



Las parcelaciones ilegales en España: expansión y efectos de un *urbanismo irregular* en el entorno de la ciudad reglada

David López Casado¹; Alfonso Mulero Mendigorri²

Recibido: 9 de abril del 2021 / Enviado a evaluar: 13 de abril del 2021 / Aceptado: 20 de abril del 2022

Resumen. El fenómeno de las parcelaciones ilegales, tal como es entendido en esta investigación, tuvo su etapa de especial incidencia en España entre los años setenta y primeros noventa, permaneciendo activo hasta la actualidad. Aunque se vio frenado y, en determinados casos reconducido, la huella de estos procesos desarrollados al margen del planeamiento aún sigue afectando a las estructuras territoriales donde se localizan. Partiendo de la conceptualización del fenómeno, se hace una actualización del mismo a partir de su evolución en cuatro regiones del país, analizando los trabajos elaborados para su cuantificación y caracterización, así como la respuesta que han dado las administraciones regionales para abordar su control. Las principales conclusiones apuntan a que la persistencia del fenómeno está derivando en una creciente conflictividad social además de importantes impactos territoriales y ambientales.

Palabras clave: Urbanizaciones ilegales; dispersión urbana; impacto ambiental; impacto territorial; conflicto social.

[en] Illegal subdivisions in Spain: expansion and effects of irregular urban planning in the regulated city environment

Abstract. The phenomenon of illegal allotment, as it is understood in this research, had its stage of special incidence in Spain between the seventies and the first nineties, remaining active until today. Although it was slowed down and, in certain cases, redirected, the footprint of these processes developed outside of planning still continues to affect the territorial structures where they are located. Starting from the conceptualization of the phenomenon, an update is made of it based on its evolution in four regions of the country, analyzing the works prepared for its quantification and characterization, as well as the response that regional administrations have given to address its control. The main conclusions suggest

¹ Universidad de Sevilla (España).
E-mail: dlopez19@us.es

² Universidad de Córdoba (España).
E-mail: gt1mumea@uco.es

that the persistence of the phenomenon is leading to growing social conflict as well as significant territorial and environmental impacts.

Keywords: Illegal allotment; urban sprawl; environmental impact; territorial impact; social conflict.

[fr] Lotissements illégaux en Espagne: expansion et effets de l'urbanisme irrégulier dans l'environnement urbain réglementé

Résumé. Le phénomène des colis illégaux, tel qu'il est compris dans cette recherche, a eu son stade d'incidence particulière en Espagne entre les années 60 et le début des années 90, restant actif jusqu'à aujourd'hui. Bien que ralenti et, dans la plupart des cas, réorientée, la trace de cet urbanisme s'est développée en dehors de la planification et le système juridique continue d'affecter les structures territoriales où il se situe. Partant de la conceptualisation du phénomène lui-même et de ses caractéristiques, une mise à jour en est faite à partir du processus de développement suivi dans quatre régions du pays, analysant les travaux menés pour sa quantification et sa caractérisation, ainsi que la réponse que les administrations ont donnée pour aborder leur contrôle. Les principales conclusions suggèrent que la persistance du phénomène conduit à un conflit social croissant ainsi qu'à des impacts territoriaux et environnementaux importants.

Mots clés: Colis illégaux; dispersion urbaine; impact environnemental; impact territorial; conflit social.

Cómo citar. López Casado, D. y Mulero Mendigorri, A. (2022): Las parcelaciones ilegales en España: expansión y efectos de un *urbanismo irregular* en el entorno de la ciudad reglada. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 42(1), 157-182.

Sumario. 1. Introducción. 1.1. Diversidad de perspectivas en el debate entre ciudad dispersa y ciudad compacta. 1.2. Parcelaciones ilegales: producción informal del espacio urbanizado. 2. Objetivos, metodología y fuentes. 3. La impronta territorial de las parcelaciones ilegales en España: algunos ejemplos significativos a escala regional. 3.1 Comunidad Autónoma de Cataluña. 3.2. Comunidad de Madrid. 3.3. Comunidad Autónoma de Aragón. 3.4 Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. Viejos procesos, nuevos problemas: conflictividad social e impacto territorial y ambiental en las parcelaciones ilegales. 4.1 Conflictividad social. 4.2 Impactos territoriales y ambientales. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía. 7. Normativa y fuentes administrativas.

1. Introducción

Uno de los aspectos que quizás haya caracterizado mejor el crecimiento reciente de gran parte de las ciudades desde el punto de vista de su morfología, ha sido el de la dispersión, ampliamente abordado por la literatura científica. En realidad, este asunto abarca varias cuestiones de interés, como la velocidad con la que se ha producido, la cada vez mayor extensión de suelo y otros recursos naturales comprometidos por la urbanización y, en definitiva, el cambio acelerado en los paisajes del entorno de las ciudades. Todo ello ha generado un interesante debate que trata de contraponer el modelo tradicional de ciudad compacta mediterránea al de ciudad dispersa.

En el anterior contexto, es preciso tener presentes las dificultades asociadas a la identificación del origen -planificado/orgánico, legal/ilegal- de unos crecimientos urbanos que han ido colonizando el territorio a partir de localizaciones más o menos alejadas de los límites de la ciudad. Esto es especialmente relevante porque en el

conjunto de las heterogéneas piezas que forman parte de los sistemas urbanos dispersos cabe diferenciar a las denominadas *parcelaciones ilegales*, objeto nuclear de este artículo. Un tipo de asentamiento urbano cuyas especiales características justifican, como se verá, su análisis individualizado respecto del resto de elementos que forman parte de dichos sistemas.

1.1 Diversidad de perspectivas en el debate entre ciudad dispersa y ciudad compacta

En 2006, un grupo de profesionales vinculados a la ordenación del territorio y el urbanismo promovieron el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (VV.AA., 2006). Aún faltaban dos años para que se produjera el conocido *estallido de la burbuja inmobiliaria*, por lo que el proceso de urbanización y construcción seguía a unos ritmos altísimos. En ese contexto, los promotores del manifiesto estaban llamando la atención, tanto de la sociedad civil como de los poderes públicos, acerca de un modelo desarrollo basado en un uso masivo de un recurso limitado como es el territorio, claramente insostenible desde el punto de vista económico, ambiental, paisajístico o para la calidad de vida de los ciudadanos. Entre las cuestiones que debían ser objeto de limitación y corrección, estaban las relacionadas con los procesos de urbanización inadecuados, como queda expresamente señalado en el punto 5º del decálogo. En éste se aboga por reforzar el papel del planeamiento territorial y urbanístico y, al mismo tiempo, se insta a limitar el uso abusivo del planeamiento de desarrollo que, a pesar de su menor alcance espacial, ha tenido una alta incidencia, materializada en la urbanización masiva, desordenada e inadecuada del suelo rústico (*ibidem*).

De la lectura del *Manifiesto* se infiere la preocupación de sus promotores por la implantación de un modelo de dispersión urbana y de baja densidad, con importantes consecuencias en tres ámbitos bien diferenciados: el ambiental, el de la eficiencia económica y, por último, el relacionado con la calidad de vida de las personas y la equidad social (VV.AA., 2006; Muñiz et al., 2007). En esta línea, Indovina (2007, p. 22) afirma con claridad que en "los territorios difusos, incluida la ciudad de baja densidad, los costes medioambientales en términos de consumo de suelo y energía, contaminación, etc., son superiores a los de la ciudad concentrada" (*ibidem*, p. 22), a los que se añaden los estrictamente económicos para las administraciones. Y junto a ello recuerda que esta forma de extensión de la ciudad, además de ser menos sostenible, plantea una situación paradójica: "desde el punto de vista de los individuos, se puede afirmar que la huida, por motivos económicos, medioambientales, sociales y psicológicos, de la insostenibilidad de la condición urbana concentrada hacia un escenario de campo urbanizado no soluciona el problema, básicamente porque, al mismo tiempo se producen nuevas situaciones negativas: movilidad en aumento, aislamiento, falta de servicios, etc." (*Ibidem*, p. 21). En esta idea profundiza Gaviria (1997, p. 134) para quien hemos hecho unas ciudades muy compactas y, en cierto aspecto, muy interesantes o muy urbanas, y muy animadas; y, por tanto, se trata de un modelo de ciudad que es bueno, es compacto y denso, incluso a la larga, el día que de

verdad escasee la energía, son ciudades de consumo energético bajo que funcionarán muy bien. Pero, además, advierte que una de las consecuencias de estos modelos -se refiere al de ciudad dispersa- es que la casa individual está haciendo desaparecer la ciudad. Por su parte, Muñoz, (2007, p. 75) sostiene que la ciudad dispersa representa un tipo de urbanización mucho más insostenible que el modelo de ciudad densa y compacta frente al que se presenta como vía alternativa, y ello no sólo por los impactos ambientales a que se asocia, sino también por una serie de riesgos de tipo social y cultural relacionados con la mínima complejidad y la falta de diversidad urbana propias de estas nuevas áreas residenciales.

Sin embargo, como es sabido la literatura en torno al tema recoge también la línea de pensamiento opuesta, en defensa de la ciudad dispersa. Así, por ejemplo, para Fernández (2003, p. 91), la difusión urbana permite equilibrios más adecuados entre servicios, centros de trabajo y áreas residenciales; en primer lugar, porque mejoran las comunicaciones entre estos elementos, disminuyendo el fenómeno de la segregación social propio del modelo territorial tradicional de la concentración urbana y, además, porque, al mismo tiempo, cabe la posibilidad de incluir al mundo rural en el disfrute, sin discriminaciones, de los servicios y equipamientos sociales.

1.2 Parcelaciones ilegales: producción informal del espacio urbanizado

Dentro de las piezas de distinto tipo y configuración que conforman los procesos de dispersión urbana acaecidos fundamentalmente desde los años setenta, surgió un fenómeno que para Nel-lo (2011, p. 95) es "una de las hipotecas más gravosas de cuantas, en el campo de la gestión del territorio, el período franquista legó a las generaciones venideras". Hablamos del conjunto de las parcelaciones ilegales, una forma de producción del espacio urbano caracterizado, entre otras cuestiones, por su desarrollo al margen del planeamiento urbanístico. Por desgracia, las heterogéneas denominaciones que aquéllas han venido recibiendo -urbanizaciones ilegales, parcelaciones clandestinas, urbanizaciones piratas, etc.- han supuesto un importante hándicap para su caracterización y estudio. En este sentido, es cierto que, bajo la denominación de parcelación ilegal, se han situado también otros procesos anteriores en el tiempo y diferentes tanto en sus causas, como en su desarrollo posterior, sobre todo en lo que se refiere a su relación e integración con la ciudad. En efecto, para Capel (1981, p. 105) desde finales del siglo XIX y principios del XX, en las principales ciudades españolas se estaba produciendo la parcelación ilegal de suelos realizados por especuladores que fueron destinados al desarrollo de barrios de autoconstrucción para inmigrantes. Este fenómeno, asociado a la carestía habitacional, dará lugar con el tiempo a la aparición de lo que será caracterizado bajo el término *urbanización marginal* (Busquets, 1999; Solá-Morales, 1974; Solá-Morales et al., 1971).

En contraste con lo anterior, los analizados en el presente trabajo bajo el término *parcelaciones ilegales* son procesos más modernos y diferentes, vinculados en su origen no tanto con la necesidad de vivienda habitual, como con la incorporación a una moda social iniciada en los años 70 -aunque con claros precedentes en los 50 y

60- por las élites burguesas, de proveerse de una segunda residencia y un espacio para el ocio en el entorno rural, y cuya principal fase de desarrollo se produce en los decenios de los setenta y ochenta. Es decir, tanto en su génesis como en su función, el fenómeno estudiado en esta investigación es sustancialmente diferente de los descritos por Capel ya aludidos; pero, además, su posición periférica alejada, en algunos casos, varias decenas de kilómetros de la ciudad, hace que su futura integración en la trama ordenada de aquella sea materialmente imposible. Por el contrario, sí comparten con los anteriores el déficit en cuanto a la dotación de infraestructuras básicas y equipamientos, con el agravante de que la situación periférica antes aludida y, en muchos casos, las deficientes condiciones de accesibilidad, harán que el suministro posterior de dichas infraestructuras sea complejo y costoso, cuando no técnicamente inviable.

El contexto sociopolítico y económico en el que surgen las parcelaciones ilegales - en plena dictadura franquista y crisis económica de los años setenta- supondrá, junto con su gran difusión por las principales ciudades del país, que la casuística en cuanto a algunos de los rasgos definitorios antes aludidos, presente importantes contrastes. En este sentido, frente a la clara vinculación con la segunda vivienda y espacio para el ocio de fin de semana de las que se dio en llamar urbanizaciones de segunda residencia en los municipios del Área Metropolitana de Barcelona (Herce, 1975), en otros casos, como el de la Comunidad de Madrid, Aragón o Andalucía, se pueden encontrar situaciones más diversas vinculadas tanto al deseo de practicar una agricultura a tiempo parcial, como a la necesidad de una vivienda habitual (García-Bellido, 1986). No obstante, las causas que hay detrás de su aparición, rápido desarrollo y difusión territorial son variadas y complejas, y han sido bien descritas en diversos trabajos (entre otros Betrán y Franco, 1994; Comunidad de Madrid, 1984; Ezquiaga, 1983; García-Bellido, 1986). Al respecto, nos parece importante destacar el enfoque que permitiría analizar las parcelaciones ilegales desde la óptica del fracaso del urbanismo implementado bajo las lógicas de las políticas neoliberales dominantes que sistemáticamente dejan de lado aquellas formas de hábitat que no resultan económicamente rentables; así, se ha afirmado que la construcción de ciudad siguiendo el modelo de las parcelaciones ilegales sería un efecto colateral de las políticas capitalistas neoliberales (López, 2020b); políticas que se traducen en la prevalencia del valor de cambio de bienes como los inmobiliarios, frente a su valor de uso (Harvey, 2007; Ortiz, 2012).

2. Objetivos, metodología y fuentes

El objetivo principal de este trabajo es analizar la expansión reciente del fenómeno de las parcelaciones ilegales en España, sus consecuencias principales y la respuesta de los poderes públicos orientada a frenar y/o reconducir el mismo. Atendiendo a la extensión disponible, hemos optado por presentar la difusión, caracterización y heterogeneidad de este asunto a través del análisis de un conjunto de casos regionales significativos y complementarios. Metodológicamente el proceso de selección de los

casos de estudio (Madrid, Cataluña, Aragón y Andalucía) se ha basado en la confluencia en los mismos de tres indicadores que nos parecen esenciales a la hora de valorar las respuestas que las administraciones han dado al fenómeno analizado en las últimas décadas: 1) la aprobación de una normativa específica para el control y encauzamiento del proceso parcelario; 2) la elaboración de algún documento técnico destinado a su cuantificación y caracterización; y 3) la puesta en marcha de algún tipo de campaña publicitaria destinada a sensibilizar e informar a la población sobre las consecuencias negativas de dicho proceso. Una vez seleccionados los ámbitos regionales citados, se ha procedido al análisis de la normativa autonómica emitida, de los documentos técnicos realizados y de las campañas de sensibilización puestas en marcha con la intención de solventar el problema. La utilización de las fuentes jurídicas y documentales se ha visto complementada con el estudio de la bibliografía científica disponible relacionada con las parcelaciones ilegales y con otros procesos más generales de dispersión urbana en los que éstas se inscriben.

3. La impronta territorial de las parcelaciones ilegales en España: algunos ejemplos significativos a escala regional

Como ya se ha indicado, el fenómeno de las parcelaciones ilegales tiene su período de desarrollo máximo entre los años sesenta y noventa del siglo pasado. Ello, debido a diversas ventajas y facilidades iniciales, que hicieron que este tipo de asentamientos tuviera una gran aceptación y demanda entre amplios sectores de las clases medias y trabajadoras de la población. Tanto es así que hoy se considera un gran desafío territorial y sociodemográfico en distintas autonomías. La preocupación por este tipo de procesos irregulares se ha traducido en la elaboración continuada de un cierto número de trabajos técnicos encaminados a su cuantificación y caracterización, así como en la puesta en marcha de normativas específicas para abordar algunas de sus vertientes (Campesino y Jiménez, 2018; López, 2020a). En términos generales, puede afirmarse que la extensión y consolidación del problema ha obedecido en unos casos a la falta de compromiso de las administraciones públicas concernidas y, en otros, a la propia complejidad del proceso (Ezquiaga, 1983; García-Bellido, 1986) que ha hecho insuficientes las iniciativas político-administrativas emprendidas para encauzarlo.

Para ilustrar correctamente el alcance de estas cuestiones, se ha optado por hacer un repaso del proceso parcelario en cuatro importantes comunidades autónomas. Es preciso recordar aquí que otras autonomías también han puesto en marcha iniciativas normativas en torno al tema -por ejemplo, Murcia, Asturias, Canarias o las Islas Baleares-; sin embargo, lo han hecho en el contexto de leyes de carácter más genérico. Las cuatro que aparecen en la tabla 1 cumplen los requisitos enumerados arriba, con la salvedad de Cataluña que, aunque no se adapta en su totalidad, ha sido seleccionada por su condición de región pionera en el intento de frenar y reconducir esta problemática.

Tabla 1. Síntesis de los marcos normativos relacionados con las parcelaciones ilegales de las regiones españolas seleccionadas, con identificación de la fecha/s del inventario y del inicio de las campañas de sensibilización.

Comunidad Autónoma	Año	Disposición	Inventarios (Fechas)		Inicio de las campañas de sensibilización
Andalucía	2012	Decreto 2/2012, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía	1988	2006	1986
	2019	Decreto-Ley 3/2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía			
Aragón	1995	Decreto 77/1995, que regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística	1988	2015	1983
Cataluña	1981	Ley 9/1981, sobre Protección de la Legalidad Urbanística	1972*	2015	-
	2009	Ley 3/2009, de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficit Urbanísticos			
Madrid	1984	Ley 4/1984, sobre Medidas de Disciplina Urbanística	1984	-	1982
	1985	Ley 9/1985, especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid			

*Solo Región Metropolitana de Barcelona

Fuente: García-Bellido, 1986; DGU, 1992 y elaboración propia.

3.1 Comunidad Autónoma de Cataluña

Según los datos disponibles, el de Cataluña es el primero de los casos en que el fenómeno de las denominadas *urbanizaciones clandestinas o ilegales* (Parlamento de Cataluña, 1981) se ha podido documentar ya desde mediados de los años setenta (Herce, 1975) y prácticamente hasta la actualidad, ahora bajo el término de *urbanizaciones de baja densidad* (Nel·lo, 2011).

A pesar de que no ha sido posible localizar información que permita la cuantificación del fenómeno para el conjunto regional, sí existen datos sobre el Área Metropolitana de Barcelona para 1972³ (Caralps, 1983; Ezquiaga, 1983; Herce et al., 1979; Herce, 1975). Algunas de estas publicaciones hacen referencia a que, en dicho ámbito y hasta esa fecha, existían un total de 470 urbanizaciones, de las cuales tan solo 101 “gozaban de legalidad urbanística” (Herce, 1975, p. 46-47). En términos

³ Aunque el ámbito territorial del trabajo no abarque el total regional, los datos que se ofrecen pueden servir para conocer, aunque parcialmente, el alcance del fenómeno.

superficiales, el alcance de las que se desarrollaban ilegalmente era mucho mayor, dado que, de las más de 19.000 hectáreas comprometidas por urbanizaciones de este tipo, sólo 3.700 estaban amparadas por los preceptivos Planes Parciales de Ordenación; es decir, el 18% del total (*ibidem*). Lo anterior, supone que, en el decenio de los años setenta, en el Área Metropolitana de Barcelona existían 369 urbanizaciones ilegales, ocupando una superficie superior a las 15.000 ha. Por otro lado, Caralps (1983, p. 115) señala que "un estudio fiable, de mediada la década de los setenta, cifraba las urbanizaciones sin cobertura jurídica en Cataluña en más de cuatro mil". Añade este autor que, por tales, hay que entender aquellas urbanizaciones que no están amparadas por un Plan Parcial definitivamente aprobado (*ibidem*). Pero, además, continúa, a partir de un muestreo realizado "el pasado mes de junio se constató que el 70% de las urbanizaciones que en esos momentos estaban [...] sujetas a expedientes de disciplina urbanística, se ubicaban en suelo rústico o no urbanizables y el resto en suelo de reserva urbana o urbanizable" (*ibidem*). Es decir, la inmensa mayoría de las urbanizaciones de segunda residencia eran ilegales.

Figura 1. Fragmento de uno de los folletos publicitarios de una urbanización de la zona metropolitana de Barcelona.

- CORBERA -

LANZAMIENTO - FINCAS RUSTICAS

Por el precio de una pequeña parcela adquiera una finca rústica: 50.000 pl. a



3
Ptas.

VISITENOS.- Encontrará calles abiertas, aborilladas y asfaltadas, instalación agua y luz en la finca.

COMPRUEBELO.- No tenemos competencia en la zona. Nuestra seriedad y solvencia se la atestiguarán nuestros propios clientes.

INFORMESE.- En "Can Margarit" entrando por Corbera o en "Can Llopart" entrando por San Andrés de la Barca, todos los días. En Barcelona al teléfono 203 94 59.

**GRANDES FACILIDADES DE PAGO
TAMBIEN CONSTRUIMOS SU CHALET SI LO DESEA**

LANZAMIENTO 2.º POLIGONO

¡ Masia Can Margarit !



A 20 Km. de BARCELONA
A 400 m. de CORBERA
Autobús cada 1/2 hora
Luz - Teléfono
Agua de compañía
Solares desde 20.000 pím.²

LOS MEJORES
PRECIOS DE LA ZONA
¡¡10 ptas. plm²!!

LE FACILITAMOS LA CONSTRUCCION DEL CHALET

Manuel Girona, 16. 1.º. 2.º Tel. 203 94 59
Deseo ser informado sin compromiso alguno
NOMBRE _____
Dirección _____
Población _____ Tel. _____

CIUDAD JARDIN

CAN ARTIGAS

**A 25 Km. de
BARCELONA**

**EN LLISSÉ DE MUNT
EN EL CORAZÓN DEL VALLÉS**



Fuente: Vázquez Montalbán, 1973, p. 1.

Con el objetivo de evitar la proliferación de este tipo de asentamientos, la comunidad autónoma aprobó la Ley 9/1981, relativa a la protección de la legalidad

urbanística (Parlamento de Cataluña, 1981). En esencia, los objetivos de la ley eran dos: frenar el avance de las urbanizaciones que se venían desarrollando sin estar amparadas en el preceptivo planeamiento definitivamente aprobado y, en segundo lugar, reconocer "la ineludible consideración de su existencia y la concurrencia de circunstancias objetivas que podrían justificar su integración en el proceso urbano legal". Su ámbito de aplicación era, según el propio texto, el de "estas urbanizaciones desarrolladas en la clandestinidad o, mejor dicho, en la ilegalidad". Por tanto, la administración autonómica, consciente de la existencia de un problema de escala regional, se dota de un instrumento que le permita trabajar en dos direcciones diferentes pero complementarias. En cualquier caso, resulta crucial la puesta en marcha de una política de disciplina urbanística decidida a frenar y sancionar aquellas otras urbanizaciones que fueran incompatibles con los valores del territorio donde se ubicaban, y servir de medida disuasoria para evitar la aparición de nuevas urbanizaciones ilegales. Tal vez uno de los aspectos más llamativos de la norma sea su afán por controlar todas las vías posibles que hagan proliferar este tipo de actuaciones. Así, el artículo 22 regula el contenido de los folletos publicitarios dedicados a la promoción y venta de parcelas en este tipo de asentamientos (Figura 1), llegando a señalar que estos deberán ser fiscalizados por la administración local con carácter previo a su puesta en circulación.

En 2009, casi 30 años después de la entrada en vigor de la ley comentada, se aprobó un nuevo texto legal con el objetivo de tratar de solucionar los déficits de infraestructuras que aún tenían estas urbanizaciones (Parlamento de Cataluña, 2009). En este sentido, el ámbito de aplicación de dicha ley se dirige, fundamentalmente, a aquellas urbanizaciones de carácter mayoritariamente residencial implantadas en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956 -estatal- y la de Protección de la Legalidad Urbanística de 1981 de Cataluña. Es decir, las urbanizaciones ilegales de segunda residencia desarrolladas en los decenios de los sesenta y setenta, de cuya existencia y consecuencias de todo tipo, habían advertido, entre otros, los autores que se vienen citando. Así, el preámbulo de la ley de 2009 recoge que la implantación de una parte importante de las urbanizaciones de segunda residencia se desarrolló sobre suelos inadecuados para la urbanización y, además, "respondían a un modelo de uso del territorio, caracterizado por la baja densidad y el uso extensivo, que en la actualidad es obsoleto"; y lo que es más importante, "tiene unos costes ambientales, económicos y sociales extraordinariamente elevados".

3.2. Comunidad de Madrid

En febrero de 1984 la Asamblea de Madrid aprobó una Proposición no de Ley por la que se solicitaba de la Consejería con competencias en la materia, "la elaboración de un Catálogo de Urbanizaciones Ilegales, así como de un programa de actuación sobre dichas urbanizaciones" (Ley 9/1985). En octubre de ese año se publicaba el citado documento, dividido en dos volúmenes: el *Catálogo de Urbanizaciones Ilegales* (Comunidad de Madrid, 1984a) y el *Programa de Actuación sobre las Urbanizaciones Ilegales Catalogadas* (Comunidad de Madrid, 1984b), cuyos

resultados daban una idea del alcance del fenómeno: 107 urbanizaciones ilegales con un total de 7.571,3 hectáreas, alrededor de 20.000 parcelas, sobre las que había construidas, o en fase de construcción, en torno a 5.000 viviendas.

Figura 2. Imagen de la campaña publicitaria llevada a cabo en 1982 por la Comunidad de Madrid contra la proliferación de parcelaciones ilegales.



Fuente: García-Bellido, 1986, p. 13

El Programa de Actuación recogía que los objetivos eran "el respeto a la legalidad urbanística [...] y la recuperación y salvaguarda de los terrenos de alto valor agrario, ecológico y paisajístico" (ibidem, p. 101); pero también, la corrección de las consecuencias que las urbanizaciones tenían sobre su entorno territorial. Concluía el documento estableciendo las medidas que deberían adoptarse según el tipo de urbanización y formulando las propuestas para afrontar la problemática, entre las cuales se instaba a la Consejería competente a elaborar un proyecto de ley de tratamiento de estos asentamientos. En diciembre de 1985, apenas un año y medio después de presentada la Proposición no de Ley, se publicaba la Ley Especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid (Ley 9/1985). Parece lógico pensar que existía una clara voluntad política de enfrentar el problema, frenarlo y reconducirlo, esto último en un doble sentido: legalizando

aquellas urbanizaciones que fuera posible y demoliendo las que no lo eran, restituyendo el suelo a su estado original.

De manera paralela, la administración regional puso en marcha una campaña publicitaria (*vid.* Figura 2) dirigida a la sensibilización tanto de la población como de los poderes políticos ante los daños ambientales, paisajísticos y territoriales que este tipo de actuaciones podían suponer; además se pensaba que esta contribuiría a la prevención de posibles fraudes y podría ayudar al control y/o paralización de tales actuaciones (García-Bellido, 1986). Más allá de otras consideraciones, interesa destacar la decisión de la Asamblea de tratar el fenómeno a escala regional y, en consecuencia, adoptar la medida de asumir las competencias en materia de disciplina urbanística, aunque solo en los suelos ocupados por urbanizaciones ilegales, sustrayendo dicha competencia de la esfera municipal. Qué duda cabe que tal decisión pudo coadyuvar a una aplicación más efectiva de las medidas disciplinarias, dada la gran carga social que tiene el fenómeno y su capacidad para influir en las decisiones de los regidores de las corporaciones locales. De hecho, es muy posible que esta medida explique la regularización, en un período de tiempo de apenas cuatro años, de casi el 60% de las parcelaciones ilegales catalogadas, equivalentes al 55% de la superficie afectada por estos procesos (DGU, 1992, p. 7).

3.3. Comunidad Autónoma de Aragón

Betrán y Franco (1994, p. 14) señalan que en 1988 la Diputación General de Aragón elaboró un "Catálogo de parcelaciones clandestinas [...] que excluía las pertenecientes a los términos municipales de las capitales de provincia y limitaba el resto de las reseñas a los casos más evidentes". A pesar de estas limitaciones, apoyándose en trabajos previos (Diputación General de Aragón, 1988; Sancho, 1989), dichos autores pudieron elaborar un censo de parcelaciones ilegales de los municipios más afectados. Los datos del estudio arrojaban los siguientes resultados: 213 parcelaciones ilegales, en las que existían 8.451 parcelas, que ocupaban una superficie de 1.854,73 hectáreas. Además de otras cuestiones, el trabajo aborda aspectos de gran interés para la caracterización del problema. Por ejemplo, pone de manifiesto cómo, para el caso aragonés, existía una clara relación entre las parcelaciones ilegales y las clases sociales medias y bajas, siendo a estas, a las que, de manera mayoritaria, iba dirigida la oferta de este tipo de parcelas.

Los trabajos realizados por la administración regional aspiraban esencialmente a dimensionar el fenómeno como paso previo a la elaboración del Proyecto de Ley para su tratamiento jurídico (Tejedor, 1996, p. 321). Bajo el nombre de *Ley Especial de Parcelaciones Ilegales de Aragón*, el texto propuesto recogía tres fórmulas para encauzar la problemática, similares a las implementadas en otros territorios: 1) considerar las parcelaciones ilegales como núcleos de población en suelo no urbanizable; 2) el cambio en la clasificación del suelo para su integración en el modelo urbano del municipio a través de los procedimientos ordinarios establecidos en la legislación estatal; y 3) la erradicación de la parcelación y la reposición del suelo a su estado previo (*ibidem*, p. 322). Sin embargo, la ley no llegó a materializarse.

En su lugar, se aprobó el Decreto 77/1995 sobre Planes Especiales de Regularización Urbanística (Cortes de Aragón, 1995). A pesar de tener un alcance jurídico menor, se pretendía abordar algunas de las cuestiones que recogía el borrador del proyecto de ley citado. Por este motivo, Tejedor (op. cit. p. 320 y ss.) señala que se extralimitaba en su capacidad regulatoria, además de contravenir ciertos preceptos de la legislación básica estatal. En definitiva, y a pesar de estos inconvenientes, también en Aragón la administración trató de abordar el problema desde un momento relativamente temprano; primero, elaborando un documento de trabajo para dimensionarlo desde sus diferentes vertientes y, una vez concluido éste, tratando de implementar un texto normativo que permitiera emprender su reconducción a través de diferentes fórmulas.

3.4 Comunidad Autónoma de Andalucía

Al igual que las anteriores autonomías, Andalucía contó con un inventario de parcelaciones ilegales elaborado en los años ochenta. El resultado de este trabajo puso de relieve la considerable extensión del fenómeno en el conjunto de la región, identificándose entonces 857 parcelaciones ilegales, que ocupaban una superficie de algo más de 24.000 hectáreas, sobre las que había construidas casi 30.000 edificaciones; el número total de parcelas era de 70.252 (DGU, 1992, p. 29 y ss.). Las actualizaciones posteriores de este documento en 2003 (DGOTU, 2004) y en 2009 (DGIOTUI, 2009 & DGU, 2009) no hacen sino constatar que, lejos de frenarse, el fenómeno ha seguido creciendo y consolidándose. De hecho, aún se siguen produciendo hasta nuestros días denuncias contra el desarrollo de nuevos asentamientos de estas características (Láinez, 2020). Con todo, la sucesión de trabajos de este tipo realizados por la administración regional, junto con las campañas de sensibilización llevadas a cabo (*vid.* Figura 3) -la última aún vigente (Consejería de Agricultura, 2020)-, evidencian la preocupación por atajar y controlar la problemática.

Frente a los casos de Cataluña y, sobre todo, Madrid, los inventarios andaluces no fueron seguidos de iniciativas normativas para el abordaje del fenómeno. En efecto, habrá que esperar hasta 2012 para que la región se dote de un texto legal específicamente destinado al tratamiento de estos procesos (Parlamento de Andalucía, 2012), documento que será derogado por el actualmente vigente desde 2019 (Parlamento de Andalucía, 2019), un texto que representa un giro sustancial -y más permisivo- en el tratamiento del fenómeno parcelario. En primer lugar, porque desaparece toda referencia al término parcelación, sea urbanística, ilegal o de cualquier tipo, que ahora pasa a denominarse *agrupación de edificaciones* (artículo 2.b), definida como el "conjunto de edificaciones próximas entre sí que requieren infraestructuras y servicios comunes". Pero, además, porque las edificaciones construidas al margen del planeamiento, sin licencia y en contra de la legislación urbanística pasan a denominarse *edificaciones irregulares* (artículo 2.d). Al respecto, tanto en el preámbulo como en la parte dispositiva (artículo 1.1) se insiste en que la motivación que mueve a la administración es la necesidad de la "adecuación ambiental y territorial [...] con la finalidad de satisfacer el interés general que

representa la preservación del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales afectados: suelo, agua y energía".

Figura 3. Imagen de la campaña publicitaria llevada a cabo en 1985 por la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la proliferación de parcelaciones ilegales.



Fuente: García-Bellido, 1986, p. 13.

Huelga insistir en que la *regularización* de las más de 300.000 edificaciones irregulares (Parlamento de Andalucía, 2019) siguiendo estas premisas, podría solventar diversos problemas, pero seguramente la consolidación y permanencia de las mismas no contribuirá a la preservación del medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje.

4. Viejos procesos, nuevos problemas: conflictividad social e impacto territorial y ambiental en las parcelaciones ilegales

El largo proceso de desarrollo de las parcelaciones ilegales en España ha derivado en la existencia de situaciones bien contrastadas en las regiones analizadas. De este modo, como apunta Nel-lo (2011, p. 82), aunque muchos de estos asentamientos consiguieron incorporarse al planeamiento urbanístico municipal, encauzando así su

legalización, otro número muy importante no lo ha logrado, dando paso en la mayoría de los casos a un agravamiento de su situación y de sus carencias iniciales. Sobre todo porque, en el contexto de las dinámicas que han caracterizado el crecimiento reciente de las principales aglomeraciones urbanas, este tipo de asentamientos -vinculados esencialmente a un ocio estacional o de fin de semana- han pasado a convertirse en primeras residencias (*ibidem*) y, evidentemente, sus limitaciones en materia de infraestructuras, servicios básicos y accesibilidad adquieren en estos casos una dimensión mayor.

Como consecuencia de lo anterior, en los últimos años han ido aflorando una serie de problemas/conflictos de diversa índole, que tienen en común su vinculación directa con el fenómeno parcelario, manifestándose en aquellos lugares donde el vigor del mismo ha sido persistente en el tiempo. Con independencia del debate que se pudiera plantear entre el modelo de ciudad compacta frente al disperso, para Muñiz y García (2013, p.190) existe un elevado consenso sobre los costes que comporta la dispersión urbana; siendo los más significativos de índole social, medioambiental y territorial. Dado que se trata de conflictos comunes que afloran en las parcelaciones ilegales de las regiones estudiadas, se ha creído oportuno exponerlos temáticamente, aportando algunos ejemplos concretos. Las ilustraciones que se acompañan se circunscriben esencialmente a Andalucía, ámbito en el que los autores vienen desarrollando sus trabajos de campo.

4.1 Conflictividad social

Desde un punto de vista social, son frecuentes los conflictos relacionados con la segregación y limitada movilidad de los colectivos con menor renta o determinadas edades (personas mayores y jóvenes). Al respecto, se ha señalado que la ciudad dispersa, "al funcionar sobre un modelo de movilidad basado en el uso del transporte privado, limita las posibilidades de aprovechar lo que ofrece (ofertas de empleo, ofertas lúdicas, etc.) a las personas con una movilidad limitada" (Muñiz *et al.* 2007, p. 139). No obstante, el alcance del problema es más profundo. Recordemos, por ejemplo, que para Rueda (1998, p. 11) queda claro que los propósitos que guían la construcción de la ciudad actual no tienen como prioridad el aumento de la complejidad de esta, en el sentido de "aumentar la probabilidad de contactos, intercambios y comunicación". Se trata de unos atributos que son "la esencia de la ciudad y a la que tendría que guiar su construcción" (*ibidem*). Por tanto, la existencia de una adecuada red de espacios públicos dotados de zonas para el peatón, parques y plazas, hace que se fomente la sociabilidad, como uno de los principales rasgos del individuo.

Desde esta perspectiva, es sabido que la mayor parte de las parcelaciones ilegales surgidas en las etapas iniciales -hoy en su mayor parte consolidadas como ámbitos de residencia habitual- adolecen de los anteriores déficits y particularmente de la inexistencia de espacios públicos (al menos de parques y plazas), junto con un mal estado general del viario, carente con frecuencia incluso de Acerados para peatones (*vid.* figura 4). A todo ello, habría que sumar la falta de dotaciones públicas que

faciliten las actividades comunitarias. En general, la caracterización de las parcelaciones ilegales contenida en los informes técnicos regionales que se vienen comentando, refuerzan las conclusiones de los trabajos que acabamos de citar y, en concreto, respecto del aislamiento personal, la segregación social y los problemas de movilidad de un amplio sector de las personas que habitan esos espacios.

Figura 4. Dos parcelistas de edad avanzada caminan por el interior de una parcelación ilegal de Córdoba-España.



Fuente: Archivo de los autores

A modo ilustrativo de estas carencias, conviene recordar que, en Cataluña, la aprobación en 2009 de la ley para la mejora de las condiciones de estas urbanizaciones (Parlamento de Cataluña, 2009) no ha evitado que un buen número de estas aún permanezcan con grandes déficits de infraestructuras (Nel·lo, 2011). Existe, en este sentido, una clara línea reivindicativa por parte de los residentes, exigiendo a las administraciones vías de acceso a los servicios básicos, una vez transcurrido un largo período de tiempo desde el inicio de estas urbanizaciones. El alcance social de la problemática es evidente, ya que estaría afectando a entre 1.800 y 2.300 urbanizaciones de este tipo, con unas 300.000 familias y más de 50.000 ha (EFE, 2013; Sindic de Greuges, 2013). La complejidad y magnitud del fenómeno son tales que el propio Jefe de servicio de Urbanismo de la Diputación de Barcelona ha llegado a caracterizarlo como "la gran asignatura pendiente del urbanismo del país" (Rodríguez, 2019), al tiempo que las quejas y reclamaciones que se dirigen al Defensor del Pueblo de la región son sistemáticas y recurrentes (Sindic de Greuges, 2017, p. 167).

Asimismo, en bastantes casos, la situación límite en que viven algunos de los colectivos de personas que habitan en las parcelaciones ilegales los llevan a desarrollar acciones mucho más contundentes que las meras reclamaciones o quejas hacia las instituciones y administraciones públicas, aunque éstas también se

produzcan. En Andalucía, las manifestaciones de esta índole han venido siendo frecuentes (Defensor del Pueblo Andaluz, 2000), en la línea que refleja la imagen de la figura 5, donde un grupo de parcelistas -nombre habitual para las personas usuarias de este tipo de asentamientos- corta una de las principales vías de acceso a la ciudad de Córdoba. Llama la atención que el lema utilizado para reclamar la dotación de servicios básicos se ampare en una Declaración de la ONU relacionada con el derecho de todas las personas a tener acceso al suministro de agua potable.

Figura 5: Acción reivindicativa de un grupo de pobladores -parcelistas- en el municipio de Córdoba-España.



Fuente: Pino, 2017

La conflictividad social también aparece como resultado de la difícil armonización de intereses entre las parcelaciones ilegales y la gestión urbanística. Ejemplo de ello sería el conflicto generado a raíz de la decisión de ubicar un vertedero público en el municipio de Mejorada del Campo -Comunidad de Madrid- junto a una parcelación ilegal (Redacción, 2020); la existencia previa de varios de estos asentamientos en el suelo afectado por la iniciativa -ya contemplados en el anexo a la ley de 1985 para el tratamiento urbanístico de estos procesos (Asamblea de Madrid, 1985)-, no ha sido óbice para que la administración inicie los trámites de demolición de las viviendas, bajo el argumento de su construcción ilegal. Y procesos similares han tenido lugar en Andalucía, donde incluso se ha llegado a decretar la demolición de las viviendas

ilegalmente construidas; actuaciones seguidas de contundentes respuestas vecinales con alta repercusión política; sirva como ejemplo la aparición de dos asociaciones vecinales⁴, integradas básicamente por personas jubiladas de países como Reino Unido, Bélgica o Irlanda, que han llegado a tener una gran capacidad para influir en la acción legislativa tanto del gobierno regional como del estatal. Ambas se han convertido en un verdadero lobby (Cortés, 2018; Redacción, 2019) que ha conseguido el desarrollo y aprobación de varias iniciativas legales⁵, encaminadas a mejorar la situación jurídico-administrativa y urbanística de viviendas en situación ilegal o, cuando menos, irregular.

4.2 Impactos territoriales y ambientales.

Para Muñiz y García (2013, p. 190) algunos de los efectos de tipo ambiental del modelo de crecimiento urbano disperso se traducen en la ocupación de espacios de gran valor agrícola, ecológico o paisajístico. A esto habría que añadir las emisiones cada vez mayores de contaminantes derivadas del incremento en la movilidad de personas y mercancías, debidas a la mayor distancia entre los lugares de residencia y los de producción, ocio y comercio. Por otra parte, la extensión de este tipo de asentamientos ocupando amplias zonas de territorio dificulta el diseño de rutas de transporte público eficiente, y genera una densificación y capilarización de la red de transportes y comunicaciones, frecuentemente, con infraestructuras de baja calidad. Ni que decir tiene que tal densificación es la plasmación física de un aumento de la movilidad y, por ende, de emisiones de gases, de ruidos y de pérdida de tiempo en desplazamientos (Rueda, 2001). Así, para este autor "la ciudad difusa se asienta sobre unos pilares falsos o, dicho de otro modo, insostenibles" ya que esta "se sostiene a base de un creciente coste de recursos y de tiempo, y es razonable pensar que peligra su continuidad de futuro en el instante preciso que alguno de los recursos manifieste su limitación" (*ibidem*, p. 144).

La cuestión del impacto paisajístico de este modelo de desarrollo también ha llamado la atención de otros autores, que han puesto de manifiesto los resultados de la dispersión urbana sobre las periferias de las ciudades. En esta línea, para Delgado (2009) son palpables la degradación y la destrucción de los paisajes preexistentes que son sustituidos por otros que provocan una connotación negativa. Al respecto señala que "frente a un paisaje de calidad estéticamente atractivo y ecológicamente sano [...] los nuevos paisajes son percibidos como espacios cada vez más insatisfactorios", y ello, concluye, es "debido a la pérdida de componentes como la vegetación; a la contaminación visual de las escenas dominantes con elementos de baja calidad formal;

⁴ Se trata de SOHA-Save Our Homes in Axarquía (<https://soha.es/>) y AUAN-Abusos Urbanísticos Andalucía NO (<http://www.almanzora-au.org/>).

⁵ La aprobación de la Ley 6/2016 (Parlamento de Andalucía, 2016), así como la 2/2018 (Parlamento de Andalucía, 2018) y el Decreto-Ley 3/2019 (Parlamento de Andalucía, 2019), no se explican sin el papel jugado por este lobby.

al desorden[...], dando como resultado un nuevo espacio urbanizado desestructurado" (p. 107-108). Cuando algunos de los aspectos destacados por el citado autor se presentan sobre espacios de especial interés patrimonial, como es el caso del yacimiento arqueológico de Medina Azahara⁶ en Córdoba (*vid.* figura 6), las consecuencias que se derivan trascienden el ámbito de lo perceptual para provocar impactos paisajísticos que pueden comprometer seriamente los valores patrimoniales del propio bien (López y Fernández, 2020; Vallejo y López, 2009).

Figura 6. Impacto paisajístico de viviendas ilegales sobre el territorio protegido del yacimiento arqueológico de Medina Azahara (Córdoba), al fondo.



Fuente: Vallejo y López, 2009, p. 1984.

En este sentido, es natural que hayan ido en aumento las posturas críticas con esta forma de crecimiento de la ciudad y se cuestione la sostenibilidad del modelo que apuesta, fundamentalmente, por un uso muy extensivo del territorio, con un elevado consumo de suelo y exigencias crecientes de energía y otros recursos naturales (Indovina, 1998; López de Lucio, 1993; Monclús, 1998; Moreira, 2011). Ni que decir tiene que los citados efectos ambientales y territoriales -consustanciales a los modernos procesos de dispersión urbana de cualquier índole-, se ven agravados en los territorios donde las parcelaciones ilegales tienen gran extensión y arraigo. En este sentido, su propia génesis, asociada a desarrollos urbanos llevados a cabo en contra de la planificación territorial y urbanística, hace que las localizaciones elegidas además de no ser las más adecuadas, en muchas ocasiones llegan a generar situaciones que ponen en riesgo la vida de los pobladores. Dos serían las más comunes: las

⁶ Madinat al-Zahra fue incluida en la Lista del Patrimonio Mundial de Unesco en 2018.

inundaciones y los incendios forestales. Respecto de estos últimos, diversas asociaciones ecologistas ponen de manifiesto que el riesgo para este tipo de asentamientos es especialmente alto (Redacción, 2017; WWF, 2017), sobre todo porque muchos de ellos carecen de plan de autoprotección. Año tras año son recurrentes noticias de prensa en la línea de la que se reproduce a continuación referida a la Sierra de Córdoba (Alba, 2018):

El 90% de las parcelas de la Sierra carecen de un plan de autoprotección, lo que las deja en una "situación muy vulnerable" de la que a veces sus habitantes no son conscientes. El Interfaz Urbano-Forestal (IUF) -los terrenos en los que coexisten la vegetación forestal y los asentamientos humanos- de la capital comprende una superficie de 2.000 hectáreas catalogadas en general como suelo no urbanizable por el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) y el Plan Especial de Ordenación y Protección de la Sierra de Córdoba.

Durante varias décadas se han construido viviendas y otras instalaciones en el medio natural de forma ajena a la planificación urbanística legalmente establecida, "resultando insostenible la situación generalizada de inseguridad de la población que ocupa estas zonas", ante la cual sólo caben dos opciones, según señala un informe del Centro Operativo Provincial (COP) del Infoca en Córdoba, dependiente de la Delegación de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía: "abandonar las instalaciones o realizar las medidas de autoprotección necesarias mediante un proceso guiado y controlado por las administraciones competentes". Es decir, si los habitantes de estas zonas no tienen un plan de autoprotección (de cuya gestión se encargan las entidades locales o ayuntamientos), deberían abandonar sus casas por el gran riesgo que conlleva vivir en mitad de terreno forestal si se produce un incendio.

E, igualmente, preocupante es el caso de las inundaciones; las imágenes de la figura 7 muestran dos ejemplos de los efectos de precipitaciones de fuerte intensidad sobre parcelaciones ilegales asentadas sobre suelos no aptos para el uso residencial por su proximidad a cauces fluviales.

Figura 7. Efectos de las inundaciones sobre parcelaciones ilegales.



Fuente: De la Haba (superior); Rajadel, 2019 (inferior).

Junto a los anteriores, cabrían destacar las consecuencias derivadas de la ocupación de suelos productivos. En determinados casos, como el de la Comunidad de Madrid, las mismas llevaron a la administración regional a “plantearse como objetivo adicional la recuperación y salvaguarda de los terrenos de alto valor agrario, ecológico y paisajístico” (Comunidad de Madrid, 1984b, p. 101). Y, en la misma línea, Sancho (1989), en referencia al caso de Zaragoza, afirma que “la construcción indiscriminada sobre el territorio, incluso protegido, reduce [...] los espacios naturales y agrícolas y hasta los destruye de forma irreversible” (*ibidem*, p. 179). Esta situación se hace especialmente patente en aquellas zonas de vega próximas a las ciudades que, debido a sus buenas condiciones de accesibilidad y topografía favorable, han propiciado un desarrollo considerable de este tipo de asentamientos (*vid.* figura 8). Ello provoca, junto con el aludido sellado de los suelos, la aparición de conflictos con las parcelas que mantienen el uso agrícola tradicional, fundamentalmente, debido a las dificultades que entraña el normal desarrollo de dicha actividad.

Figura 8. Parcelaciones en la zona occidental de la vega de Zaragoza.



Fuente: Google Maps.

A los anteriores también habría que añadir los impactos derivados de la contaminación de acuíferos (García de Jalón, et al., 1986, p. 153 y ss.), y la proliferación de captaciones ilegales de agua que, utilizadas de manera fraudulenta, esquilman bienes públicos para usos particulares prescindibles.

5. Conclusiones

El largo proceso de evolución y desarrollo de las parcelaciones ilegales en los entornos más o menos próximos de muchas e importantes ciudades del país ha derivado en que la situación de aquéllas sea muy dispar en la actualidad. El análisis general presentado en los apartados precedentes pone de relieve que estos asentamientos, lejos de haber conseguido una adecuada o mínima integración en los sistemas urbanos reglados de sus respectivos municipios, siguen arrastrando -y aún agravados- muchos de los problemas asociados a las carencias de infraestructuras básicas, equipamientos y dotaciones que los han caracterizado. De otro lado, la paulatina transformación de estos ámbitos desde espacios para el ocio de fin de semana y segunda residencia ocasional, hacia una funcionalidad de residencia principal, los ha convertido en un foco de conflictividad social, acentuándose los impactos ambientales, territoriales y paisajísticos propios de este fenómeno desde su origen. Descendiendo al plano concreto de las comunidades autónomas analizadas, se constata la desigual trayectoria seguida por cada una de ellas. Se evidencia que en todas ha existido una preocupación por abordar la problemática, si bien difiere mucho el modo y la diligencia con que lo han hecho. Destaca el caso de Cataluña, por ser la primera que, aunque de forma parcial, acometió los trabajos de cuantificación, catalogación y caracterización del fenómeno, una medida a la que siguió la aprobación de una ley específicamente enfocada a frenar el desarrollo de nuevas parcelaciones ilegales; y todo ello en fechas muy próximas a los inicios del problema. Cabe recordar que dichos inicios se pueden situar a principios de los años setenta, que el inventario aludido es de 1972 y la ley de 1981; una secuencia que no deja dudas sobre la clara voluntad por frenar y reconducir la situación. Con todo, la presión de los parcelistas sobre las instituciones hizo que en 2009 se aprobara una nueva ley con el único objetivo de incorporar definitivamente al modelo urbano reglado las *urbanizaciones* que aún mantenían una situación urbanística precaria; a la promulgación del texto legal siguió la realización de un segundo inventario (2015) para conocer en detalle la situación de estos ámbitos. El caso de la Comunidad de Madrid es similar al catalán, aunque sólo en las fases iniciales. De este modo, la elaboración del catálogo de *urbanizaciones ilegales* de 1984 fue seguida por la aprobación de la ley sobre disciplina urbanística (1985), que perseguía frenar el proceso, evitar el desarrollo de nuevos asentamientos, y determinar el tratamiento que debía darse a cada *urbanización* a partir del diagnóstico del propio catálogo. Sin embargo, aunque estas actuaciones no tuvieron más continuidad, en apenas cuatro años de trabajos se consiguió regularizar casi el 60% de las parcelaciones ilegales detectadas, que representaban el 55% de la superficie transformada por estos procesos.

Por último, tanto Andalucía como Aragón han seguido caminos relativamente paralelos y orientados por actuaciones más laxas: catálogos tardíos, cuando ya el proceso parcelario llevaba prácticamente dos decenios de recorrido, y respuesta normativa aún más tardía. En el caso andaluz este proceder es aún más preocupante, tanto por la dimensión que ha alcanzado el fenómeno en la región, como por la propia dinámica actual del mismo, aún plenamente activo y con aparición de nuevas

parcelaciones ilegales. Pero, además, el nuevo marco normativo aprobado en 2019 se ha apartado de las tesis del resto de normativas similares y ha abogado por una regularización masiva de las edificaciones ilegalmente construidas sin atender a la necesidad de abordar la compatibilidad de los asentamientos con el modelo territorial establecido por el planeamiento urbanístico y territorial.

Finalmente, aunque tal vez sea lo más importante, nuestro análisis constata la proliferación de importantes conflictos sociales y de considerables impactos ambientales, territoriales y paisajísticos como efecto de un largo e incontrolado proceso de desarrollo y consolidación de parcelaciones ilegales en España. Unos conflictos e impactos que lejos de haber sido atajados tras las distintas acciones administrativas emprendidas, continúan estando plenamente activos. Como se ha explicado, las reivindicaciones de los pobladores de estos ámbitos -en algunos casos con acciones contundentes como el corte de carreteras- mayoritariamente relacionadas con la reclamación de la dotación de servicios básicos (abastecimiento de agua, electricidad, etc.) atestiguan la insuficiente respuesta de las administraciones concernidas ante esta problemática. Pero también parece claro que el mero hecho de ignorar la presencia de parcelaciones ilegales en espacios especialmente sensibles, bien desde el punto de vista territorial, ambiental o paisajístico, no va a evitar *per se* el impacto que estas producen sobre dichos espacios, llegando a adquirir en algunos casos el rango de riesgo grave (inundaciones, incendios forestales, contaminación hídrica...) para los pobladores que habitan en lo que, con el tiempo y la dejadez política y administrativa, se está convirtiendo en una *ciudad oculta*, con un funcionamiento propio y paralelo al de la *ciudad visible y reglada*.

6. Bibliografía

- Alba, A. (2018): El 90% de las parcelas de la Sierra carece de plan de autoprotección. El Día de Córdoba, 18 de febrero de 2018. Córdoba
- Betrán, R., y Franco, Y. (1994): Parcelaciones ilegales de segunda residencia: el caso aragonés. Zaragoza: Diputación General de Aragón, Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.
- Busquets Grau, J. (1999): La urbanización marginal. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Campesino, A., y Jiménez, V. (2018): Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural: rururbanización en «pueblos dormitorio» de Cáceres capital. Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada, 57(3), 243–266.
- Capel Sáez, H. (1981): Capitalismo y morfología urbana en España (3a). Ed. Asenet.
- Capel Sáez, H. (2002): La morfología de las ciudades. I, Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Caralps Riera, P. (1983): El caso catalán. In Diputación Provincial de Valencia (Ed.), Urbanismo y Medio Rural. Valencia: La vivienda ilegal de segunda residencia (pp. 113–122). Valencia: Diputación Provincial de Valencia.
- Cortés, M. (2018): SOHA cumple diez años luchando por la regularización de viviendas en el campo. Málaga Hoy, 24 de junio de 2018. Málaga.

- Delgado Bujalance, B. (2009): Los paisajes periurbanos en los planes subregionales de las aglomeraciones urbanas andaluzas: logros, carencias y contradicciones. *BAGE*, (49), 105–128.
- EFE. (2013): Cataluña tiene 2.000 urbanizaciones sin servicios con 300.000 familias. *El Economista*, 13 de mayo de 2013, Barcelona.
- Ezquiaga Domínguez, J. M. (1983): Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable: nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la ley del suelo. *Ciudad y Territorio* (56), 59–72.
- Fernández García, A. (2003): Las pautas del crecimiento urbano posindustrial: de la rururbanización a la ciudad difusa. *Ería*, 60, 88–92.
- García-Bellido, J. (1986): La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (69), 9–52.
- García de Jalón, A. et al. (1986): Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid. In *Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid* (p. 199). Valladolid: Colegio Oficial de Arquitectos de Valladolid.
- Gaviria Labarta, M. (1997): La caseta y el huerto como espacio de placer. *La Disciplina Urbanística: El Suelo No Urbanizable, Las Parcelas Ilegales y El Nuevo Código Penal: Actas, I y II Jornadas*.
- Haba, R. de la. (2010): La mayor crecida del río en 47 años. *Diario Córdoba*. 25 de febrero de 2010.
- Harvey, D. (2007): *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Herce Vallejo, M. (1975). El consumo de espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (4), 45–56.
- Herce Vallejo, M. et al. (1979): Instrumentos de planeamiento y gestión de las urbanizaciones no legalizadas. *Cuadernos de Gestión Municipal*.
- Indovina, F. (1998): Algunes consideracions sobre la “ciutat difusa.” *Documents d’anàlisi Geogràfica*, (33), 21–32.
- Indovina, F. (2007): Introducción: antes de la ciudad difusa. In F. (Coord) Indovina (Ed.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 13–23). Diputació Provincial de Barcelona.
- Lainez, M. (2020): Denuncian la venta ilegal de parcelas de una futura urbanización en suelo agrario en Dos Hermanas. *ABC de Sevilla*, 2 de junio de 2020. Sevilla.
- López Casado, D. (2020a): Illegal Parceling in Cordoba (Spain): The Result of Illegal Urban Planning or Hidden City Development? *Dela*, (54), 125–148. <https://doi.org/10.4312/dela.54.125-148>
- López Casado, D. (2020b): La informalidad como nexo: Producción social del hábitat en ciudades latinoamericanas frente a parcelaciones ilegales en España. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19(3), 706–724.
- López, D., y Fernández, V. (2020): Paisajes en conflicto y parcelaciones ilegales en el municipio de Córdoba. El caso del entorno protegido del yacimiento arqueológico de Medina Azahara. In J. Farinós i Dasí (Ed.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la Geografía* (pp. 717–730). Valencia: Publicacions Universitat de València.
- López de Lucio, R. (1979): De la ciudad fragmentada y compacta a la disgregación espacial articulada. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, (115), 25–36.
- López de Lucio, R. (1993): *Ciudad y urbanismo afinales del siglo XX*. Universitat de Valencia.
- Monclús Fraga, F. J. (1998): Suburbanización y nuevas periferias. *Perspectivas geográfico-urbanísticas*. In F. J. Monclús Fraga (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (pp. 5–16). Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Montaner, J. M. (2006): Vulnerabilidades urbanas: separar, olvidar, dehabitar. In J. Nogué Font & J. Romero González (Eds.), *Las otras geografías* (pp. 355–368). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Moreira Madueño, J. M. (2011): Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad: Reflexiones desde la información ambiental. In V. González Pérez & J. A. Marco Molina (Eds.), *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI* (1st ed., Vol. 4, pp. 125–163). Asociación de Geógrafos Españoles.
- Muñiz Olivera, I., et al. (2007): SPRAWL. Causas y efectos de la dispersión urbana. In F. (Coord. Indovina (Ed.), *La ciudad de baja densidad*. Diputació Provincial de Barcelona.
- Muñiz, I., y García, M. Á. (2013): Anatomía de la dispersión urbana en Barcelona. *EURE*, 39, 189–219.
- Muñoz Ramírez, F. M. (2007): La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona (1985-2001). In F. Indovina (Ed.), *La ciudad de baja densidad*. Diputació Provincial de Barcelona.
- Nel-lo i Colóm, O. (2011): Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIII(167), 81–98.
- Ortiz Flores, E. (2012): Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En: *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Ediciones Trilce.
- Pino, J. (2017): Los parcelistas vuelven a la carga y cortarán la N-432 a la altura de la Carrera del Caballo el 9 de marzo. *ABC de Córdoba*, 7 de marzo de 2017. Córdoba.
- Rajadel, L. (2019): Sesenta y cuatro viviendas ilegales se levantan en suelos inundables en torno a la capital. *Heraldo de Aragón*, 16 de junio de 2019. Teruel.
- Redacción. (2017): WWF denuncia que los incendios afectan a más población por el «descontrol urbanístico». *ABC de Sevilla*, 5 de julio de 2017. Sevilla.
- Redacción (2019): AUAN se felicita por el anuncio de la Junta sobre regularización de viviendas. *Diario de Almería*, 31 de mayo de 2019. Almería.
- Redacción. (2020): Cerca de 3.000 vecinos temen perder sus casas en Mejorada del Campo: “Nos dijeron que nos iban a solucionar todo.” España: Antena 3 Noticias.
- Rodríguez, F. J. (2019): Unas 50 urbanizaciones del Baix Llobregat siguen pendientes de regularizar. *La Vanguardia*, 11 de febrero de 2019. Barcelona.
- Rueda Palenzuela, S. (1998): Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos. In F. J. Monclús Fraga (Ed.), *La ciudad dispersa*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Rueda Palenzuela, S. (2001): Modelos de ciudad más sostenibles. Estrategias para competir. In M. Arrainz García (Ed.), *Ciudad para la sociedad del Siglo XXI*. ICARO, Colegio Arquitectos Valencia.
- Sancho Martí, J. (1989): El espacio periurbano de Zaragoza. Volumen II. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, Area de Cultura y Educación, Servicio de Acción Cultural.
- Solá-Morales Rubió, M. de. (1974): La urbanización marginal y la formación de plusvalía del suelo. *Papers: Revista de Sociologia*, 3(3), 365–380. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.888>
- Solá-Morales, M. et al. (1971): Notas sobre la marginalidad urbanística. *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, (86), 85–91.
- Tejedor Bielsa, J. C. (1996): La regularización de parcelas ilegales en Aragón: Decreto 77/1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los planes especiales de regularización urbanística. *Revista de Gestión Pública y Privada*, 319–344.
- Vallejo, A., y López, D. (2009): Tensiones, amenazas y oportunidades en el territorio español: el caso de Madinat al-Zahra. In *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (pp. 1886–1896). Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT.
- VV.AA. (2006). *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*.
- WWF, A. (2017): *Fuego a las puertas. Cómo los incendios afectan cada vez más a la población en España*. Madrid.

7. Normativa y fuentes administrativas

- Asamblea de Madrid (1984): Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de Disciplina Urbanística.
- Asamblea de Madrid (1985): Ley 9/85, de 4 de diciembre, especial para tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid.
- Comunidad de Madrid (1984a): Urbanizaciones ilegales. Catálogo. Madrid: Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- Comunidad de Madrid (1984b): Urbanizaciones ilegales. Programa de Actuación. Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, J. de A. (2020): No construyas donde no debes. Consultado el 30 de julio de 2020
- Cortes de Aragón (1995): Decreto 77/1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los planes especiales de regularización urbanística.
- Defensor del Pueblo Andaluz (2000): Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe Especial al Parlamento. Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz.
- Diputación General de Aragón (1988): Estudio sobre las urbanizaciones ilegales en la Comunidad Autónoma de Aragón. Diputación General de Aragón.
- DGIOTUI (2009): Análisis-Diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía. Sevilla Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio Urbanismo y Vivienda, & Dirección General de Urbanismo, Junta de Andalucía.
- DGOTU (2004): Inventario de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en Andalucía (Memoria). Sevilla: Dirección General Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.
- DGU (1992): Parcelaciones Urbanísticas en el medio rural andaluz. Sevilla: Dirección General de Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Junta de Castilla y León. (2003): Plan Regional de ámbito sectorial sobre parcelaciones ilegales: Metodología, Inventario y Diagnóstico. Inédito.
- Junta de Extremadura (2004): Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables en Extremadura y Évora. Mérida, Junta de Extremadura.
- Parlamento de Andalucía (2012): Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la CC.AA. de Andalucía.
- Parlamento de Andalucía (2016): Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.
- Parlamento de Andalucía (2018): Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Parlamento de Andalucía (2019): Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la CC.AA. de Andalucía.
- Parlamento de Cataluña (1981): Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre la Protección de la Legalidad Urbanística.
- Parlamento de Cataluña. (2009): Ley 3/2009, de 10 de marzo, de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficit Urbanísticos.
- Sindic de Greuges (2013): Informe del Síndic de Greuges sobre las urbanizaciones con déficits. Barcelona. Síndic de Greuges de Catalunya.
- Sindic de Greuges (2017): Informe al Parlament 2016. Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya.