

Benito Sanz Díaz y Josep Antoni Ibars i Montero

16

**LA VIVIENDA ILEGAL DE SEGUNDA RESIDENCIA
EN LA PROVINCIA DE VALENCIA**

Separata del libro
URBANISMO Y MEDIO RURAL

DIPUTACION DE VALENCIA

1983

16. La vivienda ilegal de segunda residencia en la provincia de Valencia

Benito Sanz Díaz y Josep Antoni Ibars i Montero

1.—*El marco socioeconómico del fenómeno residencial valenciano.* 1.1. La vivienda valenciana en el medio rural. 1.2. Industrialización y cambio en la sociedad valenciana. 1.3. Demografía, desequilibrios y urbanismo en Valencia. 2.—*La segunda residencia ilegal en la provincia de Valencia.* 2.1. La transformación del espacio rural: Masificación de la segunda residencia en la provincia de Valencia. 2.2. Un tema no asumido social ni institucionalmente. 2.3. “Boom” e irretroactividad del fenómeno valenciano. 2.4. Tipos de viviendas ilegales en Valencia. 2.5. Zonas afectadas y cuantificación en la provincia de Valencia. 2.6. Razones del descenso del fenómeno edificativo de segunda residencia. 3.—*Evolución normativa y de planeamiento en la provincia de Valencia.* 3.1. Normas complementarias y subsidiarias de la provincia de Valencia. 3.2. Las áreas de protección específicas y su catalogación. 3.3. La reforma de la Ley del Suelo y el proyecto de Normas complementarias del Consell Valenciano.

1. EL MARCO SOCIOECONÓMICO DEL FENÓMENO RESIDENCIAL VALENCIANO

PARA un análisis de la vivienda de segunda residencia en la provincia de Valencia y como introducción al tema de la vivienda en el medio rural es necesario distinguir *dos períodos*: Antes y a partir de los años sesenta del presente siglo.

En el siglo XIX, la población vivía agrupada en núcleos urbanos, generalmente encerrada en las murallas, o dispersas por los municipios, caseríos, aldeas y otras entidades de población, por motivos económicos, ya que solían residir junto a la tierra que trabajaban. Con el desarrollo de la sociedad industrial, la situación comienza a cambiar. El casco urbano crece, aparecen los ensanches, la ciudad se amplía. Paralelamente, y a nivel social, económico y demográfico, la sociedad agraria tradicional sufre un gran impacto, desintegrándose como forma de vida, emigrando un buen número de vecinos a las ciudades y núcleos industriales, y apareciendo en determinados puntos de nuestra geografía grandes concentraciones urbanas. El mercado laboral en torno a las industrias y servicios hacen crecer a los núcleos urbanos que desbordan el núcleo tradicional. Crece la ciudad anárquicamente, con desequilibrios. Paralelamente, determinadas comarcas o zonas geográficas se vacían —las interiores— y aparece una ruptura entre distintas áreas

de nuestra provincia. Este fenómeno se da como consecuencia del desarrollo del capitalismo y tiene graves y amplias repercusiones.

1.1. *La vivienda valenciana en el medio rural*

Tradicionalmente, en el medio rural vivían los que trabajaban en la tierra, o el sector primario: la mayoría de la población. La vivienda que en este medio se construía eran básicamente la alquería, la masía y la barraca. La *alquería* se encuentra principalmente en terrenos de regadío. Abunda alrededor de Valencia. Corresponde a una explotación agraria, a diferencia de la barraca que es propia del minifundio. Su origen es muy antiguo, evolucionando posteriormente, siendo la mayoría de una planta. Hay un buen número de lugares denominados como alquería: de la Condesa, del Duc, de Rabosa, Roca, de la Vallesa, D'Alo de Pelliser, L'Alquerieta, etc. La *Masía*, o *Mas*, es una vivienda de secano, a diferencia de la alquería o la barraca. Suelen ocupar un lugar abrigado, bien orientado y cerca de un pozo o manantial. Tiene forma rectangular y abunda en el Camp de Túria, Requena, etc. La *barraca* es la vivienda tradicional del pequeño campesino de L'Horta. Construida de caña y barro, existen distintos tipos, según la zona.

Hasta los años 60 —sobre todo desde finales del siglo XIX— *solo la alta burguesía y las clases más acomodadas tenían viviendas de segunda residencia* en el medio rural. Durante la época estival se iba a la playa o a la montaña. Así es como comienzan a surgir en la provincia determinadas zonas de turismo interior, tales como Náquera, Serra, Godella, Rocafort, Bétera, El Perelló, Cullera, Gandía, Siete Aguas y otras. En esta época, la segunda residencia en propiedad es un lujo que sólo unas minorías se permiten, no existiendo aglomeraciones, ni problemas de importancia, ya que la condición económica de los moradores, hacen que tenga todo tipo de servicios e infraestructuras necesarias. La segunda residencia es elitista, la superficie de la vivienda y la parcela es generosa y suele tener buenas vías de comunicación. Raramente son elevadas, siendo de dos plantas como máximo. Estéticamente están construidas con gusto y con el estilo del momento, así como rodeadas de pequeños jardines, pinadas o arbolado.

1.2. *Industrialización y cambio en la sociedad valenciana*

Para conocer el origen de la vivienda de segunda residencia —legal e ilegal— se hace preciso referirnos a los cambios demográficos, económicos y sociales que se producen en la sociedad valenciana desde los años 60, cuando la burguesía decide invertir los beneficios y plusvalías obtenidas en la agricultura en el sector industrial. Al mismo tiempo, Valencia atrae capital foráneo de multinacionales o grandes empresas no valencianas: Ford, I.B.M., IV Planta, Central Nuclear, etc.¹

¹ La frustración industrial del siglo XIX valenciano ha sido analizada por diversos autores: Giral, Fuster, García Bonafé, *L'Estructura econòmica del País Valencià*, etc., remontando tal frustración a siglos anteriores. Se tendrá que esperar a la segunda mitad del siglo XX para que se produzca el despegue industrial, concretamente los años 60 y 70. "Es a partir del Plan de Estabilización cuando se produce un despegue generalizado en el País Valenciano al tiempo que la agricultura empieza a experimentar

La localización de las industrias, especialmente en la zona costera, va a crear unas corrientes migratorias hacia estas zonas, concentrando la población en determinadas áreas. "Los cambios más interesantes se han producido en los años sesenta y setenta y en ello han incidido dos factores de signo opuesto. Por un lado los problemas aparecidos en la agricultura valenciana han repercutido en mayor medida en aquellas comarcas del interior donde no existían otras alternativas y, por tanto, la emigración hacia el litoral aparecía como la única opción para un grupo numeroso de personas cuyas condiciones de vida se iban deteriorando año tras año. Por otro lado,... se ha generado una creciente necesidad de mano de obra que ha podido ser satisfecha gracias a unos intensos flujos migratorios tanto internos como externos. En definitiva, a lo largo de lo que va de siglo la población valenciana se ha ido concentrando en las comarcas del litoral, fenómeno paralelo al que ocurre a nivel general español".²

Naturalmente, estos grandes cambios industriales repercuten en la urbanización de unas pocas comarcas, que origina un hacinamiento y una saturación demográfica en pocos Km.², con todos los problemas de infraestructura, equipamientos, contaminación, ruido, polución, etc.

Dentro de la Comunidad Autónoma Valenciana, el área que más ha crecido en todos los sentidos es la conocida como Área Metropolitana de Valencia (A.M.V.) o comarca de L'Horta. En el estudio monográfico: *Inmigrados en el Área Metropolitana de Valencia* se recoge con detalle los estudios de un equipo de profesores del Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia. En él, se analiza con minuciosidad el fenómeno inmigratorio hacia L'Horta, los inmigrados de otras provincias, el despoblamiento de las comarcas interiores de la provincia de Valencia así como la distribución espacial de los inmigrados, algunos casos y los aspectos socioeconómicos del fenómeno.³ La atracción hacia el A.M.V. o L'Horta se basaba en ser esta la de mayor concentración industrial de la Comunidad Autónoma Valenciana: "La mayor parte de las grandes empresas de la Región Valenciana se encuentran localizadas en el Área Metropolitana, entre ellas la Ford (Almusafes). Son núcleos industriales de importancia, junto con Valencia, los de Torrente, Aldaya, Paterna, Manises (industria cerámica). Quart, Mislata, Burjasot, etc."⁴

signos de crisis. En base de este despegue se encuentra el tejido industrial autóctono y dinamizado por la demanda interior y exterior y centrado en la producción de bienes de consumo". *Evolución de la economía valenciana. 1878-1978*, MARTÍNEZ SERRANO, REIG MARTÍNEZ y SOLER MARCO. Valencia 1978.

² *Problemas económicos de las Comunidades Autónomas*. CABRER, REIG y MARTÍNEZ SERRANO. Papeles de la Economía Española. Para comprender el desequilibrio tenemos que "Mientras que en 1900 la comarca más poblada tenía una población treinta veces superior a la menos poblada, en 1975 la relación era de doscientas setenta y tres veces", y en 1981 de trescientas treinta y una. (L'Horta: 1.279.823. El Rincón de Ademuz: 3.866).

³ *Inmigrados en el Área Metropolitana de Valencia*. Departamento de Geografía. Universidad de Valencia. CANO, TEIXIDOR, GONZÁLEZ, JORDÁ, PENA, MATEU y PIQUERAS. Valencia, 1978.

⁴ *Problemas económicos de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 333 y 334.

1.3. Demografía, desequilibrios y urbanismo

Vistas las características generales del proceso industrializador y su concentración, analicemos brevemente la demografía, cambios y desequilibrios en Valencia.

A nivel urbano, pues, se da un crecimiento desmesurado mientras que el medio rural va quedando con escasísima densidad. *D. Mollá* analiza con detalle la dinámica demográfico-espacial a lo largo del siglo XX y también a partir de los años 60, señalando la comarca con aumento/descenso de población. "Durante la reciente década de los 60 la población valenciana continúa concentrándose en las zonas costero centrales y en la parte sureña del País. La densidad demográfica media experimenta un alza notable,... pero su distribución en el espacio es cada vez más desigual. Mientras que el interior nordoccidental continúa despoblándose aceleradamente, la zona costero-central y sobre todo el Sur del País aumentan bruscamente su ya abultada densidad".⁵ La población provincial aumenta de 1960 a 1970 en 331.509 personas (un 23%) pero muy irregularmente, según se puede ver en el cuadro n.º 1.

La Estructura demográfica valenciana en 1970 aumenta los desequilibrios señalados, asentándose en "los centros preexistentes, amontonándose cada vez más, en razón al alza especulativa del suelo".⁶ *Mollá* denomina a la zona de mayor demografía "Carrer Major", siendo el centro de este "Carrer" o "Plaça Major" L'Horta-Valencia, y las comarcas colindantes como arrabales: L'arrabal del Camp de Túria" o el de Buñol, etc.

Con datos del último censo de 1981 se constata cómo el fenómeno continúa. L'Horta llega a tener 2.000 habitantes/Km.², cuadruplicando la de 1900 y casi duplicando la de 1960. La Safor, las dos Riberas, Camp de Túria y algunas otras comarcas incrementan sus efectivos demográficos, pero el resto amenaza con el despoblamiento continuo: El Valle de Ayora, Los Serranos, La Canal, El Rincón, Requena-Utiel, etc.

Será precisamente el hacinamiento de L'Horta —como veremos después— una de las razones de la vivienda de segunda residencia —legal/ilegal— en el medio rural. Una comarca como L'Horta, de tan solo 629 Km.² de superficie, con 43 municipios, 1.279.823 habitantes, y una de las mayores densidades del Estado, tiene algunos municipios que llegan a superar los 5 y los 10.000 hab./km.². La saturación y el hacinamiento es sin duda uno de los grandes problemas urbanísticos y causa de la búsqueda de la segunda residencia en el campo, como salida a la situación de inhabitabilidad urbana.

⁵ *Estructura y dinámica de la población en el País Valenciano*. MOLLÁ, Damiá, Fernando Torres. Valencia, 1979. pág. 143. Para conocer los movimientos de población y demografía valenciana antes de 1960 puede verse en "Demografía" de PÉREZ CASADO, R. en *L'Estructura Econòmica del País Valencià*. Tomo I, pág. 69-115 y también *Geografía de la Población Valenciana*. PÉREZ PUCHAL, P.

⁶ MOLLÁ, *op. cit.*, pág. 151.

CUADRO N.º 1
POBLACIÓN POR COMARCAS Y DENSIDAD. VALENCIA 1900-1981

COMARCA	1900		1960		1970		1981	
	<i>Población</i>	<i>Densidad</i>	<i>Población</i>	<i>Densidad</i>	<i>Población</i>	<i>Densidad</i>	<i>Población</i>	<i>Densidad</i>
L'Horta	314.216	497'9	763.124	1.212	1.050.346	1.669	1.279.823	2.000
El Camp de Túria	34.465	49'8	46.855	65	53.936	75'7	62.634	88
La Ribera Alta	104.188	130'8	160.186	165	177.465	183	194.920	200
Chiva-Hoya de Buñol	25.233	32'1	26.573	25	27.358	26	30.541	29'1
La Safor	59.861	140'2	97.675	228	112.981	264	128.076	300
La Ribera Baixa	40.504	146'9	58.903	222	61.006	230	69.888	264
El Camp de Morvedre	16.810	62'7	55.018	205	82.170	306	70.251	262
La Costera	40.342	76'5	48.752	110	53.505	120	58.820	132
La Vall d'Albaida	49.623	76'6	65.348	81	72.616	90	80.143	100
Requena-Utiel	37.754	22'5	45.578	26'4	40.150	23'3	38.855	22
Los Serranos	33.023	21'7	28.613	19'6	23.209	16	19.272	13
La Canal de Navarrés	19.169	22'9	19.101	27	17.401	25	16.537	23
Valle de Ayora	14.731	12'8	14.764	16'4	11.895	13'3	12.078	13'5
Rincón de Ademuz	10.075	27'1	7.553	20'5	5.514	15	3.866	10
TOTAL	799.994	74'5	1.438.043	133'8	1.769.552	164'6	2.065.704	192

FUENTE: D. Mollá (1900). Centro de Cálculo. Diputación 1960/1981. Elaboración propia.

2. LA SEGUNDA RESIDENCIA ILEGAL EN LA PROVINCIA DE VALENCIA

2.1. *La transformación del espacio rural: Masificación de la segunda residencia*

En los últimos veinte años se ha producido el fenómeno de la segunda residencia —legal o ilegal—. Varias y complejas son las causas del fenómeno de segunda residencia y más específicas y concretas las de las viviendas o urbanizaciones clandestinas o ilegales en el medio rural, sin que medie ninguna figura de planeamiento:

1. Concentración urbana en determinados núcleos, principalmente en la comarca de L'Horta o Área Metropolitana de Valencia. La comarca está saturada y la vida se hace difícil en el núcleo urbano, se busca como sustitutivo de la ciudad, la casa en el campo, para hacer en ella un tipo de vida "urbana".

2. Tras el Plan de Estabilización de 1959, la emigración, el turismo extranjero, la industrialización, etc., aumenta el nivel de vida de los ciudadanos medios y aparece el vehículo turístico —el "600 de los años 60"— y el deseo de la segunda propiedad en el campo: chalet, casita o casa de campo.

3. Mimetismo hacia la clase dirigente, que ante lo inhabitable de la ciudad, busca como sustitutivo la segunda residencia. El resto de las clases sociales le "imita".

Estas y otras razones harán que el espacio rural, hasta entonces agrícola o en estado natural, se transforme —sobre todo en ciertas comarcas— por la masificación de la segunda residencia.⁷

2.2. *Un tema no asumido social ni institucionalmente*

Los cambios de los años 60 en la provincia de Valencia han supuesto a nivel urbanístico el caos en las ciudades en primer lugar, para añadir después en las urbanizaciones ilegales o clandestinas, y también el de las legales, ya que estas últimas, en gran número de ocasiones, están infradotadas de las estructuras que marca la Ley del Suelo como mínimos.

A nivel de municipios afectados el problema es grave, aunque no se haya tomado conciencia de ello aún, por el espejismo de los ingresos que se perciben en las haciendas locales, el empleo que se genera por la construcción, etc. Los beneficios de los municipios son cuestionables en su totalidad, ya que se olvida los costos económicos que tendrá o tiene que asumir el municipio, en la práctica cotidiana, en inversiones, costes de mantenimiento, etc. (Recogida de basuras, caminos, pérdida de terrenos fértiles, etc.), y que corresponde a los promotores o propietarios de esas viviendas.

Al margen de cualquier planeamiento u ordenación del territorio, han aparecido como "hongos" edificaciones por toda la provincia. La lógica del beneficio fácil, de las plusvalías rápidas ha primado sobre los intereses generales. Los municipios sin Plan General o Normas Subsidiarias han sido ideales para implantar industrias

⁷ El fenómeno tiene un carácter nacional, como pudo verse en las ponencias anteriores de Pere Caralps, Eliodoro Giner, Javier García Bellido y el equipo de Canarias.

o residencias: eran más baratos que los que tenían. Muchas veces carecían de licencias, contando con la permisividad municipal u organismos competentes, o simplemente con su inhibición. La administración local no se enfrentaba a los promotores o edificadores ilegales, o legales que no cumplían la legislación. Las tensiones eran mínimas. Incluso con el espíritu desarrollista de los años 60 se veía como algo positivo, que creaba empleo, riqueza, etc. Se justificaba la segunda residencia por la necesidad “de encontrar un marco espacial para el ejercicio del derecho al tiempo libre en unas condiciones naturales que las grandes ciudades no pueden garantizar... Estas justificaciones vienen normalmente respaldadas por el análisis del aumento del nivel de renta de la población... y el aumento de la motorización familiar... Esta argumentación... choca con el hecho de que existe una oferta muy superior a la demanda y con el hecho de que gran parte de las actuaciones sean de carácter ilegal y sin las infraestructuras que la Ley fija...”⁸

Concluimos valorando que la grave situación de deterioro que ha sufrido el suelo rústico (no urbanizable) en la provincia de Valencia, además de las precisadas causas de carácter socioeconómico enunciadas, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. *Falta de planeamiento* en la casi totalidad de los municipios valencianos.
2. En los municipios que contaban con planeamiento, este era técnicamente *insuficiente o defectuoso*, lo que facilitaba actuaciones de vulneración de la legalidad urbanística.
3. *Carencia de voluntad política* de las corporaciones locales y de los organismos de tutela de carácter estatal para aplicar medidas de disciplina urbanística, que impidiesen la proliferación de actuaciones urbanísticas ilegales en suelo rústico.

Las primeras elecciones municipales democráticas de abril de 1979 vinieron a dar un golpe de timón a la caótica situación urbanística en la que se encontraban nuestros municipios.

La sensibilidad de los nuevos gestores democráticos supuso un nuevo planeamiento del tema, si bien es cierto que la falta de conciencia sociológica imperante, como reflejo de toda situación anterior, ofreció fuertes resistencias a la aplicación de la legalidad urbanística. A esto añadimos el peso que suponía en los municipios la crisis económica, que a nivel local se concentraba en el descenso de la actividad edificatoria y en la aparición de un paro creciente, que ofrecía argumentaciones demagógicas a los promotores de urbanizaciones ilegales.

2.3. “Boom” e irretroactividad del fenómeno

En ponencias anteriores se han analizado las consecuencias de la segunda residencia —legal o ilegal— y la situación de imposible retorno a lo anterior: el marco general en el modo de producción (Josep Sorribes), la crisis de la ciudad moderna (Justo Ramírez), la destrucción del medio ambiente (Dionisio García), los problemas de infraestructuras, comunicaciones y red viarias (Joan Olmos) etc.

⁸ *Instrumentos de planeamientos y gestión de urbanizaciones no legalizadas*. Cuadernos de Gestión Municipal. C.E.U.M.T. n.º 2. Noviembre, 1979.

Así pues, no insistiremos en estos puntos ya tratados y perfectamente válidos para la provincia de Valencia. Por otra parte, en los capítulos siguientes se analiza con detalle todas y cada una de las comarcas de la provincia de Valencia, y varios municipios con una problemática específica (Chiva, Gandía-Oliva, etc.), por lo que aquí queremos tan solo señalar las grandes líneas de la vivienda clandestina en el medio rural valenciano.

Valencia es una de las provincias del Estado que más vivienda de segunda residencia —legales e ilegales— ha creado, y donde sin duda uno de los *problemas urbanísticos más importantes y graves es precisamente el de las construcciones e instalaciones en el medio rural*. Tan grave es, *que ninguna institución se ha atrevido a intervenir en el tema*, pues su conflictividad y complejidad impone serios temores a la hora de actuar, para solucionarlo o encauzarlo. Cuando lo ha hecho, ha sido de forma tibia.

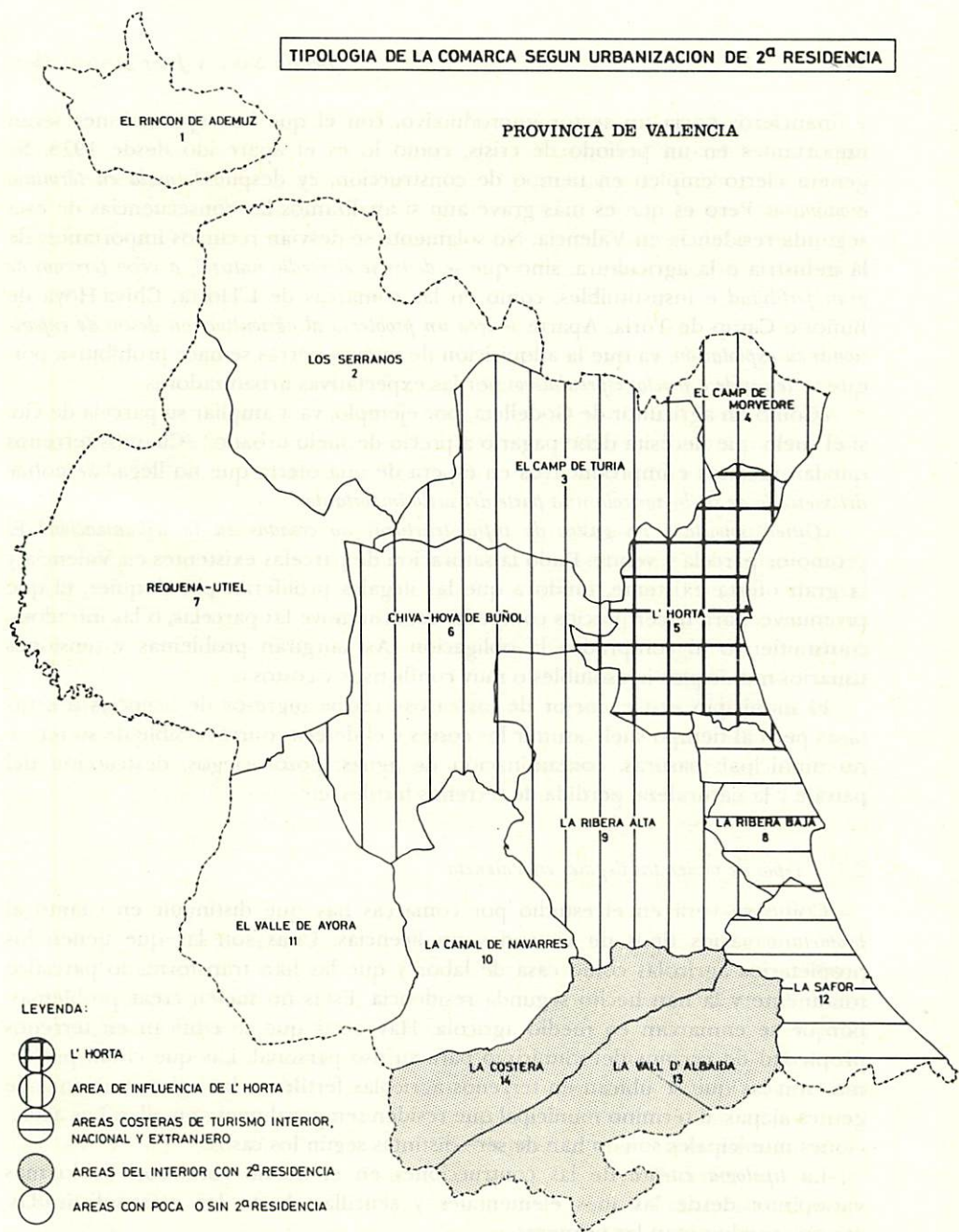
Cada institución con alguna competencia en esta materia se ha inhibido, ha dejado hacer, ha esperado que otros intervengan, o simplemente ha ignorado la gravedad del problema en cuanto a caos urbanístico, destrucción de la naturaleza, despilfarro económico, etc. ha supuesto y supone, y en este sentido la mesa redonda de esta monografía recoge a grandes líneas las consecuencias y anarquía que existe en nuestra provincia.

La especulación de todos los agentes que han intervenido es muy considerable. El propietario de terreno que vende, las promotoras y urbanizaciones que parcelan, invirtiendo lo mínimo en infraestructuras y servicios, y que venden parcelas a precios elevados y con grandes márgenes de beneficios, etc., ha creado el llamado "Boom" de la construcción en el medio rural, en urbanizaciones, por amplias zonas de nuestra provincia. *Lo que caracteriza este "Boom" es la masividad y amplitud del fenómeno, que sobrepasa todo intento de planificación y expectativas previas*. El "Boom" llegó y las autoridades en la materia nada hicieron, o nada supieron hacer si es que se lo plantearon. La iniciativa privada más anárquica e irracional campeó con sus intereses particulares. Así, al lado de las tradicionales urbanizaciones de la alta burguesía, surgirán miles de viviendas y urbanizaciones que destrozarán el entorno, el paisaje, la naturaleza y la agricultura, llegando a una situación sin posibilidad de vuelta al estado anterior de los años 60. La irretroactividad es una pesada herencia con la que tendrán que cargar la Comunidad Autónoma y los municipios afectados, con los grandes perjuicios inherentes al fenómeno.

Se hace necesario salir al paso de determinadas afirmaciones que hemos oído repetir mil veces en los municipios valencianos en torno a los "beneficios de la segunda residencia". Uno es el de la generación de empleo y riqueza que crea, y del efecto multiplicador de empleo en el sector de servicios una vez realizada la urbanización (legal o ilegal). Argumentos falaces sin fundamento, más propios de ser escuchados en boca de promotores o especuladores, que de vecinos y autoridades municipales, que repiten miméticamente argumentos enajenantes. Las viviendas de segunda residencia hipotecan en general al municipio que las ubica. *Es un auténtico derroche y despilfarro económico*. La inversión en la segunda residencia representa en nuestra provincia una desviación de enormes recursos económicos

TIPOLOGIA DE LA COMARCA SEGUN URBANIZACION DE 2ª RESIDENCIA

PROVINCIA DE VALENCIA



La tipología de las comarcas según haya urbanizaciones de segunda residencia, permiten distinguir varias clasificaciones: colindantes a L'Horta (Camp de Morvedre, Camp de Túria, Chiva-Hoya de Buñol y la Ribera). Otras comarcas se ven influidas por el turismo provincial y también el nacional y extranjero (la Ribera Baja y La Safor). Por último dos comarcas tienen núcleos de urbanizaciones debido a ser núcleos con un desarrollo industrial (La Vall d'Albaida) o de servicios (La Costera). El resto de las comarcas, las más lejanas a lo que llama D. Mollá "El Carrer Major" carecen de zonas residenciales, siendo marginales o sin problemas los contados casos que se dan

y financieros hacia un sector improductivo, con el que las repercusiones serán importantes en un período de crisis, como lo es el aparecido desde 1973. Se genera cierto empleo en tiempo de construcción, ¿y después?: *nada en términos económicos*. Pero es que es más grave aún si analizamos las consecuencias de esta segunda residencia en Valencia. No solamente se desvían recursos importantes de la industria o la agricultura, sino que *se destruye el medio natural, a veces terrenos de gran fertilidad* e insustituibles, como en las comarcas de L'Horta, Chiva-Hoya de Buñol o Camp de Túria. Aparte *se crea un problema al agricultor con deseos de expansionar su explotación*, ya que la adquisición de nuevas tierras se hace prohibitiva porque *se le vende a precios especulativos* por las expectativas urbanizadoras.

¿Cómo un agricultor de Godelleta, por ejemplo, va a ampliar su parcela de vid, si el suelo que necesita debe pagarlo a precio de suelo urbano? ¿Cuántos terrenos quedan incultos e improductivos en espera de una oferta que no llega? *Se sustrae del mercado de suelo agrícola una parte del suelo importante*.

¿Quién soportará los gastos de infraestructuras no creadas en la urbanización? El promotor parcela y vende. Dado la saturación de parcelas existentes en Valencia y la gran oferta existente, unido a que las ilegales proliferan por doquier, el que promueve, para hacer precios competitivos, disminuye las parcelas, o las infradota, transmitiendo al comprador la obligación. Así surgirán problemas y tensiones usuarios-municipios irresolubles o muy conflictivas y costosas.

El municipio —en el mejor de los casos— recibe ingresos de licencias u otras tasas pero al tiempo suele asumir los costes y el deterioro irreversible de su término municipal: basuras, contaminación de aguas, pozos ciegos, destrucción del paisaje y la naturaleza, pérdida de terrenos fértiles, etc.

2.4. Tipos de viviendas ilegales en Valencia

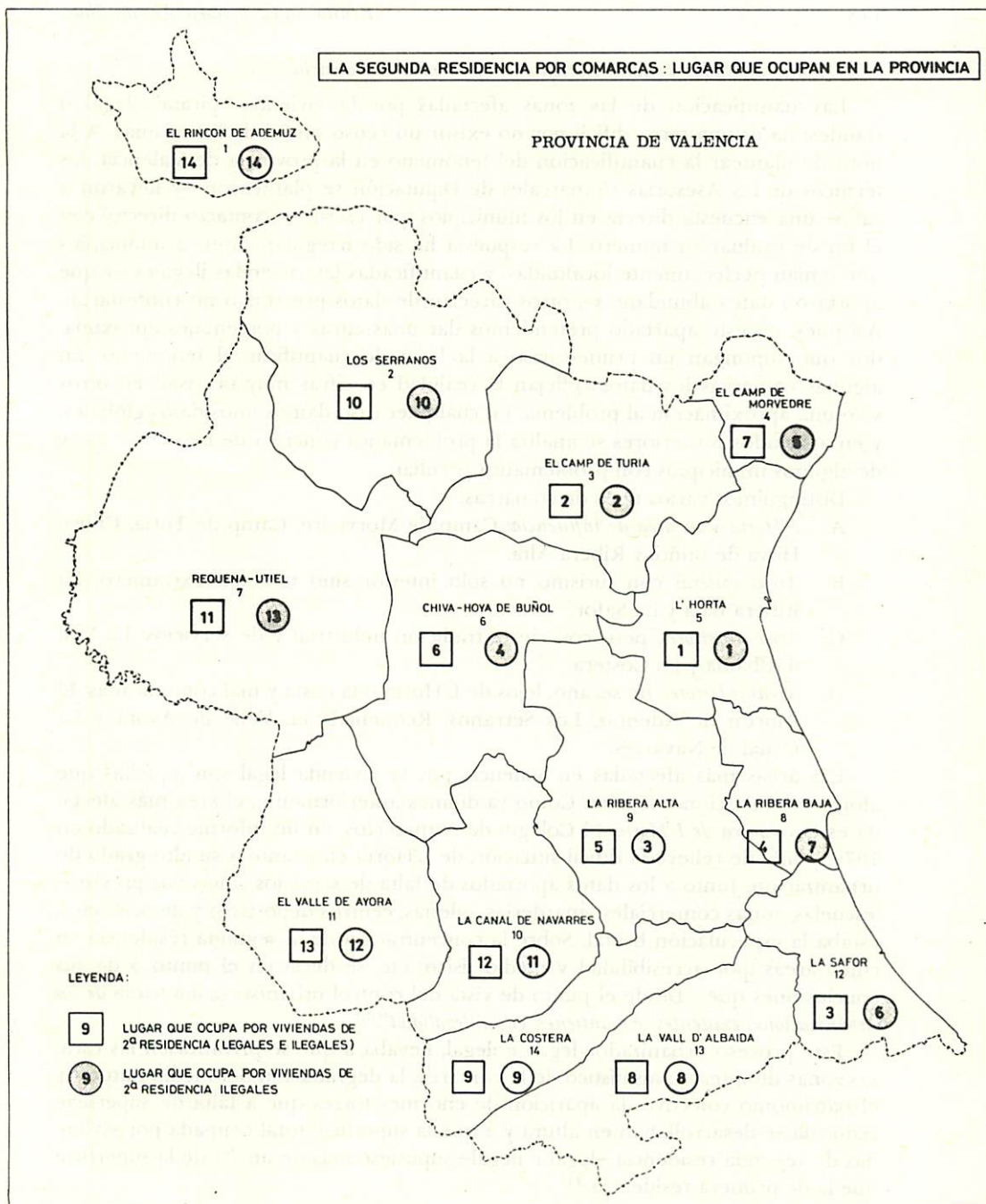
Como se verá en el estudio por comarcas hay que distinguir en cuanto al propietario varios tipos de viviendas sin licencias: Unas son las que tienen los propietarios agrícolas como casa de labor y que las han transformado parcial o totalmente y la han hecho segunda residencia. Estas no suelen crear problemas, porque se enmarcan en medio agrícola. Hay otras que se edifican en terrenos propiedad de vecinos del municipio para su uso personal. Las que crean problemas son las que se ubican en terrenos agrícolas fértiles, y las aglomeraciones de gentes ajenas al término municipal que residen temporalmente en ellas. Las actuaciones municipales son —o han de ser— distintas según los casos.

La *tipología estética* de las construcciones en el medio rural son de lo más variopinto: desde las más elementales y sencillas, hasta las más sofisticadas, aunque predominan las primeras.

En cuanto a su *distribución en el medio rural*, existen dos tipos: las aisladas y las agrupadas o formando núcleo de población.

Calidad del suelo —secano o regadío— es otra de las tipologías, caracterizándose las ubicadas en regadío por la pérdida de terreno fértil (agresión que pone en peligro la economía rural) y las de secano por carecer la mayoría de las veces de todo tipo de infraestructura.

LA SEGUNDA RESIDENCIA POR COMARCAS : LUGAR QUE OCUPAN EN LA PROVINCIA



En el mapa comarcalizado de la provincia de Valencia se reflejan los lugares que ocupan en la clasificación de Legal/Ilegal las distintas comarcas valencianas. L'Horta, con dos tercios de sus viviendas ilegales, es la comarca más superdensificada también en legales. En el gráfico se recoge cómo no coinciden el lugar que ocupan las legales/ilegales en las distintas comarcas

2.5. Zonas afectadas y cuantificación en la provincia de Valencia

La cuantificación de las zonas afectadas por la vivienda "pirata" ilegal o clandestina es una tarea difícil por no existir un censo oficial de las mismas. A la hora de plantear la cuantificación del fenómeno en la provincia de Valencia, los técnicos de las Asesorías Comarcales de Diputación se plantearon —y llevaron a cabo— una encuesta directa en los municipios (por escrito o contacto directo) con el fin de evaluar su número. La respuesta ha sido irregular: junto a municipios que tenían perfectamente localizadas, y cuantificadas las viviendas ilegales —y que aportaron datos abundantes—, otros carecían de datos precisos o no contestaron. Así pues, en este apartado pretendemos dar unas cifras y porcentajes aproximados que supongan un primer paso a la hora de cuantificar el fenómeno. En algunas comarcas los datos reflejan la realidad en cifras muy precisas; en otros sólo una aproximación al problema. En cualquier caso damos unos datos globales, y en apartados posteriores se analiza la problemática concreta de las comarcas⁹ y de algunos municipios con problemática peculiar.

Distinguimos varios tipos de comarcas:

- A. *L'Horta y su área de influencia*: Camp de Morvedre, Camp de Túria, Chiva-Hoya de Buñol y Ribera Alta.
- B. *Áreas costeras* con turismo no solo interior sino también extranjero: La Ribera Baja y La Safor.
- C. *Áreas interiores*, pero con cierta tradición industrial y de servicios: La Vall d'Albaida y La Costera.
- D. *Áreas interiores*, de secano, lejos de L'Horta o la costa y mal comunicadas: El Rincón de Ademuz, Los Serranos, Requena-Utiel, Valle de Ayora y La Canal de Navarrés.

Las áreas más afectadas en Valencia por la vivienda legal son aquellas que alojan urbanizaciones legales. Como ya dijimos anteriormente, el área más afectada es la *comarca de L'Horta*. El Colegio de Arquitectos, en un informe realizado en 1979, ponía de relieve la difícil situación de L'Horta en cuanto a su alto grado de urbanización. Junto a los datos aportados de falta de servicios colectivos previstos (escuelas, zonas comerciales, guarderías, iglesias, centros deportivos y de ocio, etc.), estaba la especulación brutal. Sobre la concentración de la segunda residencia en cinco áreas (por accesibilidad y medio físico) etc. se decía en el punto 5 de sus conclusiones que: "Desde el punto de vista del control urbanístico, *dos tercios de las urbanizaciones existentes se mantienen en la ilegalidad*".¹⁰

Este proceso urbanizador legal, e ilegal, llevaba a que se privatizasen las escasas zonas de interés paisajístico de la comarca, la degradación del medio natural y el patrimonio colectivo, la aparición de enormes torres que a falta de superficie reducida se desarrollaban en altura y a que la superficie total ocupada por viviendas de segunda residencia —legal e ilegal— supusiese más de un 7% de la superficie que la de primera residencia.¹¹

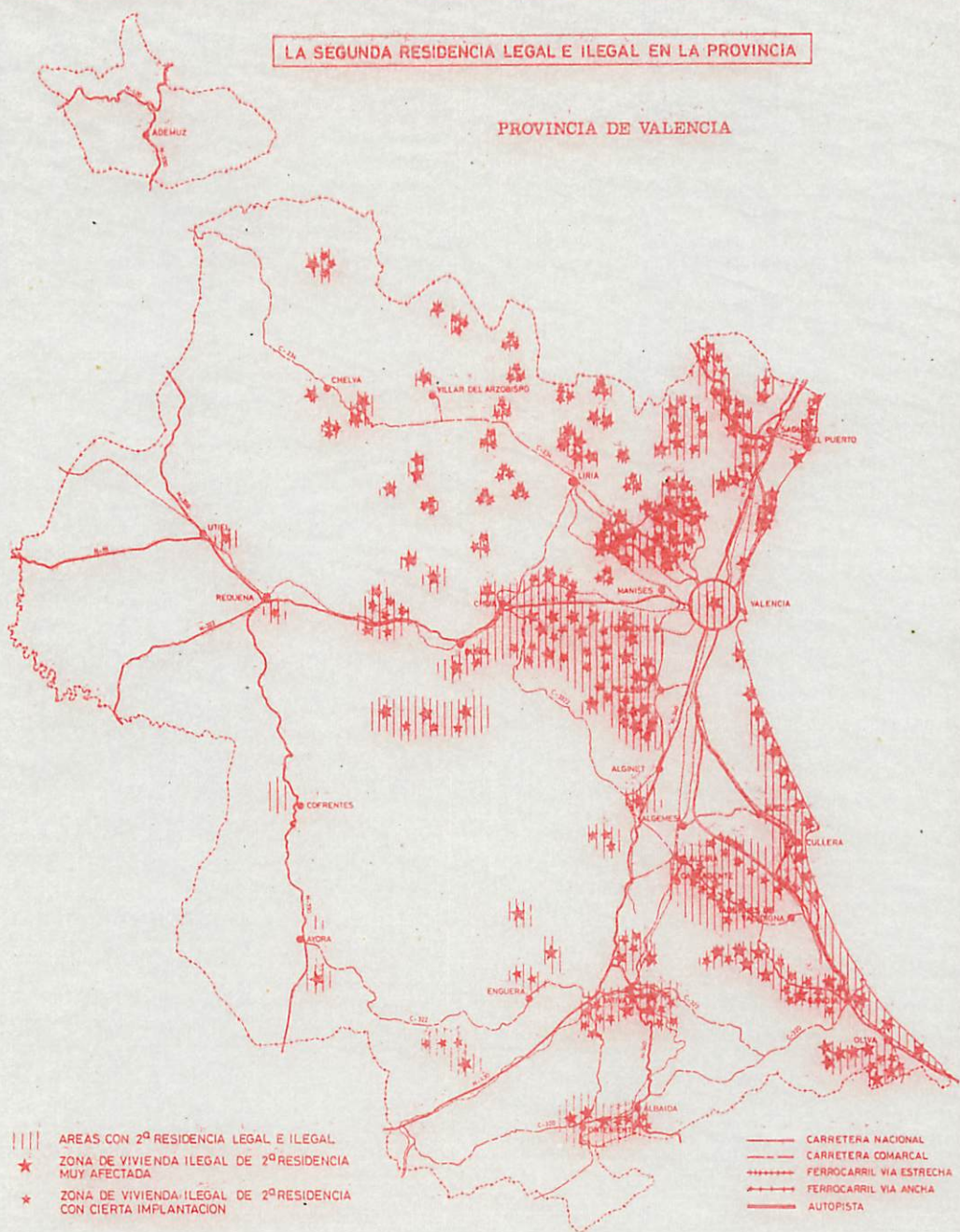
⁹ La comarcalización utilizada en este artículo es la de la Diputación Provincial de Valencia. Ver anexo, n.º 1.

¹⁰ *Generalitat*, n.º 28. Agosto, 1981, pág. 13.

¹¹ *Estudio urbanístico de la comarca de L'Horta*. Colegio Oficial de Arquitectos. Valencia, 1979.

LA SEGUNDA RESIDENCIA LEGAL E ILEGAL EN LA PROVINCIA

PROVINCIA DE VALENCIA



La segunda residencia ilegal se yuxtapone a la legalizada. En el mapa provincial vemos cómo la mayor concentración de viviendas (legales e ilegales) se agrupan en torno a L'Horta, dispersándose conforme se aleja de esta comarca. También a lo largo de la costa (desde El Saler a Castellón). Tan sólo en los núcleos cercanos a Xàtiva (La Costera) y Onteniente-Albaida (La Vall d'Albaida), hay núcleos de segunda residencia

DELIMITACION MUNICIPAL Y COMARCAL

-
- 1 RINCON DE ADEMUZ
 - 2 LOS SERRANOS
 - 3 EL CAMP DE TURIA
 - 4 EL CAMP DE MORVEDRE
 - 5 L' HORTA
 - 6 CHIVA - HOYA DE BUÑOL
 - 7 REQUENA - UTIEL
 - 8 RIBERA BAJA
 - 9 RIBERA ALTA
 - 10 LA CANAL DE NAVARRES
 - 11 VALLE DE AYORA
 - 12 LA SAFOR
 - 13 LA VALL D'ALBAIDA
 - 14 LA COSTERA

A efectos del presente estudio, la comarcalización de la provincia de Valencia se ha hecho siguiendo la delimitación actual de la Diputación de Valencia, en espera de una próxima Ley de Comarcas de la Generalitat Valenciana

Naturalmente, la fuerte concentración urbana de L'Horta, con una densidad muy elevada y escasa superficie para albergar a 1.279.823 habitantes —de los 2.065.704 hab. del total provincial—, hará que exista tendencia a expandirse por las comarcas próximas.

El Camp de Morvedre, a pesar de ubicar la siderurgia en Sagunto es una de las áreas de expansión, especialmente en las estribaciones de la Sierra de Calderona (Gilet, Estivella, etc.) y la costa: Canet de Berenguer. La falta de planes de ordenación urbanística en varios municipios permite apuntar la abundancia de las ilegales, evaluando las mismas alrededor de un 50% del total de las viviendas de segunda residencia existentes (7.690).

Camp de Túria es una zona tradicional de segunda residencia (Náquera, Serra, etc.) próxima a L'Horta, bien comunicada y con bellos parajes. La vivienda ilegal centra en esta comarca uno de sus puntos más negros: Lliria, Olocau, Náquera, etc. son algunos de los mismos. Alrededor de 9.500 ilegales existen en el Camp de Túria, área que tiene 45 urbanizaciones legales que ocupan 1.640 Ha.

Chiva-Hoya de Buñol es junto al Camp de Túria una de las zonas del interior más afectadas, en especial el municipio de Chiva, que descubrimos con detalle en otro apartado. Aquí los datos son fidedignos y amplios, evaluando las viviendas ilegales en casi 5.000, lo que implica que 2/3 de las viviendas de segunda residencia son ilegales. La contradicción es más grave —por despilfarro económico e irracionalidad urbanística— al comprobar que existe un número de parcelas urbanizables sujetas al planeamiento vigente que están sin ocupar: de unas 6.500 parcelas urbanizadas sólo 1/3 están ocupadas. El caos queda reflejado una vez más.

La Ribera Alta se ve influida, aparte de todo lo ya dicho, por la instalación de la Ford en Almusafes. Colindante con L'Horta, ve "invadida" su geografía con abundantes viviendas de segunda residencia: 5.610 son ilegales, lo que la equipara a Chiva-Hoya de Buñol, y que supone un 75% del total comarcal de viviendas de segunda residencia (7.402), es decir tres de cada cuatro son ilegales.

El caso de la *Ribera Baja* se ve influido por su situación costera, más que por la expansión de L'Horta. La Ribera Baja atrae desde hace dos décadas a un turismo exterior y más tarde interior, sobre todo a Cullera, municipio al que dan imagen las altas torres de su costa. El fenómeno de ilegalidad es más complejo pues no es "extensivo", sino "intensivo" por concentrarse en la franja costera, alcanzando la irracionalidad cuotas elevadas. El caso de *La Safor* combina dos factores: el costero —de características semejantes a la Ribera Baja—, y el interior —similar a la Ribera Alta—. Así combina junto a la alta concentración edificatoria de sus playas (Oliva, Gandía, Xeraco, Daimuz, etc.) la diseminada de montaña. El caso de Gandía y Oliva son significativos y se recogen en un apartado aparte.

Con respecto a las áreas interiores, peor comunicadas, lejos de L'Horta o del litoral, la situación distingue dos casos:

- Zonas con concentración de segunda residencia por razones de industrialización: La Vall d'Albaida y La Costera.
- Zonas con escasa implantación de segunda residencia (legal o ilegal) por vacío humano, emigración, subdesarrollo, escasa industrialización, etc. El Rincón de

Ademuz, Requena-Utiel, Los Serranos, El Valle de Ayora y La Canal de Navarrés.

La Vall d'Albaida tiene una tradición industrial lo que hace que aparezcan segundas residencias próximas a estos núcleos industriales, aunque en menor medida que la superconcentración de L'Horta. Así ciframos las ilegales entre 3.000/3.500 en Ollería, Albaida y Ontinyent, principalmente.

La Costera, con los núcleos de Xàtiva, Canals y Alcudia absorben el 70% de la población comarcal (58.820 hab.), y debido a ser núcleos de servicios o industrial, provoca la vivienda de segunda residencia, si bien en menor medida que en la Vall d'Albaida.

Por último tenemos las comarcas del interior alejadas de L'Horta y el litoral, mal comunicadas, de difícil acceso, etc. que apenas sufren el azote de la segunda residencia, coincidiendo con ser las comarcas con demografía regresiva, pirámide de edad envejecida, agraria, con fuerte emigración, etc. *El Rincón de Ademuz y Los Serranos* no tienen problemas. *Requena-Utiel*, a pesar de estar atravesada por la N-III y el FFCC, tampoco tiene problemas y los asentamientos son escasos. *El Valle de Ayora*, y concretamente el balneario de los Hervideros (Cofrentes) tiene un futuro incierto a causa de la Central Nuclear; también por su difícil acceso comarcal, sólo veranean los nativos emigrados. *La Canal de Navarrés* tampoco ofrece problemas de segunda residencia.

En el mapa adjunto se refleja el lugar que ocupan las comarcas en la provincia según el número de viviendas de segunda residencia y el número de ilegales.

2.6. Razones del descenso del fenómeno edificativo de la segunda residencia

Básicamente existen dos razones que explican la disminución del proceso edificativo en el medio rural:

1. *La crisis económica* iniciada en 1973 que aminora cuando menos la intensidad de las construcciones. Los precios de la edificación, unidos a la inflación, elevación de los precios y encarecimiento de los productos, alza del coste energético, etc. son las razones que hacen que en algunos casos se paralicen las urbanizaciones o las viviendas aisladas.

2. Tras las primeras *elecciones democráticas municipales de abril de 1979*, las nuevas corporaciones empiezan a conocer la Ley del Suelo de 1975, texto refundido 1976 y Reglamento de Planeamiento, y a aplicarlo, aunque tímidamente. Tratan de implantar una disciplina urbanística, aunque se quedan en declaraciones de buenas intenciones, aunque eso sí, se acelera la confección de Normas Subsidiarias o Planes Generales de Ordenación Urbana. Pero la mayor parte de las veces carecen de técnicos, medios o voluntad de acción. De todas formas son cada vez más los municipios que avanzan en esta materia, se sensibilizan y actúan. Poco han hecho en la materia el M.O.P.U., la Comisión Provincial de Urbanismo o la Consellería de Obras Públicas y Urbanismo.

3. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y DE PLANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE VALENCIA

3.1. *Las Normas Complementarias y Subsidiarias de la provincia de Valencia*

La problemática de la vivienda en suelo rústico en nuestro ámbito provincial, se ha visto enmarcada por un sistema de disposiciones legales y de Normas y figuras de planeamiento, nacidas con vocación de ordenar la complejidad urbanística y territorial que en los últimos años ha afectado a nuestro país por razones socio-económicas, instrumentos que, sin embargo, podemos calificar de insuficientes desde una perspectiva de técnica legal y, por otra, de deficientemente aplicados por la falta de voluntad y rigor con el que los poderes públicos han enfocado la solución de los problemas que suscita esta grave agresión a nuestro medio natural.

La primera norma de referencia a la que debemos retrotraernos es la ley del suelo de 1956, primer conjunto orgánico de ámbito estatal superador de la dispersión legislativa existente hasta ese momento y que trata de "encauzar el fenómeno demográfico y armonizar las economías agrícola, industrial y urbana formando unidades de gran estabilidad económico-social" en un loable propósito integrador. En este texto se establecía en su artículo 69 las limitaciones del suelo que denominaba "rústico", y abordaba igualmente otro aspecto de las actuaciones en este suelo, origen frecuente de situaciones irreversibles, nos referimos a las parcelaciones, señalándose en este sentido tal y como manifestaba la exposición de motivos que "no se efectuará ninguna parcelación sin que previamente haya sido aprobado un plan parcial del sector correspondiente", y añadía que "no cabe admitir que bajo el disfraz de actos particulares de parcelación se ejecuten urbanizaciones, sin atenerse al procedimiento dispuesto para la formación y aprobación de los correspondientes proyectos".

La ley del suelo de 1956, sería reformada por la ley de 2 de mayo de 1975, pero con anterioridad a la entrada en vigor de esta última se aprobó para nuestro ámbito provincial unas Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento que deben entenderse todavía vigentes en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en el vigente Texto Refundido de la ley del suelo de 1976 y sus Reglamentos.

Estas Normas tienen el carácter de complementarias respecto a las materias no reguladas o reguladas insuficientemente y de aclaratorias de las expresadas en forma ambigua en aquellos municipios que posean figura urbanística de planeamiento; para los que no lo tengan cumple una función subsidiaria y a su vez ofrecen criterios y señalan límites y standards de urbanización que constituyen una orientación para la Administración y los administrados.

Preocupación de estas Normas fue también encauzar el fenómeno de las "urbanizaciones privadas" como situación que en muchos casos supone la creación de un volumen inmobiliario superior al del casco o núcleo poblacional originario del municipio y que requieren según su propia expresión: "una atención preferente en orden a disciplinar su creación y funcionamiento". Otro de los objetivos que se apunta en las precitadas Normas es la necesidad de crear una "adecuada conciencia social" entre todos los sectores públicos y privados que tienda a hacer

respetar la disciplina urbanística en nuestra provincia y evite la vulneración de las Normas legales o de planeamiento que ordenan el territorio.

En las Normas se considera *suelo rústico* a todo aquel no incluido como urbano en el término municipal y se distingue entre suelo rústico protegido y suelo rústico no protegido. En ambos tipos de suelo se fija una edificabilidad máxima de 1 metro cúbico por cada 5 metros cuadrados de superficie de suelo.

En *suelo rústico protegido* se permite como uso, las construcciones o instalaciones dedicadas a residencia de agricultores o a explotaciones de ese carácter, debiendo someterse las edificaciones y parcelas, según expresa el apartado IV, del capítulo II, a los siguientes condicionantes:

a) Las edificaciones deben ser aisladas y la separación a linderos y testers será inferior a 5 metros.

b) La altura máxima edificable no superará los 7 metros.

c) La superficie de la parcela será, por lo menos, análoga a la mínima de cultivo, que según la O.M. de 27 de Mayo de 1958, es para la provincia de Valencia de 0,2 Ha. en regadío y 2 Ha. en secano (2,5 Ha. en el segundo grupo).

d) Que tenga resuelto el acceso vial.

e) Que garanticen la posibilidad de establecer los servicios de agua potable, depuración de aguas fecales y suministro de energía eléctrica.

En el suelo rústico no protegido, se exceptúa la Norma precitada de edificabilidad máxima (1 m.³ / 5 m.²), para los casos de construcciones agrícolas que se ajusten a Planes o Normas del Ministerio de Agricultura, y también aquellas debidamente autorizadas según el procedimiento previsto en la ley del suelo (en la actualidad por el Artículo 43.3), en los siguientes supuestos que se especifican en el citado apartado IV del capítulo II de las Normas:

a) Construcciones o instalaciones agrarias vinculadas necesariamente a determinados terrenos, cuando así lo estime el Ministerio de Agricultura y previo informe favorable.

b) Construcciones o instalaciones industriales necesariamente vinculadas a determinados terrenos cuando así lo estime el Ministerio de Industria, por requerir una localización condicionada por las materias primas a utilizar, siempre que se garanticen los servicios e infraestructuras necesarias y que la edificabilidad no sea superior a los dos metros cúbicos por metro cuadrado, la ocupación máxima del suelo sea del 20% y se respete la separación a linderos de 10 metros y la altura máxima de, también, 10 metros.

c) Construcciones o instalaciones que desarrollen un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o de obras públicas que exija emplazarlos en este medio, siempre que queden garantizadas las infraestructuras necesarias y la altura máxima sean 12 metros, la edificabilidad de dos metros cúbicos por metro cuadrado, la ocupación máxima del 20% y una separación de diez metros a linderos.

d) Construcciones o instalaciones turísticas aisladas que exijan estar emplazadas en suelo rústico. En este caso se exige como condicionante la altura máxima de 12 metros y una edificabilidad de un metro cúbico por metro cuadrado, siendo los requisitos de ocupación y distancia de linderos igual a los dos casos anteriores.

3.2. *Las áreas de protección específica y su catalogación*

Las determinaciones de las Normas subsidiarias y complementarias de la provincia de Valencia no se limitan a señalar los tipos de suelo rústico citados y sus posibilidades edificatorias, sino que establecen también una serie de categorías de áreas de protección específica, con la siguiente denominación y limitaciones urbanísticas:

- Paisajes naturales: En estas zonas se prohibirá todo tipo de edificación, excepto las que condicionen la zona para usos puramente recreativos, previa autorización del órgano competente.
- Singularidades paisajísticas: En las zonas de defensa establecidas por la CPU se prohibirá cualquier tipo de edificación.
- Zonas de protección de vistas panorámicas: Los edificios contiguos no podrán tener una altura superior a dos plantas y queda prohibido cualquier destino del suelo que atente contra las finalidades de las Normas.
- Edificios de interés para el paisaje: Se prohíbe cualquier construcción en función de la visibilidad.
- Zonas rurales de yacimientos arqueológicos: En los sectores de presencia segura de yacimientos debe prohibirse toda operación de edificación y urbanización.
- Parajes pintorescos: En estos parajes no se autorizará obra o construcción alguna que no armonice con la morfología del paisaje.
- Parques naturales: En la zona de reserva integral la protección es total y abarca todos los aspectos de la Naturaleza; en la zona de parque sólo se tolerarán las viviendas particulares existentes en el momento de la creación del parque; en la zona de periparque se permitirán las viviendas de carácter rústico debidamente autorizadas.

Estas áreas de protección para tener relevancia jurídica y ser efectivas las limitaciones edificatorias que a las mismas se impone, deberán estar incluidas en un catálogo aprobado por la CPU, de los contemplados en el Artículo 25 del vigente TRLS de 1976. Debemos recordar aquí, la opinión de García de Enterría sobre este tipo de documento urbanístico, que según este autor no posee un carácter independiente de ordenación, sino accesorio de los planes o Normas que contengan determinaciones de protección; aseveración que se ve ratificada por el Artículo 86 del Reglamento del Planeamiento, precepto en el que se pone de manifiesto su carácter de documentos complementarios de los planes especiales.

A estos efectos, la Comisión Provincial de Urbanismo aprobó el 30 de octubre de 1978 un Catálogo de Parques, paisajes y espacios naturales, que seguidamente relacionamos, en función de criterios intrínsecos y extrínsecos de las áreas objeto de protección:

Paisajes Naturales

Comprende las siguientes áreas que se refieren principalmente a zonas húmedas y embalses:

- 1.-Pico Caroche y su entorno;
- 2.-Nacimiento del Río Fraile;
- 3.-Curso bajo del Río Turia;
- 4.-Zona Húmeda de la Marjal de Les Valls;
- 5.-Zona Húmeda de la

Marjal de Puzol; 6.—Zonas Húmedas de Cullera; 7.—Zona Húmeda del Río Jaraco; 8.—Zona Húmeda de Oliva; 9.—Zona Húmeda de Sueca, Sollana y Silla; 10.—Embalse de Loriguilla; 11.—Embalse de Buseo; 12.—Embalse de Forata; 13.—Embalse de Cofrentes; 14.—Embalse de Contreras.

Singularidades Paisajísticas

1.—Pico del Tejo y su entorno; 2.—Los Tejos de Chera; 3.—Monte de Cullera; 4.—Els Ullals de Les Valls.

Parques Naturales

1. Sierra Calderona: Términos municipales de: Marines, Olocau, Serra, Náquera, Segart, Gilet, Estivella, Albalat, Torres-Torres, Algimia, Sagunto, Benifairó y Cuart de Les Valls.
2. Pantano Generalísimo y Serranía de Chelva: Parte singularizada de los términos municipales de Aras de Alpuente, Titaguas, Alpuente, La Yesa, Sinarcas, Benagéber, Tuéjar, Chelva y Calles.
3. Sierra de Puebla de San Miguel: Parte singularizada del término municipal de Puebla de San Miguel.
4. Sierra Martés y Sierra de Dos Aguas: Parte singularizada de los términos municipales de Yátova, Macastre, Cortes de Pallás y Dos Aguas.
5. Muela de Cortes: Parte singularizada de los términos municipales de Cortes de Pallás, Millares, Jarafuel, Teresa de Cofrentes, Bicorp, Jalance y Cofrentes.
6. Valle de la Murta y Sierra Agujas: Parte singularizada de los términos municipales de Alcira, Corbera, Llaurí, Favareta y Tabernes de Valldigna.
7. La Unde y su entorno: Parte singularizada del término municipal de Ayora.
8. La Pobleta, Andilla y Peña Parda: Parte singularizada de los términos municipales de Andilla y La Yesa.
9. Sierra de La Safor, del Almirante y Negra: Parte singularizada de los términos municipales de Villalonga y Oliva.
10. Sierra de Albaida y Benicadell: Parte singularizada de los términos municipales de Agullent, Benisola, Albaida, Adzaneta, Carrícola, Palomar, Bufalí, Otos, Beniatjar, Bélgida, Ráfol de Salem, Salem, Castellón de Rugat, Rugat, Ayelo de Rugat, Montichelvo, Terrateig, Lugar Nuevo de San Jerónimo.
11. Sierra Mariola y Umbría: Parte singularizada de los términos municipales de Fontanares, Onteniente y Bocairente.
12. El Mondúber y su entorno: Parte singularizada de los términos municipales de Simat de Valldigna, Benifairó de Valldigna, Jaraco, Jeresa, Gandía y Bárig.

Las Normas subsidiarias y complementarias provinciales expresaron también una voluntad ordenadora del fenómeno de los núcleos residenciales de segunda vivienda, señalándose en su Anexo IV que “cada uno de estos núcleos debe consti-

tuir un conjunto residencial unitario y continuo, dotado de todos los servicios urbanísticos que garanticen una relativa autonomía de servicios comunitarios” y preceptuando la necesaria clasificación urbanística que autorizará su actuación, no pudiendo, además, sobrepasar la superficie de 10 Ha. En este Anexo se establecen también las determinaciones y documentos del respectivo plan de ordenación, así como las infraestructuras y equipamientos mínimos, disposiciones que hoy solo deben entenderse, supletorias de los preceptos contenidos en la Ley del suelo de 2 de mayo de 1975 y sus Reglamentos.

3.3. *La Reforma de la Ley del suelo y el proyecto de Normas complementarias del Consell Valencià*

Siguiendo el desarrollo normativo de esta materia de forma cronológica debemos reseñar a continuación la Ley anteriormente citada de 2 de mayo de 1975 y su posterior texto refundido de 9 de abril de 1976, como disposiciones vigentes de ámbito estatal y que por tanto son en la actualidad norma básica para el tratamiento jurídico de esta materia. En este texto legal esta clase de suelo viene a denominarse “no urbanizable” y queda asimilado al denominado “urbanizable no programado”. El suelo no urbanizable es considerado, según la Exposición de Motivos de este texto, como aquel que por sus propios valores de orden agrícola, paisajístico, etc. o por conveniencia de limitar la dinámica urbana se excluye de todo posible uso de esta clase.

Pero, quizá, lo más elogiable de esta ley en este aspecto es el reforzamiento de los instrumentos legales que hacen posible una ordenación urbanística racional, tratando de evitar que la infracción se produzca porque solo así se evita el coste social que la misma comporta y tratando de atajar el fenómeno de la indisciplina urbanística.

Sin embargo, la vigente ley y sus reglamentos son solo un marco general que debe ser completado a través del sistema normativo y de planeamiento que en la misma se prevé, para ello y por haber quedado en gran medida obsoletas las disposiciones de las Normas Provinciales de 1975, la Comisión Provincial de Urbanismo dependiente de la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo inició el estudio de una nueva normativa sobre las actuaciones urbanísticas en el medio rural. Procediendo a elaborarla al amparo de lo establecido en el artículo 70 de la LS y de los artículos 88, 89, 90 y 150 de su reglamento de planeamiento. Así en fecha 2 de junio de 1981, la CPU aprobó inicialmente estas Normas con el carácter de Complementarias del Planeamiento, publicándose en el Boletín Oficial del Consell de 1 de julio de 1981 el anuncio de información pública durante el plazo de un mes, no habiéndose producido todavía la aprobación definitiva de las mismas en el momento de redactar este artículo.

Pese a no tener vigencia legal, consideramos que, por su interés y por su carácter público dado que ya han sido sometidas a información con esta finalidad, debemos señalar sus determinaciones más importantes.

La finalidad de estas Normas —según su artículo 1.º— se circunscribe con carácter complementario al suelo rústico de aquellos municipios que aún tengan su planeamiento vigente conforme a la ley de 1956; y al suelo urbanizable no progra-

mado y suelo no urbanizable que se rijan por planeamiento ajustado al TRLS de 1976; las Normas serían de aplicación directa en los terrenos fuera del suelo consolidado de aquellos municipios que no dispongan de planeamiento.

A estos efectos citados, podemos señalar que la situación del planeamiento distribuido por comarcas en la provincia de Valencia, a 31.12.80, según el estudio confeccionado por PREVASA para la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo, es el siguiente:

<i>Provincia Valencia</i>	<i>Núm. Munic.</i>	<i>Con Plan Antes 76</i>	<i>Con Plan 1976</i>	<i>Con Plan (Total)</i>	<i>% Con Plan</i>
VIIa. Rincón de Ademuz	7	4	—	4	57
VIIb. Los Serranos	17	6	7	13	76
VIII. Camp de Túria	16	7	6	13	81
IX. Camp de Morvedre	16	11	3	14	87
X. Altiplano	8	5	1	6	75
XI. La Hoya de Buñol	14	13	—	13	93
XII. L'Horta	46	42	4	46	100
XIII. Vall de Ayora	6	5	—	6	83
XIV. La Canal	8	7	—	7	87
XVa. Ribera Alta	25	23	5	28	96
XVb. Ribera Baixa	10	1	9	10	100
XVI. La Costera	20	13	2	15	75
XVII. Vall d'Albaida	34	32	1	33	97
XVIII. La Safor	31	20	9	29	93
Total Provincial	262	189	47	236	90

En las Normas se señala que estarán sujetos a la restricción de uso que corresponda, los terrenos incluidos en el catálogo de Parques, Paisajes y Espacios Naturales según la relación que anteriormente hemos citado en este trabajo y que fue aprobado en su día por la CPU.

Posteriormente se recogen en las Normas de forma expresa, disposiciones urbanísticas y sectoriales que afectan a esta materia como las contenidas en el art. 44.2 del Reglamento de gestión, sobre licencias para explotaciones agrícolas y construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas. Así como lo referente al cumplimiento de lo preceptuado en materia de patrimonio histórico-artístico y de accesos a carreteras nacionales, provinciales o comarcales.

En cuanto a la posibilidad de autorizar viviendas familiares en este tipo de suelo, se impone el condicionamiento de que no exista posibilidad de formar "núcleo de población", y se define este concepto jurídico urbanístico en el art. 7, en los siguientes términos:

"Se considerará que existe posibilidad de formación de NÚCLEO DE POBLACIÓN, cuando en un radio de acción de 150 m.l. contados a partir de cualquier punto de la edificación proyectada existan o tengan licencia concedida, o en trámite más de 4 viviendas familiares o instalaciones, incluida la solicitada, o cualquier otro tipo de instalación, y sin que en ningún caso la parcela sea menor de 5.000 m.²".

Las viviendas familiares deberán tener condición aislada y ajustarse, según el artículo 10, a los siguientes condicionantes:

- a) La edificación debe ser exenta y la separación a linderos y testereros será igual o superior a 10 m.
- b) La altura máxima edificable no superará los 7 m. ni las 2 plantas sobre el terreno natural.
- c) La ocupación del suelo no excederá del 10% del total de la parcela.
- d) La edificabilidad neta no podrá superar a 0,1 m.²/m.²

El procedimiento de autorización establecido en este proyecto de normas recoge las determinaciones del art. 44.2 1.º del Reglamento de Gestión Urbanística, añadiendo además como requisitos: Garantía de que no existe peligro de formación de núcleo de población, título legal que se atenta sobre la parcela, garantías sanitarias y compromiso de no segregar la parcela en una superficie inferior a los 5.000 m.²

En las disposiciones finales se establece que los Ayuntamientos llevarán un fichero de cédulas urbanísticas de edificios en el medio rural y se llevará un libro registro de todas las construcciones existentes, notificándose estos datos anualmente al Registro de la Propiedad.

De insuficiente puede calificarse la referencia a la suscripción en el Registro de la Propiedad de los actos que se produjeran en el ejercicio de estas funciones, pues esta materia exigirá que, sin perjuicio de la aprobación en su día de una ley por las Cortes Valencianas sobre protección de la legalidad urbanística, se suscribiera un protocolo con los Colegios Notariales y el Registro de la Propiedad, para, asegurando la libertad de estos profesionales en el control civil del tráfico inmobiliario, reforzar las garantías del cumplimiento de la legalidad urbanística en este ámbito jurídico.

El propósito de intentar buscar soluciones de planeamiento a la situación de las urbanizaciones ilegales de segunda residencia, introduce también en esta normativa una disposición referente a que las Administraciones urbanísticas puedan tomar la iniciativa de modificar o revisar el planeamiento existente a fin de acomodarlo a la realidad de hecho del mantenimiento. En este caso la fórmula implicaría normalmente la clasificación del suelo en urbanizable programado, promoviendo la consiguiente o simultánea redacción de un Plan/es Parcial/es que desarrollen el planeamiento general, y en el supuesto de proximidad al suelo urbano y alta consolidación la posibilidad de clasificarlo como tal suelo urbano aprobando, en su caso, un PERI que garantice la ejecución y la cesión de espacios libres, así como la reversión a la colectividad de las plusvalías obtenidas por los particulares en virtud del planeamiento.

Podemos concluir afirmando que la aprobación definitiva de estas Normas supondrá un reforzamiento de los mecanismos jurídicos de los poderes públicos competentes en esta materia y una mayor salvaguarda de las garantías de los administrados, que se verán beneficiados con un mayor grado de objetividad en sus relaciones con la Administración pública. Pero esta normativa deberá completarse y en parte sustituirse —por legitimidad y efectividad— con disposiciones emanadas de las Cortes Valencianas que al amparo de lo dispuesto en el artículo

31.9 de nuestro Estatuto de Autonomía, incrementen la protección de la legalidad urbanística y contribuyan, con ello, a ordenar un fenómeno que ha originado en nuestro territorio graves problemas de infraestructuras y ha afectado con igual gravedad al paisaje y al medio natural del ámbito valenciano.

Valencia. Noviembre de 1982

ANEXO N.º 1

COMARCALIZACIÓN UTILIZADA EN ESTE TRABAJO

EL CAMP DE TÚRIA

Benaguacil	Olocau
Casinos	Serra
Náquera	Bétera
Ribarroja del Turia	Llíria
Marines	Puebla de Vallbona
Benisanó	Villamarchante
La Eliana	Loriguilla

Meliana
Mislata
Moncada
Museros
Paiporta
Paterna
Picanya
Picassent
Puebla de Farnals
Puzol
El Puig

Quart de Poblet
Rafelbuñol
Rocafort
Sedaví
Silla
Tabernes Blanques
Torrent
València
Vinalesa
Xirivella

EL CAMP DE MORVEDRE

Albalat dels Taronchers	Faura
Alfara de Algimia	Gilet
Algar de Palancia	Petrés
Algimia de Alfara	Cuart de les Valls
Benavites	Cuartell
Benifairó de les Valls	Sagunt
Canet de Berenguer	Segart
Estivella	Torres-Torres

LA RIBERA ALTA

Alberique
Alcántara de Júcar
L'Alcúdia
Alfarp
Algemesí
Alginet
Alzira
Antella
Benegida
Benifayó
Benimodo
Benimuslem
Carcaixent
Cárcer
Carlet
Villanueva de Castellón
Catadau
Tous

Cotes
Enova
Gabarda
Guadasuar
Llombay
Manuel
Masalavés
Montroy
Montserrat
La Pobra Llarga
Rafelguaraf
Real de Montroi
Sellent
San Juan de Enova
Senyera
Sumacárcer
Turís

LA COSTERA

Alcudia de Crespins	Lugar Nuevo de Fenollet
Barxeta	Llosa de Ranes
Canals	Mogente
Cerdá	Montesa
Estubeny	Novele
Genovés	Rotglá y Corbera
La Granja de la Costera	Torrella
Llanera de Ranes	Vallada
Xàtiva	Vallés

LA RIBERA BAIXA

Albalat de la Ribera
Almusafes
Favareta
Fortaleny
Llaurí
Poliña de Júcar

Corbera de Alcira
Cullera
Riola
Sollana
Sueca

L'HORTA

Alaquàs	Beniparrell
Albal	Bonrepós y Mirambell
Albalat dels Sorells	Burjasot
Alboraya	Catarroja
Albuixech	Foios
Alcacer	Godella
Aldaya	Lugar Nuevo de la Corona
Alfajar	Manises
Alfara del Patriarca	Masalfasar
Almácer	Masamagrell
Benetuser	Massanassa

LA SAFOR

Ador
Alfahuir

Almiserat
Almoides

Alqueria de la Condesa	Miramar
Guardamar	Oliva
Barig	Palma de Gandia
Bellreguard	Palmera
Beniarjó	Piles
Benifairó de Valldigna	Potries
Benifla	Rafelcofer
Benirredrá	Real de Gandia
Castellonet	Rótova
Daimús	Simat de Valldigna
La Font d'En Carrós	Tabernes de Valldigna
Gandia	Vilallonga
Lugar Nuevo de San Jerónimo	Xeraco
	Xeresa

LA VALL D'ALBAIDA

Agullent	Bufali
Ayelo de Malferit	Carricola
Ayelo de Rugat	Castellón de Rugat
Albaida	Guadasequies
Alfarrasí	Llutxent
Fontanares	Montaberner
Adzaneta de Albaida	Montichelvo
Belgida	Olleria
Bellús	Ontinyent
Beniatjar	Otos
Benicolet	Palomar
Beniganim	Pinet
Benisoda	Pobla del Duc
Benisuera	Quatretonda
Bocairente	Rafol de Salem
Salem	Rugat
Sempere	Terrateig
Fuente la Higuera	

LA CANAL DE NAVARRÉS

Anna	Navarrés
Bicorp	Quesa
Bolbaite	Tous
Enguera	Chella
Millares	

CHIVA · HOYA DE BUÑOL

Alborache	Yátova
Buñol	Macastre
Dos Aguas	Siete Aguas
Godelleta	Cheste
Cortes de Pallás	Chiva

EL ALTIPLANO DE UTIEL

Chera	Sinarcas
Camporrobles	Utiel
Caudete de las Fuentes	Venta del Moro
Fuenterrobles	Villagordo del Cabriel
Requena	

RINCÓN DE ADEMUZ

Ademuz	Puebla de San Miguel
Casas Altas	Torrebaia
Casas Bajas	Vallanca
Castielfabib	

LOS SERRANOS

Alpuente	Pedralba
Andilla	Sot de Chera
Aras de Alpuente	Titaguas
Benageber	Villar del Arzobispo
Calles	Chelva
Domeño	Gestagar
Higueruelas	Chulilla
La Yesa	Bugarra
Alcublas	Tuejar
Losa del Obispo	

EL VALLE DE AYORA

Ayora	Jalance
Cofrentes	Jarafuel
Teresa de Cofrentes	Zarra