

Capítulo 10

El encaje de la vivienda en el Suelo Rústico de Canarias

Víctor Jiménez Barrado

Profesor Contratado Doctor

Departamento de Geografía

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

<https://orcid.org/0000-0001-7064-7465>

Lorenzo C. Quesada Ruiz

Profesor Contratado Doctor

Departamento de Geografía

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

<https://orcid.org/0000-0001-7886-5678>

1. Introducción

El Suelo Rústico (SR) es una invención técnica que en España nace en 1956, y cuyo concepto nada tiene que ver con la naturaleza de lo rural o lo urbano. Desde esa primera ley estatal del suelo hasta la actual normativa autonómica de Canarias, se considera una división del territorio en el marco de la planificación urbanística. De hecho, más allá del nombre, ¿qué de urbano puede tener el Suelo Urbano (SU) del municipio de Frontera (El Hierro) o de Tejeda (Gran Canaria)?

Con la aprobación de planes, al suelo que queda bajo esta clase se le atribuye automáticamente un régimen urbanístico, que es diametralmente opuesto del que tienen el Suelo Urbanizable (SUz) y el SU. Esto quiere decir que, dentro de sus límites, existen unas posibilidades concretas de actuación.

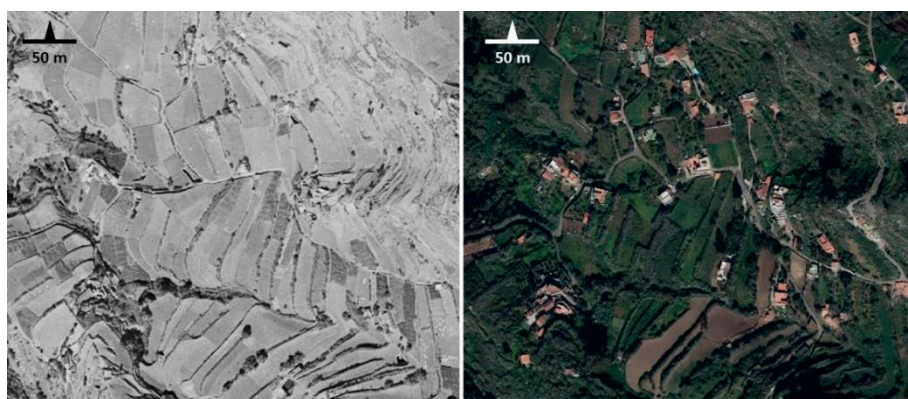
Hay quienes creen que el SR es enormemente restrictivo, y a esto achacan buena parte del subdesarrollo en ciertas zonas. Lo cierto es que el SR no es homogéneo, como tampoco lo es el territorio, y dentro de él existen categorías que modulan las actividades permitidas. De esta forma, resulta lógico que en Canarias exista un SR de Protección Ambiental (SRPA), como forma de salvaguardar nuestro medioambiente, pero también que haya otras categorías que abran el número y variedad de posibilidades de intervención en este espacio, que además es mayoritario.

En diferentes legislaciones regionales sobre la materia, y algunas estatales del último tercio del siglo XX, se denomina a esta clase de suelo como Suelo No Urbanizable (SNU). A través de este nombre, y a pesar de su carácter descriptivo por negación, se puede comprender mejor las opciones que ofrece el SR. Para ello, cabe precisar que urbanizar significa acondicionar un espacio mediante infraestructuras básicas (acceso rodado, electrificación, abastecimiento de agua y alcantarillado), que lo conecten a otros de

igual naturaleza, posiblemente ya consolidados por la edificación. Por lo tanto, cerrada esta alternativa en el SR, aparecen otras que suponen la implantación sin urbanización. Por ejemplo, partes del mismo están disponibles para la instalación de actividades industriales, así como otras lo están para la edificación de viviendas.

El asunto de la vivienda en SR suscita una preocupación singular, especialmente por el consumo de territorio que genera y las externalidades negativas que esto provoca, especialmente por la necesaria dotación de servicios básicos a estas viviendas. Durante buena parte de la historia reciente de Canarias, la ubicación de viviendas diseminadas en el campo ha sido habitual. Las fotografías aéreas de los años 50 así lo demuestran, pero también son testigos de que la magnitud estaba muy alejada de la actual (Figura 1). Las viviendas en el campo acompañaban a la actividad agropecuaria, que era el motivo de su existencia y sustento. Por ello, la concentración de viviendas iba descendiendo a medida que aumentaba la cota, ya que lo que también mermaba era la capacidad de la tierra para proveer de autonomía a las familias. Estas dificultades se veían acompañadas por la orografía en el caso de las islas con mayores altitudes y pendientes, y de manera generalizada por otros condicionantes físicos, como el clima y la escasez de suelo —en términos edáficos y agronómicos—, o antrópicos, como el déficit infraestructural.

Figura 1. Desarrollo de la urbanización del campo en las medianías del noroeste de Gran Canaria (años 50, izquierda; año 2023, derecha)



Fuente: *Elaboración propia a partir de IDE Canarias*

Así, el actual paisaje canario, plagado de caseríos dispersos en costa y cumbres, pero fundamentalmente en medianías, no responde a una forma tradicional de ocupar el territorio. Ya desde mediados del siglo XX se percibía un signo evolutivo (Fernández & Martín, 2014); un cambio que desde el inicio del siglo XXI está inducido por procesos de desurbanización y proliferación de viviendas secundarias, lo que había contribuido a la retracción del suelo productivo, el encarecimiento del suelo, la degradación del paisaje, la generalización de nuevas tipologías edificatorias y la emergencia de procesos de construcción ilegal (Parreño, 2005-2006). Este nuevo resultado proviene de un cúmulo de razones que a grandes rasgos se corresponden con una mejora de las vías de comunicación y los medios de transporte, unida a un aumento de la población, la dificultad de acceso a la vivienda en las ciudades y las nuevas funcionalidades que adquiere esta. Las casas en el campo, mayoritariamente, ya no tienen un vínculo productivo con la

tierra, sino que son una prueba de la renovación del concepto de ruralidad, el avance de la urbanización sociológica y la mayor accesibilidad del territorio insular.

En todo caso, hay que reconocer que, normativamente, la vivienda tiene un difícil encaje en el SR. La imposibilidad de urbanizar provoca una cierta precariedad de inicio en las viviendas construidas en el campo que privadamente cada propietaria/o solventa como puede y quiere. En otras ocasiones, no solo la urbanización se prohíbe, sino también la edificación de viviendas. Sin embargo, esta limitación no resulta un freno para determinadas personas, de ahí que la urbanización del campo se asocie a la ilegalidad. Se produce así una colisión entre los intereses y las acciones individuales, con la ordenación territorial y la planificación urbanística, que son, o deberían ser, técnicas públicas y de interés social, donde los parámetros de aptitud y limitación del suelo sean la guía para gestionar el territorio. Por lo tanto, parece justificado que la vivienda en SR tenga que ser una excepción más que una norma.

En este capítulo ofreceremos una breve visión conceptual sobre la importancia y uso del SR en Canarias, así como una explicación del proceso de urbanización residencial del campo. Tras ello, se examinará la actual normativa autonómica en lo referente a la edificación de viviendas en esta clase de suelo, ofreciendo puntos comparativos con otras regulaciones autonómicas. Seguidamente, centrados en la proliferación de viviendas en SR que vulnera la legalidad, analizaremos los datos sobre infracciones contra la ordenación, ofreciendo una radiografía actual en la escala regional, insular y de detalle sobre esta problemática en Canarias. También, aportaremos una serie de conclusiones propositivas que sirvan para optimizar su gestión y resolver las casuísticas detectadas.

2. Una mirada sobre el Suelo Rústico y su uso residencial

2.1. El Suelo Rústico en nuestra sociedad

Comúnmente se argumenta que la finitud del territorio canario justifica una mayor atención sobre su correcta ordenación y salvaguarda ambiental, lo que conlleva poner límites claros a la urbanización. Las islas tienen una extensión bien definida, y en el caso de las Canarias, esta también es muy escasa (de los 29 km² hasta los 2.034 km², que en suma llegan a los 7.447 km²). Sin restar un ápice de verdad a esa sentencia, se podría contrargumentar que las grandes extensiones continentales permitirían los desmanes que los espacios insulares no toleran. Esta artimaña lógica nos advierte de que no podemos valorar el territorio basándonos en una cuestión cuantitativa, sino más bien en aspectos cualitativos. Lo mismo ocurre con el SR, que representa aproximadamente un 92 % del territorio canario (SITCAN, 2023). Así, el valor de cada ubicación reside esencialmente en sus características y condiciones singulares, lo que se corresponde con una clasificación y categorización urbanística del suelo.

A pesar de ello, la tradición normativa española provoca la existencia de lo que técnicamente se denomina «clase de suelo residual»: aquella que surge sin definición concreta y como contraparte de la definición de las restantes. En el caso de Canarias, así como en otras 12 CC. AA., «no existe un concepto de SR verdaderamente definido legalmente» (China, 2018, p. 22). Es decir, el criterio para delimitar SR (particularmente en su categoría «común»; anteriormente denominada en Canarias como SR de protección territorial, denotando una pérdida conceptual y simbólica) en la región se apoya más en lo que no es, que en lo que realmente representa. El preámbulo de la actual *Ley del Suelo*

de Canarias enmascara esta situación indicando literalmente que esta decisión se toma «con el fin de reforzar esta clase de suelo», aunque lo cierto es que tal hecho no hace más que reconocer que el modelo de regulación sigue anclado en esquemas desfasados. Dentro de ellos prima una visión capitalista y economicista del suelo, propia de un concepto urbanístico e inmobiliario, más que territorial.

En consecuencia, el SR está subordinado al SU y SUz, mucho más atractivos bajo el prisma antes mencionado. Así, el SR ha sido postulado y utilizado como espacio para la resolución de problemas urbanos, como el depósito y tratamiento de residuos, la deslocalización industrial y comercial, la desigualdad socioeconómica —que derivan en chabolismo e infravivienda—, la explotación agrícola intensiva, etc. En definitiva, el SR se ha convertido en el trastero o patio trasero de la ciudad.

Cuando la consideración ha sido positiva (reconocimiento de su carácter productivo, de su identidad particular y tradicional, su valor ecológico, etc.), rápidamente se ha visto acompañada de nuevos procesos neoliberales y especuladores, como la mercantilización de la naturaleza (Jiménez & Prados, 2022), la explotación turística o su propia urbanización. Más reciente, ha sido utilizado como una solución para resolver el problema de la vivienda en Canarias (EFE, 2024), ya sea por la vía de la reclasificación de terrenos o mediante el amplio arco de posibilidades que ofrecen los *Proyectos de Interés Insular o Autonómico*. Todo ello dentro de un escenario en el que en el SU existen viviendas vacías o dedicadas a otros usos menos imperantes. Por ejemplo, de un lado y según el Censo de Viviendas de 2021, las capitales canarias se sitúan a la cabeza del país por porcentaje de viviendas vacías (Santa Cruz de Tenerife es primera —17,3 %— y Las Palmas de Gran Canaria cuarta —14,3 %—), y la región alcanza un 19,4 % en este registro, lo que supera la media nacional (14,4 %) y a todas las CC. AA. excepto aquellas con problemas graves de despoblamiento en el medio rural, como Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León. De otro lado, según los últimos datos disponibles del Registro General Turístico de Canarias de 27 de marzo de 2024, hay 53.767 viviendas vacacionales en toda la región, lo que pone de manifiesto que la vía fundamental para la resolución del problema está en la gestión del SU y SUz, así como de su parque de viviendas actual y futuro, más que en el SR. De hecho, el preámbulo de la ley aprobada tan solo hace 7 años menciona literalmente que «existe suelo —urbanizable— vacante suficiente para las necesidades de desarrollo residencial y económico durante décadas».

2.2. La nueva vivienda en el campo canario

La proliferación actual de viviendas en el campo no es un fenómeno exclusivo de las Islas Canarias, sino englobado en los procesos de periurbanización y rururbanización (Bauer & Roux, 1976), que durante las últimas décadas vienen afectando con mayor intensidad a las sociedades más desarrolladas.

Las nuevas viviendas en el campo canario han sido un elemento disruptor. Según Morales y Macías (2003), estas se han caracterizado por su desconexión de lo rural y lo agrario, indicando un cambio profundo de la percepción de las clases medias urbanas sobre el espacio rural, natural y campestre. Las nuevas edificaciones residenciales son muy homogéneas y mayoritariamente unifamiliares (casa-salón), distribuidas en pequeños núcleos, en hilera o dispersas por el territorio, cuya implantación ha servido de apoyo para otras transformaciones como la multiplicación de vallados, pistas, carreteras, etc. El fenómeno está impulsado por la demanda local y foránea de viviendas permanentes

sin vínculo con su entorno o segundas residencias, que en conjunto han promovido cambios sociológicos, morfológicos, culturales, e impactos ecológicos y paisajísticos.

En una gran porción de los casos, estas transformaciones se han correspondido con infracciones y delitos ambientales o contra la ordenación del territorio. De hecho, según los estudios de Quesada-Ruiz et al. (2023), aproximadamente un 46 % de los cometidos desde el inicio de siglo hasta 2020 estaban relacionados con la construcción y edificación. En su mayoría, estos estaban basados en usos turísticos y residenciales, descubriendo además una correlación espacial del problema con la presencia de áreas residenciales regladas (en SU y SUz).

No obstante, existe una visión contraria sobre los efectos de la emergencia de esta franja rururbana. El estudio de Arranz et al. (2017) muestra que, si bien este proceso fagocita lentamente los espacios rurales, también ha generado entre los nuevos vecinos una percepción de interacción positiva con el entorno (protección ante el abandono y erosión del suelo, salvaguarda del hábitat, mantenimiento de un cierto uso agrario, conservación de tradiciones, etc.), hasta tal punto que son los componentes de este grupo social los principales interesados en mantener su estado actual y evitar el avance y consolidación urbanística. Esta situación nos remite al necesario entendimiento de este fenómeno dentro del marco normativo que lo regula, a lo cual nos dedicaremos en los siguientes epígrafes.

3. Estructura y procedimientos de análisis

Esta investigación toma dos caminos complementarios para estudiar el encaje de la vivienda en el SR de Canarias. En primer lugar, se realiza una indagación académica y técnica sobre el fenómeno, lo que requiere la búsqueda de material bibliográfico sobre el particular, centrado específicamente en el área geográfica de Canarias o partes de ella. Si bien la literatura es escasa, este procedimiento nos aproxima a la génesis, la evolución y la situación actual de la urbanización del campo en Canarias, aunque ha sido el examen de la normativa el que nos ha permitido alcanzar un conocimiento preciso sobre el modo de integración del uso residencial en el SR de Canarias.

Por otro lado, y abordando concretamente los efectos legales de la proliferación de viviendas en el SR, se ha realizado un análisis empírico fundado en datos georreferenciados sobre infracciones. Esto comporta el manejo y la depuración de una base de datos con topología de puntos aportada por la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural del Gobierno de Canarias, y su análisis entrecruzado con las bases cartográficas sobre clasificación y categorización urbanística del suelo recogidas en el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN) a través de diversos *softwares* (QGIS, ArcGIS PRO y R). Esto conduce a generar información sobre la ocupación residencial irregular del SR en Canarias, dotándonos de capacidad para analizar espacialmente el fenómeno a diferentes escalas y bajo enfoques diversos.

4. Resultados

4.1. Regulación del uso residencial en el Suelo Rústico de Canarias

Desde el traspaso de competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo del Estado a las CC. AA., Canarias ha mostrado un interés destacado en regular el suelo

rústico y, también, la cabida del uso residencial dentro del mismo. Así lo deja patente su práctica legislativa, que incluye textos que van desde la regulación general a la más específica (Parreño y Díaz, 2010), y entre los que destacan la *Ley 3/1985 de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza*; la *Ley 5/1987 sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico*; la *Ley 12/1987 de Declaración de Espacios Naturales de Canarias*; la *Ley 6/1987 sobre Sistemas de Actuación de Urbanización Diferida*; la *Ley 7/1990 de Disciplina Urbanística y Territorial*; la *Ley 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico*; la *Ley 12/1994 de Espacios Naturales de Canarias*; el *Decreto 11/1997 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*; el *Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*; y finalmente, la actual *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*, que según su preámbulo sirve también para acabar con la dispersión normativa que afecta al SR.

En este último texto se establece la regulación actual de la materia estudiada, que en cualquier caso depende de una autorización municipal previa en forma de licencia (art. 74). Este es un proceso sujeto a unos principios legalmente tasados y alejados de la arbitrariedad, que necesita a su vez del cumplimiento de unos requisitos previos. En la mayor parte de las CC. AA., salvo en Canarias, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco, a este permiso municipal le anteceden un procedimiento de autorización de competencia autonómica. La región prescindió de él, anteriormente denominado Calificación Territorial, a través de la aprobación de la *Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo*; argumentando que formaba parte de «rigideces y exigencias innecesarias».

En cambio, otros aspectos sí se han mantenido. Una condición *sine qua non* para la existencia de una vivienda en el SR es la presencia de una unidad apta para la edificación, que la legislación define como:

El suelo natural clasificado como SR, de dimensiones y características mínimas determinadas por la ordenación territorial y urbanística, vinculado, a todos los efectos, a la edificación permitida, conforme, en todo caso, a la legislación administrativa reguladora de la actividad a que se vaya a destinar la edificación.

Lo que, en este caso, se corresponde con la función residencial.

Cumplido esto, la vivienda se torna en un elemento admisible en el SR, aunque siempre dentro de parámetros que no sean urbanos, por lo que con carácter general se impide que superen una planta, se prohíben tipologías en hilera o adosadas, se impide que impacten paisajísticamente, etc. Además, son necesarias otras medidas que mitiguen su impacto y expongan su autonomía, como la instalación de depuradoras o fosas sépticas individuales, siendo ilícitos los pozos negros.

En cualquier caso, la cabida de la vivienda sigue siendo diferencial según la categoría de SR de la que hablemos. En Canarias, las exigencias comentadas en el párrafo anterior hacen materialmente imposible su implantación, por ejemplo, en el SR de Protección Agraria (SRPAG), donde la construcción de nuevas viviendas está taxativamente prohibida por el artículo 66. Sin embargo, existen otras como el SR común y el SR de asenta-

miento (SRA) donde sí se ofrece una mayor admisibilidad. En el primer ejemplo, el uso residencial debiera aparecer aislado, es decir, sin formar núcleos de población y adscrito a su unidad apta para la edificación (parcela), con una superficie mínima determinada en la escala municipal (aspecto singular de esta región). En el segundo caso, la lógica es la contraria, es decir, la vivienda debiera ser parte de un conjunto o núcleo de población, al que posteriormente se le concede la posibilidad de adquirir dotaciones y equipamientos, algo más propio del SU y SUz. Entre ellos estarían las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones a las redes generales de servicios, que deben ser costeadas por los propietarios para posteriormente entregarlas al municipio.

De esto se deduce, y es explícito en el preámbulo de la ley, el ánimo normativo por la consolidación del uso residencial dentro del SR, aunque bien delimitado espacialmente y fijando unos umbrales mínimos para el reconocimiento de estos espacios como asentamientos. Estos criterios están relacionados con la cantidad de viviendas que albergan (al menos diez), su concentración (conformando un conjunto consolidado, con flexibilidad para incluir viviendas a 200 metros de los límites exteriores del mismo), y su tamaño demográfico (más de 40 residentes).

Por lo tanto, en el ordenamiento canario aparece una categoría de SR que por sus características y posibilidades pudiera parecer una *rara avis*, aunque lo cierto es que estrategias homólogas o similares se han seguido en otras CC. AA. a lo largo de su historia normativa. Así, en Andalucía existe un SNU de Hábitat Rural Diseminado, mientras que en Galicia surge una cuarta clase de suelo, el Suelo de Núcleo Rural, y en Extremadura hay un amplio catálogo de categorías del SR con numerosas y dispares nomenclaturas según los municipios donde aparecen (Jiménez, 2018).

En Canarias, el SRA encuentra su germen en la Ley 5/1987, y aparece desarrollado de forma similar a la actual en el Decreto Legislativo 1/2000. Esta categoría se subdivide en dos: por un lado, el SR de Asentamiento Agrícola (SRAG), cuando la función residencial aparece representada por viviendas asociadas a un uso agrícola, y, por otro lado, el SR de Asentamiento Rural (SRAR), cuando resulta independiente de este. En el primer caso, dado su vinculación con la actividad productiva, se restringe el número de viviendas por parcela a una, como un signo de que el motivo fundamental de la existencia de este uso está subordinado al mantenimiento del otro, productivo y tradicional.

Ambas categorías parecen ser una flexibilización o adaptación normativa que entiende las particularidades del territorio canario, aunque como dijimos anteriormente, esto no responde exactamente a un poblamiento tradicional. Sin embargo, también se abre la puerta a otros usos, que en un futuro podrían ser elementos que tensionen el espacio, como el turístico. De hecho, de esto ya existe una demostración fidedigna en los efectos de la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que facilita la implantación de este uso en viviendas en SR (Ramos-Pérez, 2022). Además, en todas las islas a los asentamientos se les reconoce la posibilidad de evolucionar y aumentar su consolidación, por lo que se permite la rehabilitación de edificaciones para su conservación, e incluso la reconstrucción de las mismas. También está abierta la puerta a un incremento del número de viviendas (respetando los límites expuestos), ya que las parcelaciones urbanísticas están permitidas en esta categoría de SR, así como otras excepciones, como la de construir viviendas de hasta dos plantas en SRAR.

A pesar de todo ello, la construcción de viviendas en SR debe ser entendida como una excepción. De ello deriva el cobro de un canon específico que grava el aprovechamiento en esta clase de suelo. No obstante, la anterior diferenciación por categorías también tiene una influencia notable en este aspecto, que vuelve a penalizar la aparición de viviendas aisladas en SR, ya que el gravamen oscilará entre el 5 % y el 10 % sobre el valor del aprovechamiento conferido, reduciéndose en el caso del SRAR a un margen del 1 % al 5 %.

Finalmente cabe destacar la flexibilidad en el proceso de clasificación del suelo en Canarias, un aspecto poco habitual en la planificación. La delimitación entre el SUz y el SR puede ser modificada de manera específica y hasta un límite del 5 % del área del sector concreto, a través de la ordenación pormenorizada, siempre y cuando tal modificación no impacte negativamente en áreas categorizadas como SRPA o SRPAG (Ledezma, 2020, p. 131). Sin duda, esta es una medida similar al concepto «zona de borde» que se aplica en Aragón, y que utilizada convenientemente podría estar encaminada a evitar la rigidez normativa que cercena la dinámica existente en pequeñas localidades. De esta forma, se conseguiría un desarrollo urbano en contigüidad (con los beneficios que eso conlleva) dentro de un entorno en el que se ha demostrado que buena parte de la proliferación de viviendas en SR se da en los bordes con el SU y SUz (Quesada-Ruiz et al., 2023).

4.2. La urbanización del campo: de fenómeno a problema

Solo una pequeña parte de los gobiernos autonómicos han tenido un interés manifiesto en conocer el avance de la construcción irregular de viviendas en SR. El canario, movido por la tipificación como delito de ese hecho a finales del siglo XX, fue una de esas excepciones.

Esa preocupación la demostró a través del Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias elaborado por GESPLAN en el año 2000, e impulsado por el Decreto 11/1997. Este catálogo, con parangón únicamente en la Comunidad de Madrid, y parcialmente en la Comunidad Valenciana, Galicia y Extremadura, hacía conocer la existencia de unas 35.000 viviendas ilegales o clandestinas en todo el archipiélago, y solo era el primer paso de un intento de resolución, por diferentes vías (desde las punitivas a las regularizadoras, en la mayor parte), de la problemática detectada.

Justo después, el Decreto Legislativo 1/2000 inició un nuevo camino para el conocimiento de lo que en este sentido sigue ocurriendo en el SR, al pasar de un sistema basado en un catálogo regional a uno integrado por censos municipales asociados a la renovación del planeamiento. Dada la magnitud del problema, el Gobierno canario se vio obligado a aprobar la Ley 4/2006, que ampliaba los supuestos de legalización y reducía la carga punitiva, principalmente apoyado en razones de vulnerabilidad socioeconómica de los propietarios, aunque sus efectos fueron limitados (Martín, 2011).

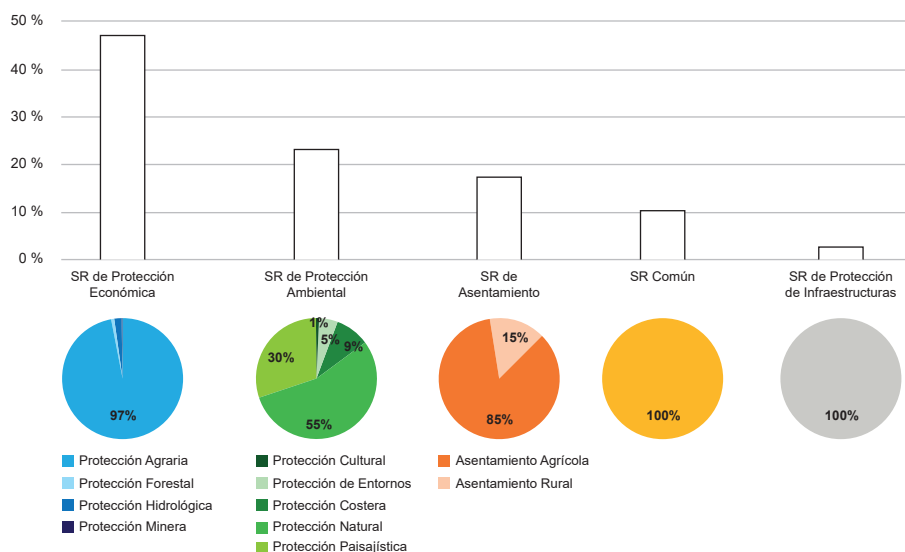
Tras esta evolución, la actual Ley 4/2017 plantea un escenario gradual, como 11 de las 17 CC. AA. del Estado español. Esto quiere decir que la tipificación de la construcción de una vivienda en SR depende de la categoría sobre la que se implante. Así, se calificará como infracción muy grave la construcción de una vivienda en terrenos declarados como espacio natural protegido, SR protegido por razones ambientales o sistemas generales, mientras que en el resto de las categorías tendrá el carácter de grave. Esto conlleva la aplicación potencial de multas entre 150.001 € y 600.000 € en el primer caso

(que prescriben a los 3 años), y de entre 6.001 € y 150.000 € en el segundo (prescribiendo a los 2 años), lo que sitúa a Canarias en un escalafón intermedio en el contexto nacional, ya que en otras CC. AA. como Castilla y León o Madrid, por infracciones muy graves eleva la cuantía de la multa hasta los 3 millones de €, mientras que la multa mínima por infracción grave en Baleares, La Rioja y otras, estaría fijada en 3.000 €.

A esto se añade que las parcelaciones urbanísticas en SR protegido por razones ambientales se califican como muy graves y se sancionan con multa de 150.000 € a 300.000 €, siendo graves cuando afectan al resto de categorías y sancionadas con multa entre 60.000 € y 150.000 €.

Por otro lado, en cuanto a la prescripción de las infracciones, Canarias sitúa las muy graves en 4 años. Este es el plazo más común en el ámbito nacional, habiendo CC. AA. que alcanzan los 10 años (Aragón, Castilla y León, y Navarra), e incluso 15 (Galicia). Para las graves sitúa el plazo en 2 años, siendo junto con Asturias la que menor tiempo otorga, y habiendo regiones que llegan hasta los 8 años, como Baleares, Castilla y León y Navarra. No obstante, un aspecto importante de cara al significado territorial que tienen estas infracciones es que fija en una década el plazo máximo de que dispone la Administración para hacer efectiva una orden de restablecimiento, es decir, demoler una vivienda irregular en SR.

Si atendemos a los datos de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, el número total de infracciones cometidas entre 2001 y 2020 por la construcción de viviendas en SR es de 3.399. La incidencia por categorías ha resultado muy dispar (Gráfico 1), ya que el SR de Protección Económica ha albergado casi la mitad de las infracciones (46,9 %), mientras que el SR de Protección de Infraestructuras, solo ha alojado el 2,5 %. Estos datos, sin duda, están marcados por la extensión superficial que representa cada una de esas categorías. Si pasamos a un análisis por subcategorías, parece claro que gran parte del problema se concentra en el SRPAG, lo que también nos habla de la progresiva transformación de espacios productivos y agrarios, a otros no productivos y residenciales. Esta subcategoría es la más afectada en todas las islas y este hecho es muy predominante en casi todas, con la excepción de Lanzarote, donde el volumen de infracciones en esta subcategoría sigue siendo superior, pero a corta distancia de las registradas en SR de Protección Natural (SRPN) (subcategoría superficialmente mayoritaria). De hecho, esta última es también una de las que a nivel regional presenta mayor incidencia (12,8 %), superada mínimamente por la subcategoría de SRAR (14,6 %), que casi copa las infracciones en la categoría de SRA (85,1 %). Por encima de los dos dígitos (10,2 %) se sitúa la categoría de SR común (SRC), sin que en este caso se puedan desagregar datos por subcategorías. El resto representan siempre una magnitud inferior al 7 % del total de infracciones registradas en el SR de Canarias.

Gráfico 1. Incidencia de las infracciones por construcción de viviendas en SR según categoría y subcategoría urbanística de suelo

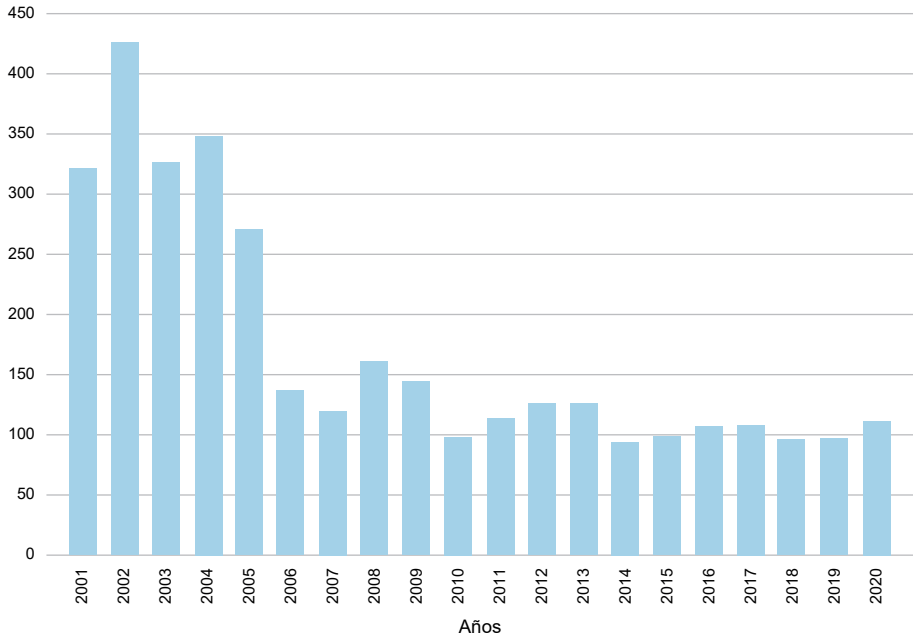
Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (2001-2020)

La evolución temporal nos muestra un rápido descenso en el número de infracciones (Gráfico 2), pudiendo hablar de las mejoras en las labores de vigilancia y seguimiento de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, de la disuasión derivada de las nuevas sanciones descritas en la nueva *Ley del Suelo de Canarias* o de los efectos derivados del declive de la fiebre constructora al albor de la crisis del *boom inmobiliario*. La serie histórica, que parte desde la fundación de la Agencia, comienza con una elevada cantidad de infracciones detectadas en base también a este hecho. En su mayoría, estas son imputables a la isla de Tenerife, y en segundo término a La Palma (que experimenta una vertiginosa bajada desde prácticamente el inicio de la serie) y Gran Canaria, donde los niveles se estabilizan un escalón por debajo de los tinerfeños a partir de 2005. Desde el inicio, el predominio de las infracciones en SRPA citado anteriormente es muy importante, incluso con mayor claridad. En estos primeros años, probablemente motivados por las iniciativas legislativas puestas en marcha, el número de infracciones en SRAR ocupa la segunda posición, que rápidamente perderá en el transcurso de 6-7 años, tomando el relevo otras categorías y subcategorías como el SRC, y el SRPN y SR de Protección Paisajística (SRPP).

Existe un cierto paralelismo con la dinámica constructiva nacional de principios de siglo, marcada por el *boom inmobiliario* y el posterior estallido de la burbuja. Los datos recogen esta abrupta caída entre 2005 y 2006 (de forma previa a lo que sucede en SU y SUz). No obstante, las tendencias del SR se desligan de las que se observan en las otras dos clases, pues en esta se ha conseguido un nivel basal cercano al centenar de infracciones, de lo que se deduce un grado de actividad que contrasta con la total parálisis del sector de la construcción en el SU y SUz. Esto demuestra que, si bien la vivienda es un «valor refugio», su ubicación en SR la consolida como un sumidero de rentas e inversión (en este caso para un disfrute personal, y normalmente no especulativo). Del

mismo modo, la evolución de los registros denota que las dinámicas generales tienen un influjo notable (inmobiliaria, de empleo, etc.), pero que, a pesar de ello, el SR muestra singularidades. Esto probablemente se deba a que es un proceso de transformación sumamente individual y autónomo, y de crecimiento orgánico que depende de pequeñas inversiones no reguladas, y sin relación con el endeudamiento hipotecario.

Gráfico 2. Evolución del número de infracciones por construcción de viviendas en SR (2001-2020)

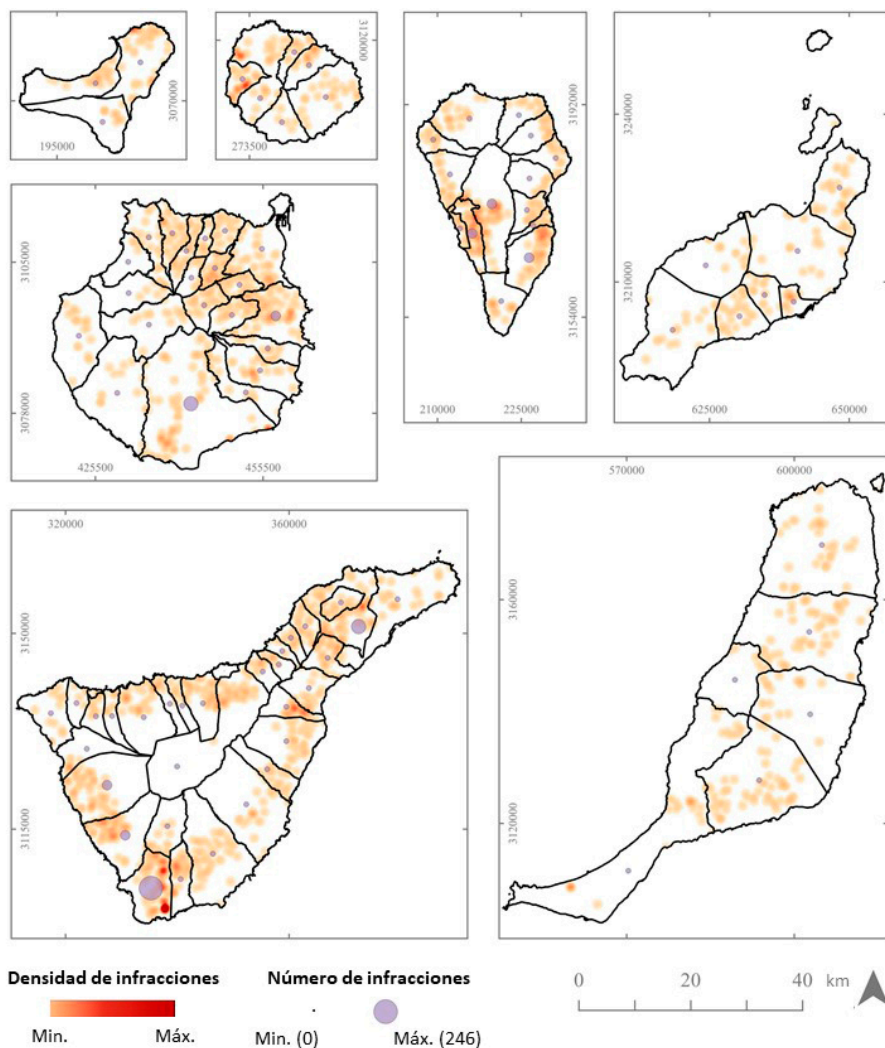


Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Canaria de Protección del Medio Natural

Finalmente, en términos espaciales (Gráfico 3) se observa un vínculo entre los espacios más poblados (urbanos) y sus periferias, con la proliferación de viviendas en SR. Es decir, existe mayor correspondencia entre los datos de infracciones y los datos demográficos, que entre los primeros y la superficie territorial de cada municipio. Esta sea, con toda probabilidad, otra singularidad más del proceso de expansión de la función residencial en SR, altamente condicionada por aspectos relacionados con la conectividad y la factibilidad de transformación del territorio, por encima de otros como la división administrativa municipal y la gestión local.

Así se explica, por tanto, que la nube de puntos georreferenciados que representan las infracciones en SR por la construcción de viviendas sea más densa en espacios de medianía y costa en las islas con mayor relieve, así como los espacios interiores de las de menor orografía (Lanzarote y Fuerteventura), y que, por el contrario, las infracciones sean prácticamente inexistentes en espacios de cumbre, zonas escarpadas o de gran pendiente (suroeste de Gran Canaria y de El Hierro, Península de Jandía en Fuerteventura), áreas altamente protegidas (Parque Nacional de Timanfaya en Lanzarote) o zonas que combinan una o varias de estas características (Parque Natural de Tamadaba en Gran Canaria).

Gráfico 3. Magnitud de infracciones por construcción de viviendas en SR según municipios (2001-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Canaria de Protección del Medio Natural

5. Conclusiones propositivas

Tal y como hemos podido comprobar, la urbanización residencial del SR es un fenómeno que excede la escala regional, y que con el paso de los años ha derivado en un problema territorial, social y ambiental de primera índole en Canarias. No obstante, las soluciones permanecen dentro de la escala y de la competencia autonómica.

El examen y contraste de la normativa vigente con otras homólogas nos indica que se trata de un cuerpo legal óptimo, que coloca a la vivienda dentro del SR con un carácter excepcional. Sin embargo, los datos expuestos muestran que tanto estas como las anteriores regulaciones han sido incapaces de frenar el avance de la construcción irregu-

lar, de ahí que necesite algunas mejoras, no solo en su redacción, sino en su aplicación. En pos de esa mejora, este capítulo concluye con unas propuestas que deben dividirse en cuatro esferas distintas, y que podrían ser aplicables en conjunto o por separado.

En primer lugar, corresponde una recomposición del marco regulatorio, lo que afecta a la consideración legal del suelo y el reparto de competencias. Inicialmente, esto supondría retomar la prevalencia de las Directrices de Ordenación General sobre las de tipo sectorial (aspecto habitual en el contexto nacional), a fin de hacer predominar los intereses generales, sociales, públicos y transversales, o de forma más concreta, situar a la vivienda por encima de la regulación de otras materias. En esta línea de recomposición jerárquica, y dado el hecho de que la dinámica urbanística del SR (y otros) excede la escala municipal, se deberían devolver las competencias para la aprobación definitiva del planeamiento general al Gobierno autonómico o a los Cabildos (también usual en el ámbito de otras CC. AA.) o, en su defecto, habilitar la capacidad de estos para clasificar y categorizar suelos mediante los instrumentos existentes (por ejemplo, los Planes Insulares de Ordenación). Sería la forma de ejercer un control efectivo del SR con una perspectiva alejada del escenario político local y sus posibles influencias en la gestión de la problemática.

Por otro lado, se estima necesaria una renovación e innovación en el sistema de clasificación del suelo, especialmente en las localidades donde exista estancamiento demográfico o se combine una baja dinámica urbanística en SU y SUZ, con una alta presencia de viviendas en SR; dejando fuera los ámbitos metropolitanos o de destinos turísticos maduros. Esto implicaría la creación del concepto de 'máximo límite urbano', cuya delimitación surgiría tras la clasificación del SR que por razones imperiosas deba ser salvaguardado de la urbanización. Dicha medida supone trasladar la naturaleza de suelo residual al SU y SUZ, lo que serviría para poner límites a las potestades del artículo 136, estableciendo un horizonte espacial máximo de aplicación. El efecto práctico e inmediato sería la incorporación de los desarrollos existentes en los bordes del SU, SUZ y SRA a la legalidad.

Junto a ello, y de manera más específica, sería positivo retomar el control supramunicipal (autonómico o insular) sobre las autorizaciones de vivienda en SR (antiguas calificaciones territoriales), y de la misma forma que existe un Registro General Turístico, exista un Registro de Viviendas en Suelo Rústico. En relación con eso, es urgente limitar mediante cupos municipales o zonales máximos la conversión de viviendas en SR en establecimientos turísticos. En esta línea, resultaría oportuno establecer la definición de la superficie de la unidad apta para la edificación teniendo en cuenta el contexto territorial. En concreto, esto supondría considerar: i) el tamaño promedio de las parcelas del municipio; ii) el número de viviendas existentes en SR por municipio; iii) u otros supuestos relacionados con la densidad edificatoria, la dinámica demográfica, o la presencia de altos valores ambientales.

Finalmente, dentro de este bloque, otra medida sería la de trasladar la idea expuesta en la disposición adicional decimoquinta al articulado ordinario de la ley, a modo que la inacción en SUZ demuestre su carácter accesorio y se desencadene la reclasificación de terrenos como SR.

En segundo lugar, los cambios deberían afectar a la gestión de la construcción residencial ya establecida en SR. La primera de las medidas debería ser la promoción y la facili-

tación de la consolidación urbanística y edificatoria en SRA, con la finalidad de erradicar el poblamiento infradotado.

Otra línea de actuación sería que los catálogos de edificaciones preexistentes en áreas rústicas, actualmente elaborados con un fin municipal y asociados a la renovación del planeamiento, regresen a la escala competencial y de trabajo autonómica/insular, con una periodicidad tasada. Conceptualmente, estos nuevos censos regionales o insulares deben ser una fotografía periódica del universo de viviendas en SR. Este control permitirá obtener un catálogo actualizado y simultáneo, fundamental para ejercer medidas en un marco de igualdad, que se anticipen a la prescripción de las infracciones.

En esa línea, convendría discutir sobre la idoneidad de ampliar los plazos de prescripción a los umbrales máximos dentro del contexto nacional, facilitando la custodia del territorio, así como implementar multas coercitivas no extinguidas hasta la reposición del daño o la legalización. Si además se establece una recaudación finalista, esta podría servir para propósitos de protección, conservación y recuperación del medioambiente, y también para fines sociales relacionados con la vivienda (adquisición de terrenos y construcción de vivienda pública en SU y SUz).

En tercer lugar, se debe alcanzar una mayor eficacia en la persecución de las infracciones. Esto supone en primera instancia dotar a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural de mayor independencia al respecto de los cambios políticos, fortaleciendo el papel del control técnico. Además, podría ser conveniente reglamentar y sistematizar su colaboración para el intercambio fluido de información con las entidades involucradas en la disciplina y legalidad urbanística. En la actualidad, el diálogo es unidireccional y reactivo (artículos 351 y 363), es decir, posterior a la comisión de una infracción, por lo que sería oportuno migrar a un sistema de corte preventivo.

Este tipo de relaciones de la Agencia al menos deberían involucrar a la Dirección General de Catastro, el Registro de la Propiedad, las Fiscalías de Medio Ambiente y Urbanismo, el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, así como otros cuerpos y fuerzas con competencias. Los resultados de esta colaboración, y la información levantada por cada uno de ellos, debe tener una mayor difusión y transparencia que la que actualmente se establece mediante informes, y pasar a un formato de datos abiertos a través de portales ya existentes y creados a tal efecto (Canarias Datos Abiertos). Esto facilitaría la colaboración con otros organismos, entidades y personas interesadas en abordar la problemática, así como el surgimiento de estudios independientes.

Adicionalmente, esta vigilancia y seguimiento ambiental debe incorporar los avances tecnológicos que le permitan conciliar la necesaria fiscalización del territorio con la contención del gasto público, de modo que la inspección pueda beneficiarse del material ya existente y de las técnicas de gabinete punteras en el entorno de los Sistemas de Información Geográfica y la teledetección como: la identificación automática de edificaciones con inteligencia artificial, la lectura e interpretación de imágenes satelitales o captadas por drones, la modelización del avance de la urbanización, la disponibilidad del planeamiento digitalizado, etc. Estas, sin duda, serían medidas de fácil, económica e inmediata aplicación que dejarían la resolución de las problemáticas dependiendo de la voluntad política.

En cuarto lugar, y quizás como una de las líneas de acción más importantes, se debe operar en la prevención por la vía de la educación y la concienciación. De hecho, esto es un compromiso expresado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Agenda Urbana. Para un mayor conocimiento y sensibilización territorial de la ciudadanía, disciplinas académicas que garanticen tal fin deberían mantenerse en todos los niveles educativos (Geografía, Ecología, Ciencias Ambientales, etc.). Por otro lado, sería beneficioso que la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias amplíe su conocimiento y utilidad entre la ciudadanía. Una posibilidad sería ofrecer la información sobre la clasificación y condiciones urbanísticas de una determinada parcela o emplazamiento a efectos de construcción de una vivienda. Esto no pretende sustituir el procedimiento de cédula urbanística, pero sí descargar de trabajo a la Administración y brindar más información a la persona interesada.

En definitiva, el problema y la necesidad social de vivienda de Canarias no tiene que comprometer al SR ni constituir una amenaza para el territorio. Existen otras clases (y disponibilidad de suelo vacante) para ejercer en ellas una política pública eficaz que no comprometa grandes superficies de suelo, inicial y justificadamente reservadas y ajenas a la expansión y transformación urbanística. Además, resulta imprescindible seguir avanzando en la construcción social de una cultura territorial centrada en la apuesta por un modelo de eficiencia territorial en detrimento de uno ligado al consumo territorial, que se vea fortalecido por una voluntad política dedicada a gestionar el fenómeno y solucionar la problemática.

Agradecimientos

Fundamentalmente, queremos reconocer la actuación de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural del Gobierno de Canarias, prestadores de datos sobre infracciones en SR. Este trabajo ha sido realizado en el marco de los proyectos de investigación «Fragmentación espacial y espacio residencial (vivienda y espacio público) en las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas» (PID2021-124511NB-C22), en la modalidad de investigación no orientada tipo coordinado, y «Ciudades en transición. Fragmentación urbana y nuevos patrones socio-espaciales de desigualdad en el contexto postpandemia. —URBAN e-RUPTIO—» (PID2021-1224100B-C31), en la modalidad de investigación orientada, ambos de la Convocatoria 2021 de Proyectos de Generación de conocimiento, del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

Referencias bibliográficas

Arranz, M., Jiménez, B. C., Mayoral, M. & Resino, R. M. (2017). La franja rur-urbana en la ciudad de La Laguna: Un espacio para la controversia. En *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Libro de Actas del XXV Congreso de la Asociación Española de Geografía*, (pp. 1352-1361).

<https://doi.org/10.15366/ntc.2017>

Bauer, G. & Roux, J. M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée* (1ª ed.). Seuil.

China, F. (2018). *El régimen jurídico del suelo rústico de Canarias*. [Trabajo fin de grado, Universidad de La Laguna].

<https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9046/EI%20regimen%20juridico%20del%20suelo%20rustico%20de%20Canarias.pdf>

EFE. (16 de enero de 2024). El Gobierno canario pretende ampliar a todas las islas la posibilidad de edificar en suelo rústico. *elDiario.es*.

https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/gobierno-canario-ampliar-edificar-suelo-rustico_1_10841195.html#:~:text=El%20director%20del%20Instituto%20Canario,suelo%20r%C3%BAstico%20en%20determinadas%20condiciones

Fernández, C. J. & Martín, C. S. (2014). Cambios de usos del suelo en espacios periurbanos de alta calidad agronómica en Canarias: La Vega Lagunera (Tenerife) como ejemplo. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 19(1078).

<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1078.htm>

Jiménez, V. (2018). *Urbanizaciones ilegales en Extremadura: La proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable durante el periodo democrático*. [Tesis doctoral, Universidad de Extremadura]. TESEO.

<http://hdl.handle.net/10553/119510>

Jiménez, V. & Prados, M. J. (2022). Nature in the showcase: Naturbanization keys in Chile and Spain. *Journal of Rural Studies*, 92, 316-327.

<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.04.006>

Ledesma, O. (2020). El Sistema de Planeamiento de Canarias: innovaciones normativas y consecuencias territoriales. *Cuadernos Geográficos*, 59(3), 122-141.

<http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i3.11184>

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.

<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1377>

Morales, G. & Macías, A. M. (2003). Génesis, desarrollo y estado actual del espacio rural de Canarias. *Éria*, 62, 265-302.

<https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/download/1460/1376>

Parreño, J. M. (2005-2006). La vivienda en el medio rural de Canarias (España): Diagnóstico y criterios de ordenación. *Vegueta*, 9, 219-242.

<http://hdl.handle.net/10553/2470>

Parreño, J. M. & Díaz, R. (2010). La ordenación territorial urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009). *Cuadernos Geográficos*, 47(2010-2), 429-451.

<https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/download/615/703/885>

Ramos-Pérez, D. (2022). La vivienda vacacional en La Palma (Canarias): Evolución y distribución espacial (2015-2020). *Cuadernos de Turismo*, 50, 143-181.

<https://doi.org/10.6018/turismo.541901>

SITCAN - Sistema de Información Territorial de Canarias-. (2023). Datos Abiertos de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de

<https://opendata.sitcan.es/dataset?q=planeamiento>

Quesada-Ruiz, L. C., García-Romero, L. & Ferrer-Valero, N. (2023). Mapping environmental crime to characterize human impacts on islands: An applied and methodological research in Canary Islands. *Journal of Environmental Management*, 346, 118959.

<https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.118959>