

DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i3.6239>JIMÉNEZ, V. ; CAMPESINO, A. (2018). Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural
Cuadernos Geográficos 57(3), 243-266

243

Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural: rururbanización en «pueblos dormitorio» de Cáceres capital

VÍCTOR JIMÉNEZ BARRADO¹ | ANTONIO-JOSÉ CAMPESINO FERNÁNDEZ²

Recibido: 03/07/2017 | Aceptado: 22/10/2017

Resumen

Las dinámicas generadas por las urbes rebasan sus propias fronteras, trasladando parte de su crecimiento urbanístico a su área de influencia. Ciudades de rango pequeño, como Cáceres, proyectan una sombra que afecta notablemente a su entorno rural inmediato. La dispersión y multiplicación de viviendas en el suelo no urbanizable de pequeños municipios rurales comprometen la sostenibilidad del sistema de poblamiento. El objetivo del presente estudio es caracterizar teóricamente las particularidades que un fenómeno general como la rururbanización presenta en este contexto, y medir el influjo que tiene la presencia de una ciudad en los cambios experimentados en el medio rural. Para ello, el análisis debe además cuantificar y localizar las edificaciones aisladas y dispersas en el campo. La catalogación se complementa con un estudio de la legislación y el planeamiento urbanístico, así como una fiscalización temporal del problema. La conjunción de todas las variables (legales, ambientales, demográficas, etc.), entre ellas la espacial, se realiza con la ayuda de los Sistemas de Información Geográfica. De este modo, se descubre que el grueso de este crecimiento urbanístico además de transferido es irregular, incontrolado y se ubica fuera del suelo urbano y urbanizable de los municipios rurales.

Palabras clave: Cáceres; expansión urbana; rururbanización; suelo no urbanizable; urbanismo ilegal.

Abstract

Delocation of the urban and impact on the rural space:rurbanization in «dormitory towns» of Cáceres capital

The dynamics generated by the cities exceed their own borders, transferring part of their urban growth to their area of influence. Small-scale cities, such as Cáceres, project a shadow that significantly affects their immediate rural environment. The dispersion and multiplication of dwellings in the undeveloped land of small rural municipalities compromises the sustainability of the settlement system. The objective of this study is to characterize in a theoretical way the particularities that a general phenomenon like the rurbanization has in this context, and to measure the influence that has the presence of a city in the changes experienced in the rural environment. For this, the analysis must also quantify and locate the isolated and dispersed buildings in the countryside. The cataloging is complemented with a study of the legislation and the urban planning, as well as a temporary audit of the problem. The combination of all variables (legal, environmental, demographic, etc.), including spatial, is done with the Geographic Information Systems' help. In

1. Universidad de Extremadura, Departamento de Arte y Ciencias del Territorio. victorjb@unex.es

2. Universidad de Extremadura, Departamento de Arte y Ciencias del Territorio. acampesi@unex.es

this way, it is discovered that most of this urban growth, besides being transferred, is irregular, uncontrolled and is located outside the urban and developable land of rural municipalities.

Keywords: Cáceres; Urban Sprawl; Rurbanization; Undevelopable Land; Illegal Urbanism.

Résumé

Disloquement de l'urbain et impact sur le monde rural: rurbanisation des «villes dortoirs» de Cáceres capital

La dynamique générée par les villes au-delà de ses propres frontières, de transférer une partie de sa zone urbaine influent sur leur croissance. Range petites villes comme Caceres, jettent une ombre qui affecte considérablement leur environnement rural immédiat. Dispersion et la multiplication des maisons sur des terrains non aménagés de petites municipalités rurales compromettent la viabilité du système de règlement. Le but de cette étude est de caractériser les particularités théoriquement un phénomène général que rurbanisation présenté dans ce contexte, et de mesurer l'influence de la présence d'une ville a connu des changements dans les zones rurales. Pour ce faire, l'analyse doit également quantifier et localiser les bâtiments isolés et dispersés dans la campagne. Cataloguer est complétée par une étude de la législation et de la planification urbaine, ainsi qu'un contrôle temporaire du problème. La combinaison de toutes les variables (juridiques, environnementaux, démographiques, etc.), y compris l'espace, se fait à l'aide des systèmes d'information géographique. Ainsi, on découvre que la majeure partie de cette croissance urbaine est transférée avec irrégulière, non contrôlée et est situé à l'extérieur des terres urbaines et les municipalités rurales construction.

Mots clé: Cáceres; Étalement urbain; rurbanisation; zone non urbanisable; urbanisme illégal.

1. Introducción

Ciudades y territorio tienen, desde el nacimiento de las primeras hace 5.500 años, una relación muy estrecha que, aun con cambios, se mantiene e incluso vigoriza. Las urbes se nutren de su espacio más cercano, del mismo modo que éste se beneficia de la existencia y desarrollo de las ciudades, brotando así una relación simbiótica que se retroalimenta.

Esta dependencia, tan dilatada en el tiempo, ha ido transformándose. En la actualidad, y tras un periodo de expansión y rápido crecimiento de las ciudades, aparecen nuevas formas simultáneas de poblar el territorio. En ellas, las ciudades siguen siendo protagonistas, aunque de una forma distinta. Su papel se conserva (nodo aglutinador de población, bienes, infraestructuras y servicios) pero la influencia que ejerce se amplía y escapa de sus propios límites, los definidos por su jurisdicción y por su planeamiento urbanístico. En consecuencia, se ha iniciado un fenómeno en el que «el suelo rural se ha convertido en un bien que se consume por el habitante de la ciudad, sea como vivienda permanente o como segunda residencia» (Rebollo y Andueza, 1991: 308).

Los orígenes del salto urbano hacia el medio rural fueron estudiados primigeniamente por Berry (1976). El geógrafo americano analizó el flujo de efectivos poblacionales desde la ciudad al medio rural en el contexto anglosajón. A mediados del siglo XX, las grandes ciudades norteamericanas sobrepasaron con creces la escala humana. Esto generó en la sociedad un sentimiento de hastío hacia el modo de vida en ese tipo de urbes, produciendo su estigmatización y crisis, derivadas a su vez de unos problemas que, según Ramírez (1983:30), estuvieron «apoyados por la deshu-

manización de la ciudad, por la insolidaridad urbana, por la ruptura brutal con el medio natural y por las deficientes condiciones de vida en la aglomeración». Paradójicamente, el rechazo de la ciudad provocó, aunque bajo otras formas, su crecimiento. La contraurbanización encontró parangón en Europa, como así refrendó Champion (1989), debido a la asunción del modelo de ciudad difusa que se fundamentaba en conquistas sociales (aumento de la clase media, vacaciones remuneradas, etc.) y tecnológicas (universalización del vehículo privado, extensión de la red de transportes y comunicaciones, etc.). La aparición de este concepto surge en una determinada escala, la de las grandes ciudades y metrópolis, y en un determinado lugar y momento (centros urbanos con dinámicas económicas positivas) que sirve para explicar parcialmente la invasión urbana del espacio rural aledaño.

De forma paralela, pero con especial incidencia en el caso español, durante la «década prodigiosa del urbanismo español», entre 1997 y 2006 (Burriel, 2008), cabe citar la gran expansión urbana acaecida en los entornos litorales. La franja costera mediterránea, que aglutina un gran porcentaje de la población española, ha visto reproducido el avance inmobiliario que ella misma generaba por la llegada masiva de turistas centroeuropeos (algunos de ellos estableciéndose durante largos periodos vacacionales en residencias de su propiedad), que hoy día protagonizan esta transformación urbanística y representan un volumen importante de la población total residente (Domínguez et al., 2016), todo ello siguiendo un patrón caracterizado mayoritariamente por viviendas unifamiliares y, en muchos casos, dispersas.

Sin embargo, la infiltración de la ciudad (Naranjo, 2009) en el campo no sólo se produce en los ámbitos mencionados, sino que aparece en otros que «a priori» resultarían menos propensos. En una región como Extremadura, con pérdidas incesantes de efectivos demográficos y una economía lastrada por la debilidad de su tejido industrial (Leco et al., 2017), el papel de las ciudades cobra mayor importancia y su atractivo se magnifica. Tal y como defendía Capel (1968), su carácter urbano y central aumenta a medida que el nivel de desarrollo regional disminuye. La Comunidad Autónoma con menor Producto Interior Bruto per cápita de España organiza su territorio en las dos provincias más extensas a nivel nacional, capitalizadas por urbes de rango mediano y pequeño, sin capacidad para frenar el éxodo migratorio que sufre Extremadura. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2016, la densidad poblacional de la región se encuentra a la cola del país (26,06 hab./km², sólo por encima de Castilla-La Mancha y Castilla y León), siendo éste un registro promedio que esconde amplios desiertos demográficos y modestas ciudades-isla. Cáceres se erige como una de estas urbes gracias a los 95.814 habitantes que actualmente residen en ella, lo que la convierte en el segundo núcleo más poblado dentro del contexto regional. Su funcionalidad administrativa la ha beneficiado históricamente en paralelo a la existencia de fenómenos que han perjudicado prácticamente al resto de la región. En especial, esto se refiere al éxodo rural que vivió España a mediados del siglo pasado, que originó importantes vacíos demográficos y favoreció un rápido proceso de concentración urbana. La capital cacereña adolece de los mismos problemas que la región, esto es, excesiva dependencia económica de la Administración y escasa industrialización. Pero es este mismo sistema el que la beneficia en su contexto, gracias a la acumulación de servicios públicos (destacando la Universidad³) y privados, que la mantienen económica y demográficamente. Esto le otorga además una considerable ventaja con respecto a otros núcleos de la provincia, preeminencia que además no ha hecho más que aumentar. Su influencia llega a ser provincial en algunos campos, aunque la relación de preponderancia

3. El número de alumnos matriculados en estudios universitarios impartidos en el Campus de Cáceres de la Universidad de Extremadura (8.169 personas) representa un peso demográfico (flotante) equivalente al 8,53 % de la población de la capital cacereña.

es más acusada en su territorio inmediato, es decir, aquel que soporta movimientos pendulares de frecuencia diaria. Este hecho le ha permitido generar una humilde área de influencia contigua que comprende varios municipios (Arroyo de la Luz, Casar de Cáceres, Malpartida de Cáceres, Sierra de Fuentes y Torreorgaz) y aglutina casi 115.000 habitantes (casi el 30 % del total provincial y más de un 10 % del total regional).

Las sinergias que emanan de esta interrelación justifican buena parte del crecimiento urbanístico experimentado recientemente. Las dinámicas del mercado inmobiliario y la confluencia de características positivas y negativas, que originaron el salto urbano antes mencionado, han provocado en los pequeños municipios rurales de su área de influencia un incremento de la actividad edificatoria y del parque de viviendas, muchas de ellas ubicadas fuera de los límites del suelo urbano (SU) y urbanizable (SUB). El crecimiento urbanístico tiene una naturaleza exógena que supera rápidamente la previsión estimada, y en consecuencia, la capacidad de control y gestión del mismo, derivando en múltiples ocasiones en construcciones de carácter irregular. De este modo, se registra un trasvase temporal o permanente desde la ciudad al campo que Bauer y Roux (1976) definieron bajo el concepto de rururbanización. En este punto cabe precisar un hecho diferenciador con respecto a la idea inicial y general expuesta por estos autores franceses. En su origen, la definición presupuso un traslado de población con características urbanas a un espacio rural, provocado por la experiencia negativa de vivir en la ciudad. En el contexto estudiado se observan ejemplos que se ajustan al axioma clásico, pero a estos protagonistas se deben añadir otros, como son los propios habitantes rurales sin experiencia en la vida urbana. Esto plantea el desafío de explicar una variación del fenómeno, consistente en la suma de los pobladores rurales a la colonización del campo por la función residencial. Los habitantes del mundo rural no han experimentado la vida urbana, pero «han descubierto las ventajas de vivir en los pueblos y ya no los abandonan como zonas de residencia, sino que se desplazan diariamente a sus trabajos» (Etxezarreta, 1994:154). Estos fenómenos son sólo posibles en zonas donde la conexión campo-ciudad es más rápida y fluida, lo que ha favorecido también la «nueva vuelta al campo de una sociedad local que durante muchos años de crisis del sistema agrícola tradicional lo ha ignorado, cuando no rechazado, y que ahora se aprecia y se convierte en objeto deseado» (Fajardo, 2003:18). El nuevo imaginario del espacio rural y su revalorización se han unido a un sentido particular de la propiedad y a una escasa cultura urbanística para desencadenar un fenómeno en el que no todas las consecuencias son positivas. En palabras de Delgado (2008:278), el incremento de la actividad constructiva entre 1997 y 2007 «se ha traducido en una dispersión territorial incontrolada del parque inmobiliario, que ha sido, sin duda, uno de los principales instrumentos de urbanización del espacio rural». Este periodo expansivo contribuyó a reafirmar un dogma aceptado por la mayor parte de la sociedad española hasta hace poco: la inversión inmobiliaria es una inversión segura. Pese a ello, la etapa mencionada sólo supone la aceleración de un fenómeno que, al menos en el ámbito estudiado, se remonta a mediados de los años 70.

El estudio de los procesos de urbanización del campo tiene una amplia, aunque intermitente, trayectoria. Motivados por los problemas legales que generaban, las Administraciones competentes fueron las primeras en caracterizar estos fenómenos, fundamentalmente en aquellas zonas con mayor dinamismo urbanístico como la Comunidad Valenciana (AA.VV., 1983) y la Comunidad de Madrid (Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, 1984), en éste último caso bajo la forma de catálogo. Bien es cierto que existen trabajos científicos anteriores (De Solá, 1974), aunque dedicados a estudiar fenómenos más específicos, como la urbanización marginal, que tiene otras motivaciones de origen. El desarrollo del fenómeno ha provocado la preocupación administrativa, que se ha plasmado en numerosos estudios. Algunos ejemplos de

ello se encuentran en Andalucía [«Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz» (Junta de Andalucía, 1988), «Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable en Andalucía» (Junta de Andalucía, 2003) y «El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía» (Piñero et al., 2015)], Aragón [«Catálogo de parcelaciones clandestinas» (Diputación General de Aragón, 1988) y «Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés» (Betrán y Franco, 1994)], Canarias [«Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias» (GESPLAN, 2000)], Castilla y León [«Plan Regional de Ámbito Sectorial sobre Actuaciones Urbanísticas Irregulares» (Junta de Castilla y León, 2006)] y Extremadura [«Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables en Extremadura y Évora» (Junta de Extremadura, 2004)].

La incapacidad de poner freno al descontrol urbanístico condujo al abandono de estos estudios por parte de la Administración, sin que desde el mundo académico se recogiera el testigo. La escasa magnitud que representaba la edificación dispersa y aislada en el suelo no urbanizable (SNU) en comparación con los rápidos crecimientos urbanos en el SU y SUB de las grandes ciudades, mantuvo el foco de análisis en las urbes y sus vertiginosos cambios. Paralelamente, los procesos rururbanos, eminentemente irregulares, aprovecharon la desatención académica y la incompetencia, cuando no connivencia política, para re-escalar su magnitud, convirtiendo este fenómeno en un problema urbanístico de primer orden dentro de un contexto de poblamiento tradicional compacto como es el mediterráneo.

La hipótesis de partida sitúa el análisis ante un crecimiento urbano (disperso, irregular y en zonas eminentemente rurales) dentro de un contexto regional de estancamiento, cuando no de regresión demográfica, en el que la Administración no tiene una actitud proactiva en el control de este problema.

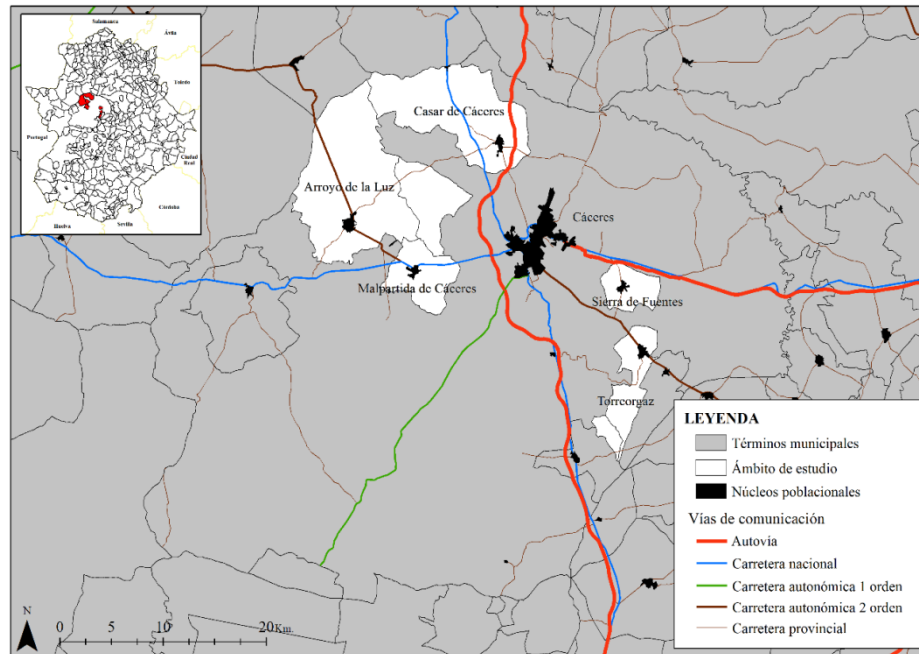
Debido a lo expuesto, este trabajo tiene como objetivo principal la caracterización del fenómeno de la urbanización ilegal en los entornos rurales de centros urbanos medianos y pequeños, sirviendo la periferia de la ciudad de Cáceres como área de estudio. No obstante, se toma conciencia de que las respuestas ofrecidas ante un fenómeno tan heterogéneo y extendido no pueden ser únicas, por lo que se parte de un análisis legal, urbanístico, demográfico y ambiental, sin olvidar la catalogación como metodología de trabajo, particularmente importante en el análisis de fenómenos clandestinos sin base cartográfica disponible. De esta forma, más allá de la consecución de nuestro primer objetivo y de las conclusiones teóricas, el estudio debe servir como herramienta para la lucha contra este problema territorial y urbanístico en Extremadura, constituyendo la base inicial sobre la que se apoyen acciones encaminadas a controlar y paliar los inconvenientes generados en el entorno rural de las ciudades medianas y pequeñas.

2. Área de estudio

El marco geográfico de estudio (Mapa 1) está compuesto por los términos municipales de aquellos pueblos que se encuentran dentro de la isócrona de 30 minutos desde el centro de la ciudad de Cáceres, excluyendo aquellos que se benefician del efecto túnel generado por las vías rápidas de transporte A-58 y A-66. Se ha optado por incluir dicha relación de municipios por el hecho de que son éstos los que conforman el entorno más próximo a la capital provincial. Tal y como se explicó anteriormente, este grupo de cinco núcleos rurales mantiene una fuerte relación con Cáceres, cuya influencia se expresa en sus datos demográficos, actividades económicas y flujos pen-

dulares diarios registrados, siendo este último punto fundamental para la definición del espacio que recibe la irradiación urbana de la capital. Además, el distinto tratamiento y capacidades que la legislación urbanística autonómica otorga a las corporaciones de los municipios con población superior o inferior a 20.000 habitantes, invita a un análisis diferenciado entre ellos y la capital⁴.

Mapa 1. Área de estudio.



Elaboración propia.

Tanto los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento referidos a 2016, como los disponibles gracias al Plan de Aforos 2015 de la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura, permiten estimar los flujos de movimiento poblacional diario entre Cáceres y su entorno. Los registros de Intensidad Media Diaria (IMD) presentan un contexto provincial con bajo tránsito en el que sólo destacan las autovías y las vías cercanas a los núcleos urbanos más importantes, Cáceres y Plasencia. Así, todo valor que supere los 3.000 vehículos diarios adquiere notable importancia, habida cuenta de la entidad poblacional de los municipios que unen. En este punto destacan conexiones entre la capital y Malpartida de Cáceres (7.495) a través de la N-521, o entre la primera y Sierra de Fuentes o Torreorgaz a través de la EX-206 (5.489), posible también a través de la autovía A-58, que reduce su tránsito diario de más de 7.000 vehículos en aproximadamente 2.000 una vez pasado el cruce de conexión entre estas poblaciones. Otros enlaces destacables son los de Malpartida de Cáceres con Arroyo de la Luz, a través de la EX-207 (3.787) o el vínculo directo entre Cáceres y Casar de Cáceres, a través de la carretera CC-38, que ronda los 6.500 vehículos diarios, y que también es posible a través de la autovía A-66.

Abundando en la importancia relativa de la ciudad de Cáceres, se constata que reúne, respectivamente, al 23,74 % y 8,81 % de la población provincial y regional. Extremadura tiene una red

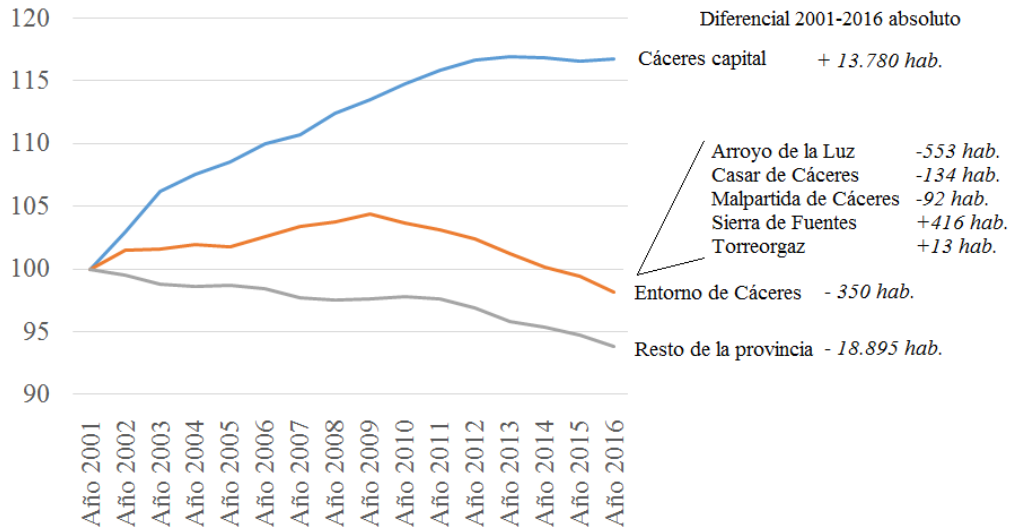
4. La aprobación de la solicitud de calificación urbanística (obligatoria y previa a la concesión de licencia) para actuaciones en SNU Común de municipios con población superior a 20.000 habitantes corresponde a la Administración municipal, siendo este trámite de competencia autonómica (Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio) para las poblaciones que no superen este umbral. Esta potestad pertenecerá también a la Administración regional en el supuesto de actuaciones en SNUProtegido, independientemente del tamaño poblacional del municipio.

urbana raquítica si se utiliza el umbral de 10.000 habitantes definido por el INE para diferenciar núcleos rurales de urbanos, pues tan sólo 13 obtienen esta última categoría en el año 2016. Asimismo, si se reduce esta condición a los centros que ofrecen verdaderas características y funciones urbanas dentro de la Comunidad Autónoma, es decir, aquellos con una población superior a 20.000 habitantes, sólo se sumarían 7 municipios de los 388 que componen la región. El G-7 extremeño, que reúne al 40,74 % de la población regional, aumenta progresivamente su peso específico, a pesar de mostrar recientemente ciertos síntomas de estancamiento en su evolución demográfica absoluta, especialmente en aquellos núcleos menos poblados. Los desequilibrios territoriales son achacables al nuevo orden demográfico europeo (Reques, 2012), aunque a nivel autonómico esta situación es heredera de decisiones políticas como la desestimación de proyectos para la reorganización de la Comunidad Autónoma basados en comarcas funcionales articuladas por nodos descentralizados (Campesino, 2010).

Un ejemplo claro de esta tendencia hacia la concentración de la población regional se puede observar en la ciudad de Cáceres, donde una parte importante de las altas demográficas provienen de los municipios de su provincia, muchos de ellos en absoluta regresión demográfica. Esta situación, iniciada a mediados del siglo pasado, se ha reforzado desde la entrada del nuevo milenio. La capital ha pasado de representar un 20,05 % de la población provincial en 2001 a significar un 23,74 % de la misma en 2016 (Gráfico 1). Este incremento se debe a la suma de 13.780 efectivos poblacionales a la capital y una pérdida de 5.465 en toda la provincia durante ese mismo periodo. La influencia de la urbe en su entorno inmediato (los cinco municipios estudiados) no va más allá del sostenimiento de la población y el mantenimiento de su peso relativo en la provincia. Por un lado, si se analizan estos municipios rurales como conjunto, se observa una escasa reducción de sus valores absolutos (-350 habitantes) y un ínfimo retroceso en su peso dentro de la provincia (-0,02 %). Por otro lado, si se opta por un análisis municipal diferenciado, se encuentran las mayores pérdidas demográficas en aquellos municipios que partían con una población total superior, es decir, a los que se les presupone una mayor capacidad y dinámica. En síntesis, se puede afirmar que la provincia de Cáceres está experimentando un proceso de concentración urbana y éxodo rural en el que el estancamiento de la población en las áreas de influencia de las ciudades cacereñas, aun no siendo un dato positivo, refleja por el momento un cierto dinamismo en comparación con el contexto general. No obstante, parece claro que desde el inicio de la crisis económica (año 2008) han cambiado drásticamente las dinámicas demográficas positivas en el entorno rural inmediato de Cáceres, sin que ello afecte demasiado a la propia capital, pero introduciendo a los pequeños municipios rurales de su área de influencia en unas tendencias negativas similares a las del resto de la provincia.

El reparto del peso de las actividades económicas tiene una notable importancia para definir el atractivo de este ámbito en el contexto regional. En una Comunidad Autónoma en la que, de media, más de un tercio de la población de cada municipio se dedica a alguna actividad relacionada con el sector primario, en el entorno analizado sólo el municipio de Torreorgaz rebasa mínimamente el umbral del 10 % en este punto. El resto de municipios en el área de influencia inmediata de Cáceres muestran valores entre el 4 % y esta frontera. Asimismo, la ciudad de Cáceres presenta el valor más bajo a nivel regional, lo que demuestra la relevancia que la «industria», pero fundamentalmente, el sector terciario, tienen sobre su economía. La ciudad es el gran núcleo gravitacional sobre el que gira la actividad económica de los municipios de su entorno.

Gráfico 1. Evolución demográfica de Cáceres capital, su entorno inmediato y el resto de su provincia (2001-2016).



Fuente: INE. Elaboración propia.

El área inmediata de la ciudad de Cáceres presenta una serie de particularidades con respecto al resto de municipios rurales de la provincia debido a la proximidad a la capital. Las influencias demográfica y económica, unidas a las diferencias normativas en materia autonómica y la propia autonomía municipal de cada una de estas entidades, compelen a formular un estudio pormenorizado de este ámbito.

3. Metodología

El carácter irregular de la mayor parte de los crecimientos rururbanos presentes en los municipios del área de influencia de Cáceres dificulta su análisis por la falta de información y cartografía. Este hecho ha convertido la digitalización de los elementos construidos en obligatoria. Del mismo modo, la pretensión de realizar un análisis urbanístico exhaustivo y la ausencia de planimetría georreferenciada han sumado a la fase metodológica el tratamiento de la documentación de los planes generales con SIG.

El proceso metodológico se ha dividido en 5 fases principales. En primer lugar, debido a la necesidad de tratar el problema desde el prisma normativo, se ha procedido a la descarga de los instrumentos de planificación urbanística vigentes. Este material se encuentra alojado en el Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX) bajo un formato PDF sin coordenadas, correspondiente al escaneo de los planos originales⁵. Los trabajos de georreferenciación se han realizado con la toma de puntos de control entre el plano urbanístico (convertido a formato TIFF) y la ortofotografía de máxima actualidad ofrecida por el Instituto Geográfico Nacional (IGN), correspondiente a 2014 y con una resolución de pixel de 25 centímetros. Una vez completado el posicionamiento geográfico de cada uno de los planos, se ha digitalizado su contenido (clasifi-

5. La copia digital de los documentos originales, de entre 10 y 35 años de antigüedad, por parte de los funcionarios de la Administración puede implicar la existencia de errores. Además, el estado de conservación deficiente y la obsolescencia de las técnicas empleadas por los redactores en el momento de creación de los documentos impiden un grado de detalle que supere la escala de los planos (1:2.000 para el suelo urbano y urbanizable, y 1:10.000 para el SNU).

cación urbanística del suelo y categorización del SNU), ajustándolo a la división administrativa que realiza el IGN⁶. La culminación de este primer paso ha ofrecido la delimitación de un área de trabajo en formato vectorial, el SNU, dónde se ubica el crecimiento rururbano del ámbito. El manejo simultáneo de la normativa urbanística ha dado información acerca de los usos permitidos y prohibidos por cada una de estas zonas.

En segundo lugar, con base en las ortofotografías anteriormente utilizadas, se han ejecutado barridos a escala 1:1.000 para la detección de edificaciones, que han sido digitalizadas con topología de polígonos a una escala máxima de 1:200. Este paso ha proporcionado información relevante sobre las mismas, como su localización, superficie aproximada y número.

El tercer paso se corresponde con la discriminación por uso de las edificaciones. Para la consecución de este trabajo, el estudio se ha servido de dos fuentes digitales, la ortofotografía aérea y la herramienta Street View de Google Maps, y el trabajo de campo, realizado durante la primavera de 2017. De este modo, se logra determinar cuatro categorías: vivienda, edificación auxiliar a vivienda, posible vivienda y otros (resto de construcciones desligadas de la función residencial). La inserción de una categoría destinada a contabilizar posibles viviendas es debida a la incertidumbre generada por la capacidad limitada para discriminar usos que la conjunción de instrumentos y técnicas utilizadas ofrece. Estos casos, que son minoritarios, se deben a la existencia de edificaciones aisladas dentro de grandes parcelas de acceso prohibido o limitado.

En cuarto lugar, gracias a los servicios Web Map Server (WMS) que ofrece la Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura (IDEEEX), se ha procedido a la datación de los elementos aquí estudiados, es decir, todos aquellos vinculados a la función residencial. Se han definido cuatro instantes de control con especial significancia territorial y urbanística: vuelo del SIG oleícola del año 1998 (fecha de aprobación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones), vuelo del SIG de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) del año 2002 (fecha de entrada en vigencia de la Ley regional 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura), serie de ortofotografía del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) del año 2004-2005 (postrimerías del «boom inmobiliario») y del año 2014 (aproximación a la definición del estado actual).

Por último, se han determinado, por cada vivienda, el grado de cumplimiento y la adaptación a las normas dictadas por el planeamiento urbanístico y la legislación urbanística y sectorial, como los documentos de gestión de los Espacios Naturales Protegidos (ENP). La generación de cartografía vectorial en materia urbanística y edificatoria, obtenida en los dos primeros estadios metodológicos, ha facilitado la superposición de ésta, mediante SIG, a la cartografía catastral (con atención al tamaño mínimo de parcela edificable), cartografía sectorial y, en último lugar, cartografía sobre la autorización de Expedientes de Calificación Urbanística (ECU) en el SNU, cedida por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura. En este último caso, y en atención a la legislación vigente, se ha establecido una triple clasificación de las viviendas: legales (aquellas que cumplen con todos los requisitos normativos exigidos), ilegales (edificaciones que contravienen los estándares permitidos por su ECU) y clandestinas (residencias que carecen de ECU).

6. En determinados casos, la planimetría elaborada por los equipos redactores para establecer la clasificación y categorización urbanística no se ajusta, por exceso o por defecto, ni a las líneas límite establecidas por el IGN, ni a las utilizadas por la Dirección General del Catastro. El ajuste, aunque mínimo, se ha realizado manteniendo una continuidad lógica (usos del suelo, delimitaciones de áreas protegidas, trazado de vías, etc.).

La culminación de cada una de estas cinco etapas metodológicas nos ha provisto de cartografía hasta ahora inexistente, necesaria para el estudio del fenómeno desde múltiples perspectivas. La combinación de los datos espaciales con la normativa vigente permitirá evaluar la magnitud del problema estudiado y la impronta de la legislación y el planeamiento urbanístico, así como aportar conclusiones propositivas válidas.

4. Resultados

El análisis de los resultados debe realizarse de forma separada en función de las variadas naturalezas de la información generada.

4.1. Legislación, planeamiento urbanístico y protección medioambiental

La vertiente legal toma un peso muy importante en el análisis, ya que el fenómeno adquiere la categoría de problema, no sólo por las consecuencias territoriales, sino además por el incumplimiento de la normativa vigente. Desde nuestro punto de vista, toda propuesta de solución debe afrontarse desde planteamientos normativos o instrumentales, entre ellos, el fundamental: el planeamiento urbanístico.

En este sentido, se debe resaltar la inadaptación de los cinco municipios a la legislación urbanística de Extremadura, que entró en vigor en enero de 2002. Tras quince años, los municipios estudiados no han aprobado el único instrumento de planificación general urbanística que prevé la legislación extremeña: el Plan General Municipal (PGM). No obstante, este comportamiento no se puede considerar anómalo, puesto que sólo 52 municipios extremeños (13,40 % del total) tienen aprobado definitivamente un PGM, entre ellos Cáceres. Este desdén hacia la normativa autonómica, cuyas disposiciones siguen rigiendo la actividad urbanística de la región independientemente de la adaptación de los municipios, se traduce en una limitación al desarrollo y una palpable obsolescencia, debido al desajuste entre la realidad y las figuras de planeamiento urbanístico.

En el contexto analizado, cuatro de los cinco municipios tienen vigentes unas Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS), instrumento presente en el contexto nacional desde la primera ley estatal de suelo de 1956. El restante, Torreorgaz, sólo cuenta con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (figura creada en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), la cual se puede considerar arcaica e inútil, ya que carece de capacidad para clasificar SUB y categorizar el SNU en común (SNUC) o protegido (SNUP). Los PDSU, que surgieron con vocación de transitoriedad y para aportar soluciones en un momento de gran carestía del planeamiento, son hoy uno de los principales inconvenientes para fomentar el desarrollo y garantizar la protección del territorio (Jiménez y Campesino, 2015).

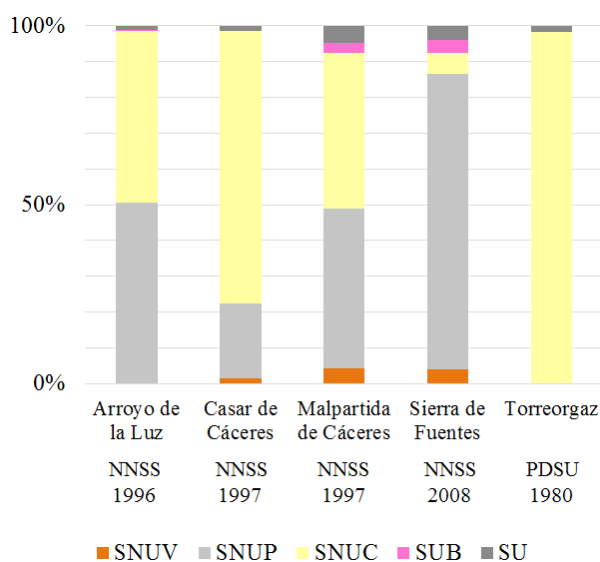
A la ausencia de PGM aprobados en el área de estudio se une la antigüedad de los instrumentos vigentes, que va desde los casi 10 años de vigencia de las NNSS de Sierra de Fuentes⁷, hasta los 37 años de validez del PDSU de Torreorgaz. Aunque estos instrumentos han sufrido algunas modificaciones, existen discordancias entre la clasificación y categorización del suelo y los ele-

7. Las NNSS de Sierra de Fuentes tuvieron su primera aprobación definitiva en el año 2002, aunque la presentación de un recurso contencioso administrativo en su contra obligó a una segunda aprobación definitiva, publicada en el Diario Oficial de Extremadura en el año 2008.

mentos que las motivaron, pues estos ya no existen, han sido alterados o han aparecido unos nuevos. Ejemplo de ello son la construcción/desaparición de infraestructuras viarias, aparición de yacimientos arqueológicos o las delimitaciones de ENP. En este último caso, se debe destacar la desprotección por parte del planeamiento urbanístico de 43,38 km² (dentro de un área de estudio que abarca 344,99 km²), debida a las divergencias entre la clasificación del suelo (SNUC) y el nivel de protección medioambiental, que eleva las parcelas mínimas edificables hasta las 50 o 100 hectáreas. Estos casos alcanzan un punto extremo en los supuestos en que coincide la clasificación de categorías de SNU con especial tolerancia residencial (SNUV⁸) con la existencia de un ENP, algo que ocurre en el municipio de Sierra de Fuentes. A pesar de estas incongruencias, la protección del territorio desde la normativa está garantizada por la prevalencia de esta legislación sectorial sobre la urbanística, aunque estas discrepancias pueden enviar mensajes contradictorios a la ciudadanía, en especial para aquélla sin conocimiento en la materia.

Recalcando la vertiente legal de este fenómeno, la categorización del SNU cobra una gran importancia debido al plazo de prescripción de las infracciones y delitos que marca la ley urbanística extremeña y el Código Penal, respectivamente. En el primero de los casos, para la edificación de viviendas en SNUC se establece un plazo de prescripción de cuatro años, que serán cinco si se ha llevado a cabo una parcelación ilegal, mientras que no existe prescripción de las infracciones cometidas en SNUP. En el caso de los delitos, el Código Penal no discrimina por clase y categoría de suelos, fijando un plazo de prescripción único de cinco años. La prescripción tiene una especial significancia espacial, pues trascurrido el plazo establecido, las edificaciones quedan en situación de fuera de ordenación y sin posibilidad de derribo.

Gráfico 2. Peso porcentual de la clasificación del suelo y la categorización del SNU.



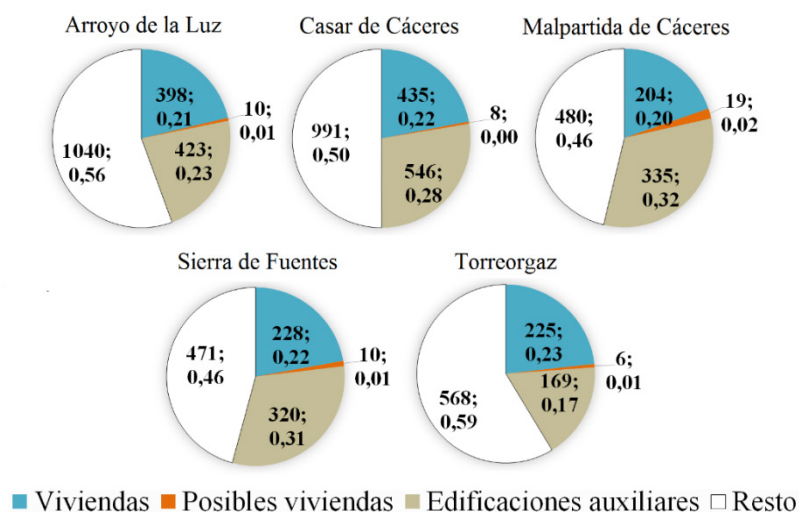
Elaboración propia.

Dentro del ámbito estudiado existe un claro predominio del SNUC (Gráfico 2), pues representa el 59,35 % del territorio, seguido del SNUP, con una presencia en el 36,95 %. Además, en atención

8. Es preciso detallar que bajo la denominación de SNUV se agrupa una batería de categorías de SNU que, adoptando una denominación explícita o no, flexibilizan los estándares urbanísticos (supresión de la restricción del uso residencial desligado de actividad agraria, reducción del tamaño mínimo de parcela edificable, incrementos de la densidad edificatoria tolerada, permisividad ante la aparición de nuevas tipologías edificatorias, etc.) para facilitar la construcción de viviendas.

a la consideración legal del SNUV, que en este contexto representa el 1,18 % del total, éste podría sumarse al cómputo del SNUC. Esta categoría especial de SNU está presente únicamente en los municipios de Casar de Cáceres, Malpartida de Cáceres y Sierra de Fuentes, y es *rara avis* dentro del contexto extremeño. Por otro lado, el peso relativo del SU es muy escaso (1,78 %), pero aún lo es más el del SUB (0,74 %), representando en todos los casos, a excepción de Torreorgaz donde no existe, la clase de suelo con menor superficie (siempre por debajo del 1%).

Gráfico 3. Función de las edificaciones presentes en el SNU del área de estudio.



Elaboración propia.

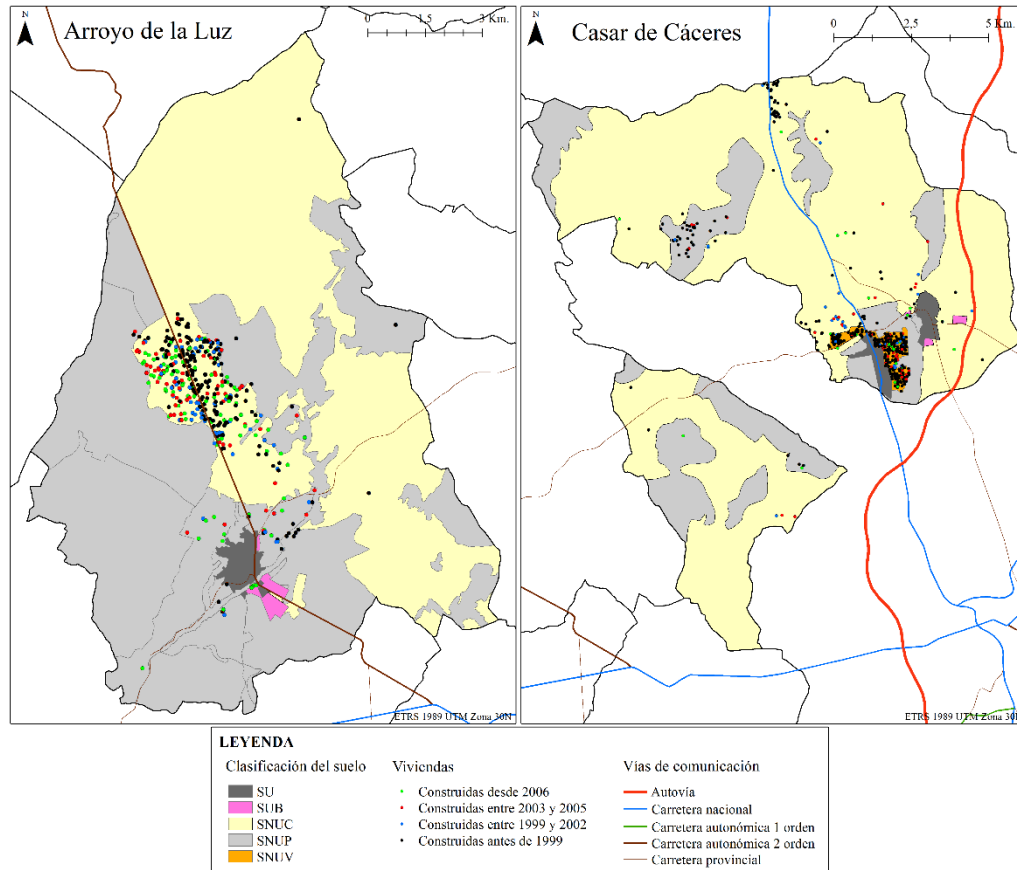
4.2. Caracterización: cuantificación, localización y datación

La clase de suelo que por definición debería estar exenta de desarrollos urbanísticos masivos, el SNU, presenta en el ámbito estudiado unos registros edificatorios y un ritmo constructivo muy elevado. Tras analizar las 6.886 edificaciones presentes en SNU, se ha registrado un total de 1.490 viviendas, a las que añadir 53 posibles viviendas y 1.793 edificaciones auxiliares a la función residencial, siendo el resto construcciones con otros usos. De este modo, se puede afirmar que prácticamente la mitad de las edificaciones ubicadas fuera de los límites del SU y el SUB tienen relación con la función residencial. Esto nos sitúa ante una densidad edificatoria de 4,32 viviendas por km² dentro del área de influencia que conforman los municipios del entorno inmediato de la ciudad de Cáceres. La presencia de viviendas en el suelo rústico no es homogénea, pues presenta importantes variaciones por municipio y zona. En este sentido, si se analizan los datos a nivel municipal, se observa que los pueblos con mayor población son también los que presentan unos valores más altos (Gráfico 3), si bien es cierto que son, asimismo, los que cuentan con unos términos municipales más grandes.

Un examen de los datos, tomando en consideración el tamaño de los términos municipales, descubre que los valores registrados en los más pequeños doblan, o casi triplican, el de aquellos más grandes. Si Casar de Cáceres, con 435 viviendas en SNU, o Arroyo de la Luz, con 398, destacan en términos absolutos (Mapa 2) frente a Sierra de Fuentes (228), Torreorgaz (225) y Malpartida de Cáceres (204), son estos últimos los que sobresalen en el análisis de los valores relativos (Gráfico 4). Ya sea por la incidencia individual de cada inmueble (responsabilidad legal de los promotores, propietarios y responsables políticos), o por el impacto grupal de los mismos (afectación

medioambiental, repercusión sobre la prestación de servicios, etc.), la construcción en el SNU de cada uno de estos pueblos adquiere una relevancia especial.

Mapa 2. Localización y datación de las viviendas sobre SNU en Arroyo de la Luz y Casar de Cáceres.



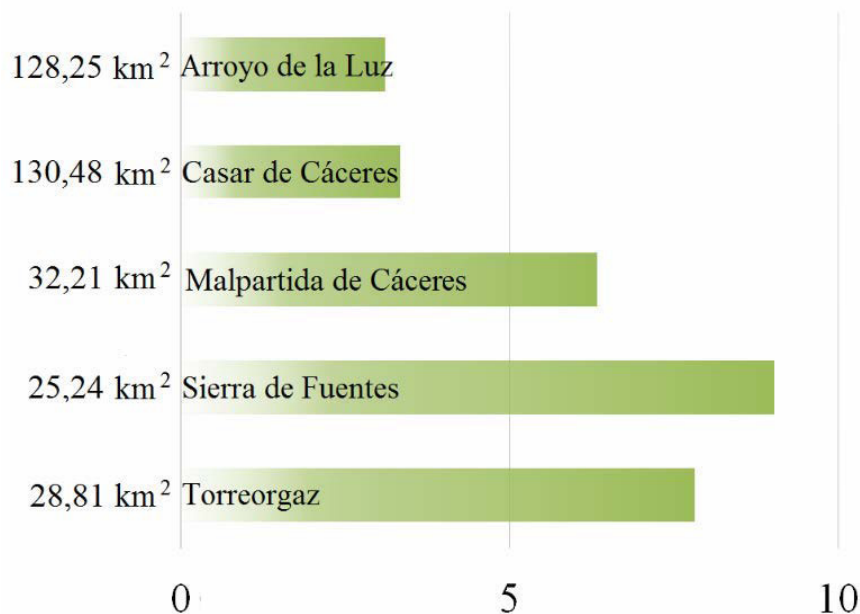
Elaboración propia.

Tal y como se explicita en el apartado anterior, las consecuencias derivadas de la construcción de viviendas varían en función de la categoría de SNU que ocupen, lo que implica una doble lectura del mismo dato, la aplicada al carácter legal y la de tipo territorial-ambiental. En primer lugar, se puede afirmar que la afección de cada una de ellas no guarda relación directa con su superficie. Así, aunque la categoría con más presencia superficial, el SNUC, alberga la mayor parte de las viviendas (691 residencias, 46,38 % del total), se debe destacar el SNUV, que, por razones evidentes, registra el 35,70 % del total (532 residencias) y la mayor densidad de viviendas por categoría de SNU (130,46 viv./km² en SNUV, 3,38 viv./km² en SNUC y 2,09 viv./km² en SNUP). Es preciso puntualizar que la flexibilización de los estándares urbanísticos en el SNUV no implica la exención de llevar a cabo los trámites exigidos por la legislación en la materia⁹, por lo que, como se podrá observar más adelante, el nivel de adecuación a la norma es, también aquí, bastante escaso. Desde un punto de vista normativo y estrictamente legal, las infracciones o delitos derivados de la construcción de prácticamente la totalidad de estas 1.223 viviendas han prescrito, lo que imposibilita la acción contra ellas a pesar de transgredir la norma y el plan. Esto debe poner sobre aviso a la Administración para llevar a cabo una acción apremiante sobre cualquier nuevo desarrollo

9. Cabe recordar que la puesta en vigor de la legislación urbanística de Extremadura (2002) es posterior a la de la mayor parte de los instrumentos de planificación urbanística vigentes en el ámbito y que, además, el SNUV no se encuentra contemplado en la misma.

o construcción futura, salvo que se quiera fomentar la persistencia de edificaciones irregulares. Desde el plano ambiental, la ocupación de estos terrenos no entraña un peligro reseñable, aunque desde el punto de vista territorial, la invasión espontánea e irregular del SNUC puede limitar el propio crecimiento legal futuro del núcleo, por encontrarse esta categoría, en muchas ocasiones, cercana a los límites urbanos.

Gráfico 4. Tamaño de los términos municipales y densidad de viviendas en SNU.



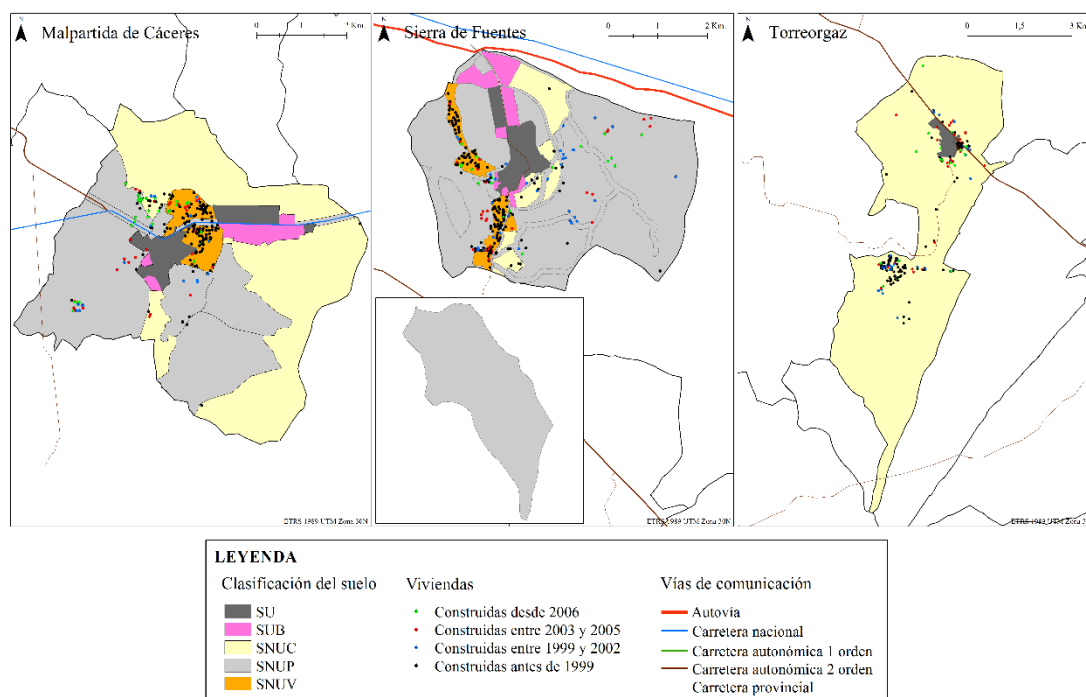
Elaboración propia.

En cuanto a las 267 viviendas restantes, ubicadas en SNUP, es notorio que la indisciplina urbanística compromete, en este caso, la integridad de los valores que fundamentaron la clasificación de estos terrenos como protegidos. Aunque a nivel relativo no supongan un alto porcentaje (17,92 %), sí representan uno de los problemas de atención prioritaria para las Administraciones. Si no se vigila la proliferación de viviendas en estos ámbitos, la desaparición de los valores medioambientales podría servir de excusa para propiciar propuestas de legalización basadas en la degradación de la clasificación y categorización urbanística de los suelos, como ya ha ocurrido en otros municipios de la provincia¹⁰.

A pesar de lo dicho, la vigilancia de la repercusión medioambiental de estos desarrollos urbanísticos debe ir más allá del planeamiento pues, como ya se mencionó con anterioridad, no existe correspondencia exacta entre la clasificación del suelo y la protección medioambiental. Así, dentro del ámbito de estudio se encuentran 240 viviendas construidas en SNUC, pero dentro de los límites de ENP. Entre ellas están todas las construidas en el municipio de Torreorgaz, con una figura de planeamiento incapaz de categorizar el SNU (Mapa 3). A éstas hay que añadir otras 42 residencias construidas en zonas que suman al amparo sectorial (Red Natura 2000 o Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura) la protección desde el planeamiento (SNUP).

10. En el municipio de Plasencia, una agrupación de propietarios de viviendas ilegales con sentencias de derribo ha propuesto la modificación del PGM, aprobado definitivamente en 2015, para facilitar la legalización de las edificaciones, mediante la reclasificación de SNUP a SNUC.

Mapa 3. Localización y datación de las viviendas sobre SNU en Malpartida de Cáceres, Sierra de Fuentes y Torreorgaz.



Elaboración propia.

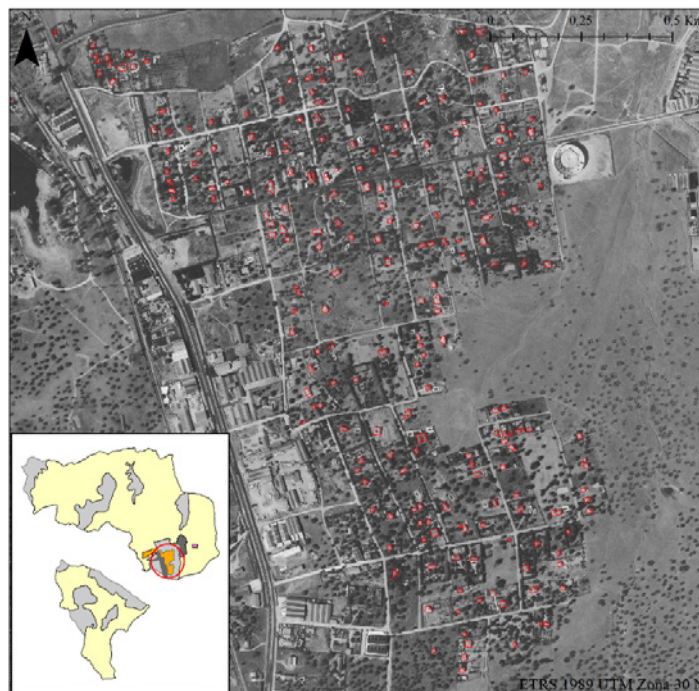
La digitalización de las construcciones (mayoritariamente de planta única) con topología de polígonos permite acercarse de manera aproximada a las características de la vivienda, tomando la superficie de la misma como elemento de análisis. De este modo, es muy destacable una superficie promedio de las residencias muy elevada (138 m²), que contrasta con una superficie media de parcela muy baja (1,54 ha, con más del 85 % de la muestra de parcelas edificadas por debajo de ese valor). Más de la mitad de las viviendas supera los 120 m² y tres de cada cuatro superan los 90 m², una de las superficies residenciales más extendidas dentro de los núcleos poblacionales.

La tipología unifamiliar aislada es demandada tanto por urbanitas como por la propia población rural. En el primero de los casos, el mercado inmobiliario de la urbe hace imposible el acceso a este tipo de viviendas, ya sea por motivos de renta o de oferta edificatoria. En el segundo de los casos, las residencias unifamiliares de gran tamaño, conforman gran parte del tejido urbano consolidado de los núcleos rurales; sin embargo, su inserción en una trama urbana compacta impide la presencia de edificaciones auxiliares o espacios de uso recreativo (jardín, piscina, etc.). La combinación de ambos anhelos encuentra en el SNU el espacio ideal del campo abonado de promotores y propietarios, para ser materializado. Tres son los elementos claves que definen el atractivo de construir una vivienda en el campo. En primer lugar, el sentimiento de impunidad ante la construcción irregular en SNU por la escasez de medidas sancionadoras (entre ellas los derribos), lo que deriva en un crecimiento «por contagio». En segundo término, el abaratamiento de los costes de la vivienda, derivado de un bajo coste de las parcelas rústicas en comparación con las urbanas. La combinación del primer y segundo punto, convierte casi cualquier terreno en susceptible de acoger la edificación de una vivienda, lo que evita la inflación de precios por la gran oferta potencial, a excepción de algunos enclaves muy localizados. No obstante, la aparición de un mercado de parcelas rústicas para la construcción de viviendas no es una realidad que represente mayoritariamente el fenómeno en este ámbito geográfico. A diferencia de otras zonas

del país, donde una parte importante de los protagonistas del fenómeno es extranjera o existe una gran diferencia entre el atractivo urbanístico de unos espacios y otros (zonas costeras), en el entorno de la ciudad de Cáceres los propietarios son en su mayoría oriundos o emigrados de primera y segunda generación, por lo que han adquirido sus parcelas a través de herencias. Esta dupla de factores también ha condicionado el fenómeno, haciendo inusual la parcelación ilegal de terrenos y la construcción de urbanizaciones planeadas de manera irregular. No obstante, es preciso realizar un seguimiento de la evolución del fenómeno puesto que su densificación ampliará el atractivo de estas áreas que, como ya ha descrito Álvarez (2015) en las urbes, fomentará la transformación de los espacios de reproducción social en espacios de renta. En el área de estudio, aproximadamente un 90 % de viviendas se ubican dentro de grandes conjuntos que van desde las 25 unidades residenciales hasta las más de 300. En el entorno estudiado hay presentes 11 agrupaciones de este tipo (Arroyo de la Luz, 1; Casar de Cáceres, 3; Malpartida de Cáceres, 1; Sierra de Fuentes, 4; Torreorgaz, 2), pudiendo considerar sólo a la ubicada en Casar de Cáceres como una verdadera urbanización por la configuración regular del parcelario, el trazado de las calles, y el nivel de servicios (Imagen 1). El crecimiento es espontáneo y paulatino, en función de las posibilidades económicas de cada familia, por lo que la proliferación de edificaciones no depende únicamente del contexto económico general sino también del particular. En tercer y último lugar, la oportunidad de contar con un espacio aledaño a la vivienda se erige como otro de los elementos claves, de alcance casi imposible dentro de la ciudad y percibido como un logro social para la clase media, que en buena parte de los casos hace uso de estas propiedades como segundas residencias.

En cuanto a la evolución temporal del fenómeno, hay que puntualizar que la construcción en SNU es un problema previo a la legislación urbanística extremeña, aunque su desarrollo ha tenido mayoritariamente lugar durante el periodo de autogobierno en el que Extremadura ha sido competente en la materia (1983-actualidad).

Imagen 1. Viviendas en la urbanización en SNU «Monte del Casar» (Casar de Cáceres).

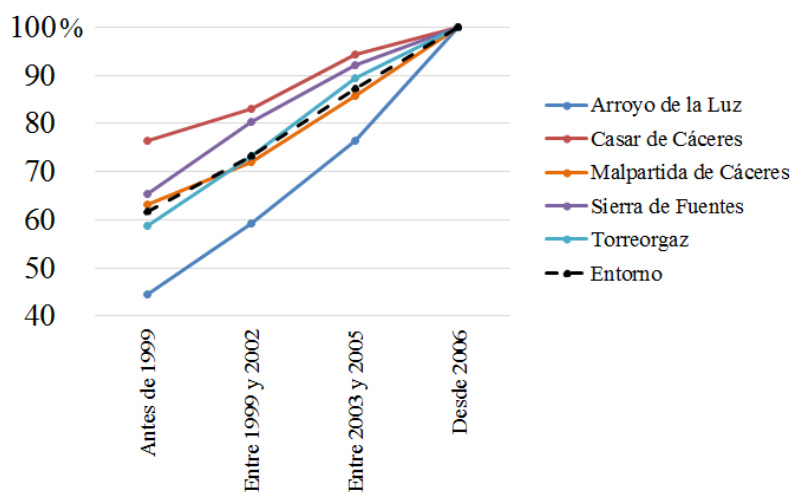


Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (año 2014).

Los datos para todo el entorno indican que el 61,68 % del total de viviendas fue construido antes de 1999. No obstante, existen periodos posteriores con grandes incrementos constructivos realmente influenciados por la legislación urbanística. Desde un plano estatal, se puede afirmar que durante el periodo de vigencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones, denominada coloquialmente «Ley del todo urbanizable», fueron edificadas una de cada cuatro viviendas (25,57 %) existentes en el área de estudio. La influencia que este marco normativo ejerció sobre la ampliación del tejido urbano en España, gracias a la rápida consolidación del suelo urbano y la clasificación sobredimensionada del suelo urbanizable, tuvo también una impronta notable en el SNU. En el contexto extremeño en particular, la entrada en vigor de la ley urbanística autonómica en el ecuador de este periodo de «boom inmobiliario» (año 2002), permite dividir el mismo en una fase previa (11,61 %), y en una posterior, en plena operatividad de las competencias regionales (13,96 %). En atención a los datos, se puede constatar que la aprobación de la legislación regional no disuadió de seguir construyendo viviendas en SNU, a pesar de llevar a cabo la definición de competencias, organismos e instrumentos en materia urbanística y territorial.

Desde las postrimerías de la burbuja inmobiliaria y el inicio de la crisis, se ha producido un incremento del número de viviendas en SNU del 12,75 %, que, si bien ha supuesto una reducción relevante del ritmo edificatorio, todavía se puede considerar un valor importante, habida cuenta del contexto socioeconómico existente y de la clase de suelo referida.

Gráfico 5. Evolución temporal de la edificación de viviendas en SNU.



Elaboración propia.

Un balance del periodo temporal estudiado, tomando como punto de inflexión la aparición de la legislación urbanística extremeña, muestra que, desde 2002, la construcción de viviendas en SNU representa un 26,71 % del total. Si se analizan los periodos temporales antes mencionados a nivel municipal (Gráfico 5), se observan importantes diferencias en cuanto al volumen residencial en SNU registrado antes de la Ley estatal de suelo de 1998. La presencia de edificaciones en este periodo se estima alrededor de los dos tercios del total, aunque existen extremos como los de Casar de Cáceres, donde casi las tres cuartas partes de las viviendas ya estaban construidas con anterioridad a la aprobación de la Ley estatal, y otros, como el de Arroyo de la Luz, donde la mayor parte del crecimiento urbanístico (55,53 %) ha sido posterior. Los datos aquí aportados no guardan relación con las dinámicas demográficas ofrecidas por el INE por la fuerte presencia

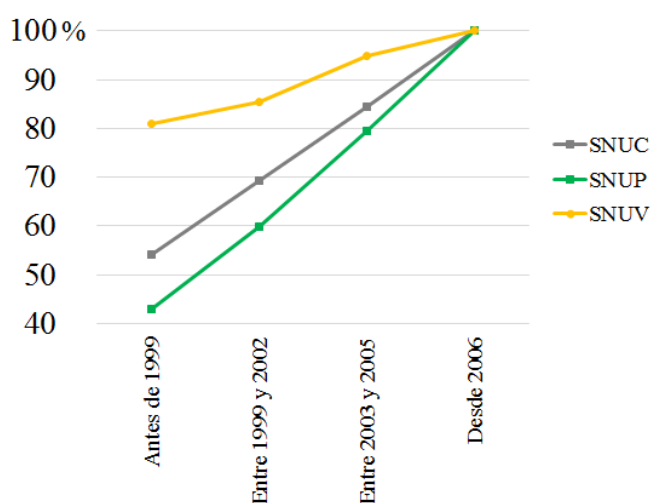
de viviendas secundarias en el entorno. Sirve de ejemplo el municipio de Arroyo de la Luz, que en el transcurso del presente siglo ha visto reducida su población en algo más de medio millar de habitantes, mientras en idéntico periodo han sido edificadas 162 de las 398 viviendas existentes en su SNU.

Por otro lado, el análisis de la evolución temporal de las edificaciones en SNU, a través del planeamiento urbanístico y de la categorización del SNU, revela que el mayor ritmo de crecimiento del número de viviendas en los últimos años ha tenido lugar en el SNUP (Gráfico 6). Estas zonificaciones provienen de instrumentos que en su mayoría han sido aprobados a finales del s. XX o principios del s. XXI, lo que pone en entredicho la utilidad de los mismos durante este periodo de vigencia, no por su función, evidentemente necesaria para la ordenación territorial, sino por los ineficientes mecanismos de gestión y la escasa vigilancia sobre la disciplina urbanística de sus responsables políticos.

En cuanto al comportamiento de este hecho en el resto de categorías de SNU, cabe mencionar una tendencia similar en el SNUC, y un leve incremento dentro del SNUV. Este último caso confirma que esta categoría de SNU, lejos de suponer una propuesta novedosa y ordenada en cuanto a la forma de desarrollar urbanísticamente los municipios, ha implicado un intento de legalización encubierta en espacios muy colonizados. Resulta paradójico que, a pesar de existir cierta disponibilidad de suelo en el SNUV, los mayores incrementos del número de viviendas se hayan realizado fuera de esta categoría.

Los marcos legislativos autonómicos en materia urbanística han estado influenciados por la legislación estatal, que desde la primera (Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) dividieron el territorio en tres clases de suelos en función de sus aptitudes, valores, dinámicas y necesidades, en la lógica de un esquema heredado de la primera legislación del suelo inglesa, la Town & Country Planning Act, aprobada en Inglaterra en 1947 (De Terán, 1978).

Gráfico 6. Evolución temporal de la edificación de viviendas en SNU.



Elaboración propia.

Desde entonces, y acorde con un modelo compacto de poblamiento, la legislación ha restringido el aprovechamiento urbanístico en el SNU. No obstante, la desregulación urbanística de esta clase

de suelo y la inacción política para frenar la indisciplina urbanística han propiciado una mayor colonización del mismo. A pesar de ello, la construcción de viviendas en el SNU ha sido normada y hoy en día debe seguir unos trámites que en Extremadura comienzan por la autorización de un ECU, al que sucede la licencia urbanística.

4.3. Construcción legal en el SNU y persecución de la indisciplina urbanística

Dicho esto, es necesario recalcar que el seguimiento de la norma es muy minoritario en Extremadura. De hecho, en el área de estudio sólo 59 de las parcelas donde se ubican viviendas han tramitado uno de estos expedientes. De todas ellas, 55 fueron iniciados para conseguir los permisos de edificación de viviendas y 4 destinadas a otros usos. La aparición de edificaciones residenciales en estas últimas cuatro parcelas supone la ilegalidad de dichas construcciones, al no corresponder lo edificado con la solicitud realizada. El resto de viviendas, aquellas cuyos propietarios ni siquiera han iniciado los trámites para solicitar un ECU, tienen la consideración de clandestinas.

El desglose de los datos descubre que el seguimiento de la norma es aún menor de lo esperado, pues de estos 55 expedientes destinados a la autorización de viviendas, sólo 33 la obtuvieron finalmente, quedando el resto en otras fases de tramitación. Teniendo en cuenta los municipios y categorías del SNU donde se ubican los ECU autorizados, se puede comprobar un rotundo protagonismo del SNUV, que copa 27 de los 33, todos ellos repartidos entre Malpartida de Cáceres (2) y Casar de Cáceres (25). En este último caso, se deben sumar 2 ECU aprobados más en SNUP (en zonas tangenciales al SNUV) y otros 4 más en SNUC.

Haciendo balance general del ámbito, y utilizando la clasificación que se extrae de la legislación autonómica en materia de urbanística, sólo 33 de las 1.490 viviendas del ámbito han seguido el procedimiento legal marcado, 26 se pueden considerar ilegales por contravenir sus respectivos ECU y las restantes son clandestinas.

Ante tal grado de indisciplina urbanística, de la que en parte son responsables la Administración municipal y regional, sólo cabe esperar una respuesta por la vía sancionadora. En este aspecto, las actuaciones que el Servicio de Protección a la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA) ha realizado, en el periodo comprendido entre 2007 y 2016, son un total de 182 denuncias (Arroyo de la Luz, 65; Casar de Cáceres, 35; Malpartida de Cáceres, 2; Sierra de Fuentes, 13, y Torreorgaz, 69), llegando a la vía penal únicamente dos (Casar de Cáceres y Sierra de Fuentes). De este modo, la actuación *a posteriori*, a través de este organismo y de la sección de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía Provincial de Cáceres, se convierte en la única alternativa contra la proliferación irregular de viviendas en el SNU.

5. Conclusiones

La proliferación de viviendas ilegales en el entorno de la ciudad de Cáceres es, en atención a los resultados de este trabajo, uno de los problemas de índole urbanística y territorial de mayor envergadura en Extremadura. En el contexto regional, la magnitud de este fenómeno es semejable a la de otros espacios muy afectados como el entorno periurbano de Badajoz capital, las vegas del Guadiana o La Vera (Jiménez, 2016), quizás la zona de mayor impronta del urbanismo ilegal en la Comunidad Autónoma. En el ámbito nacional, sólo las zonas costeras y algunas del interior con importantes atractivos turísticos pueden compararse y superar en densidad de viviendas ilegales a la zona de estudio. No obstante, la falta de trabajos con un nivel de detalle como el presente (edi-

ficación a edificación), similar a los promovidos por las administraciones regionales en la década de los 80 y 90 del siglo pasado, o los realizados recientemente por Piñero et al. (2015), impiden establecer comparaciones cuantitativas precisas.

En lo que atañe a nuestro estudio, dentro de un ámbito tendente a la parálisis socioeconómica del medio rural, la colonización del SNU ha alcanzado el millar y medio de viviendas, cuando, paralelamente, el límite real del tejido urbano de los núcleos ha permanecido hibernado. El crecimiento urbano de la ciudad de Cáceres se ha trasladado, parcialmente, al SNU de los municipios rurales aledaños, mediante construcciones de primera o de segunda residencia.

El balance entre el crecimiento legal y el ilegal o clandestino lleva a plantear la relación entre la demanda social y la oferta desde el planeamiento. El SUB disponible en el entorno no ha recogido este crecimiento urbano transferido, y los esfuerzos por facilitar la aparición de crecimientos dispersos legales mediante la flexibilización del SNU han tenido un escaso éxito. De hecho, la clasificación de terrenos como SNUV sólo ha conseguido que aumente el número de viviendas irregulares en zonas aledañas con otra categorización de suelo (en ocasiones afectando al SNUP), mientras que el ritmo de construcción en el suelo con tolerancia residencial se ha ralentizado. La función principal de esta categoría de SNU ha sido facilitar la regularización de crecimientos clandestinos, con un éxito parcial en algún municipio como Casar de Cáceres.

Cualquier organización normativa y espacial propuesta ha fracasado en su intento de frenar la proliferación de este tipo de viviendas. Sin embargo, la normativa existente ofrece soluciones intermedias válidas. Así, la reclasificación de terrenos a SUB de baja densidad edificatoria permitiría combinar una justa equidistribución de beneficios y cargas a través de la reparcelación (lo que repercutiría positivamente para el municipio por la obtención de servicios municipales a cargo de los propietarios y por la recaudación económica por la vía impositiva), con la demanda social de viviendas unifamiliares aisladas y la presencia de espacios libres anexos. La aplicación de esta medida debería estar restringida a nuevos desarrollos y bajo los principios de sostenibilidad (superficie adecuada, evaluación de los impactos ambientales, estudio de la demanda, etc.) que garantizan metodologías de análisis espacial, como la propuesta por Galacho y Arrebola (2013), siendo únicamente adaptable a contextos ya colonizados, con estricta adecuación a la normativa mediante el pago de multas y el compromiso de los propietarios de asumir el coste de la extensión de las infraestructuras básicas. No obstante, esta vía parece difícil, puesto que requeriría de una actuación grupal de los propietarios que hoy se muestra inviable. La ausencia de un sentimiento de comunidad conduce a un bajo nivel de equipamientos compartidos (pavimentaciones, aceras, red eléctrica, etc.) que contrasta con un alto grado, en términos generales, de equipamientos privados (piscinas, jardines, sondeos de agua, etc.), lo que dificulta su definición como verdaderas urbanizaciones.

Si se analiza la localización de las viviendas, requiere especial atención la ocupación de espacios que entrañan riesgos, no sólo medioambientales, sino para la seguridad de las personas que habitan las viviendas dispersas en SNU. Si bien es cierto que una parte importante de las mismas se sitúan en zonas bien conectadas con los núcleos urbanos, otras muchas se encuentran en áreas vulnerables de riesgo por la ocupación de espacios inapropiados (lechos fluviales primarios) o por su carácter aislado y en zonas de difícil acceso, lo que dificultaría su evacuación en situaciones de emergencia como inundaciones o incendios.

En la actualidad, el desarrollo urbanístico estudiado tiene un comportamiento anárquico en el seguimiento de la normativa urbanística, aunque este patrón está sustentado por una serie de características propias.

La aparición de grandes conjuntos de viviendas es debida a la atomización del parcelario y al ya mencionado sentimiento particular de propiedad privada. La sociedad concibe la normativa y el planeamiento urbanístico como elementos restrictivos más que ordenadores de las reglas de juego, lo que lleva a la percepción de los mismos como corsés. Los propietarios reclaman su legitimidad para cambiar el uso de sus parcelas (de agrario tradicional en desuso a residencial), en contradicción con la normativa. La participación de la clase media en este proceso ha convertido un fenómeno anteriormente reservado a las élites en un problema de gran envergadura, pues la normativa, al igual que ocurrió en las ciudades durante el éxodo migratorio, ha ido a rebufo de los trasvases demográficos y del comportamiento de la sociedad. La concepción de estos espacios como lugar de recreo ha permitido sumar a la población rural al fenómeno por puro mimetismo urbano.

La conjunción de esta percepción y la prolongada inacción administrativa han legitimado *de facto* la construcción de viviendas en el SNU. La labor del SEPRONA, aunque importante, no es suficiente. Ésta se ve perjudicada, además, por la «mano blanda» imperante a la hora de sancionar estos delitos, siendo todavía la demolición de las viviendas un hecho excepcional. Esta situación es difícilmente justificable máxime cuando la Administración queda excluida de toda responsabilidad patrimonial sobre el derribo de la edificación (Arredondo et al., 2009). El corto plazo de prescripción de los delitos obliga a realizar una actuación urgente y continua que evite el proseguimiento de las infracciones y su perpetuación en forma de viviendas inmunes a la legalidad vigente. Las carencias de medios técnicos y humanos justifican su incapacidad, que también es debida a un proceder ineficiente para la detección de ilegalidades. La aplicación de una metodología como la aquí expuesta ayudaría a mejorar la capacidad de actuación, aunque sea *a posteriori* y a través de medidas punitivas, de la Guardia Civil.

Desde el punto de vista de la planificación urbanística, se hace necesaria una homogenización y actualización del planeamiento que le dé una coherencia territorial. Para ello es imprescindible una adaptación a la legislación urbanística y sectorial, por la vía del planeamiento urbanístico, de la planificación territorial. La planificación supramunicipal en Extremadura es un déficit tradicional que una región en declive demográfico no puede permitirse. A pesar de lo dicho, la actuación a través del planeamiento se antoja insuficiente, siendo fundamentales cambios dentro de la gestión y el control de la disciplina urbanística. Para ello, resulta también indispensable una revisión de la legislación regional en la materia que se adapte a los mini-municipios de Extremadura inferiores a 5.000 habitantes y sea capaz de ordenar el territorio en un contexto de desarrollos urbanísticos escasos dentro del SU y SUB, incluso inexistentes en muchos municipios, pero con un gradual crecimiento urbano difuso en el medio rural. La parte de inacción administrativa que corresponde a la voluntad política, hecha la salvedad de la incapacidad de algunos pequeños municipios para gestionar sus instrumentos de planeamiento, invalida el trabajo realizado por los equipos redactores a la hora de dividir el territorio en función de sus aptitudes y capacidades. El gobierno regional debe garantizar en última instancia la triple actuación urbanística (planeamiento, gestión y disciplina).

A la vista de los resultados que se extraen de este estudio, se puede afirmar que Extremadura se encuentra en un cambio de paradigma socioeconómico derivado de sus tendencias demográfi-

cas, que están provocando una reorganización espacial en la que el medio rural en declive es el gran perjudicado. Por una parte, las ciudades como Cáceres concentran la población regional que no emigra a otras Comunidades Autónomas y países, y, por otro lado, los vacíos demográficos ocupan cada vez más superficie en el medio rural. Al mismo tiempo, el espacio productivo tradicional se permuta por zonas residenciales improductivas, con una población sin apego al territorio que ocupa y sin un rendimiento económico claro para la comunidad local. El crecimiento rururbano en Extremadura, además de irregular e incontrolado, ayuda a subvertir el modelo tradicional mediterráneo de poblamiento compacto en favor de un modelo difuso importado, insostenible en nuestro contexto geográfico.

6. Agradecimientos

Esta investigación está financiada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, a través del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU). Referencia FPU13/00990.

El análisis de la persecución de delitos urbanísticos en el SNU no hubiera sido posible sin la colaboración y cesión de datos por parte del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Comandancia Provincial de la Guardia Civil de Cáceres.

7. Referencias bibliográficas

- AA.VV. (1983). *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*. Valencia: Excelentísima Diputación Provincial de Valencia.
- Álvarez, Alfonso (2015). *La ciudad como producto versus la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio de la renta y el espacio social*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Arredondo, José Manuel; García, Francisco; Aranda, Sara Emma y Yáñez, Carlos (2009). *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*. Granada: Editorial Comares.
- Bauer, Gérard y Roux, Jean-Michel (1976). *La rurbanisation ou la villeéparpillée*. París: Editions du Seuil.
- Berry, Brian Joe Lobley (1976). *Urbanization and counterurbanization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Betrán, Ramón y Franco, Yolanda (1994). *Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés*. Zaragoza: Diputación General de Aragón. Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.
- Burriel, Eugenio Luis (2008). «La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12-270 (64).
- Campesino, Antonio-José (2010). «Ordenación territorial de la Extremadura democrática». *Cuadernos Geográficos*, 47, 553-581.
- Capel, Horacio (1968). *Lorca, capital subregional*. Lorca: Cámara Oficial de Comercio e Industria.
- Champion, Anthony (1989). *Counterurbanization. The Changing pace and Nature of Population Desconcentration*. Londres: Edward Arnold.
- Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda (1984). *Urbanizaciones ilegales*. Madrid: Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- Delgado, Carmen (2008). «Urbanización sin fronteras». El acoso urbanístico a los Espacios Naturales Protegidos». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 271-310.
- De Solá, Manuel (1974). «La urbanización marginal y la formación de plusvalía del suelo». *Papers*, 16 (3), 365-380.
- De Terán, Fernando (1978). *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid: Alianza Universidad.
- Diputación General de Aragón (1988). *Catálogo de parcelaciones clandestinas*. Zaragoza: Diputación General de Aragón.

- Domínguez, Laura; Martí, Pablo y Nolasco, Almudena (2016). «Turismo residencial de noreuropeos en la Costa Blanca: su manifestación territorial y estudio de casos representativos». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 20(547).
- Etxezarreta, Miren (1994). «Trabajo y agricultura: los cambios del sistema de trabajo en una agricultura en transformación». *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, 72, 121-166.
- Fajardo, Antonio (2003). «La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales». *Cuadernos de los Amigos de los Museos de Osuna*, 5, 17-23.
- Galacho, Federico Benjamín y Arrebola, Juan Antonio (2013). «Modelo de evaluación de la capacidad de acogida del territorio con SIG y técnicas de decisión multicriterio respecto a la implantación de edificaciones en espacios rurales». *Investigaciones Geográficas*, 60, 69-85.
- GESPLAN (2000). *Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias.
- Jiménez, Víctor y Campesino, Antonio-José (2015). «Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y la desprotección del suelo rural en la provincia de Cáceres». En: de la Riva, Juan; Ibarra, Paloma; Montorio, Raquel y Rodrigues, Marcos (Eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 159-168.
- Jiménez, Víctor (2016). «Urbanización del campo en zonas rurales con potencial turístico. Las segundas residencias en la comarca de La Vera (España)». En: Delgado, Carmen (Ed.). *Crisis, globalización y desequilibrios sociales y territoriales en España*. Madrid: Comité Español de la UGI, 110-120.
- Junta de Andalucía (1988). *Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz*. Sevilla: Dirección General de Urbanismo.
- Junta de Andalucía (2003). *Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable en Andalucía*. Sevilla: Dirección General de Urbanismo.
- Junta de Castilla y León (2006). *Plan Regional de Ámbito Sectorial sobre Actuaciones Urbanísticas Irregulares*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- 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.
- Leco, Felipe; Pérez, Antonio y Mateos, Ana Beatriz (2017). «Crisis demográfica en la Extremadura rural: valoración a través de los Grupos de Acción Local (2007-2014)». *Cuadernos Geográficos*, 56 (1), 76-100.
- Naranjo, Gloria (2009). «El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile». *Estudios Geográficos*, 70 (266), 205-229.
- Piñero, Antonio; Sainz, Victoriano; Morales, Diego; Antúnez, Daniel y Morillo, José María (2015). *El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Sevilla: Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.
- Ramírez, Just (1983). «La crisis de la ciudad moderna, la vivienda de segunda residencia y las ilegales». En: AA.VV. *Urbanismo y medio rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia*. Valencia: Excelentísima Diputación Provincial de Valencia, 29-40.
- Rebollo, David y Andueza, Begoña (1991). «La gestión de los espacios rurales: la necesidad de una planificación diferenciada». *Lurralde*, 14, 303-320.
- Reques, Pedro (2012). *Un mundo asimétrico: cambio demográfico, globalización y territorio (microensayos)*. Santander: Universidad de Cantabria.

Fuentes

- Instituto Nacional de Estadística. Series del Padrón Continuo (nivel municipal, 2001-2016).<http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=525>[consulta: 30 de junio de 2017].
- Junta de Extremadura. Infraestructuras de Datos Espaciales de Extremadura (IDEE).<http://ideextremadura.com/Geoportal/>[consulta: 30 de junio de 2017].
- Junta de Extremadura. Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX).<http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento>[consulta: 30 de junio de 2017].

Sobre los autores

VÍCTOR JIMÉNEZ BARRADO.

Doctor en Geografía por la Universidad de Extremadura y Licenciado en Geografía. Miembro del Departamento de Arte y Ciencias del Territorio en el Área de Análisis Geográfico Regional, su línea de investigación principal es el estudio de los nuevos procesos de urbanización, con especial atención a los fenómenos rururbanos y su vertiente legal. Entre sus recientes publicaciones destacan «Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio» en la Revista de Geografía Norte Grande (2017) y «Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España» en Revista EURE (2018).

ANTONIO-JOSÉ CAMPESINO FERNÁNDEZ.

Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Extremadura desde el año 1987 y Doctor en Geografía por la Universidad de Salamanca desde 1980. Responsable de varios proyectos de investigación de concurrencia nacional y regional. Sus líneas de investigación principales son la geografía urbana (miembro fundador y primer presidente del Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles), el estudio patrimonial (Vicepresidente del Comité Nacional de ICOMOS-España, de 2004 a 2011) y del turismo (Miembro del Observatorio Turístico de Extremadura, de 2013 a 2017).