001. Sentencia. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.194, del 14 de agosto de 2001. España.

Tribunal Constitucional. (2014). Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. Sentencia. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.243, del 7 de octubre de 2014. España.

Extremadura

Consejería de Fomento. (2010). Decreto 178/2010, de 13 de agosto de 2010. Decreto por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.160, del 19 de agosto de 2010. España.

Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo. (1995). Decreto 187/1995, de 14 de noviembre de 1995. Decreto sobre atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.136, del 21 de noviembre de 1995. España.

Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo. (1997). Decreto 112/1997, de 9 de septiembre de 1997. Decreto sobre procedimiento de aprobación de figuras de Planeamiento Urbanístico General en los términos municipales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.108, del 16 de septiembre de 1997. España.

Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo. (1998). Decreto 76/1998, de 2 de junio de 1998. Decreto por el que se desarrolla la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.65, del 9 de junio de 1998. España.

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente. (1989). Decreto 136/1989, de 5 de diciembre de 1989. Decreto por el que se regula la Comisión de Urbanismo de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.98, del 14 de diciembre de 1989. España.

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente. (1991). Decreto 45/1991, de 16 de abril de 1991. Decreto sobre medidas de protección del ecosistema en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.31, del 25 de abril de 1991. España.

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente. (1991). Decreto 65/1991, de 23 de julio de 1991. Decreto por el que se modifica la composición de la Comisión de Urbanismo de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.58, del 30 de julio de 1991. España.

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente. (1993). Decreto 115/1993, de 13 de octubre de 1993. Decreto sobre adaptación de planes generales al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, relativas a delimitación de áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo y definición de aprovechamiento susceptible de apropiación. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.121, del 19 de octubre de 1993. España.

Consejería de Presidencia. (2005). Decreto 269/2005, de 27 de diciembre. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Agentes del Medio Natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.150, del 31 de diciembre de 2005. España.

Jefatura del Estado. (1983). Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero de 1983. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Extremadura. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.49, del 26 de febrero de 1983. España.

Junta Regional de Extremadura. (1982). Decreto 18/1982, de 21 de septiembre de 1982. Decreto por el que se ratifica el Protocolo entre la Junta Regional de Extremadura y los Ilustres Colegios de Notarios y Registradores de la Propiedad en materia de Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de la Junta Regional de Extremadura* No.8, del 30 de septiembre de 1982. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (1995). Ley 3/1995, de 6 de abril de 1995. Ley de fomento de la Vivienda en Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.50, del 29 de abril de 1995. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (1997). Ley 13/1997, de 23 de diciembre de 1997. Ley reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.22, del 24 de febrero de 1998. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2001). Ley 15/2001, de 14 de diciembre de 2001. Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.1, del 3 de enero de 2002. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2002). Ley 6/2002, de 27 de junio de 2002. Ley de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.85, del 23 de julio de 2002. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2003). Ley 12/2002, de 19 de diciembre de 2002. Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2003. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.1, del 30 de diciembre de 2002. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2010). Ley 9/2010, de 18 de octubre de 2010. Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.202, del 20 de octubre de 2010. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2010). Ley 12/2010, de 16 de noviembre de 2010. Ley de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.223, del 19 de noviembre de 2010. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2011). Ley 9/2011, de 29 de marzo de 2011. Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.62, del 30 de marzo de 2011. España.

Presidencia de la Junta de Extremadura. (2015). Ley 10/2015, de 8 de abril de 2015. Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Publicado en *Diario Oficial de Extremadura* No.108, del 6 de mayo de 2015. España.

Andalucía

Consejería de Obras Públicas y Vivienda. 2012. Decreto 2/2012, de 10 de enero de 2012. Decreto por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Publicado en *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* No.19, del 30 de enero de 2012. España.

Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. 2010. Decreto 60/2010, de 16 de marzo de 2010. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Publicado en *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* No.66, del 7 de abril de 2010. España.

Jefatura del Estado. (1981). Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre de 1981. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Andalucía. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.9, del 11 de enero de 1982. España.

Presidencia de la Junta de Andalucía. (1997). Ley 1/1997, de 18 de junio de 1997. Ley por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de Andalucía. Publicado en *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* No.73, del 26 de junio de 1997. España.

Presidencia de la Junta de Andalucía. (2002). Ley 7/2002, de 17 de diciembre de 2002. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Publicado en *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* No.154, del 31 de diciembre de 2002. España.

Presidencia de la Junta de Andalucía. (2016). Ley 6/2016, de 1 de agosto de 2016. Ley por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Publicado en *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* No.150, del 5 de agosto de 2016. España.

Aragón

Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes. (2014). Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio de 2014. Decreto-Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.140, del 18 de julio de 2014. España.

Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. (1990). Decreto 85/1990, de 5 de junio de 1990. Decreto de Medidas Urgentes de Protección Urbanística en Aragón. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.70, del 18 de junio de 1990. España.

Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. (1995). Decreto 77/1995, de 18 de abril de 1995. Decreto por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.53, del 5 de mayo de 1995. España.

Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. (2015). Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre de 2015. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.225, del 20 de noviembre de 2015. España.

Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. (2017). Decreto 78/2017, de 23 de mayo de 2017. Decreto por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.104, del 2 de junio de 2017. España.

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de 1982. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Aragón. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.195, del 16 de agosto de 1982. España.

Presidencia del Gobierno de Aragón. (2008). Ley 1/2008, de 4 de abril de 2008. Ley por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.40, del 7 de abril de 2008. España.

Presidencia del Gobierno de Aragón. (2009). Ley 3/2009, de 17 de junio de 2009. Ley de Urbanismo de Aragón. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.124, del 30 de junio de 2009. España.

Presidencia de la Diputación General de Aragón. (1999). Ley 5/1999, de 25 de marzo de 1999. Ley Urbanística. Publicado en *Boletín Oficial de Aragón* No.39, del 6 de abril de 1999. España.

Asturias

Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. (2004). Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril de 2004. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las

Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial del Principado de Asturias* No.97, del 27 de abril de 2004. España.

Jefatura del Estado. (1981). Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Asturias. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.9, del 11 de enero de 1982. España.

Junta General del Principado de Asturias. (1991). Ley 6/1990, de 20 de diciembre de 1990. Ley sobre edificación y usos en el medio rural. Publicado en *Boletín Oficial del Principado de Asturias* No.6, del 9 de enero de 1991. España.

Presidencia del Principado. (1987). Ley 3/1987, de 8 de abril de 1987. Ley reguladora de la Disciplina Urbanística. Publicado en *Boletín Oficial del Principado de Asturias* No.95, del 27 de abril de 1987. España.

Presidencia del Principado. (2002). Ley 3/2002, de 19 de abril de 2002. Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Publicado en *Boletín Oficial del Principado de Asturias* No.102, del 4 de mayo de 2002. España.

Baleares

Jefatura del Estado. (1983). Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero de 1983. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.51, del 1 de marzo de 1983. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (1987). Ley 8/1987, de 1 de abril de 1987. Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.51, del 23 de abril de 1987. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (1988). Ley 8/1988, de 1 de junio de 1988. Ley de Edificios e Instalaciones fuera de Ordenación. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.77, del 28 de junio de 1988. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (1990). Ley 10/1990, de 23 de octubre de 1990. Ley de Disciplina Urbanística. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.141, del 17 de noviembre de 1990. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (1991). Ley 1/1991, de 30 de enero de 1991. Ley de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.31, del 9 de marzo de 1991. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (1997). Ley 6/1997, de 8 de julio de 1997. Ley del Suelo Rústico de las Islas Baleares. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.88, del 15 de julio de 1997. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (2000). Ley 14/2000, de 21 de diciembre de 2000. Ley de Ordenación Territorial. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.157, del 27 de diciembre de 2000. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (2012). Ley 7/2012, de 13 de junio de 2012. Ley de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico Sostenible. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.91, del 23 de junio de 2012. España.

Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares. (2014). Ley 2/2014, de 25 de marzo de 2014. Ley de Ordenación y Uso del Suelo. Publicado en *Boletín Oficial de las Illes Balears* No.43, del 29 de marzo de 2014. España.

Canarias

Consejería de Política Territorial. (1997). Decreto 11/1997, de 31 de enero de 1997. Decreto por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.23, del 17 de febrero de 1997. España.

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto de 1982. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Canarias. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.195, del 16 de agosto de 1982. España.

Presidencia del Gobierno de Canarias. (1987). Ley 5/1987, de 7 de abril de 1987. Ley sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.48, del 17 de abril de 1987. España.

Presidencia del Gobierno de Canarias. (1990). Ley 7/1990, de 14 de mayo de 1990. Ley de Disciplina Urbanística y Territorial. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.63, del 21 de mayo de 1990. España.

Presidencia del Gobierno de Canarias. (1999). Ley 9/1999, de 13 de mayo de 1999. Ley de Ordenación del Territorio de Canarias. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.61, del 14 de mayo de 1999. España.

Presidencia del Gobierno de Canarias. (2000). Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo de 2000. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.60, del 15 de mayo de 2000. España.

Presidencia del Gobierno de Canarias. (2006). Ley 4/2006, de 22 de mayo de 2006. Ley de Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.103, del 29 de mayo de 2006. España.

Presidencia del Gobierno de Canarias. (2017). Ley 4/2017, de 13 de julio de 2017. Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Publicado en *Boletín Oficial de Canarias* No.138, del 19 de julio de 2017. España.

Cantabria

Jefatura del Estado. (1981). Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre de 1981. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Cantabria. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.9, del 11 de enero de 1982. España.

Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria. (1990). Ley 7/1990, de 30 de marzo de 1990. Ley de Ordenación Territorial. Publicado en *Boletín Oficial de Cantabria* No.11, del 9 de abril de 1990. España.

Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria. (1994). Ley 9/1994, de 29 de septiembre de 1994. Ley de Usos del Suelo en el Medio Rural. Publicado en *Boletín Oficial de Cantabria* No.199, del 6 de octubre de 1994. España.

Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria. (1997). Ley 1/1997, de 25 de abril de 1997. Ley de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial de Cantabria* No.83, del 25 de abril de 1997. España.

Presidente del Gobierno de Cantabria. (2001). Ley 2/2001, de 25 de junio de 2001. Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Publicado en *Boletín Oficial de Cantabria* No.128, del 4 de julio de 2001. España.

Castilla y León

Consejería de Fomento. (2004). Decreto 22/2004, de 29 de enero de 2004. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Publicado en *Boletín Oficial de Castilla y León* No.21, del 2 de febrero de 2004. España.

Jefatura del Estado. (1983). Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero de 1983. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.52, del 2 de marzo de 1983. España.

Presidencia de la Junta de Castilla y León. (1997). Ley 9/1997, de 13 de octubre de 1997. Ley de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de Castilla y León* No.199, del 16 de octubre de 1997. España.

Presidencia de la Junta de Castilla y León. (1998). Ley 10/1998, de 5 de diciembre de 1998. Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Publicado en *Boletín Oficial de Castilla y León* No.236, del 10 de diciembre de 1998. España.

Presidencia de la Junta de Castilla y León. (1999). Ley 5/1999, de 8 de abril de 1999. Ley de Urbanismo de Castilla y León. Publicado en *Boletín Oficial de Castilla y León* No.70, del 15 de abril de 1999. España.

Presidencia de la Junta de Castilla y León. (2008). Ley 4/2008, de 15 de septiembre de 2008. Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo. Publicado en *Boletín Oficial de Castilla y León* No.181, del 18 de septiembre de 2008. España.

Presidencia de la Junta de Castilla y León. (2014). Ley 7/2014, de 12 de septiembre de 2014. Ley de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de Castilla y León* No.181, del 19 de septiembre de 2014. España.

Castilla-La Mancha

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. (2010). Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.97, del 21 de mayo de 2010. España.

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. (2011). Decreto 34/2011, de 26 de abril de 2011. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.82, del 29 de abril de 2011. España.

Consejería de Vivienda y Urbanismo. (2004). Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.13, del 19 de enero de 2004. España.

Consejería de Vivienda y Urbanismo. (2004). Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.137, del 30 de julio de 2004. España.

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto de 1982. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.195, del 16 de agosto de 1982. España.

Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (1997). Ley 5/1997, de 10 de julio de 1997. Ley de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.33, del 18 de julio de 1997. España.

Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (1998). Ley 2/1998, de 4 de junio de 1998. Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.28, del 19 de junio de 1998. España.

Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (2005). Ley 7/2005, de 7 de julio de 2005. Ley de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.141, del 15 de julio de 2005. España.

Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (2005). Ley 12/2005, de 27 de diciembre de 2005. Ley de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. Publicado en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* No.264, del 31 de diciembre de 2005. España.

Cataluña

Departament de la Presidència. (1983). Ley 23/1983, de 21 de noviembre de 1983. Ley de Política Territorial. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.23, del 30 de noviembre de 1983. España.

Jefatura del Estado. (1979). Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre de 1979. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.306, del 22 de diciembre de 1979. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (1981). Ley 9/1981, de 18 de noviembre de 1981. Ley sobre Protección de la Legalidad Urbanística. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.182, del 4 de diciembre de 1981. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (1984). Ley 3/1984, de 9 de enero de 1984. Ley de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.399, del 18 de enero de 1984. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (1990). Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio de 1990. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en

Cataluña en materia urbanística. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.1317, del 13 de julio de 1990. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (2002). Ley 2/2002, de 14 de marzo de 2002. Ley de Urbanismo. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.3600, del 21 de marzo de 2002. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (2005). Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio de 2005. Decreto Legislativo por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.4436, del 28 de julio de 2005. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (2007). Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre de 2007. Decreto de Medidas Urgentes en Materia Urbanística. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.4990, del 18 de octubre de 2007. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (2009). Ley 3/2009, de 10 de marzo de 2009. Ley de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficits Urbanísticos. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.5342, del 19 de marzo de 2009. España.

Presidencia de la Generalitat de Catalunya. (2010). Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto de 2010. Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* No.5686, del 5 de agosto de 2010. España.

Comunidad Valenciana

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de 1982. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.164, del 10 de julio de 1982. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (1989). Ley 6/1989, de 7 de julio de 1989. Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.1106, del 13 de julio de 1989. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (1992). Ley 4/1992 de 5 de junio de 1992. Ley sobre Suelo No Urbanizable. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.1806, del 17 de junio de 1992. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (1994). Ley 6/1994, de 15 de noviembre de 1994. Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.2394, del 24 de noviembre de 1994. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (2004). Ley 10/2004, de 9 de diciembre de 2004. Ley del Suelo No Urbanizable. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.4900, del 10 de diciembre de 2004. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (2005). Ley 16/2005, de 30 de diciembre de 2005. Ley Urbanística Valenciana. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.5167, del 31 de diciembre de 2005. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (2014). Ley 5/2014, de 25 de julio de 2014. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.7329, del 31 de julio de 2014. España.

Presidencia de la Generalitat Valenciana (2004). Ley 4/2004, de 30 de junio de 2004. Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Publicado en *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* No.4788, del 2 de julio de 2004. España.

Galicia

Jefatura del Estado. (1981). Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril de 1981. Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Galicia. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.101, del 28 de abril de 1981. España.

Presidencia de la Xunta de Galicia (1985). Ley 11/1985, de 22 de agosto de 1985. Ley de adaptación de la del suelo a Galicia. Publicado en *Diario Oficial de Galicia* No.165, del 29 de agosto de 1985. España.

Presidencia de la Xunta de Galicia (1997). Ley 1/1997, de 24 de marzo de 1997. Ley del Suelo de Galicia. Publicado en *Diario Oficial de Galicia* No.59, del 26 de marzo de 1997. España.

Presidencia de la Xunta de Galicia (2002). Ley 9/2002, de 30 de diciembre de 2002. Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. Publicado en *Diario Oficial de Galicia* No.252, del 31 de diciembre de 2002. España.

Presidencia de la Xunta de Galicia (2007). Decreto 213/2007, de 31 de octubre de 2007. Decreto por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística. Publicado en *Diario Oficial de Galicia* No.222, del 16 de noviembre de 2007. España.

Presidencia de la Xunta de Galicia (2016). Ley 2/2016, de 10 de febrero de 2016. Ley del Suelo de Galicia. Publicado en *Diario Oficial de Galicia* No.34, del 19 de febrero de 2016. España.

Presidencia de la Xunta de Galicia (2016). Decreto 143/2016, de 22 de septiembre de 2016. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Publicado en *Diario Oficial de Galicia* No.213, del 9 de noviembre de 2016. España.

La Rioja

Diputación General de La Rioja. (1998). Ley 10/1998, de 2 de julio de 1998. Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Publicado en *Boletín Oficial de La Rioja* No.80, del 4 de julio de 1998. España.

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio de 1982. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.146, del 19 de junio de 1982. España.

Presidencia del Gobierno de La Rioja. (2006). Ley 5/2006, de 2 de mayo de 2006. Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Publicado en *Boletín Oficial de La Rioja* No.59, del 4 de mayo de 2006. España.

Madrid

Jefatura del Estado. (1983). Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.51, del 1 de marzo de 1983. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (1984). Ley 10/1984, de 30 de mayo de 1984. Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.143, del 16 de junio de 1984. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (1984). Ley 4/1984, de 10 de febrero de 1984. Ley sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.49, del 27 de febrero de 1984. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (1985). Ley 9/1985, de 4 de diciembre de 1985. Ley especial para Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.302, del 20 de diciembre de 1985. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (1995). Ley 9/1995, de 28 de marzo de 1995. Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.86, del 11 de abril de 1995. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (1997). Ley 20/1997, de 15 de julio de 1997. Ley de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.169, del 18 de julio de 1997. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (2001). Ley 9/2001, de 17 de julio de 2001. Ley del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.177, del 27 de julio de 2001. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (2005). Ley 2/2005, de 12 de abril de 2005. Ley de Modificación de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.87, del 13 de abril de 2005. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (2012). Ley 5/2012, de 20 de diciembre de 2012. Ley de Viviendas Rurales Sostenibles. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.308, del 27 de diciembre de 2012. España.

Presidencia de la Comunidad de Madrid. (2016). Ley 1/2016, de 29 de marzo de 2016. Ley por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid. Publicado en *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* No.89, del 15 de abril de 2016. España.

Murcia

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio de 1982. Ley de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.146, del 19 de junio de 1982. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (1986). Ley 12/1986, de 20 de diciembre de 1986. Ley de Medidas para la Protección de la Legalidad Urbanística en la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.206, del 23 de diciembre de 1986. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (1992). Ley 4/1992, de 30 de julio de 1992. Ley de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.189, del 14 de agosto de 1992. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (2001). Ley 1/2001, de 24 de abril de 2001. Ley del Suelo de la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.113, del 17 de mayo de 2001. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (2002). Ley 2/2002, de 10 de mayo de 2002. Ley de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.128, del 4 de junio de 2002. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (2004). Ley 2/2004, de 24 de mayo de 2004. Ley de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.135, del 14 de junio de 2004. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (2005). Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio de 2005. Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.282, del 9 de diciembre de 2005. España.

Presidencia de la Región de Murcia. (2015). Ley 13/2015, de 30 de marzo de 2015. Ley de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. Publicado en *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia* No.77, del 6 de abril de 2015. España.

Navarra

Jefatura del Estado. (1982). Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de 1982. Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.195, del 16 de agosto de 1982. España.

Presidencia del Gobierno de Navarra. (1994). Ley Foral 10/1994, de 4 de julio de 1994. Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de Navarra* No.84, del 15 de julio de 1994. España.

Presidencia del Gobierno de Navarra. (1998). Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre de 1998. Ley Foral de medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico. Publicado en *Boletín Oficial de Navarra* No.157, del 31 de diciembre de 1998. España.

Presidencia del Gobierno de Navarra. (2002). Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de 2002. Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial de Navarra* No.156, del 27 de diciembre de 2002. España.

Presidencia del Gobierno de Navarra. (2009). Ley Foral 6/2009, de 5 junio de 2009. Ley Foral de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Vivienda. Publicado en *Boletín Oficial de Navarra* No.73, del 15 de junio de 2009. España.

País Vasco

Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. (1994). Decreto 132/1994, de 15 de marzo de 1994. Decreto sobre aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.65, del 7 de abril de 1994. España.

Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. (1994). Ley 17/1994, de 30 de junio de 1994. Ley de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.145, del 1 de agosto de 1994. España.

Jefatura del Estado. (1979). Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de 1979. Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Publicado en *Boletín Oficial del Estado* No.306, del 22 de diciembre de 1979. España.

Presidencia del Gobierno Vasco. (1989). Ley 9/1989, de 17 de noviembre de 1989. Ley de Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.230, del 5 de diciembre de 1989. España.

Presidencia del Gobierno Vasco. (1990). Ley 4/1990, de 31 de mayo de 1990. Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.131, del 3 de julio de 1990. España.

Presidencia del Gobierno Vasco. (1997). Ley 3/1997, de 25 de abril de 1997. Ley por el que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.79, del 26 de abril de 1997. España.

Presidencia del Gobierno Vasco. (1998). Ley 5/1998, de 6 de marzo de 1998. Ley de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.60, del 30 de marzo de 1998. España.

Presidencia del Gobierno Vasco. (2006). Ley 2/2006, de 30 de junio de 2006. Ley de Suelo y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.138, del 20 de julio de 2006. España.

Presidencia del Gobierno Vasco. (2008). Decreto 105/2008, de 3 de junio de 2008. Decreto de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Publicado en *Boletín Oficial del País Vasco* No.118, del 23 de junio de 2008. España.



Departamento de Arte y Ciencias del Territorio
Facultad de Filosofía y Letras
Cáceres