

# itinerarios

rios

de investigación  
histórica y geográfica

María Amparo López Arandia

Arturo Gallia

(eds.)



PROFIL DE LA VILLE DE BADAJOS, EN ESPAGNE.



MARÍA AMPARO LÓPEZ ARANDIA  
ARTURO GALLIA  
(eds.)

**ITINERARIOS DE INVESTIGACIÓN  
HISTÓRICA Y GEOGRÁFICA**

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA



Cáceres 2017

© Los autores

© Universidad de Extremadura para esta 1ª edición

Editores del libro:

María Amparo López Arandia

Arturo Gallia

Otros autores (por orden alfabético):

Alessandro Albanese Ginammi

Simone Aramini

Claudio Brillanti

Marcos Rafael Cañas Pelayo

Sara Carallo

Gema Cárdenas Alonso

Jessica Carmona Gutiérrez

Beatriz Castro Díaz

Giampaolo Conte

Loris De Nardi

Jorge Díaz Ceballos

Benedetta Crivelli

Fabrizio Filioli Uranio

Laura Fotia

Miguel Ángel González Botía

Víctor Jiménez Barrado

Carlos Marín Hernández

Félix Marina Bellido

Miguel Ángel Melón Jiménez

Manfredi Merluzzi

Antonio Míguez Santa Cruz

Giuseppe Mrozek Eliszczynski

José María Murillo González

A. Pérez Morales

Francisco I. Quevedo Sánchez

Iago Rodríguez Palmeiro

María José Rodríguez Trejo

A. Romero Díaz

M. Sánchez Martín

Giannantonio Scaglione

Shai Tagner

Diana Tasini

Roberto Tuccini

Francesca Zaccaro

Motivo de la cubierta:

Biblioteca Nacional de España. Israel Silvestre, *Profil de la Ville de Badajoz, en España* (1650-1691).

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones

C/ Caldereros, 2 - Planta 2ª. 10071 Cáceres (España)

Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046

E-mail: [publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)

<http://www.unex.es/publicaciones>

I.S.B.N.: 978-84-608-4615-4.

Maquetación: Control P. 927 233 223. [estudio@control-p.eu](mailto:estudio@control-p.eu)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

XXX

**DETECCIÓN DE VIVIENDAS ILEGALES EN EL SUELO NO  
URBANIZABLE.  
PRIMEROS AVANCES EN EXTREMADURA**

**Víctor Jiménez Barrado**  
*Universidad de Extremadura*

---

## **INTRODUCCIÓN**

La existencia de viviendas ilegales o clandestinas en el Suelo No Urbanizable requiere de la confluencia de una parte activa y otra inactiva. La parte activa se identifica con los propietarios de estas construcciones que, saltándose la Ley consciente o inconscientemente, cometen un delito contra la ordenación territorial y el medio ambiente. Del otro lado, queda el papel apático de la Administración Pública, encargada del custodio de la legalidad urbanística.

La confluencia prolongada de estos dos hechos ha provocado que el SNU de buena parte de los municipios extremeños esté “salpicado” por las construcciones clandestinas o ilegales destinadas a vivienda.

La Comunidad Autónoma de Extremadura obtuvo el traspaso de las competencias en materia de urbanismo y ordenación territorial en el año 1983, aunque no fue hasta la promulgación de la *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* (en adelante, LSOTEX), cuando reguló esta temática.

La regulación de la práctica urbanística en 2001 no supuso el fin del urbanismo ilegal en Extremadura. La puesta en marcha de esta Ley coincidió con una legislación estatal del Suelo (*Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones*), que favorecía el desarrollo urbanístico y que estuvo vigente hasta 2008. El marco legislativo estatal entre 1998 y 2007 supuso una mutación del paradigma urbanístico al económico, al concebir el urbanismo y la ordenación del territorio como meros instrumentos de la política económica general (Campesino, 2007). La época de bonanza económica y dinámica constructiva, que potenció aquella Ley, fomentó el desarrollo de las edificaciones ilegales.

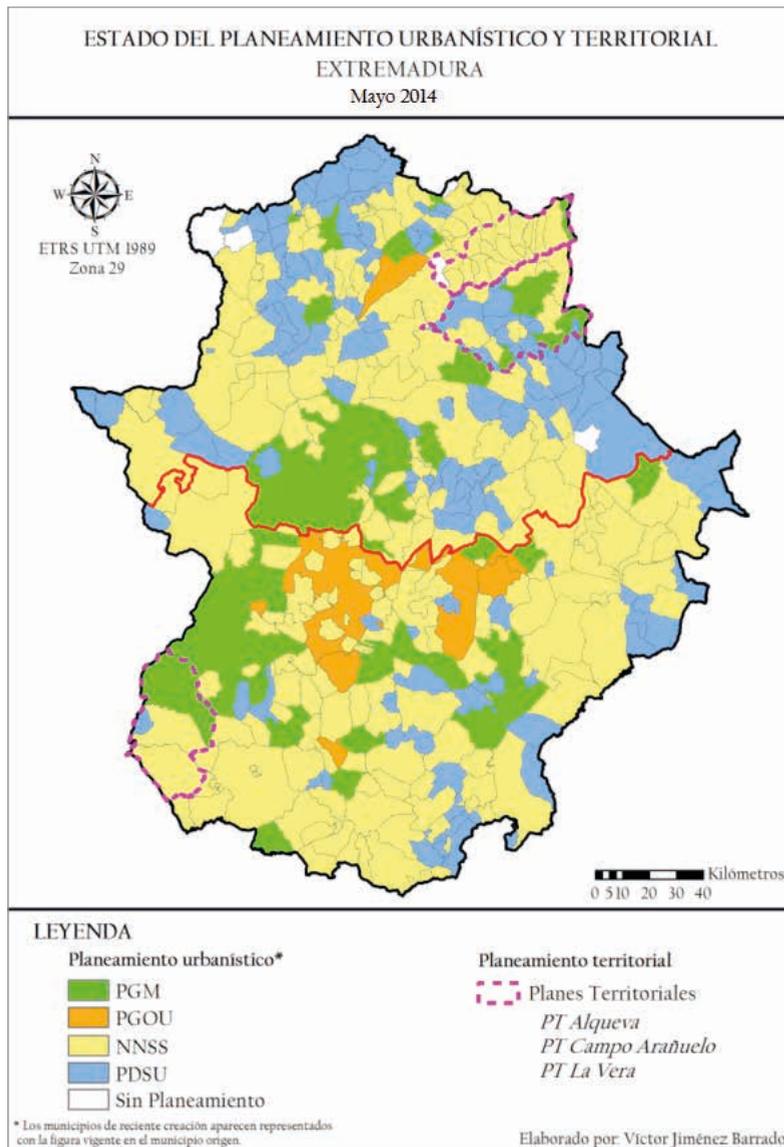


Fig. 1. Estado del planeamiento urbanístico y territorial de Extremadura (Mayo 2014).  
Fuente: Elaboración propia

Recientemente se han producido modificaciones de la LSOTEX (*Ley 9/2010, de 18 de octubre y Ley 9/2011, de 29 de marzo*), en un intento claro de regularizar la situación de decenas de miles de viviendas ilegales repartidas por toda Extremadura. No todo proceso edificatorio ilegal puede y debe ser

regularizable, pues entonces se ampararía la sensación de impunidad (Fajardo, 2003) y se reforzaría lo que apuntábamos al principio: la desigualdad entre los actores urbanísticos. Además, algunas legalizaciones serían totalmente inviables desde el punto de vista económico para la Administración.

La práctica urbanística se asienta en tres pilares básicos: planeamiento, gestión y disciplina. La rápida proliferación de residencias clandestinas o ilegales se debe, en parte, a los errores cometidos en cada uno de ellos.

El planeamiento ha supuesto un corsé para muchos municipios. La urbanización y la edificación, a espaldas del Plan General de Urbanismo, han derivado en una inadecuación del mismo a la realidad. La construcción ilegal ha cubierto la demanda existente de viviendas, dejando vacante la oferta legal de las mismas que ofrecían los PGM. Sin embargo, las corporaciones municipales no han adaptado su planeamiento a la legislación vigente a través de una nueva generación de planes. El hecho de que solo algo más de una treintena de municipios de los 387 que componen Extremadura tenga un Plan General Municipal adaptado a la LSOTEX, es lo suficientemente explícito para demostrar que la redacción y aprobación de planes funciona deficientemente.

Con el paso de las décadas, los instrumentos de planificación urbanística han visto aumentar su volumen y dificultad técnica, sin que ello se correspondiera con un aumento de los equipos municipales de gestión urbanística. La consecuencia directa de esto es la dificultad en el manejo de estos planes, problema que se agrava en los pequeños municipios extremeños, sin expectativas de crecimiento. De hecho, según los datos más recientes del INE, los municipios con menos de 2.000 habitantes representan las tres cuartas partes del total de Extremadura. La gestión urbanística de unos planes tan complejos con tan pocos medios se presume muy complicada.

Por último, es evidente que los trabajos para conseguir la disciplina urbanística han resultado, cuanto menos, insatisfactorios. La competencia sobre estos asuntos recae con carácter general en los Ayuntamientos (Art. 169 y 211 LSOTEX). Esta decisión parece lógica, pues el ámbito municipal se considera el más efectivo por cuestiones de proximidad geográfica. Sin embargo, los resultados demuestran que esta proximidad tiene un efecto contraproducente en el control de la legalidad urbanística. La presión de la ciudadanía es mucho más “asfixiante” en los pequeños municipios, por lo que las medidas contra la urbanización ilegal son escasas por miedo a futuras “represalias electorales”.

## SINGULARIDAD PATRIMONIAL DE EXTREMADURA

El aumento del número de viviendas sobre SNU crea inconvenientes que sobrepasan el campo del urbanismo. El consumo ineficiente del suelo genera a su vez otros problemas de tipo económico. Además, debemos tener en cuenta que el suelo no solo es un recurso económico sino que, sobre todo, es un recurso natural, escaso y no renovable (Reula y Gavilán, 2011).

La localización de las viviendas ilegales es un factor a tener muy en cuenta. En estudios previos, hemos podido comprobar cómo las zonas con mayor densidad de viviendas ilegales son aquellas localizadas en el entorno próximo de los municipios y en aquellos lugares con un mayor valor paisajístico: “La expansión de la urbanización difusa en numerosas zonas rurales, especialmente en los entornos (...) urbanos, y la adopción de tipologías arquitectónicas ajenas al marco territorial donde se insertan, han generado un problema de naturaleza territorial y urbanística que presenta también una importante dimensión paisajística” (Mérida y Lobón, 2011). “La proliferación de viviendas en el SNU ha constituido un elemento configurador de nuestro paisaje, que ha dibujado estampas diseminadas de construcciones de todo tipo, en un modelo poco deseable, de ocupación ineficiente del suelo, causante además, de no pocos problemas” (De la Cruz, 2011).

La diversidad territorial de Extremadura, junto con una serie de particularidades que se han mantenido a lo largo de la historia, han hecho posible que el entorno natural extremeño esté bien conservado y sea rico en recursos naturales y biodiversidad (Rengifo y Jiménez, 2014). Debemos recordar que la región extremeña cuenta con un total de 1.276.288,09 hectáreas protegidas, lo que supone un 30,6% de su superficie total. Estas se reparten en 59 Espacios Naturales Protegidos, 69 Zonas de Especial Protección de Aves y 87 Lugares de Importancia Comunitaria. A priori, estos lugares deberían estar excluidos del desarrollo urbanístico.

La protección de estos espacios, en algunas ocasiones, está generando que un elevado porcentaje de ellos sufran dinámicas territoriales regresivas (Delgado, 2008). Esta es una de las razones que el Gobierno de Extremadura esgrimió para llevar a cabo la reciente modificación de la LSOTEX a través de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, un ejemplo de cómo los dirigentes de la región quieren impedir que la conservación de los valores ambientales suponga un escollo para el

crecimiento económico. La mencionada modificación abre la puerta al aprovechamiento urbanístico de la Red Ecológica Natura 2000, aunque la misma carece de seguridad jurídica tras las sucesivas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y el Tribunal Supremo del Estado Español<sup>1</sup>, relativas a la ilegalidad del Complejo Turístico Marina Isla de Valdecañas, asentado sobre este tipo de terrenos.

La clasificación del SNU protegido se debe a su alto valor ambiental, pero también a otro tipo de razones, como su incapacidad de albergar usos urbanísticos debido a su potencial riesgo. “La ausencia de criterios estrictos que preserven del desarrollo urbanístico ámbitos de probada peligrosidad (...) es la nota predominante en el actual panorama urbanístico español” (Giménez, 2003). La lucha contra la urbanización ilegal en estas zonas debe ser prioritaria, pues suponen un riesgo grave para la integridad de las personas.

El cinturón periférico a los núcleos urbanos es el otro gran espacio donde se concentran las edificaciones. Una estructura de la propiedad muy fragmentada y la cercanía al municipio son los dos factores que influyen en la proliferación de las mismas.

La aparición de este tipo de viviendas crea mayores problemas al ubicarse en cualquiera de los 34 Conjuntos Históricos que Extremadura tiene declarados. Estos espacios urbanos contienen un valor patrimonial destacable, que se basa fundamentalmente en su configuración urbanística y elementos arquitectónicos. El impacto sobre estos enclaves protegidos es mucho mayor, pues trastoca su paisaje urbano al competir la arquitectura doméstica tradicional con las nuevas tipologías.



Fig. 2. Conjunto de viviendas ilegales en Torreorgaz (Cáceres). Fuente: Víctor Jiménez Barrado

<sup>1</sup> Sentencia TSJEX 451/2011 y Sentencia TS 189/2014.

La evolución demográfica de Extremadura arroja un descenso poblacional de más de 5 puntos porcentuales desde el año 1970 hasta la actualidad. Sin embargo, la superficie de suelo edificada ha aumentado notablemente. Este crecimiento se justifica en parte por los procesos migratorios, que hacen aumentar la superficie edificada de las ciudades, mientras los municipios pequeños se vacían demográficamente. Sin embargo, no todo el incremento de suelo edificado corresponde a las ciudades, sino que una parte importante del mismo tiene su origen en el suelo preservado de la urbanización, lo cual nos lleva a deducir, que un alto porcentaje de las viviendas ilegales están destinadas a segunda residencia. Esto implica que su uso es estacional y que su proliferación no se corresponde con dinámicas demográficas positivas.

Ante un problema tan extendido y de rápido avance (como queda patente con constantes apariciones en la prensa nacional y regional), se necesita una respuesta pública adecuada y contundente. Factores como el aumento del precio del Suelo Urbano, las dificultades para la obtención de una vivienda en propiedad, la crisis económica y financiera, los valores patrimoniales, agro-ganadero-forestal, cultural y natural del SNU, el incipiente turismo rural y la dilatación del proceso legal para la construcción y obtención de viviendas pueden repercutir en un raudo incremento del número de construcciones ilegales sobre SNU.

## **METODOLOGÍA DE LA DETECCIÓN DE ILEGALIDADES URBANÍSTICAS**

El urbanismo y la ordenación territorial superan el concepto de disciplina científica, porque son también parte del proceso reglado de organización del Estado o de cualquier otra entidad territorial, que además deben garantizar el equilibrio constante entre progreso económico, protección ambiental y bienestar social que promulga el desarrollo sostenible.

Como ya mencionamos anteriormente, el Estado español cedió sus competencias en esta materia a cada una de las Comunidades Autónomas que lo componen. Razón por la cual, estas Administraciones son competentes y responsables en materias de legislación, divisiones territoriales, procedimientos, cartografía y planes con los que debemos trabajar para conseguir determinar cuáles son las actuaciones que están fuera de este marco establecido.

Sin embargo, debido al carácter multidisciplinar del fenómeno estudiado, no debemos dejar de atender las competencias que el Estado se reserva para organizar su territorio, así como las implicaciones sobre el patrimonio cultural y ambiental. Estas determinaciones tienen un rango superior al urbanístico y territorial, pues atienden a necesidades más imperiosas como la protección de la seguridad nacional o del legado histórico, cultural y ambiental, que nos legaron las anteriores generaciones.

De forma simplista, podemos afirmar que existen zonas aptas para su transformación urbanística y otras que, en diferentes grados, están excluidas del desarrollo constructivo. El problema de las viviendas ilegales (o clandestinas) sobre SNU excede esta primitiva división, puesto que la aprobación sucesiva de planeamientos urbanísticos y territoriales puede velar la existencia de actuaciones fuera de la legalidad vigente. De este modo, a la revisión del SNU extremeño deberemos añadir la de nuevas “bolsas” de Suelo Urbanizable (SUB), que pueden esconder tras de sí, intentos (fallidos o no) de regularización de urbanizaciones ilegales.

Asimismo, elaborar un estudio detallado del problema del urbanismo ilegal en Extremadura que nos ayude a determinar la magnitud cuantitativa y cualitativa del fenómeno implica el rastreo de construcciones destinadas a vivienda sobre un vasto territorio. A falta de estudios más precisos, se estima que la suma del SNU y SUB (continente de las infracciones urbanísticas estudiadas) supera el 95% de la extensión superficial de Extremadura, que es de unos 41.635 km<sup>2</sup>. La emigración de mediados del siglo pasado, así como el escaso desarrollo socioeconómico de la región, siempre a la cola de España, han impedido que la población crezca y se fije en el territorio, lo que se traduce en una población que apenas supera el millón de habitantes y una densidad de población de 26,52 hab./Km<sup>2</sup>, muy por debajo de la media nacional.

Esto ha repercutido sobre la configuración del territorio y su organización administrativa, y ha tenido sus implicaciones en el desarrollo de este fenómeno. La población se reparte en 387 municipios, bien conectados por las infraestructuras viarias, salvo en contadas ocasiones. Sin embargo, solo siete del total logran superar la barrera de los 20.000 habitantes; y un 75,0% se sitúa por debajo de los 2.000 habitantes, con unas perspectivas demográficas de futuro realmente poco halagüeñas.

## Las fases del proceso de detección de viviendas ilegales

La metodología empleada para la detección de viviendas ilegales o clandestinas en el Suelo No Urbanizable de Extremadura, como parte de los trabajos necesarios para la elaboración de la Tesis Doctoral titulada *Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable durante el periodo democrático*, sigue una sucesión de fases que se exponen a continuación:

### BASE CARTOGRÁFICA

La base cartográfica se divide en una base raster y otra vectorial. La primera de ellas está compuesta por al menos dos series de ortofotos pertenecientes al Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA). Por un lado, la serie de Máxima Resolución que nos ofrece un tamaño de pixel de 0,25 m, necesario para una correcta visualización (potencialmente útil para definir el tamaño de las construcciones y su tipología) de la realidad existente; y por otro lado, la serie de Máxima Actualidad, con un tamaño de pixel de 0,5 m, que nos brinda la posibilidad de mantener actualizado nuestro catálogo de edificaciones sobre SNU<sup>2</sup>. La combinación de ambas se hace necesaria para mantener los mayores índices de actualización y calidad de la digitalización posibles. Esta base, que logra cubrir la extensión total de Extremadura, está compuesta por 109 ortofotos por serie correspondientes con las Hojas del Mapa Topográfico Nacional 1:50.000 (MTN50). Ante un ámbito de estudio tan amplio, que impide la localización a través de trabajos de campo, es necesario exprimir las nuevas tecnologías para que estas nos ayuden a determinar los puntos de mayor concentración de viviendas.

La capa base de tipo vectorial ha sido extraída de la Sede Electrónica del Catastro, la cual facilita multitud de información cartográfica y alfanumérica a nivel municipal. En nuestro caso, hemos trabajado con los ficheros correspondientes a la cartografía de tipo “Rústica sin historia” puesto que es la que mejor se adaptaba a nuestras necesidades y, por lo tanto, requería una menor depuración. De esta, hemos extraído la división administrativa de cada uno de los términos municipales de Extremadura tras una reflexión previa. La definición de los términos municipales es un asunto complicado, ya que para la elaboración

---

<sup>2</sup> En la actualidad, el Centro Nacional de Información Geográfica ha optado por ofrecer únicamente la Serie de ortofotos de Máxima Actualidad, manteniendo así actualizada de forma constante la serie y ofreciendo en la medida de lo posible, la que cuente con una mayor resolución.

de este trabajo nos hemos encontrado con la existencia de hasta tres fuentes distintas que definen los términos municipales:

- Instituto Geográfico Nacional.
- Dirección General del Catastro.
- Equipos redactores del planeamiento municipal.

Cada una de estas fuentes ofrecía una demarcación diferente, siendo la perteneciente al IGN la que cuenta con mayor “oficialidad”; sin embargo, no tiene un carácter invariable<sup>3</sup>. “Muchos municipios modifican estas líneas, pero las líneas límite no se pueden modificar bajo ningún concepto, salvo que se levante acta de deslinde. Son, por tanto, líneas con garantía jurisdiccional, aunque hoy por hoy parece no está claro de qué organismo es competente” (Benítez, 2007).

Los equipos redactores de planeamiento municipal manejan la cartografía que el Gobierno de Extremadura les cede como base para iniciar sus trabajos, la cual no es coincidente con la anterior. Además, dada la multitud de equipos redactores y su trabajo (descoordinado) a nivel municipal, si escogiéramos esta fuente nos encontraríamos con varios solapes entre términos municipales.

Conociendo las discrepancias entre las dos anteriores, y teniendo en cuenta que el tamaño de la parcela rústica es un dato importante para diferenciar aquellos terrenos que potencialmente pueden acoger una vivienda sobre SNU, tomamos la decisión de utilizar como base la cartografía catastral, a la cual adaptaríamos en la medida de lo posible la clasificación y categorización del SNU que proponen los equipos redactores y está vigente.

#### DIGITALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

Una vez conseguida la base cartográfica sobre la que trabajaremos, empiezan los trabajos de digitalización de la delimitación de las clases y categorías del suelo. Este proceso es de vital importancia para definir nuestro ámbito de actuación, fundamentalmente el SNU. Para ello, aprovechando las herramientas que la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo

---

<sup>3</sup> Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica, modificado por el Real Decreto 1637/2009 de 30 de octubre, establece entre otras funciones del CNIG, dependiente del IGN.

nos ofrece a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura (IDEE Extremadura) y la web de “Seguimiento del planeamiento urbanístico”, hemos obtenido los documentos que componen cada uno de los instrumentos de planificación urbanística y territorial. Cabe destacar que actualmente existe en Extremadura una verdadera amalgama de planes urbanísticos, desde los previos, y todavía mayoritarios, a la legislación urbanística vigente (Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano, Normas Subsidiarias de Planeamiento, Planes Generales de Ordenación Urbana) hasta aquellos adaptados a la LSOTEX (Planes Generales Municipales), pasando por un reducido grupo que todavía no ha conocido la regulación urbanística de su término municipal.

La antigüedad y mal estado de la documentación, así como las técnicas, hoy atrasadas, empleadas por los equipos redactores a la hora de elaborarlos, han supuesto un *hándicap* importante para hacer coincidir lo cartografiado y la realidad. Además, la representación gráfica de la división del SNU utiliza escalas muy elevadas que impiden delimitar con mayor precisión las diferentes categorías. Sirva como ejemplo que en algunos planos, el grosor de las líneas de delimitación de las categorías de SNU se traduce en la realidad a franjas de 25 metros o más.

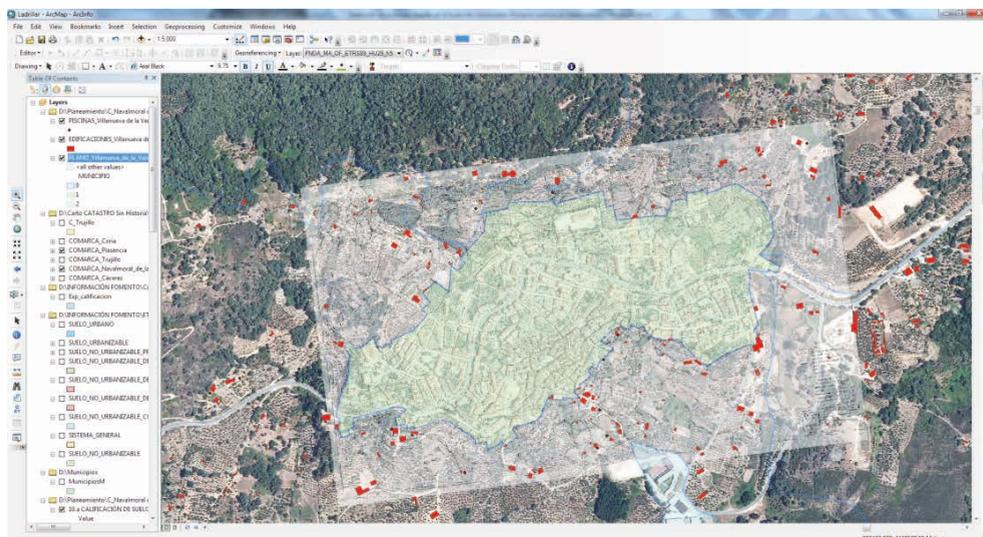


Fig. 3. Proceso de digitalización del planeamiento urbanístico municipal.  
Fuente: Elaboración propia

Esta situación de heterogeneidad en la planificación urbanística y territorial no favorece la gestión ni organización del territorio y, en particular en nuestro estudio, provoca la necesidad de establecer la uniformidad que nos permita la comparación municipal.

Mediante software GIS hemos georreferenciado y digitalizado los planos referidos a la clasificación del suelo de los términos municipales (Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y Suelo No Urbanizable); y la división del Suelo No Urbanizable en cada una de las categorías que cada equipo redactor proponía. Mediante la lectura de la normativa en vigor, hemos unido la información relevante (potencial acogida legal de viviendas, tamaño mínimo de parcela para edificar y por último, edificabilidad y tipologías permitidas) a cada una de las clases y categorías, realizando en este último caso una simplificación adicional de la categorización del SNU en SNU Común y SNU Protegido.

#### DIGITALIZACIÓN PRIMITIVA DE LOS ELEMENTOS SOBRE SNU

Una vez hemos definido los terrenos objeto de nuestro estudio, nos disponemos a realizar una búsqueda primitiva de las construcciones existentes sobre el SNU. Para ello, digitalizamos todos los elementos construidos sin realizar distinción de ningún tipo, exceptuando las piscinas, las cuales nos proporcionarán información adicional sobre la existencia de viviendas asociadas o grupos de viviendas sobre el suelo rústico. El rastreo se realiza a nivel municipal, siguiendo una dirección Norte-Sur; Oeste-Este; con una franja de solape para evitar fallos en la búsqueda, en una escala que varía entre 1:1.000 y 1:1.250, necesaria para hacer identificables los elementos edificados.

#### AFECCIONES SECTORIALES

El planeamiento urbanístico municipal establece las reglas básicas del juego sobre el crecimiento y gestión del espacio edificado. Sin embargo, en ocasiones (ya sea por dejadez del equipo redactor, fallos en la redacción o simple falta de actualización), las afecciones sectoriales de tipo medio ambiental, patrimonial o infraestructural impiden que los usos permitidos por los instrumentos de planificación urbanística puedan hacerse efectivos. Como ya hemos indicado con anterioridad, la legislación sectorial predomina sobre la urbanística, por lo que la simple construcción de una nueva vía de comunicación afecta de hecho a la clasificación y categorización de una

franja de suelo a los lados de esta infraestructura. Esto, a su vez, implica un cambio en los usos permitidos, aunque estos no figuren en la documentación propia del instrumento de planificación urbanística.

La creación de la Red Natura 2000 en las postrimerías del siglo pasado ha puesto de manifiesto el problema de la insuficiente regulación del SNU a través de instrumentos urbanísticos caducos. De hecho, los escasos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de los espacios protegidos aprobados, son las verdaderas herramientas de ordenación y gestión de la parte afectada del SNU en aquellos municipios que cuentan con instrumentos de planificación urbanística desfasados.

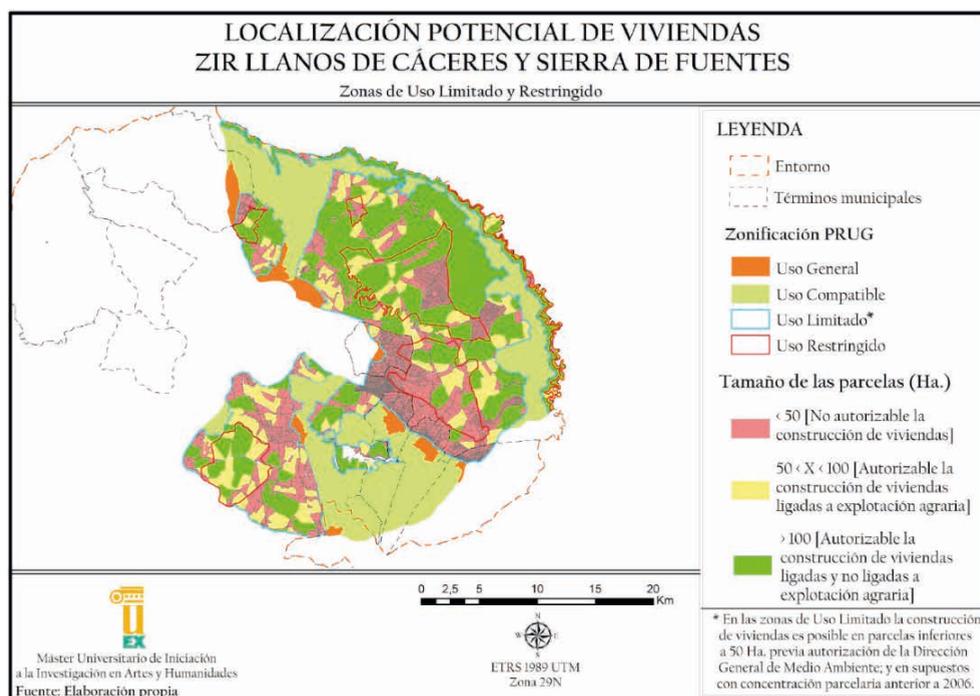


Fig. 4. Determinación de la potencialidad para acoger viviendas en zonas protegidas.  
Fuente: Víctor Jiménez Barrado

#### EXPEDIENTES DE CALIFICACIÓN

El Suelo No Urbanizable es por definición una clase de suelo reservada de la transformación urbanística. Su uso con fines urbanísticos, es y debe ser, una excepción regulada. Por lo tanto, la construcción de una vivienda sobre suelo

rústico, además de adaptarse a las limitaciones que para esta clase de suelo imponga la normativa en vigor, debe pasar obligatoriamente por un procedimiento que dote al terreno afectado de un “valor” urbanístico, habilitándolo así para acoger un uso residencial. A través de la base de datos del Gobierno de Extremadura sobre expedientes de calificación urbanística del SNU y su cartografía asociada, somos capaces de discernir aquellas viviendas construidas sobre suelo rústico que cumplen con la licencia otorgada, aquellas que no (*viviendas ilegales*) y por último, aquellas que carecen de cualquier tipo de licencia (*viviendas clandestinas*).

#### DETECCIÓN DE ILEGALIDADES URBANÍSTICAS

La construcción de viviendas sobre SNU, en función de la categoría de suelo que se trate y las normas de protección que la normativa urbanística y sectorial especifique para ella, puede estar prohibida o al menos limitada. Tras haber discernido mediante la revisión de las ortofotos y el trabajo de campo aclaratorio, qué construcciones sobre SNU están destinadas a vivienda, solo es necesario cruzar la información anteriormente recopilada para lograr un catálogo completo de residencias ilegales o clandestinas.

### **BENEFICIOS DE LA CREACIÓN DE UN CATÁLOGO**

La cuantificación y descripción de este problema supone una denuncia al hecho como tal. El desinterés prolongado hacia el fenómeno ha sido transformado por la ciudadanía en una sensación de impunidad generalizada, que ha propiciado una multiplicación del mismo en los últimos años. La elaboración de un catálogo completo y actualizado, que contemple todas las vertientes del problema, nos permitirá elegir cuáles son las soluciones adecuadas para cada enclave en concreto.

La urbanización ilegal del SNU tiene diversas implicaciones negativas, las cuales sobrepasan la indisciplina urbanística. La construcción de viviendas ilegales, además de vulnerar la Ley, implica una serie de riesgos asociados de diversa índole. En primer lugar, de tipo urbanístico ya que el crecimiento descontrolado de viviendas está fuera del concepto moderno de urbanismo, basado en el plan como base sobre la que planificar el desarrollo edificatorio en razón a criterios demográficos, económicos, espaciales, etc..., para garantizar, de este modo, unos niveles mínimos

de habitabilidad. En segundo lugar, tiene implicaciones económicas, en primera instancia sobre el municipio en el que se ubican, ya que no aportan riqueza a la localidad por la vía de los impuestos. En tercer lugar, tenemos la evidente vertiente ambiental y patrimonial, mucho más acusada en el caso de que las urbanizaciones ilegales afecten a espacios con altos valores naturales o patrimoniales ya declarados. Esto se traduce en la contaminación visual del entorno, pero también en la transformación del medio para dotar de servicios a las viviendas, los residuos generados por su uso y la explotación descontrolada de los recursos. Por último, existen zonas muy peligrosas si atendemos a la posibilidad de que ocurran desastres naturales tales como incendios, riadas, etc, fenómenos que en España están poco cartografiados por la escasez de estudios sobre el territorio. En conjunto, el urbanismo ilegal sobre SNU es un problema de sostenibilidad, vista esta como concepto amplio que engloba todos los anteriormente citados.

El conocimiento y análisis del problema nos obliga, como geógrafos comprometidos con el territorio, a colaborar en la solución del mismo. La legislación vigente nos aporta herramientas para luchar contra la indisciplina urbanística a través de diversos mecanismos.

La legalización de grandes conjuntos de viviendas, aunque problemática por varios aspectos, es una de las vías de escape. Aunque realmente no supone una solución como tal, debemos dotarnos de la suficiente dosis de realismo y evitar planteamientos radicales, ya que existen grandes urbanizaciones ilegales que por ocupar zonas con valores ambientales escuetos, bajos niveles de impacto y alto grado de integración con el entorno, podrían incluirse en un plan de regularización conjunto que aporte las infraestructuras necesarias para clasificarlo como Suelo Urbano o Urbanizable. Sin embargo, la Administración competente no debe dejar que por esta vía escapen aquellos conjuntos que, aun teniendo un impacto notable sobre el entorno, suponen un fuerte grupo de presión sobre el poder político. No debemos olvidar que este proceso no deja de suponer un trato desigual entre propietarios. Para ello, todo expediente de legalización debería acompañar un estudio técnico multidisciplinar que valore las implicaciones positivas y negativas de la regularización, la cual deberá contar siempre con la colaboración de los propietarios de las viviendas que deberán responder a sus responsabilidades corriendo con los gastos de urbanización, evitando que este proceso sea gravoso para la hacienda pública.

En los casos en que por motivos ambientales, económicos, urbanísticos, etc... no sea posible contemplar una legalización de las viviendas, en función de la

gravedad del delito contra el medio ambiente y la ordenación del territorio, la legislación prevé dos posibilidades: por un lado, la imposición de sanciones económicas leves; y, por otro, la imposición de sanciones económicas graves o muy graves, generalmente acompañadas de órdenes de demolición.

La construcción de viviendas ilegales supondrá como mínimo una infracción leve por suponer esta una actividad de relevancia territorial realizada sin contar, o en disconformidad, con el preceptivo proyecto de urbanización, licencia, autorización o informe urbanístico. La multa correspondiente estará comprendida entre 100.000 pesetas (601,01 euros) y 1.000.000 de pesetas (6.010,12 euros).

Los encargados de hacer efectivas estas sanciones variarán según la cuantía de las mismas. De este modo, para infracciones a las que corresponda una multa de hasta 50.000.000 de pesetas (300.506,05 euros) la competencia pertenecerá al Municipio o, en su defecto a la Comunidad Autónoma en sustitución del municipio o por haber incoado e instruido ella el procedimiento. Si la multa tiene una cuantía entre 50.000.001 (300.506,06 euros) y 100.000.000 de pesetas (601.012,10 euros), la competencia pertenece al Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, y por último, si la multa excede de 100.000.000 de pesetas (601.012,10 euros), la será del Gobierno de Extremadura.

La determinación de las cuantías en la legislación extremeña, no garantiza sin embargo su aplicación. Durante mucho tiempo, las presiones políticas así como la toma de decisiones impopulares han frenado a la clase política a la hora de sancionar este tipo de actuaciones. La inacción durante las últimas décadas ha permitido multiplicar este fenómeno, por lo que sancionar una de estas viviendas supondría tener que sancionar el resto de las mismas. Siguiendo las palabras del fiscal Ignacio Rodríguez Fernández, (Martín, 2011), mediante la no imposición de sanciones se ha producido una “legitimación de la ilegalidad”. Según Martín Fernández (2011), este es “el efecto creado ante la negativa por parte de la Administración a ejecutar la sanción correspondiente por incumplimiento de la ley (especialmente la demolición)”.

Ante una clase política guiada por el electoralismo y tan condicionada por la presión de los propietarios de viviendas ilegales en SNU, podría ser conveniente una revisión de estas competencias. Un trato más distante e impersonal con la Administración encargada de las sanciones urbanísticas, como el que ofrece el órgano autonómico, pondría fin a la “incomparecencia sancionadora” de la Administración Local.

## PRIMEROS ESTUDIOS EN EXTREMADURA

La construcción ilegal o clandestina de viviendas en Extremadura es uno de los problemas en materia de planificación y gestión urbana y territorial de mayor importancia para la región. A pesar de ello, la literatura científica carece de estudios centrados en esta temática. A nivel nacional, los principales trabajos se realizaron por la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana, mediante sus respectivas Consejerías de Urbanismo y Ordenación del Territorio en el primer lustro de la década de los 80, y bajo una óptica subjetiva. Desde entonces, el urbanismo en general y el fenómeno estudiado en particular, han sufrido importantes variaciones por lo que estos análisis han quedado desfasados.

En nuestra región, únicamente podemos destacar el trabajo de Carmen Cienfuegos Bueno, publicado en el año 2000 por la entonces denominada Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte, titulado “Campaña de protección del suelo no urbanizable: manual informativo sobre las construcciones en suelo rústico”. Debido al panorama existente, nuestros estudios parten de una base muy inicial, empezando por el análisis a pequeña escala, hasta llegar a una caracterización del fenómeno en general para Extremadura.

De esta forma nacen los dos trabajos previos a la Tesis Doctoral, denominados “Urbanizaciones ilegales en el norte de Extremadura” (2011) y “La vivienda ilegal en la provincia de Cáceres. Casos concretos sobre Suelo No Urbanizable. La ciudad de Cáceres y su entorno” (2012). En ellos se analizan dos espacios concretos de nuestra región, que sufren de forma acusada el problema de la vivienda ilegal aunque con condicionantes muy diferentes. En el primero de ellos se analizan tres enclaves municipales, Coria, Plasencia y Jarandilla de la Vera, con rangos urbanos distintos, pero un común denominador: su gran calidad ambiental y patrimonial. En el segundo de los estudios, se analiza este problema en la heterogénea zona de influencia de Cáceres, una de las ciudades más importantes de Extremadura.

Ambos trabajos, a través del estudio de cada uno de sus casos, nos demuestran la dificultad a la hora de caracterizar el fenómeno mediante un patrón fijo sobre localización, tipología de las edificaciones, uso, impacto ambiental, etc...

La localización, aunque influida en buena parte de los casos por las infraestructuras de comunicación, depende en mayor medida de las condiciones preexistentes del entorno. Un parcelario muy dividido y la presencia de algún

enclave natural determinan la existencia de más o menos viviendas ilegales. Aspectos como la pendiente, limitantes para el desarrollo urbano dentro de la Ley, no suponen un escollo en la proliferación de este tipo de viviendas, como así demuestra el millar de viviendas ilegales que se extienden por la Sierra de Santa Bárbara o las 250 existentes en la Sierra de la Mosca en Cáceres.

La influencia de los cursos de agua sobre la presencia de edificaciones irregulares es notable. De hecho, municipios como Plasencia, Coria, Torreorgaz y, en menor medida, Torquemada, encuentran alrededor de sus cursos fluviales las mayores concentraciones de viviendas ilegales y clandestinas. El valor paisajístico de estos entornos atrae el fenómeno, aunque son sin embargo, los espacios que registran una mayor peligrosidad por el riesgo de avenidas. En ocasiones, las casas se localizan literalmente en el lecho primario del río o instaladas sobre las terrazas fluviales. En municipios como Jarandilla de la Vera, la pendiente de las gargantas y la litología del terreno, unida al régimen de los ríos puede resultar una combinación fatal. Por esta razón, las Administraciones competentes deben actuar de manera inmediata en estos enclaves, siendo la demolición de las construcciones la única solución.

Las vías de comunicación, al igual que hicieron en tiempos pasados, originan nuevos núcleos de población. De este modo, las urbanizaciones surgen a un lado y otro de estas infraestructuras aprovechando las facilidades de movilidad que ofrecen. Ejemplos de ello encontramos en el término municipal de Cáceres, Sierra de Fuentes; y sobre todo, en Arroyo de la Luz. En este último núcleo, la carretera EX-207, de conexión directa con Navas del Madroño, constituye el eje vertebrador de un conjunto de 300 viviendas ilegales.

Por último, debemos mencionar los cinturones de los núcleos urbanos, áreas siempre amenazadas por la construcción ilegal. Estos espacios reúnen un buen número de condicionantes favorables para la proliferación de este tipo de viviendas: cercanía al núcleo, parcelario atomizado, buenas conexiones, facilidad para lograr servicios básicos y, en ocasiones, confusión en torno al límite del SU. Estos crecimientos irregulares, tan comunes, logran desfigurar el contorno de la población. Prácticamente todos los municipios analizados cuentan, en mayor o menor medida, con viviendas ilegales próximas a su núcleo. Un ejemplo claro de ello es Malpartida de Cáceres cuyos extremos Norte, Noreste y Este se encuentran colonizados por las edificaciones al margen de la Ley.

Aunque por número, el gran problema se localiza en los grandes conjuntos de viviendas ilegales, no debemos olvidarnos de las construcciones diseminadas.

Mientras que las urbanizaciones son candidatas a soluciones, como la legalización conjunta, las viviendas aisladas generan un impacto importante, no solo por el número total, sino también por la complejidad de atajar el problema una a una e impedir su ritmo de crecimiento. La vigilancia constante a través del servicio del SEPRONA es fundamental para evitar que una nueva vivienda se edifique y esta suponga el germen de una nueva urbanización. El volumen de actuaciones de este cuerpo de la Guardia Civil, aunque elevado, no se corresponde con la verdadera actividad urbanística ilegal que se desarrolla en el entorno de estudio. La falta de medios, unida a la “mano blanda” que se impone a la hora de sancionar estos delitos debilita su trabajo.

Tras los estudios y trabajo de campo realizados, podemos afirmar que la mayor parte de las viviendas ilegales o clandestinas suponen la segunda vivienda para sus propietarios. Esto significa que su uso es estacional, normalmente en periodos cortos, lo que multiplica la insostenibilidad de estas construcciones. La tipología depende única y exclusivamente de las posibilidades económicas de sus propietarios, y rara vez se ven condicionadas por el entorno.

Ante un fenómeno con características tan variadas es procedente afrontar un estudio a nivel municipal, pero que englobe la región extremeña en su totalidad, por ser este el ámbito en que la legislación urbanística actúa y las Administraciones son competentes.

## CONCLUSIONES

La nueva concienciación ambiental y el rechazo al modo de vida urbano, unido a la popularidad de Extremadura, tan cercana a Madrid, como “pulmón” o comunidad verde de España, han influido notablemente en el desarrollo urbanístico regional. La llegada de efectivos poblacionales durante los períodos vacacionales, protagonizados mayoritariamente por emigrantes o familias de emigrantes retornados, ha jugado un papel trascendental en el desarrollo del problema objeto de estudio.

Mientras nuestros municipios cada vez menguan más demográficamente, poniendo en entredicho su propia sostenibilidad y existencia, su SNU acopia un mayor número de viviendas. Estas construcciones son la respuesta a una fuerte demanda que aboga por la vida “rural” como forma de esparcimiento.

El Gobierno de Extremadura, responsable en la materia, sigue ignorando un problema que multiplica sus implicaciones territoriales, urbanísticas, medioambientales, patrimoniales y sociales, a medida que el número de viviendas aumenta. A pesar de contar con los medios necesarios, la inacción administrativa a todos los niveles ha convertido en normal lo que nuestro ordenamiento jurídico considera delito.

El problema de la vivienda ilegal sobre SNU en Extremadura se puede considerar grave. Aunque no extendido de forma homogénea por nuestro territorio, durante las cuatro últimas décadas han ido proliferando numerosas urbanizaciones ilegales a las que rara vez se ha hecho frente. Estas se localizan preferentemente en espacios cercanos y bien comunicados con los núcleos urbanos, aunque una vez dentro de las mismas, los caminos puedan ser de tierra y las infraestructuras altamente deficientes. Esto contrasta con el alto nivel de equipamiento de algunas casas.

Las viviendas aparecen diseminadas o formando grupos denominados "urbanizaciones", a pesar de que ni por infraestructuras básicas obligadas, ni por fisonomía, ni por servicios comunes se puedan considerar como tales. En el primero de los casos, las posibilidades de legalización de la vivienda pasan por que cumpla escrupulosamente todos los requisitos que marca la Ley para iniciar el proceso; mientras que en segundo caso, dependiendo de la magnitud y los terrenos afectados, se puede afrontar una legalización conjunta. Por lo tanto, estos últimos se benefician de la presión ejercida por el grupo y la posibilidad de dotar de infraestructuras comunes a aquellas viviendas que están más próximas.

De este modo, el verdadero problema en Extremadura lo encontramos en aquellos espacios caracterizados por un parcelario muy atomizado donde las viviendas se multiplican rápidamente, como setas por "contagio", fruto de la sensación de impunidad generada. Por regla general, estas zonas, dedicadas anteriormente a servir como pequeñas explotaciones agrícolas o ganaderas, se encuentran muy cercanas a los núcleos urbanos. Por ello, es necesario detectar la creación de urbanizaciones en su fase inicial para así evitar que se extiendan. Actualmente, la crisis económica y financiera ha detenido el ritmo de crecimiento de estas urbanizaciones, puesto que mayoritariamente constituyen segundas residencias.

En el contexto regional, los espacios más afectados por este problema son los municipios del Norte de Extremadura, de mayor calidad en su patrimonio natural, las zonas de regadío y los núcleos urbanos económicamente más

desarrollados, así como sus áreas de influencia. Sin embargo, esto no evita que existan algunas concentraciones de viviendas en enclaves aislados, cuya existencia tiene difícil justificación.

Las zonas de mayor valor paisajístico, así como los entornos de cursos y láminas de agua son espacios afectados por la construcción de viviendas ilegales. Por suerte, la afección de este problema a los Espacios Naturales declarados podemos considerarla moderada en nuestra región. Sin embargo, debemos mantener la vigilancia sobre ellos para evitar que las construcciones se extiendan como en otras zonas. Un alto porcentaje de la superficie total de Extremadura está protegida. Sin embargo, la delimitación de estos espacios carece a veces de criterios científicos, lo que contribuye a un sobre-proteccionismo que en nada favorece el desarrollo socioeconómico de estos territorios. La redefinición de estos espacios atendiendo a sus valores naturales y la creación de todos los instrumentos de gestión sigue siendo tarea pendiente en nuestra Comunidad Autónoma.

Atendiendo a las características y estado actual del problema, la Comunidad Autónoma debe plantearse iniciar la revisión de la legislación urbanística vigente para que esta se adapte a las características territoriales de nuestra región y solucione los estancados problemas de planificación y gestión. Por otro lado, debería hacer efectivas las sanciones impuestas para restablecer la disciplina urbanística, cortando la hemorragia de una herida que ellos mismos han generado por su pasividad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benítez Aguado, E.: “Deslinde y amojonamiento de términos municipales”. *CT Revista del Catastro*. 2007; 60: 91-107.
- Campesino Fernández, A. J.: “Planeamiento urbanístico democrático. Generaciones de Planes”. En: Corchero, M.: *Derecho Urbanístico de Extremadura*. Pamplona: Thomson Aranzadi y Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, 2007, 688.
- Cienfuegos Bueno, C.: *Campaña de protección del suelo no urbanizable: manual informativo sobre las construcciones en suelo rústico*. Mérida: Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes, 2000.
- Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.: *Urbanizaciones ilegales. Catálogo y Programa de actuación*. Madrid: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, 1984.
- Delgado Viñas, C.: “Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los Espacios Naturales Protegidos”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 2008; 40.

- De la Cruz Mera, Á.: “La vivienda en el campo: ¿Una especie en extinción?”. *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, 2011; 20.
- Excma. Diputación Provincial de Valencia.: *Urbanismo y Medio Rural. Valencia: La vivienda ilegal de segunda residencia*. Valencia: Diputación Provincial de Valencia, 1983.
- Fajardo de la Fuente, A.: “La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales”. *Amigos de los museos de Osuna*, 2003; 7.
- Giménez Ferrer, J. M.: “La consideración del Suelo No Urbanizable en el actual marco urbanístico de aplicación en el estado español: discrecionalidad municipal y riesgo de avenidas”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2003; 24.
- Martín Fernández, C. S.: “El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009)”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2011; 22.
- Mérida Rodríguez, M. y Lobón Martín, R.: “La integración paisajística y sus fundamentos. Metodología de aplicación para construcciones dispersas en el espacio rural”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2011; 32.
- Rengifo Gallego, J.I. y Jiménez Barrado, V.: “Conservación de espacios y raya luso-extremeña: una asociación bien avenida”. En: AA.VV.: *Turismo de Frontera (II). Oferta y demanda turística en la Raya ibérica*. Cáceres: CopeGraF, s.l., 2014, 341.
- Reula Sanz, L.M. y Gavilán López, J.: “El urbanismo ilegal en el suelo rural, tratamiento legal y regularización”. *Práctica urbanística*, 2011; 14.



ISBN 978846084615-4



9 788460 846154

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

