

LA FUNCIÓN RESIDENCIAL EN LA REGULACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE LA PENÍNSULA IBÉRICA

VÍCTOR JIMÉNEZ BARRADO¹

JORGE MALHEIROS²

ANTONIO-JOSÉ CAMPESINO FERNÁNDEZ³

RESUMEN – La integración de la función residencial más allá de los límites del suelo urbano y urbanizable en los marcos legislativos ha tenido un carácter dispar e incompleto. Ante un fenómeno idéntico en líneas generales, el de la expansión urbana dispersa, los gobiernos competentes en esta materia dentro de la Península Ibérica han optado por una asimilación disímil del mismo, materializada en diferentes mecanismos legales e instrumentales. El objetivo de este trabajo es presentar las distintas maneras de entender y regular este nuevo modelo urbanístico por parte del gobierno estatal portugués y los gobiernos autonómicos en España. Para ello, se realiza un análisis comparado sobre los criterios de clasificación del suelo no urbanizable y una revisión de las herramientas más paradigmáticas para la gestión del desarrollo periurbano y rururbano. Los trabajos indican una postura aún indeterminada y, en ocasiones, contradictoria. A pesar de esto, se observa una propensión a la inclusión normada de la función residencial fuera de los contextos geográficos que tradicionalmente la han soportado.

Palabras claves: España; expansión urbana; desregulación urbanística; suelo rústico; Portugal.

RESUMO – A FUNÇÃO RESIDENCIAL NA REGULAÇÃO DA SOLO NÃO URBANIZÁVEL DA PENÍNSULA IBÉRICA. A integração da função residencial além dos limites do solo urbano e urbanizável nos quadros legislativos teve um caráter distinto e incompleto. Perante um fenómeno idéntico nos seus traços gerais, denominado expansão urbana, os governos competentes nesta matéria na Península Ibérica optaram por uma

Recibido: janeiro 2018. Aceite: julho 2018.

¹ Profesor Asistente del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Avenida Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile. E-mail: victor.jimenez@uc.cl

² Professor Associado e Investigador Efetivo, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. E-mail: jmalheiros@campus.ul.pt

³ Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Extremadura y miembro del Departamento de Arte y Ciencias del Territorio, Cáceres, España. E-mail: acampepsi@unex.es

assimilação dissimilar, materializada em diferentes mecanismos legais e instrumentais. O objetivo deste artigo é apresentar as diferentes formas de entender e regulamentar este novo modelo urbano por parte do governo do Estado Português e dos governos das autonomias regionais em Espanha. Para tal, realiza-se uma análise comparativa sobre os critérios de classificação do solo não urbanizável e uma revisão das ferramentas mais paradigmáticas para a gestão do desenvolvimento periurbano e rurbano. Os trabalhos indicam uma posição ainda indeterminada e, às vezes, contraditória. Apesar disso, há uma tendência para a inclusão regulada da função residencial fora dos contextos geográficos que tradicionalmente a enquadraram.

Palavras-chave: Espanha; expansão urbana; desregulamentação urbana; solo rústico; Portugal.

ABSTRACT – THE RESIDENTIAL FUNCTION IN THE IBERIAN PENINSULA REGULATION OF THE UNDEVELOPED LAND. The integration of the residential function beyond the limits of the urban and developable land in the legislative frameworks has had a distinct and incomplete character. Faced with an identical phenomenon in general, called urban sprawl, the competent governments in this matter within the Iberian Peninsula have opted for a dissimilar assimilation of it, materialized in different legal and instrumental mechanisms. The objective of this paper is to present the different ways of understanding and regulating this new urban model by the Portuguese state government and the regional autonomous governments in Spain. To do this, a comparative analysis is carried out on the criteria for the classification of undeveloped land and a review of the most paradigmatic tools for the management of periurban and rurban development. The works indicate a position that is still indeterminate and, sometimes, contradictory. In spite of this, there is a tendency towards the regulated inclusion of the residential function outside the geographical contexts that have traditionally supported it.

Keywords: Spain; urban sprawl; urban deregulation; undevelopable land; Portugal.

RÉSUMÉ – LA FONCTION RÉSIDENTIELLE DANS LA RÉGULATION DU SOL NON-CONSTRUCTIBLE DANS LA PÉNINSULE IBÉRIQUE. L'intégration de la fonction résidentielle au-delà des limites du sol urbain et à urbaniser dans les cadres législatifs a eu un caractère distinct et incomplet. Face à un phénomène identique en général, appelé d'étalement urbain, les gouvernements compétents sur cette matière dans la Péninsule Ibérique ont opté pour une assimilation dissemblable, matérialisée dans des différents mécanismes juridiques et instrumentaux. L'objectif de cet article est de présenter les différentes manières de comprendre et de réguler ce nouveau modèle urbain par le gouvernement de l'État portugais et par les gouvernements régionaux en Espagne. Pour cela, une analyse comparative sur les critères de classification du sol non constructible est effectuée, ainsi qu'une mise à jour des outils les plus paradigmatiques sur la gestion du développement périurbain et rurbain. Les travaux indiquent une position encore indéterminée et, parfois, contradictoire. Malgré cela, il existe une tendance à l'inclusion réglementaire de la fonction résidentielle en dehors des contextes géographiques qui l'on soutenue traditionnellement.

Mots clés: Espagne; étalement urbain; déréglementation urbaine; terrains non constructibles; Portugal.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación urbanística del suelo ha tenido un reflejo espacial en los instrumentos de planificación, por el cual, éstos han marcado en su planimetría delimitaciones estancas sobre los usos y actividades permitidas. De este modo, a determinadas categorías de suelo como las que componen el “no urbanizable”, les han sido conferidos menores grados o posibilidades de transformación urbanística y/o edificatoria. A pesar de la claridad normativa e instrumental, expresada de forma pública y accesible, la delimitación de perímetros urbanos excesivamente amplios (George, 2001) y “la especulación desenfrenada, la falta de cultura, la inexistencia de reglas claras de actuación de los poderes públicos y de los inversores privados, la extrema rigidez y la inadaptación de algunos reglamentos han contribuido al crecimiento urbanístico descontrolado e irregular en nuestros campos y ciudades” (Barata Salgueiro, 1992, p. 403). Todos estos son condicionantes que pueden operar de forma conjunta o individual, por lo que existen diferentes legislaciones de diversos territorios. Estas particularidades han motivado modificaciones de ley, aunque dentro del ámbito regional éstas han obedecido más a designios políticos y económicos que a realidades territoriales (Silva, 1993; Jiménez, Delgado, & Campesino, 2017). Dentro de los ampliamente extendidos postulados neoliberales, se ha favorecido el nacimiento y desarrollo de la ciudad dispersa, primero en el mundo anglosajón (Anders & Wekerle, 2009; Peck, 2011; Fillion, 2015) y posteriormente en el entorno mediterráneo (Arboleda, 2018; Gallardo, 2018). Esto ha logrado materializar de manera segregada la triple división funcional, propuesta a través de la Declaración de La Sarraz (1928) en el primer Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM, 1928), e influenciada, a su vez, por las funciones zonificadas de Le Corbusier: habitar, trabajar y recrearse.

En este reparto, el Suelo No Urbanizable (SNU) o suelo rústico (en función de las diferentes nomenclaturas que adopta según las leyes existentes en distintas épocas y países), ha mantenido la primera de las funciones enunciadas, con una presencia variable según las regiones y comarcas. Sin embargo, la justificación de la función residencial, que antes aparecía ligada al modo productivo rural (labores agrícolas y ganaderas), hoy se asocia al aspecto lúdico, vacacional y hasta turístico, o aparece separada de cualquier otro uso y de manera individual, produciéndose, incluso, una competencia por el espacio (fig. 1). Éste es un viaje inverso al expuesto por Lefebvre (1978) en su obra *De lo rural a lo urbano*. Si bien, cabe hacer una precisión, ya que ahora se trata más de una translocación y reproducción de lo urbano al campo, es decir, la extensión de un modo de vida a un espacio concreto, sin necesidad de una materialización física de éste bajo la forma de ciudad. Ello permite que los protagonistas de este proceso sean tanto los urbanitas neo-rurales, como los propios habitantes rurales, que asimilaron nuevas pautas de comportamiento en el medio urbano. En esta réplica de conductas, los espacios se vuelven más complejos en sus funciones, tensionando el equilibrio que posibilitaba el aprovechamiento productivo sostenible del medio rural.



Fig.1 – Desarrollo urbanístico de segundas residencias sobre campos de cultivo en Zaragoza, España.

Fig. 1 – Urban development of second residences on agricultural fields in Zaragoza, Spain.

Fuente: Centro Nacional de Información Geográfica del Instituto Geográfico Nacional

No obstante, estas nuevas formas de asentamiento están imbuidas de una corriente económica consumista, que convierte el territorio en producto, como bien señalaron los geógrafos españoles en su Manifiesto por una nueva cultura del territorio (2006). Esta alerta también fue enunciada mucho antes por Lefebvre (1978, p. 193), aunque precisando más su objetivo: “corremos el riesgo de ofrecer la Naturaleza a personas que no saben ya lo que es y que verán en ella algo totalmente distinto de lo que ustedes creen”. La revalorización de la Naturaleza bajo parámetros inmobiliarios resulta muy preocupante, si tenemos en cuenta que son “el valor de la imagen y el valor simbólico de los productos consumidos y/o de los lugares en que se consume lo que potencia la estrategia de crear el deseo por uno u otro producto” (Rubio, 2000, p. 186). Si la vivienda, especialmente la de carácter secundario, se convierte en un objeto de deseo, al igual que lo han hecho los espacios rurales y naturales (Prados, 2012), sólo nos hace falta incluir en la ecuación un Estado neoliberal, tendente a la desregulación, para que los procesos rururbanos se vuelvan masivos (Jiménez, Hidalgo, Campesino, & Alvarado, 2018).

Para Harvey (2014), el capital es capaz de producir paisajes geográficos favorables a su propia reproducción y subsiguiente evolución. En este sentido, el suelo rústico escapa de los focos mediáticos y de la atención masiva, aunque no queda excluido del desarrollo urbano. Los procesos rururbanos son, así, daños colaterales calculados. Los Estados neoliberales han facilitado por diferentes vías (desregulación, legalización y subvención) estos nuevos crecimientos urbanos, alimentando, incluso, el “sueño de la casa propia” (George, 2001; Hidalgo, Alvarado, & Arenas, 2016), como punto de apoyo para la consecución de otros muchos anhelos. De esta forma, siguiendo al geógrafo británico en su explicación de la idea marxista de aniquilación del espacio mediante el tiempo, ésta opera también en el plano individual. Los mecanismos que han favorecido la economía neoliberal son hoy los mismos canales por los que transita el nuevo desarrollo urbano, cada

vez más disperso. Fuera de la compacidad urbana, el desarrollo residencial ha tenido una evolución diferente en función de la clase social y el nivel económico de sus actores (y no tanto del índice de desarrollo de los países). Así, “la informalidad de las élites y las clases medias ha sido rápidamente asimilada por todos los gobiernos” (Roy, 2015, p. 691), mientras que las clases bajas han sido relegadas a espacios marginales.

Por lo tanto, la legislación crea una división intangible que, como otras de carácter político o técnico, se ve superada por los fenómenos y los acontecimientos, entre ellos, los urbanos (Delgado, 2018). Sin embargo, su rigidez no dependerá de la naturaleza de los procesos, sino de quiénes sean sus personajes principales.

Además, el paso del tiempo demuestra que el capital ya no necesita las altas concentraciones humanas y, por lo tanto, urbanas. Las grandes metrópolis son cada vez menos densas y más extensas, ya que los avances tecnológicos en todos los planos (laboral, comercial, administrativo, vital, etc.) así lo permiten. Alejado de éstas, el poblamiento disperso en el medio rural se ha facilitado y “terciarizado”, por lo que cada vez ocupa una mayor superficie. Las clases medias han cogido el relevo de las minoritarias (en el contexto europeo) clases altas y bajas que, por elitismo o necesidad, ocupaban espacios no adecuados. En esta escalada consumista, la ocupación del territorio no obedece mayoritariamente a pobladores permanentes del espacio, sino a “territorianes”, entendidos éstos como “habitantes a tiempo parcial” que, aprovechando las mejoras en las comunicaciones, transitan cotidianamente por diferentes espacios (Muñoz, 2008, p. 34). La participación del grueso de la población en el fenómeno, que se ha re-escalado, obliga a todas las partes a prestarle atención.

Este hábitat rural diseminado ha sido tradicional en la Península Ibérica, particularmente importante en la cornisa cantábrica en el caso español, y en las zonas del norte, y en particular del noroeste de Portugal. Estos asentamientos, sostenibles por su apego a la función residencial y productiva, se tienen que enfrentar a los nuevos desarrollos rururbanos, que implican una presencia creciente de actividades de servicios (como el turismo) y de segundas residencias en medio rural, contribuyendo a alterar la economía y las prácticas sociales (Roberts, 2016). Estos nuevos desarrollos no solo colonizan estos espacios sino muchos otros dentro de la geografía de ambos países. El encaje de estos nuevos crecimientos urbanísticos en la legalidad vigente es diferente según las demarcaciones administrativas, aunque sus causas puedan provenir de aspectos que nada tienen que ver con los normativos y/o competenciales. Así, España y Portugal, que por su vecindad comparten innumerables unidades geográficas, divergen en el tratamiento del desarrollo rururbano. Para Bauer y Roux (1976, p. 13), la rururbanización es “el resultado del desplazamiento y difusión de nuestras ciudades en el espacio”, aunque en el transcurso de este proceso exploten y presenten formas muy diversas.

Las estructuras administrativas de los Estados y su manera de entender la organización territorial han tenido un papel fundamental en este particular. Por esta razón, un estudio comparativo entre ambos lados de la Raya Central Ibérica, nos exige atender cuestiones menos físicas (y sociales) y más políticas, pero con un innegable impacto espacial.

Para empezar, las unidades de estudio no son homólogas. Portugal mantiene un Estado centralista, en el cual las competencias urbanísticas son conservadas por el

Gobierno de la nación y desplegadas a través de su *Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*, modificada por la *Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto*. Por el contrario, España ha repartido sus competencias urbanísticas entre sus Comunidades Autónomas (CCAA), que ahora tienen la potestad exclusiva para regular específica y particularmente la materia. Si traducimos esto al modelo de demarcaciones territoriales creado por la Unión Europea, *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* (NUTS), realizar una comparación hispano-lusa entre administraciones competentes en materia urbanística supondrá el análisis conjunto de una región NUTS-1 con 17 regiones NUTS-2.

El análisis toma como unidad el organismo o Administración que en cada Estado tenga capacidad para legislar y realizar la acción de gobierno dentro de estas materias. De esta forma, el presente artículo fija como objetivo la demostración de una disímil asimilación y gestión del desarrollo rururbano por las diferentes Administraciones competentes, que son únicas en Portugal (Estado) y múltiples en España (CCAA). Para ello, estudia, en primer término, la forma en que la organización administrativa, las leyes y las políticas se plasman en conceptos tales como la clasificación y categorización de los suelos, su valorización desde el punto de vista legal y territorial, y la integración de conceptos como el de desarrollo sostenible dentro de las 18 entidades político-administrativas con competencias para legislar en el asunto. Junto con esto, el análisis continúa con el escrutinio de las diferentes maneras de integrar normativamente el cambio vigente de modelo urbanístico, lo que busca confirmar la hipótesis de que existe una tendencia generalizada hacia la digestión legal de un modelo urbanístico que no es propio.

II. DEL CENTRALISMO PORTUGUÉS A LA ATOMIZACIÓN COMPETENCIAL ESPAÑOLA

La historia de Portugal y España ha tenido importantes paralelismos, incluso con ciertas similitudes temporales, a lo largo del siglo XX. Ambos países estuvieron oprimidos por dictaduras fascistas desde los años 30 hasta mediados de los años 70, cuando iniciaron su periodo democrático. En el primer caso, el gobierno totalitario fue derrocado, pero se mantuvo una organización centralista, mientras que, en el segundo, el poder autoritario se agotó por la muerte del dictador y fue reemplazado por un sistema descentralizado, el Estado de las Autonomías. Es en este periodo vigente de libertades democráticas donde el análisis resulta más apropiado e interesante, por recaer la responsabilidad del rumbo tomado de la gestión política, económica, territorial y urbanística en toda la sociedad, representada por sus gobiernos electos.

De las respectivas Constituciones (Portugal, 1976 y España, 1978), se extrae un diferente reparto competencial. Si bien la Constitución de la República Portuguesa define en su artículo 65 que “el Estado, las regiones autónomas de Madeira y Azores y los entes locales definen las reglas de ocupación, uso y transformación de los suelos urbanos”, esta acción se desarrollará “en el marco de las leyes relativas a la ordenación del territorio y al urbanismo”, cuya promulgación es competencia del gobierno central. Por otro lado, la

Constitución Española en su artículo 148 permite que sus Comunidades Autónomas (CCAA) asuman competencias en “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, de ahí que cada una de ellas tenga la potestad exclusiva de legislar en estas materias, no sin la influencia de ciertos condicionantes sectoriales.

Dentro del periodo democrático, Portugal ha legislado de manera integral la materia urbanística y territorial en tres ocasiones.

En primer lugar, mediante el *Decreto-Lei(DL) n.º 794/76, de 5 de novembro* (modificado a su vez por los *DL n.º 313/80, de 19 de agosto, n.º 400/84, de 31 de dezembro, y n.º 307/2009, de 23 de outubro*), que vino a derogar la norma preconstitucional, el *DL n.º 576/70, de 24 de novembro*.

En segundo lugar, la *Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo* (modificada por la *Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto de 2007*).

Por último, en tercer lugar, la *Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo* (modificada por la *Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto*) y *complementada por el nuevo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei -DL- n.º 80/2015 de 15 de maio)*.

Estos últimos instrumentos jurídicos intentan clarificar el marco de relaciones entre los distintos niveles de planificación y operan una reclasificación de los suelos, que se dividen ahora en sólo dos categorías (urbano y rústico, esto por principio no urbanizable), desapareciendo la categoría “suelo urbanizable”. Esta simplificación pretende, según el Decreto-Ley, controlar mejor los procesos de expansión urbana excesiva, frecuentemente asociados a la especulación inmobiliaria.

España, por su parte, ha legislado en esta materia en cuatro ocasiones dentro del periodo democrático. No obstante, cabe hacer un inciso acerca de los aspectos regulados, ya que a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, el Estado pasó a legislar en materia de suelo, pero no de urbanismo y ordenación territorial.

La primera legislación estatal dentro del periodo democrático se sitúa a caballo entre los estertores del franquismo y los albores del periodo constitucional. Así, la primera norma, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLS76), venía a refundir las anteriores legislaciones vigentes durante el periodo franquista, la Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS56) y la Ley 19/1975, de 2 de mayo (LS75).

Posteriormente, ya en plena vigencia constitucional, se aprobó la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90) y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que refundía el anterior con el texto de 1976 (TRLS92). Debido al ya comentado traspaso de competencias entre Estado y CCAA, estas últimas presentaron un recurso de constitucionalidad que fue aceptado. Su resultado fue la definición clara y precisa, por la vía judicial, de las competencias de cada Administración, lo que anuló la vigencia de la última Ley estatal e inició la producción legislativa en materia urbanística y territorial de las CCAA españolas.

Desde ese momento, el Estado ha seguido regulando la política de suelo, pero sólo en aquellos aspectos que atañen al régimen de valoraciones del mismo. Fruto de ello es la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LS98), de marcado

corte neoliberal y muy influyente en la aparición de la burbuja inmobiliaria española, desarrollada durante la década prodigiosa del urbanismo español (Burriel, 2008). Esta ley general vino precedida de otras acciones legislativas, como el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales y la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios profesionales.

Por último, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo ha sido modificada en dos ocasiones, a través del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (a través del cual se adiciona el texto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas).

En síntesis, dentro de los dos grandes países que componen la Península Ibérica operan 18 regulaciones distintas (cuadro I) a nivel urbanístico, sobre las que influyen de manera más o menos directa una extensísima batería de legislaciones sectoriales sobre suelo, medio ambiente, patrimonio o vivienda.

Cuadro I – Principal legislación vigente en materia urbanística (no incluye modificaciones).

Table I – Main legislation in force in urban planning (modifications not included).

Ámbito geográfico	Nomenclatura
Portugal	<i>Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo</i>
Andalucía	<i>Decreto-Ley n.º 80/2015, de 15 de maio, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial</i>
Aragón	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio (aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo)
Asturias	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo)
Baleares	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo
Canarias	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos
Cantabria	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo
Castilla y León	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo
Castilla-La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo (aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística)
Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo)
Comunidad Valenciana	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial
Galicia	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo
La Rioja	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Madrid	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo
Murcia	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística
Navarra	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio (aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo)
País Vasco	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo

III. CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y CONCEPCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE (SNU)

De las leyes de suelo, urbanismo y ordenación territorial vigentes en los dos Estados de la Península Ibérica subyace una dupla de ideas que resultan trascendentales para entender la sensibilidad hacia los valores que alberga el SNU y, por ende (al ser ésta la clase de suelo que más superficie representa), el territorio.

Por un lado, la noción de “carácter residual”, que alude a una técnica urbanística. La concesión de este carácter a una clase de suelo significa la clasificación automática del mismo, en contraposición a las zonas ya delimitadas por la presencia en ellos de determinados criterios predefinidos. A través de esta práctica, se colmata la asignación de regímenes de uso a todo el territorio. Como ejercicio técnico, debe estar descargado, en teoría, de connotaciones político-ideológicas que impliquen un grado de preocupación o desdén con respecto al suelo referido.

Por otro lado, el concepto de “naturaleza residual”, que manifiesta la significación que se otorga al territorio desde los órganos competentes. Para medir su influencia es necesario comprobar cómo se aplican ideas, planes y programas, y su repercusión en la salvaguarda del territorio.

Tradicionalmente, la relación entre ambas ideas se ha entendido en el marco de la sinonimia, dotando de un matiz peyorativo a una técnica urbanística que ha posibilitado el mantenimiento de los valores naturales y tradicionales en la mayor parte del medio. Es decir, se ha creado un imaginario en el que, debido a la masiva clasificación de SNU (adquirida automáticamente por su carácter residual y la delimitación previa de suelo urbano y urbanizable), éste se ha minusvalorado, adquiriendo una naturaleza residual que no debe corresponderle, tanto por significar un contenedor de valores naturales e histórico-patrimoniales, como por su validez (en determinados enclaves fijados por el planeamiento) para la implantación de nuevos usos productivos. De hecho, gracias a que, generalmente, se ha adjudicado este carácter al SNU (clase de suelo mayoritaria superficialmente), el régimen de usos y actividades correspondiente, de entre todos el más restrictivo y reticente a la transformación del medio, ha frenado la expansión urbana.

No obstante, también es cierto que bajo determinados paradigmas y en algunas coyunturas, ambas ideas (carácter y naturaleza) se han aplicado de manera conjunta. Así ocurrió en la LS56 española, dónde no se atribuía ningún valor a esta clase de suelo (rústico).

Tras el nacimiento de una nueva concepción del medio ambiente, particularmente importante a partir de la década de los 70 del siglo pasado, empezaron a incluirse en la legislación planteamientos más sensibles con el territorio. Con posterioridad, el informe *Our Common Future* (ONU, 1987), también conocido como informe *Brundtland*, contribuyó al afianzamiento de esta tendencia y al nacimiento del concepto de desarrollo sostenible, hoy claramente establecido y articulado con la dimensión territorial, como atestiguan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas¹.

Las leyes españolas y portuguesas comenzaron a categorizar el suelo no susceptible de urbanización (el SNU), lo que implicaba un tratamiento heterogéneo que reconocía la presencia de elementos diferenciadores dentro de él. Así, en los regímenes jurídicos de los instrumentos portugueses de gestión territorial, regulados por el DL n.º 380/99, de 22 de septiembre, y posteriormente por el vigente, DL n.º 80/2015, de 14 de mayo, que simplificó la clasificación del suelo en dos grandes clases (urbano y rústico, éste interpretado como no asignado a la urbanización o a la edificación, es decir, como no urbanizable), se reconoce la existencia de varias categorías de suelos rústicos:

- Suelos rústicos para la protección de espacios agrícolas o forestales;
- Suelos rústicos para la explotación de recursos energéticos y geológicos;
- Suelos rústicos de espacios afectados por actividades industriales;
- Suelos rústicos para la protección de espacios naturales y de valor cultural y paisajístico;
- Suelos rústicos destinados a infraestructuras u otros tipos de ocupación humana (que no impliquen su clasificación como suelo urbano).

En la misma línea, en España, la LS75 estableció una triple categorización del SNU, esquema que se repite en el TRLS76, la LS90 y el TRLS92:

- Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido (SNUEP): delimitado por cuestiones de salvaguarda de sus valores naturales, ambientales, paisajísticos, etc., y de protección asistida a través del planeamiento urbanístico y las leyes sectoriales;
- Suelo No Urbanizable Protegido (SNUP): destinado a la preservación de determinados usos económicos y productivos;
- Suelo No Urbanizable Común u Ordinario (SNUC): es decir, aquel suelo de carácter residual.

Hasta la fecha ese sistema se ha mantenido en ambos países. Sin embargo, dentro del contexto español se produjo un retroceso importante con la LS98, de corte neoliberal. En su artículo 10, dedicado a la definición del suelo urbanizable (SUB), categoría ya no reconocida en la Ley portuguesa del 2014, se establece que “el suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable”.

Así, a partir de esta ley, el carácter residual del suelo pasaba a la clase de SUB, mientras que el gobierno mantuvo la naturaleza residual en el SNU. En la práctica esto supuso que, dentro de un periodo de expansión económica, se produjera un sobredimensionamiento de las áreas destinadas a la transformación urbanística. De este modo, los nuevos criterios de clasificación de suelo implicaron la potencial extensión (en muchos casos efectiva y con final urbanización) de los terrenos clasificados como SUB hasta el límite del SNUP y SNUEP (al servicio de la creciente demanda inmobiliaria, sostenida por las facilidades crediticias que permitían el endeudamiento familiar), en detrimento del SNUC.

Esto se originó por la combinación de dos aspectos relacionados con lo anterior. En primer lugar, la dimensión del SUB no tenía que justificarse en criterios demográficos, y al mismo tiempo, el consumo del territorio que implicaba no era considerado dañino, pues se realizaba a costa del SNUC, de naturaleza residual y sin valor patrimonial (natural, cultural, paisajístico, etc.) a ojos del gobierno.

A pesar de que, como hemos explicado antes, la LS98 no era una ley urbanística, sí tuvo una gran importancia en la elaboración de la legislación autonómica en estas materias, que en esos momentos iniciaba su andadura. La regulación del SNU se vio, en consecuencia, muy influenciada por la dicotomía política e ideológica imperante en España, mientras que Portugal, mantuvo en todo momento el carácter residual en su suelo rústico, pero sin sumarle esta naturaleza residual antes manifestada. Tras periodos de avance y retroceso con respecto a la aplicación del carácter residual de suelo, se puede afirmar que dentro del ámbito ibérico éste se vincula al SNU (llamado *suelo rustico* en la legislación portuguesa actual) de forma generalizada (cuadro II).

Cuadro II – Carácter residual del suelo en la legislación vigente.

Table II – Residual character of land in current legislation.

CCAA	Clase de suelo con carácter residual	CCAA	Clase de suelo con carácter residual
Portugal	Rústico (SNU)	Cataluña	SNU
Andalucía	SNU	Comunidad Valenciana	SNU
Aragón	SNU	Extremadura	SNU
Asturias	SUB	Galicia	SNU
Baleares	SNU	La Rioja	SNU
Canarias	SNU	Madrid	SUB
Cantabria	SNU	Murcia	SNU
Castilla-La Mancha	SNU	Navarra	SNU
Castilla y León	SNU	País Vasco	SUB

IV. INTEGRACIÓN NORMATIVA DEL DESARROLLO RURURBANO EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

Una vez delimitados los espacios en que la transformación urbanística no es considerada una función propia, esto es, el SNU o suelo rústico, cada Administración competente ha interpretado de manera distinta la posibilidad de autorizar en ellos los usos residenciales.

Del lado portugués, la normativa ha mandado mensajes contradictorios al respecto de la legalidad de los nuevos desarrollos rururbanos, permitiéndolos, pero acotándolos espacialmente. De hecho, las regulaciones contrapuestas están hoy en vigor de manera simultánea. Así, la vigente *Lei n.º 31/2014* expone en su artículo 2 que uno de sus fines será contener la expansión urbana y la edificación dispersa.

En la misma línea, la definición del suelo rústico (el SNU portugués) establece en el artículo 10 que a esta clase pertenecerán los terrenos que:

“(…) por su reconocida aptitud, se destinen, en particular, al aprovechamiento agrícola, pecuario, forestal, conservación, valorización y explotación de recursos naturales, de recursos geológicos o de recursos energéticos, así como el que se destina a espacios naturales, culturales, de turismo, recreación y ocio o a la protección de riesgos, aunque sea ocupado por infraestructuras, y aquel que no sea clasificado como urbano.”

Por el contrario, y aprovechando esa parte del suelo rústico, definida en contraposición al suelo urbano (la que ostenta el carácter residual), el *Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto*, sobre criterios de clasificación y reclasificación del suelo establece entre las nuevas categorías de suelo rústico, una destinada a acoger desarrollos rururbanos, a la que denomina “áreas de edificación dispersa”. El artículo 23 de esta norma dice que estas zonas se corresponden con “espacios existentes, con características híbridas y una ocupación de carácter urbano-rural”. Se apunta también que el régimen de uso que les corresponde debe garantizar “su contención y su ordenamiento e infraestructura en una óptica de sostenibilidad, con el recurso a soluciones apropiadas a sus necesidades características”.

En el mismo artículo se define otra categoría, la de aglomerados rurales, que sirve para definir y delimitar los asentamientos tradicionales y separarlos así, de los modernos. A ellos se les atribuye un régimen especial, en el que el desarrollo residencial queda acotado a una tipología concreta y respetuosa con el entorno.

Por otro lado, la legislación urbanística de las CCAA españolas tiene, de manera general, una posición mucho más restrictiva para con los nuevos desarrollos rururbanos, aunque algunas sí realizan, como en Portugal, una regulación especial para los asentamientos tradicionales. La multiplicidad de entes competentes en el panorama español provoca que los mecanismos empleados tengan diferente naturaleza (cuadro III). De este modo, algunas innovaciones se aplican desde el planeamiento, otras desde planes y programas específicos (legalización y/o derribo), o directamente desde el articulado normativo.

En primer lugar, no existe dentro de la legislación autonómica clase de suelo alguna destinada a potenciar los desarrollos rururbanos aislados y dispersos. Sólo Aragón, a través de las denominadas “zonas de borde”, realiza una flexibilización de la capacidad del SNU para albergar viviendas, aunque no puede considerarse una delimitación que alcance la naturaleza de clase o categoría urbanística de suelo. No obstante, sí existen ejemplos en la escala local, como en algunos municipios extremeños que han creado SNU de Tolerancia Residencial, aprovechando espacios que por los valores que contienen deberían estar insertos en SNUC.

El resto de medidas se enmarcan dentro de una política de asimilación y legalización de lo ya construido, como legislaciones específicas de este tipo de suelo (Baleares, Cataluña, Madrid, Canarias, etc.), censos y planes concretos de regulación y derribo de vivien-

das ilegales y clandestinas (Aragón, Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana) o, incluso, amnistías para determinadas edificaciones irregulares, como en el caso de Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana y Extremadura. En este sentido, sólo Castilla y León ha creado una categoría específica dentro del SNU para delimitar estos ámbitos, denominada “suelo rústico de asentamiento irregular”.

Cuadro III – Tipología de los mecanismos para la integración residencial en el SNU (CCAA – España).

Table III – Typology of the mechanisms for residential integration in the Undeveloped Land (Regions – Spain).

CCAA	Instrumental	Legalización/ Asimilación	Disciplinario	Regulación poblamiento tradicional
Andalucía		√		√
Aragón	√		√	
Asturias				√
Baleares		√		√
Canarias		√	√	√
Cantabria			√	
Castilla-La Mancha				
Castilla y León	√	√		√
Cataluña		√		
Comunidad Valenciana		√	√	
Extremadura	√	√		
Galicia				√
La Rioja	√	√		
Madrid		√		
Murcia				√
Navarra				√
País Vasco				√

En cuanto al reconocimiento legal y regulación de los asentamientos tradicionales en el medio rural, la legislación urbanística autonómica de España sí contempla, al igual que la portuguesa, la creación de clases y categorías de suelo al respecto.

De este modo, cabe destacar que sólo Galicia, con indudables relaciones culturales con Portugal, ha integrado este tipo de asentamientos en una clase de suelo propia, aumentando la triple clasificación del suelo imperante en el resto de España. El resto de CCAA que han considerado este tipo de asentamientos dentro de su sistema de clasificación del suelo (cuadro IV), lo han hecho integrándola como una categoría del SNU, salvo Murcia. En este último caso, el desarrollo residencial en el medio rural está muy vinculado a la explotación agrícola de su huerta tradicional.

Cuadro IV – Integración normativa de los asentamientos tradicionales en el medio rural (CCAA – España).

Table IV – Normative integration of traditional settlements in rural areas (Regions – Spain).

CCAA	Clase y categoría de suelo destinada a regular asentamientos tradicionales en el medio rural
Andalucía	SNU de Hábitat Rural Diseminado
Asturias	Núcleo rural o SNU de ocupación residencial de los núcleos rurales
Baleares	Núcleos rurales
Canarias	Suelo Rústico de asentamiento (rural o agrícola)
Castilla y León	Suelo Rústico de asentamiento tradicional
Galicia	Suelo de Núcleo Rural (clase de suelo propia)
Murcia	Suelo urbano de núcleo rural (categoría de suelo urbano)
Navarra	Barrios rurales tradicionales
País Vasco	Suelo No Urbanizable de núcleo rural

En definitiva, mientras Portugal ha sido capaz de discernir a nivel legal los asentamientos tradicionales en el medio rural y los nuevos desarrollos rururbanos, permitiendo éstos últimos de manera restringida, España no ha conseguido integrar los nuevos procesos rururbanos y, a duras penas, ha reconocido la singularidad de los núcleos o viviendas rurales diseminadas.

V. CONCLUSIONES

El examen de las distintas regulaciones urbanísticas del suelo nos muestra una posición discordante entre territorios con respecto al tratamiento del SNU y la cabida del uso residencial, fruto del grado de soberanía que ostenta cada gobierno en las entidades político-administrativas analizadas. Sin embargo, estas disparidades no se manifiestan de forma patente en las regulaciones generales e integrales del urbanismo, manteniendo unos criterios similares para la definición del SNU (o suelo rústico, en el actual marco legal portugués) únicos en Portugal, y muy parejos en España por la influencia de las normativas estatales de suelo en los textos legales autonómicos.

De este modo, el carácter residual del SNU es mayoritario en todos los ámbitos estudiados, aunque con notables excepciones dentro del contexto autonómico español (zonas con gran dinamismo socioeconómico y demográfico como Madrid y País Vasco). Tanto en España como en Portugal, se observa la aplicación de los criterios residuales para la definición del SNU (o suelo rústico), sin que éstos vayan acompañados de una concepción del mismo bajo la noción, antes expuesta, de naturaleza residual. Esta consideración empieza a estar desfasada en el país luso, donde se presupone una aptitud (productiva o no) para todos los terrenos y, por lo tanto, una necesaria justificación de su clasificación como tal. Por su parte, España y sus CCAA transitan hacia un modelo similar, en el que la categoría de SNUC hereda el carácter residual del SNU, motivo por el cual, se presenta como la más adecuada para acoger los usos no productivos y que más alteran el territorio, como el residencial.

Así, la legislación autonómica vigente en materia urbanística se muestra, a grandes rasgos y en lo que concierne a los criterios de clasificación del suelo, coincidente con el paradigma establecido por la legislación estatal de suelo. No obstante, esta adaptación no ha sido suficiente para “digerir” legalmente el nuevo modelo urbanístico disperso, lo que sí ha ocurrido en otros países como Portugal. La legislación lusa es, por lo tanto, mucho más sensible, en el sentido del nivel de regulación, con los nuevos crecimientos residenciales dispersos y/o aislados, mientras que la autonómica-española, es reticente a su normalización y normativización desde la definición de los criterios básicos para la clasificación del suelo.

A pesar de ello, los marcos legales autonómicos en materia urbanística han establecido diferentes mecanismos para facilitar esta nueva demanda social, algo que el gobierno portugués alcanzó de manera clara desde la definición del suelo no urbanizable o rústico.

Desde el examen particular de la función residencial, la influencia del concepto “sostenibilidad” en la sociedad ha impedido una asimilación legal clara y sin tapujos de este nuevo modelo urbanístico. Las consecuencias negativas (mayor consumo del territorio, de los recursos, servicios e infraestructuras, etc.) de este patrón de crecimiento implican grandes dificultades para resguardarse en el paraguas de la sostenibilidad. Las nuevas viviendas son eminentemente consumidoras de recursos, por su estrecha vinculación a la función recreativa y su construcción desligada de cualquier actividad productiva. De ahí, que a pesar de los esfuerzos flexibilizadores, la mayor parte de los desarrollos residenciales más recientes en ambos países se hayan realizado al margen de la ley.

Se aprecia una divergencia en cuanto a la regulación portuguesa de los nuevos desarrollos rururbanos y la española. De hecho, la legislación lusa ha permitido, bajo formas y espacios acotados y subordinados a los criterios de sostenibilidad, el incremento del uso residencial aislado y disperso. Las CCAA por su parte, han negado de forma generalizada esta posibilidad, aunque a través legislaciones *ad hoc*, han ido ofreciendo mayores posibilidades a este tipo de desarrollo urbano.

Por otro lado, la preexistencia de un uso residencial en el medio rural portugués y en determinados espacios del contexto español, de corte tradicional y productivo, ha exigido su consideración dentro de los marcos legales. De hecho, es destacable que todas las CCAA españolas fronterizas con Portugal (y otra del arco atlántico como Asturias) incluyen algún tipo de consideración legal para con este tipo de asentamientos (considerando las experiencias locales en Extremadura, previamente citadas).

Esta excepción dentro del SNU ha obligado a precisar, no sin dificultades, la capacidad residencial de esta categoría de suelo. El reparto competencial español ha facilitado la adaptación al modelo urbanístico de cada territorio, tarea encomendada a la política local portuguesa, pero dependiente de una única ley estatal. A pesar de esto, se evidencia la incapacidad de los gobiernos autonómicos españoles para regular los nuevos desarrollos rururbanos. Esta insolvencia regional no responde a criterios de organización administrativa y recursos técnicos y humanos, sino más bien a voluntades políticas, por lo que la división administrativa española actual no se plantea como problema. Todas las acciones y políticas son reactivas, es decir, se aplican una vez se han consolidado los desarrollos.

En ambos casos, las políticas españolas y portuguesas se han articulado más como una directriz no vinculante, a modo de recordatorio para los planificadores, que como una norma de aplicación directa en los planes urbanísticos.

Si los sistemas de planificación del territorio de Portugal y España son tardíos y revelan debilidades en comparación con otros homólogos europeos (Ferrão, 2011), a tenor del desarrollo residencial en el medio rural en Portugal y España, la producción legislativa ha llegado aún más tarde. En el tiempo que no se ha promulgado, el desarrollo urbano ha seguido colonizando de manera legal e ilegal, el medio rural. Sin embargo, Portugal ha avanzado en el encauzamiento de esta demanda reciente, mientras que España y sus CCAA han negado la legitimación del desarrollo rururbano, dejando el fenómeno de los crecimientos masivamente irregulares a expensas de procesos de autorización individualizados y del régimen sancionador y la vía punitiva.

En conclusión, ambos países deberían, a través de sus Administraciones competentes, caminar hacia un nuevo modelo en el que se establezca una separación meridiana, tanto conceptual como espacial, entre la función residencial tradicional y la contemporánea dentro del medio rural y el SNU (o suelo rústico). Esta tarea ya ha sido acometida en Portugal y en determinadas CCAA españolas con mayor presencia del uso residencial en el SNU, aunque falta crear y aplicar unos mecanismos específicos para enmarcar normativamente los nuevos crecimientos.

Las medidas disciplinarias y punitivas no han tenido el efecto esperado por la escasa aplicación de las mismas. Además, es cierta la demanda de nuevas tipologías de viviendas unifamiliares y aisladas, por lo que se debe considerar este nuevo modelo dentro de la ley y los planes territoriales y urbanísticos.

No se trata de favorecer el cambio de un modelo a otro, por las implicaciones territoriales negativas que este nuevo paradigma tendría. Tampoco de facilitar una transición suave, pero sí se estima necesaria la delimitación clara y precisa de unos espacios dónde este desarrollo rururbano sea posible.

Las técnicas para la clasificación de los mismos, dada la naturaleza de este tipo de desarrollos, debería provenir de ámbitos supramunicipales, dónde se dirijan los crecimientos bajo un balance de prioridades. La legitimidad de la intervención administrativa se debe construir desde los planes territoriales, descartando la injerencia privada y puntual a través de proyectos singulares y/o de interés social/regional, siempre tan difíciles de calibrar.

Por esta razón, se estima prioritario que las CCAA sigan la senda marcada por el gobierno portugués, que, como en la consideración e integración del desarrollo sostenible, ha tomado la delantera dentro del contexto ibérico para asumir y controlar un nuevo modelo de desarrollo urbano. La hipocresía de las medidas implantadas en España (resumidas en el no reconocimiento legal de una demanda creciente o su integración deficiente y excepcional, la inacción administrativa, y la aplicación de medidas punitivas para la resolución del hecho) niega admitir que no resultan adecuadas, por cuanto su resultado se traduce en el incremento del problema estudiado. Se deben proponer y construir vías para controlar de manera apropiada este fenómeno y no convertirlo en masivo, lo que supondría un cambio de paradigma en el ámbito territorial y urbanístico de la Península Ibérica.

AGRADECIMIENTOS

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2006). *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* [Manifiesto for a new culture of the territory]. Madrid: España. Retrieved from http://age.ieg.csic.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf
- Anders, L., & Wekerle, G. R. (2009). Reaping Nature's Dividends: The Neoliberalization and Gentrification of Nature on the Oak Ridges Moraine. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12(1), 41-57. doi: [10.1080/15239080903371915](https://doi.org/10.1080/15239080903371915)
- Arboleda, P. (2018). Ruins come what may: a trip to the capital of Spainistan. *Cultural Geographies*, 25(1), 221-228. doi: [10.1177/1474474017724495](https://doi.org/10.1177/1474474017724495)
- Barata Salgueiro, T. (1992). *A cidade em Portugal. Uma geografia urbana* [The city in Portugal. An urban geography]. Porto: Edições Afrontamento.
- Bauer, G., & Roux, J.-M. (1976). *La rurbanization ou la ville éparpillée* [The rurbanization or the scattered city]. Paris: Éditions du Seuil.
- Burriel, E. L. (2008). La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006) [The "prodigious decade" of Spanish urbanism (1997-2006)]. In AA.VV. (Eds.), *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008* [Ten years of changes in the World, in Geography and in Social Sciences, 1999-2008]. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona, España.
- Congreso Internacional de Arquitectura Moderna. (CIAM). (1928). *Declaración de principios* [Declaration of Principles]. Suiza: La Sarraz.
- Delgado, C. (2018). Los procesos de metropolitización dispersa: Castro Urdiales (Cantabria) en la región urbana de Bilbao [The scattered metropolitization processes: Castro Urdiales (Cantabria) in the urban region of Bilbao]. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 78, 474-517. doi: [10.21138/bage.2721](https://doi.org/10.21138/bage.2721)
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública* [Spatial Planning as a Public Policy]. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Filion, P. (2015). Suburban Inertia: The Entrenchment of Dispersed Suburbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), 633-640. doi: [10.1111/1468-2427.12198](https://doi.org/10.1111/1468-2427.12198)
- Gallardo, M. (2018). Multiplicidad de Cambios de Usos del Suelo. Estudio de caso en la Comunidad de Madrid [Multiplicity of Land Use Changes. Case study in the Community of Madrid]. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, LIII(109), 95-112.
- George, P. (2001). Paisagem – do Urbano ao Rural. Notas a partir de Lisboa [Landscape – From Urban to Rural. Notes from Lisbon]. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, XXXVI(72), 115-121.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo* [Seventeen contradictions of capital and the end of neoliberalism]. Madrid: Traficantes de sueños.
- Hidalgo, R., Alvarado, V., & Arenas, F. (2016). ¡Aquí está la llave de su casa! La utopía de la propiedad en la vivienda social en Santiago de Chile [Here is the key to your house! The utopia of property in social housing in Santiago de Chile]. In H. Capel & M. I. Navarro (Eds.), *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro* [Utopias and the construction of the society of the future]. Geocrítica, Universitat de Barcelona, Barcelona (España).
- Jiménez, V., Delgado, C., & Campesino, A.-J. (2017). Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio [Urban deregulation of rustic land in Spain. Cantabria and Extremadura as case studies]. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 73-92.
- Jiménez, V., Hidalgo, R., Campesino, A.-J., & Alvarado, V. (2018). Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España [Normalization of the neoliberal model of residential expansion

- beyond the urban limit in Chile and Spain]. *Revista EURE-Estudios Urbano Regionales*, 44(132), 27-46.
- Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano* [From rural to urban]. Barcelona: Ediciones Península.
- Muñoz, F. (2008). *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales* [Urbanization. Common landscapes, global places]. Barcelona: Gustavo Gili.
- Organización de las Naciones Unidas. (ONU). (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Peck, J. (2011). Neoliberal Suburbanism: Frontier Space. *Urban Geography*, 32(6), 884-919. doi: 10.2747/0272-3638.32.6.884
- Prados, M. J. (2012). Naturbanización y patrones urbanos en los Parques Nacionales de Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 60, 19-44.
- Roberts, B. H. (2016). Rural Urbanization and the development of Small and Intermediate Towns. *Regional Development Dialogue*, 35, 1-23.
- Roy, A. (2015). Urban informality. The production of space and practice of planning. In R. Weber & R. Crane (Eds), *The Oxford Handbook of Urban Planning* (pp. 691-705). Oxford: Oxford University Press.
- Rubio, R. (2000). Consumo y territorio: antecedentes teóricos para el estudio de nuevas formas de segregación socioespacial [Consumption and territory: theoretical background for the study of new forms of socio-spatial segregation]. *Revista de Geografía Norte Grande*, 27, 181-187.
- Silva, C. N. (1993). As determinantes económicas e políticas do planeamento municipal em Portugal [The economic and political determinants of municipal planning in Portugal]. *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia*, XXVIII(55-56), 23-58.

FUENTES

- Códigos de Derecho Urbanísticos del Boletín Oficial del Estado. Retrieved from <http://www.boe.es/legislacion/codigos/?modo=1#Derecho%20Urban%C3%ADstico>
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Retrieved from <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

¹ Véase, por ejemplo, el Objetivo 11 sobre *Ciudades y Comunidades Sostenibles*.