

EL PROCESO RECIENTE DE REGULACIÓN DE LA VIVIENDA ILEGAL EN CANARIAS (1996-2009)

Carlos Santiago Martín Fernández

Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna

RESUMEN

En Canarias, los instrumentos legales que regulan el crecimiento urbanístico han sido débilmente aplicados cuando no, incumplidos. En un intento de atajar este conflicto, distintos gobiernos autonómicos han reconocido como legales a quienes habían actuado al margen de la ley.

En el presente trabajo, describiremos las formulaciones jurídicas utilizadas en Canarias para regularizar la edificación ilegal, su contexto sociopolítico y los resultados obtenidos.

Palabras clave: viviendas ilegales, ordenación del territorio, Islas Canarias.

ABSTRACT

In the Canary Islands, the legal instruments that regulate the growth of the urban development have been applied weakly or broken. In an attempt of keeping back this conflict, different autonomous governments have recognized as legal whom had operated to the margin of the law.

In this paper we will describe the juridical formulations used in Canaries for regularizing the unlawful building, its social and political context and the obtained results.

Key words: Unlawful housings, town and country planning, The Canary Islands.

Fecha de recepción: marzo 2010.

Fecha de aceptación: octubre 2011.

I. BREVES APUNTES SOBRE LA EDIFICACIÓN ILEGAL Y SU PLASMACIÓN EN CANARIAS

La indisciplina ha sido tradicionalmente una de las mayores lacras del urbanismo español (Betran y Franco, 1994; Consejería, 1986; Defensor, 2000; Ministerio, 1992; Urbyplan, 2001). La reforma de la Ley del Suelo realizada en 1975, en su Exposición de Motivos, consideró que la causa de este fenómeno era la precariedad y deficiencia de los instrumentos preventivos, represivos y correctores que el legislador precedente puso en manos de la Administración. Ahora bien, en el periodo comprendido entre las leyes del suelo de 1956 y 1975 hubo también otros factores decisivos que contribuyeron a generalizar la indisciplina urbanística: el contexto político y económico general en el que hubo de operar la Ley del Suelo de 1956, la debilidad de las estructuras administrativas y la escasa preparación inicial de sus agentes para hacer funcionar de modo correcto un dispositivo legal tan complejo como el diseñado en la Ley de 1956 y, muy especialmente, la falta de planeamiento general, instrumento en el que la Ley de 1975 hacía descansar todo el proceso regulador.

En Canarias, entre ambas leyes del suelo, se producen profundísimos cambios económicos: sectoriales, laborales y comerciales. El aspecto más desatacado de esta etapa fue la significativa reducción del sector primario en su participación en el PIB y en el empleo, y el espectacular crecimiento de estas variables en el sector servicios y en la construcción. Un cambio estructural de la economía canaria que supuso notables reformas en la localización económica, en la residencialidad derivada de los procesos migratorios campo-ciudad y en la presión sobre el mercado del suelo.

Durante toda esta etapa, muchos municipios canarios carecieron de funcionarios especializados en materia urbanística, estando estas competencias compartidas entre diferentes administraciones. Ante la ausencia de técnicos especialistas, las decisiones en materia urbanística eran normalmente asumidas de manera directa por el alcalde. Esta situación creó una forma de gestión personalista que ha pervivido hasta la actualidad.

Por último, conviene tener en cuenta que el crecimiento urbano en Canarias se ha realizado en ausencia de cualquier planeamiento.

Cuadro 1
DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS EN TODO EL ESTADO POR LA FISCALÍA GENERAL (2008-2009)

	Total incoadas 2008	Total incoadas 2009
Medio Ambiente	545	664
Ordenación del Territorio y Urbanismo	2266	1729
Patrimonio Histórico	50	55
Flora y Fauna	249	373
Incendios Forestales	752	565
Malos tratos a animales domésticos	15	17
TOTAL	3877	3403

Fuente: FISCALÍA, 2009, 113.

Tres décadas después de la Ley del Suelo de 1975 y el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, con nuevos cambios políticos y legislativos, no se puede decir que la alteración ilícita del urbanismo sea un vestigio de un pasado felizmente superado.

Siguiendo al fiscal Ignacio Rodríguez Fernández (Rodríguez 2009, 1-2), la ilegalidad urbanística actual mantiene muchas de las razones que caracterizaron el periodo desarrollista (relocalización de nuevas formas de actividad económica, procesos migratorios y escasa oferta de viviendas sociales), pero añade este autor una variable clave y novedosa que él denomina «legitimación de la ilegalidad». Es decir, el efecto creado ante la negativa por parte de la Administración a ejecutar la sanción correspondiente por incumplimiento de la ley (especialmente la demolición). Los alcaldes y concejales de urbanismo tienen miedo no sólo al coste electoral de medidas impopulares, sino también al coste de las represalias sociales o familiares que podrían adoptar sus convecinos en el caso de ser efectivamente sancionados, consolidándose entonces una realidad urbanística ilícita¹. El presente trabajo viene a describir cómo se ejemplifica esta situación en el Archipiélago canario².

En los procesos de ilegalidad urbanística³ que acontecen en Canarias, debemos distinguir dos formulaciones diferentes: la ilegalidad en áreas urbanas y la que concurren en los espacios rurales.

La ilegalidad urbanística que sucede en áreas próximas a las grandes ciudades canarias (Casariego, 1987; García y Pulido, 1980; García y Pulido, 1982; García, 1982; García, 1994; Nadal y Guitián, 1983; Parreño 1999; Parreño, 2002; Sobral 1995) tiene su razón de ser: en una mezcla de factores íntimamente ligados al cambio estructural que acabamos de apuntar. La migración del campo a la ciudad hizo crecer irregularmente las periferias de Santa Cruz de Tenerife, La Laguna o El Rosario, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, y Las Palmas de Gran Canaria, Telde, Arucas o Santa Brígida, en la de Las Palmas. Un crecimiento poblacional que no se produjo en paralelo a una política de viviendas que promocionara la construcción para estas familias necesitadas.

Ya comentamos líneas atrás cómo la Ley del Suelo de 1975 hizo descansar todas sus técnicas sobre la base de los planes urbanísticos, que en Canarias tardaron en aparecer, cuando no recibieron un trato parcial. El resultado fue que el crecimiento del urbanismo en Canarias se hace sin plan, en un escenario de especulación de los terrenos urbanos auspiciada por una fuerte demanda de viviendas⁴. En el que los propietarios del suelo favorecían la proliferación de parcelaciones ilegales y, aprovechando muy bien la necesidad, revalorizaban sus fincas,

1 Un proceso que se acrecienta en los municipios de menor tamaño demográfico. En Gran Canaria, Artenara y Tejeda, los más pequeños, fueron los que en el año 2000 registraron los mayores porcentajes de viviendas inscritas para su legalización, el 62,5 y 24,5 % respectivamente, en relación con las viviendas ocupadas en el año 2001 (PARREÑO, 2005-2006, 235).

2 Ver también para el caso de Aragón (TEJEDOR, 1996, 319-344).

3 Corresponde a las Comunidades Autónomas tipificar las infracciones y sanciones administrativas en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. En este último aspecto, la legislación canaria contiene muchos supuestos diferentes: obras sin o contra licencia; obras que han solicitado licencia, pero que el ayuntamiento se la ha denegado por desacuerdos con los proyectos presentados o la inexistencia de incumplimientos urbanísticos; obras al amparo de licencias, pero para una finalidad distinta a la de vivienda; obras y licencias en zonas verdes y espacios libres; obras sin visado profesional, etc.

4 «Incluso algún ayuntamiento ha señalado la existencia de barrios completos que se han levantado mediante procesos de autoconstrucción, donde muy pocas obras han solicitado la licencia municipal» (MINISTERIO, 1992, 72).

pasándolas de un rústico marginal a áreas con finalidades urbanísticas. Por su parte, las autoridades daban un tácito consentimiento a un proceso del que sacaban rédito político. Todo ello terminó produciendo un peligroso distanciamiento entre la norma y la realidad, discutiendo al margen de los canales regulares previstos por aquélla.

En las zonas rurales de Canarias, la casuística en la construcción ilegal es diferente (Navarro, 1989; Parreño, 2005-2006). Normalmente, se trata de edificaciones sobre terrenos propiedad de los infractores, en viviendas aisladas unas de otras, sin ningún tipo de urbanización. A diferencia del fenómeno urbano, en el ámbito rural no es la presión demográfica y la necesidad de viviendas la causa principal de la ilegalidad. En las áreas rurales canarias, existen dos razones que fundamentan esta modalidad de construcción. De una parte, la generalizada inexistencia de planeamiento que proporcione suelo urbanizado a los habitantes. La otra razón tiene que ver con el proceso de valoración reciente que se ha realizado en Canarias del medio natural.

Una parte importante de las viviendas ilegales existentes en áreas rurales son edificaciones que sus propietarios han construido donde antes existían antiguos cuartos de aperos o almacenes agrícolas. Los dueños van despacio, en sus horas libres, transmutan la estructura de estas edificaciones (hoy abren una ventana, mañana levantan un muro y pasado cubren aguas) y, al final, la transformación del edificio acaba haciéndose patente, todo ello con la colaboración de los ayuntamientos. Muchas de estas viviendas acaban como segundas residencias o se integran en la oferta ilegal de turismo rural.

En síntesis, la actual tasa de ilegalidad en Canarias (1990) es muy elevada, un 36,38 %, o lo que es lo mismo, por cada tres obras legales hay otras dos ilegales, destacando especialmente, con un 86,5 %, las obras que no han solicitado licencia y que no parece que tengan intención de hacerlo (Ministerio, 1992, 73). Obras que en su mayoría que son autoconstrucciones (viviendas intercaladas o unifamiliares aisladas) promovidas por un particular para uso residencial propio y que cuentan con la práctica totalidad de los servicios.

Desde el punto de vista paisajístico, tenemos que decir que la consecuencia manifiesta de la construcción ilegal en Canarias ha sido la dispersión de edificaciones, que ha perfilado una geografía urbanística anárquica, sin orden ni control, con construcciones que no sólo incumplen la ley sino que, para amplias zonas del Archipiélago, caracterizan un paisaje urbano disperso e incompleto.

Cuadro 2
NÚMERO ESTIMADO DE OBRAS DE NUEVA PLANTA EN CANARIAS (1991)

Estrato de población	Con Licencia	Sin Licencia	Total Obras	Porcentaje Ilegales
< 3.000 hab.	23	23	46	50,0
3.001-20.000 hab.	429	242	671	36,07
20.001-100.000 hab.	431	301	732	41,12
>100.000 hab.	284	170	454	37,45
CC.AA. Canarias	1.167	736	1.903	38,68

Fuente: MINISTERIO, 1992, 72.

II. EL BORRADOR DE REGLAMENTO REGULADOR DE EDIFICACIONES EN RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN

La primera solución institucional reciente que se plantea para solventar el problema de la ilegalidad urbanística se lleva a cabo en 1996 por la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias⁵, seis años después de la promulgación de la ineficaz Ley de Disciplina Urbanística de mayo de 1990 (Ley 7/1990)⁶.

En este año, se estimaba que existían en torno a 30.000 construcciones irregulares en el Archipiélago, de las que más de 8.500 eran «ilegalidades oficiales», es decir, resultado de expedientes abiertos por la Consejería desde la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Urbanística.

Estos niveles exorbitantes de irregularidad urbanística llevaron a la Administración a barajar hasta tres posibles vías de solución: la legalización o amnistía urbanística, la aplicación tajante del orden urbanístico y una tercera opción que regulaba las edificaciones integrándolas en un régimen de fuera de ordenación.

Las dos primeras opciones fueron desechadas por los costes económicos y políticos que ambas medidas tenían, optando por una solución intermedia en la que se aceptaba normalizar aquellas construcciones disconformes que cumplieran una serie de requisitos, como: que los ingresos familiares no fueran superiores a 3,5 veces al salario mínimo interprofesional; que los componentes de la unidad familiar no fueran titulares del derecho real de uso y disfrute sobre alguna otra vivienda; no tener posibilidad real de acceso inmediato a una vivienda acogida al menos a algún régimen de protección oficial en la misma localidad o municipios limítrofes; que la edificación no superara las dos plantas de altura, si se ubica en suelo rústico o urbanizable no programado, o las tres plantas en otros supuestos; que la superficie construida no fuera superior a 120 m², que podría elevarse a 200 m² cuando la vivienda se hallara en suelo rústico o urbanizable no programado; superar un informe técnico de habitabilidad, seguridad de la edificación y adecuación al entorno; así como acreditar sus moradores una situación económica similar a la requerida por los solicitantes de viviendas sociales.

Con los requerimientos descritos, se intentaba limitar la regularización exclusivamente a las viviendas de primera necesidad, aplicando los correspondientes expedientes sancionadores, que culminarían con su derribo en aquellas que no lo fueran o que se encontraran en zonas verdes, espacios libres, sistemas generales, viales, zonas de equipamiento comunitario, espacios naturales protegidos, monumentos o centros de interés histórico artístico, edificios y conjuntos catalogados, así como sobre suelo rústico protegido (salvo en aquellos lugares que la Ley de Suelo Rústico Canario denominaba «asentamientos rurales»).

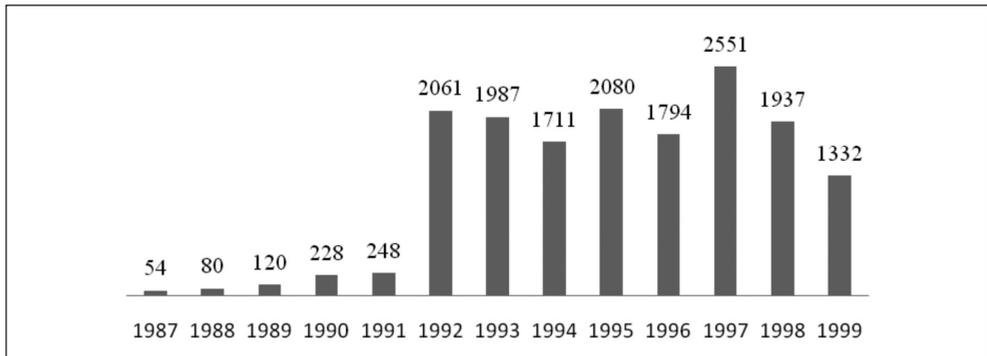
5 Años atrás (1991), el Ministerio de Obras Públicas consideraba que las características de las situaciones de ilegalidad en Canarias hacían muy poco probable que la ilegalidad se solventara por cauces normales, es decir, mediante la solicitud y concesión de licencia de obras. La única vía posible para el Ministerio era que se produjeran acciones de política urbanística por parte del Gobierno regional.

6 Una norma que fue promulgada para hacer frente a situaciones excepcionales de ilegalidad, pero que se demostró en la práctica desbordada ante una situación habitual de ilegalidad urbanística como la acontecida en Canarias.

Esta propuesta de regularización anunciada por la Consejería fue contundentemente criticada desde diferentes instancias. Así, la Confederación Canaria de Empresarios (CCE)⁷ consideró que la proliferación de viviendas ilegales era un hecho gravísimo, señalando como «delincuentes a los que han construido estas viviendas independientemente de la necesidad social». Así, la regularización fue calificada como un acto de permisividad con la ilegalidad (Ideapress 1996, 25).

También se oyeron críticas desfavorables desde la judicatura. El Juez de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Oscar González, declaró que «desde el punto de vista jurídico, la legalización de viviendas clandestinas, no sólo podría atentar contra derechos constitucionales, sino que es legalmente incorrecto». Dijo además que legalizar las viviendas clandestinas en Canarias supone un atentado contra la igualdad, pues «todos los, que tenemos una vivienda y hemos pagado todas las tasas y nos hemos sometido a un plan de urbanización, vamos a decir que a los que no han sido cumplidores con la norma se les privilegia jurídicamente. Ahora bien, si políticamente es una forma de solucionar el problema en perjuicio del desarrollo normal de la ciudad, pues es una cuestión política en la que yo no entro». Señaló que la culpa de lo que ocurre es consecuencia del fracaso de la Administración, «que en el caso de las viviendas ilegales, no ha adoptado todo tipo de medidas preventivas y coercitivas para impedir el desmadre urbanístico y los delitos ecológicos y medioambientales» (Mederos, 1996, 19).

Gráfico 1
NÚMERO DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA (1987-1999)



Fuente: GÓMEZ 2007, 808.

7 Hay que recordar que, desde la Asociación de Empresarios de la Construcción de la provincia de Las Palmas, años atrás ya se había cuestionado la Ley de Disciplina Urbanística. Para esta organización, era «una Ley que alcanza grados de intervención autonómica insospechados y parte de presunciones indemostrables [...] una Ley no consultada con los ayuntamientos ni con los cabildos, ni con los sectores empresariales además de que no se ha abierto un debate sobre la misma [...] que violenta las competencias municipales, burocratiza la gestión del Urbanismo hasta extremos de considerar a los particulares y ayuntamientos como menores de edad y establece un procedimiento sancionador con evidente alteración del principio de proporcionalidad infracción sanción» (REDACCIÓN 1990, 8).

III. DESESTIMACIÓN DEL BORRADOR DE REGLAMENTO REGULADOR DE EDIFICACIONES EN RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN

En medio de las críticas de distintos colectivos y la defensa por parte de los órganos rectores de la Consejería de Política Territorial, se cerró la legislatura. Tras las elecciones, y con el cambio de signo político en este departamento (de Coalición Canaria pasa al Partido Popular), se produce una modificación sustantiva en la forma de abordar el problema de las viviendas ilegales en Canarias. Nada más jurar su cargo, los nuevos rectores envían el borrador de Decreto de Regularización al Consejo Consultivo de Canarias⁸, quien emitió un informe desfavorable (Dictamen 57/1996).

En éste, se argumenta que la solución propuesta en el borrador choca contra la imposibilidad de establecer una ordenación urbanística, pues se parte de consideraciones subjetivas, como la distinción entre propietarios con dificultades económicas de los que no las tienen. Poner un baremo entre quien puede verse beneficiado y quien no fue decisivo para su desestimación definitiva.

Otra de las objeciones del Consejo Consultivo tenía que ver con la posibilidad de que, por decreto, se dejasen sin efecto las medidas disciplinarias establecidas en la Ley 7/1990, de Disciplina Urbanística y Territorial (Gómez, 2007, 820).

El Gobierno de Canarias comenzó entonces a preparar un nuevo texto legal, cuyos presupuestos descansaban en la nueva consideración que daba el Código Penal a los delitos urbanísticos. Se esperaba que el nuevo Código Penal acabaría con las «viviendas ilegales tuteladas» por los ayuntamientos, y que la amenaza que se cernía sobre los alcaldes de incurrir en el delito de cohecho por omisión acabara con la práctica habitual de concesión de licencias de palabra. Por eso, desde el Gobierno se apostó no por la regularización individualizada, como en el anterior modelo, sino por la inclusión de las viviendas ilegales a través de modificaciones puntuales de los planeamientos urbanísticos.

En diciembre de 1996, después de un largo proceso, la Consejería de Política Territorial terminaba la redacción de un nuevo texto que regularía las casas ilegales, un documento que sufrió una importante demora a pesar de estar culminado y listo para su aprobación. La carga política de esta iniciativa y su repercusión social fueron las causas que llevaron al Ejecutivo a aplazar repetidas veces su aprobación definitiva, que se llevó a cabo en febrero de 1997.

IV. EL DECRETO 11/1997

El Decreto 11/1997, por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición, venía a reconocer la existencia de un gran número de edificaciones en Canarias que contravenían la ordenación urbanística. Ahora bien, se confesaba en el preámbulo del mismo el desconocimiento de la magnitud exacta del fenómeno, motivo por el cual se establece un censo donde debían inscribirse las edificaciones

⁸ El Consejo Consultivo de Canarias es el órgano de la Comunidad encargado de velar por la adecuación a la Constitución y el Estatuto de Autonomía de los proyectos y proposiciones de ley que conocerá el Parlamento canario. Los dictámenes del Consejo Consultivo, salvo en los casos en que se disponga lo contrario, no son vinculantes.

construidas sin licencia municipal, terminadas o suspendidas su ejecución por alguna de las administraciones competentes con anterioridad a la entrada en vigor del Código Penal de 24 de mayo de 1996. La intención era que este registro constituyera un instrumento para estudiar, con rigor, entidad y casuística, la problemática planteada.

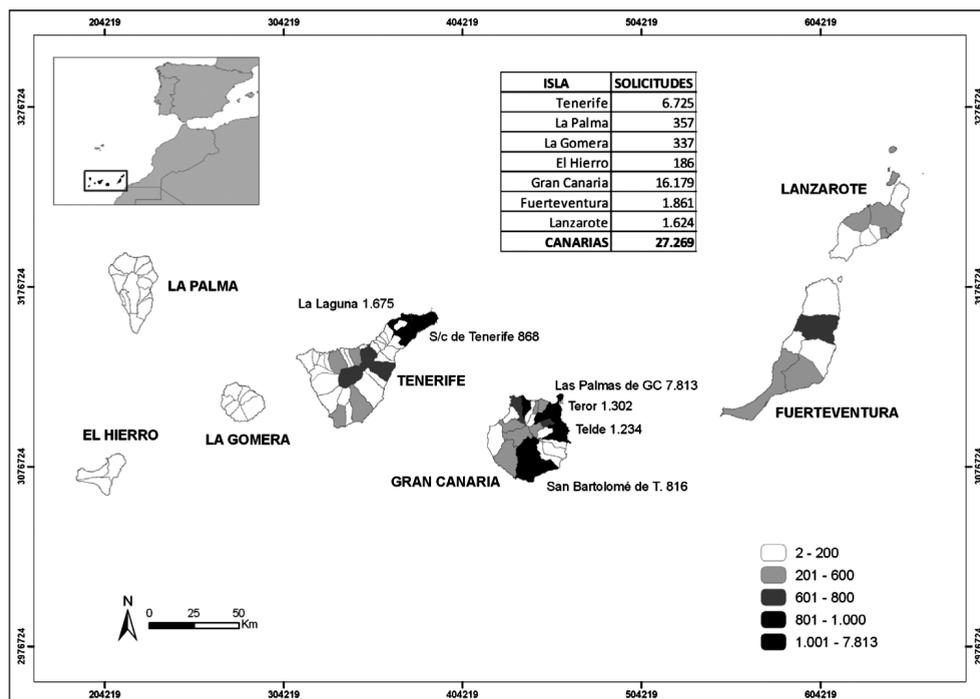
La otra cuestión que venía a solventar el censo era analizar si el planeamiento urbanístico vigente ponderaba apropiadamente la demanda social existente y previsible con la necesaria protección y adecuada ordenación del territorio.

Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Decreto, los afectados debían inscribirse en el censo, suspendiéndoles cautelarmente la orden de demolición dictada en el expediente abierto por indisciplina urbanística. Una vez inscritas las edificaciones sin licencia, les tocaba a los ayuntamientos adoptar el acuerdo de revisar o modificar el planeamiento general en orden a atender a la demanda social existente.

En el primer cuatrimestre del año 1998, la Administración autonómica contaba, por primera vez, con datos del impacto de las edificaciones ilegales y su ubicación geográfica.

En esta fecha se habían registrado 27.269 solicitudes, cifra que se acercaba a las 30.000 que se habían barajado. Ahora bien, desde la Consejería de Política Territorial se destacó que la magnitud del problema era mucho mayor, pues la mayoría de las solicitudes de legalización lo eran para edificaciones próximas al suelo urbano. Llamaba la atención a los técnicos

Figura 1
SOLICITUD DE LEGALIZACIÓN DE VIVIENDAS POR MUNICIPIOS SEGÚN EL CENSO CONSTITUIDO COMO CONSECUENCIA DEL DECRETO 111/1997



Fuente: Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente. Gobierno de Canarias. Elaboración García Cruz, J.I.

el escaso número de inscripciones que provenían de construcciones situadas en asentamientos rurales o en espacios naturales protegidos, a pesar de que se sabía que existía muchísima ilegalidad constructiva en estos sitios. Era evidente que en estos casos los propietarios no acudieron a inscribirlas, prefiriendo seguir en la ilegalidad ante la manifiesta dificultad que la Administración había puesto para la legalización de aquellas que se encontraban en esta situación.

De las más de 27.000 solicitudes inscritas, la Dirección General de Disciplina Urbanística y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias denegó la posibilidad de legalización a 1.474 edificaciones, un 5,4 por ciento del total, al no cumplir éstas con los requisitos establecidos en el Decreto. La mayoría de estas solicitudes desestimadas procedían de la provincia de Las Palmas, 942 edificaciones, mientras que las 532 restantes pertenecían a la provincia de Santa Cruz de Tenerife. Por localidades, destacaban Las Palmas de Gran Canaria, Telde y San Bartolomé de Tirajana, en la provincia de Las Palmas, y Santa Cruz de Tenerife y La Laguna, en la de Santa Cruz de Tenerife.

Con los resultados del censo, conocida la magnitud del problema, el procedimiento administrativo se continuó con la elaboración y entrega de un extenso y minucioso material cartográfico y documental a los ayuntamientos para que éstos comenzaran a estudiar la legalización de las edificaciones clandestinas. Se iniciaba entonces una segunda fase, en la que, tal como recogía el Decreto 11/1997, los ayuntamientos se encargarían, mediante acuerdos plenarios, de decidir qué viviendas sin licencia municipal o qué núcleos de edificaciones clandestinas serían legalizados.

Francisco Santiago, alcalde de Telde (Gran Canaria) y presidente de la Comisión de Urbanismo de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), manifestó la imposibilidad de cumplir con el objetivo en el plazo inicialmente estipulado si no se multiplicaban los equipos técnicos de Política Territorial. En su opinión, como mínimo, cada ayuntamiento tendría que realizar «al menos media docena» de modificaciones puntuales de su planeamiento para poder incluir las viviendas que, según la Consejería, podrían ser legalizadas.

La Consejería de Política Territorial, reconoció la dificultad ampliando de dos a tres años la prórroga a los ayuntamientos isleños para que regularizaran las viviendas ilegales.

Lo cierto fue que las corporaciones locales no adecuaron sus planeamientos a lo fijado en el Decreto 11/1997. Ningún ayuntamiento canario modificó su planeamiento urbanístico en el plazo inicialmente considerado, aunque desde la Consejería se aseguraba que, tras continuas consultas, éstos demostraban que no se habían olvidado del tema y que estaban trabajando para resolver el problema.

Con el incumplimiento de los plazos por los ayuntamientos y en un intento de que el proceso de regularización no fuera un rotundo fracaso, la Ley del Territorio de Canarias estableció en su disposición adicional primera un nuevo régimen de «fuera de ordenación» para las edificaciones sujetas a una serie de parámetros: estar destinadas a uso residencial, agrícola o ganadero; estar en condiciones suficientes de estabilidad, seguridad y dimensiones en relación al uso a que se destinen o que el coste de las obras precisas para adecuarlas a dicho uso sea porcentualmente inferior al que definen los supuestos de ruina conforme a esta Ley; reunir las condiciones de adecuación territorial y urbanística al entorno en el que se ubican, en los términos que defina para cada área el planeamiento de ordenación urbanística al que alude esta disposición (Ley 9/1999).

Ahora bien, la Ley del Territorio no determinó ningún plazo temporal para que, a través del planeamiento municipal y siguiendo la nueva consideración, se normalizara la situación, por lo que la nueva solución cayó igualmente en saco roto.

V. RETRASO EN LA APLICACIÓN DEL DECRETO E INCREMENTO EN PARALELO DE LA ILEGALIDAD URBANÍSTICA

Una de las consecuencias inmediatas del Decreto 11/1998 fue el aumento en el número de edificaciones ilegales. Según datos de la Consejería de Política Territorial, entre 1997 y 2000 se habían detectado en el Archipiélago un total de 3.706 nuevas edificaciones ilegales. El peor panorama lo presentaba Gran Canaria, con un total de 1.355 nuevas edificaciones clandestinas, lo que supone más de un tercio del total de infracciones detectadas en Canarias en este periodo. En segundo lugar, por número de construcciones ilegales, se encontraba Tenerife, donde se expedientaron unas 575 edificaciones irregulares, ubicadas principalmente en las zonas costeras de los municipios norteños, además de en Arona y Adeje, en el Sur. En Fuerteventura, por lo que respecta a edificaciones ilegales, se habían incoado 480 expedientes en este periodo. En cuarta posición por número de viviendas ilegales se encontraba La Palma, con 451 casos detectados. El control urbanístico ejercido por las autoridades de Lanzarote no había logrado evitar la aparición de 390 construcciones ilegales. Destacaba también El Hierro, donde en tres años habían aflorado un total de 260 edificaciones irregulares (Aranda, 2000, 2).

La Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente reaccionó a este repunte de la ilegalidad haciendo públicos diversos comunicados en los que excluía la posibilidad de una nueva amnistía, anunciando además una política represiva por parte de este departamento para perseguir las infracciones.

En esta línea, desde la Agencia de Protección del Medio Urbano y Rural del Gobierno Regional (APMUR)⁹, se comenzaron a ultimar una serie de expedientes con el objetivo de tener vía libre para derribar en poco tiempo varias construcciones ilegales, en un intento de mostrar a los ciudadanos que la normativa se aplicaba.

El anuncio inminente del inicio de los derribos aceleró nuevas peticiones de legalización. Se trataba de propietarios con edificaciones situadas en áreas rurales y en espacios naturales que no habían respondido a la regularización ofrecida por el Gobierno y que, una vez que habían visto que éste estaba dispuesto realmente a llegar hasta el final, se dieron prisa en tratar de salvar sus viviendas¹⁰.

9 La Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, mediante su Disposición Adicional Segunda, crea el ente público de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, que se concibe como un organismo descentralizado y de carácter predominantemente técnico, dedicado a comprobar la legalidad de actuaciones que afecten al suelo y a los recursos naturales, pudiendo proceder a la suspensión de actos y usos del suelo, a la sanción de infracciones, así como a proponer la impugnación de los actos administrativos que proceda en virtud de la referida comprobación (LEY 9/1999 y DECRETO 129/1999).

10 Parreño Castellano, utilizando el Censo de Viviendas Ilegales elaborado por GESPLAN en el año 2000 consideraba lo siguiente: «Las viviendas inscritas para su legalización en Lanzarote suponían el 15,3% de las ocupadas en el 2001; en el caso de Gran Canaria, el 10% y en el de Fuerteventura el 9,1%, cuando en la provincia occidental, la isla con un mayor porcentaje, El Hierro, sólo registraba el 5,4%» (PARREÑO 2005-2006, 234).

Este panorama de dureza administrativa que se resaltaba desde los responsables políticos de la Consejería de Política Territorial era criticado por expertos en urbanismo y ecologistas, afirmando que la situación era totalmente contraria a lo afirmado desde la administración y que poco o nada se sabía y se hacía en materia sancionadora.

La realidad era que la aplicación de la disciplina urbanística dependía más de la voluntad política que de los técnicos responsables de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUR).

En pleno crecimiento en el número de las infracciones urbanísticas y como contestación a las críticas, se produce el debate en torno a la responsabilidad de la ilegalidad urbanística. Afirmándose, por parte del Gobierno, que la generalización de la indisciplina urbanística era resultado del «tácito consentimiento de algunos ayuntamientos», admitiendo además que «el Gobierno canario no ha tenido capacidad para controlar las edificaciones clandestinas que en su momento se calculó que existían en Canarias» (Pérez, 2001, 12). El Ejecutivo planteó entonces subrogar, de forma temporal, las competencias de los ayuntamientos en caso de que éstos incumpliesen reiteradamente la ley.

Esta intención fue duramente contestada por el Vicesecretario general de los socialistas canarios, Francisco Hernández Spínola, quien aseguró que la concesión de licencias urbanísticas es competencia de las corporaciones municipales «y ni el Estado ni la Comunidad autónoma puede alterar esta facultad» (Hernández, 2001, 8).

VI. NUEVAS FÓRMULAS DE LEGALIZACIÓN: LA ENMIENDA A LAS DIRECTRICES Y LA PROPOSICIÓN DE LEY DEL CABILDO DE EL HIERRO

Lo cierto fue que, con menos dureza de la anunciada, la Administración comenzó a ejecutar las sentencias. La ejecución de 18 órdenes de demolición en todas las islas en un corto espacio de tiempo, junto a la tramitación de varios cientos de expedientes de suspensión de construcciones ilegales en todo el Archipiélago, provocó un inmediato efecto en el descenso en el número de infracciones urbanísticas.

La reacción social ante el endurecimiento de las medidas coercitivas no se hizo esperar y en la práctica totalidad de los municipios afectados, con el apoyo de los grupos políticos en la oposición, los ciudadanos comenzaron a organizarse. Estos colectivos vecinales pedían la legalización de sus viviendas, cambios legislativos y la necesaria aprobación de nuevos planes generales que asumieran como legales las viviendas que no lo eran¹¹.

Las demandas vecinales, junto a la falta de planeamiento municipal, hacen que el PSC-PSOE proponga al Gobierno de Canarias que se adopten medidas de gracia a favor de las ahora estimadas 40.000 viviendas ilegales existentes en las Islas para el año 2003.

La propuesta socialista consistía en integrar una disposición reguladora para las viviendas ilegales en la futura Ley de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. La aplicación de esta medida, de la que en principio quedarían excluidas las segundas residencias y otros casos que encubran especulación inmobiliaria, permitiría que estas edi-

¹¹ Aún en marzo de 2002, sólo dos ayuntamientos, Telde (Gran Canaria) y Tijarafe (La Palma), habían adaptado su planeamiento al texto refundido de la Ley del Territorio y de Espacios Naturales. Este incumplimiento había supuesto que la mayor parte de las viviendas ilegales registradas en Canarias no hubiesen podido ser regularizadas siguiendo lo estipulado en el Decreto 11/1997.

ficaciones quedaran fuera de ordenación, y que se suspendieran los expedientes de derribo y de sanción abiertos por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUR).

Para el PSC-PSOE, la propuesta era la única solución posible para evitar que miles de familias se quedaran sin su única vivienda y además tuviesen que afrontar cuantiosas sanciones por infringir la legislación medioambiental y de ordenación del territorio. Asimismo, defendían que debía desarrollarse a través de una norma de rango autonómico, como las Directrices, porque se asistía a un problema global de toda Canarias y sería un agravio comparativo que cada cabildo insular o cada ayuntamiento negociara por separado con el Gobierno soluciones distintas.

El PSC-PSOE descargaba la responsabilidad de la ilegalidad urbanística en los alcaldes, que, en vez de advertir correctamente sobre la ilegalidad de las construcciones en territorio rústico y de sus consecuencias, habían restado importancia a las posibles complicaciones futuras.

Desde el partido en el Gobierno, Coalición Canaria, se reconoció que las viviendas clandestinas representaban «un problema social» que requería «estudiar caso por caso», rechazando tanto una amnistía general como el derribo masivo de viviendas.

El Partido Popular objetó por «demagógica» la propuesta del PSC-PSOE, acusando a los socialistas de «generar expectativas engañosas» sobre un indulto general a los infractores de la legislación territorial. En lugar de medidas de gracia generalizadas, el Partido Popular sostuvo que la única salida a este problema estaba en manos de los ayuntamientos, «que deben hacer un esfuerzo» por modificar sus planes municipales de ordenación territorial para intentar regularizar la situación de las viviendas clandestinas y dotarlas de servicios como agua, luz y saneamiento (Pérez, 2003a, 22).

Definitivamente, Coalición Canaria y el Partido Popular rechazaron en el Parlamento incluir en las Directrices de Ordenación General y del Turismo una disposición para legalizar las viviendas clandestinas. Coalición Canaria justificó su oposición en que ya en 1996 se había creado un censo de viviendas clandestinas para regularizarlas, por lo que consideró que «dar otra amnistía general fomentaría más indisciplina urbanística». Desde el Partido Popular se recordó que todos los planes debían adaptarse a las Directrices, por lo que defendieron aguardar a este trámite para comprobar cuántas casas quedan legalizadas. Estos argumentos no convencieron al grupo socialista, cuyo portavoz, José Alcaraz, acusó a nacionalistas y populares de «dejar en la incertidumbre» la solución a este problema, y sostuvo que la Ley sugerida por los socialistas garantizaría que no hubiera «discriminaciones» en la regularización de estas obras (Pérez, 2003c, 32).

Un año después, el PSC-PSOE hacía un segundo intento de normalización de las viviendas, esta vez solicitando en el Cabildo de El Hierro que esta institución promoviera en el Parlamento canario la modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos. La iniciativa perseguía añadir una disposición adicional al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo.

La propuesta implicaba que las edificaciones sin licencia urbanística no incluidas en el censo del Decreto 11/1997 e iniciadas antes del 15 de abril de 2003, fecha de entrada en vigor de la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo, podrían acogerse a un proceso de regularización similar al que en 1997 permitió legalizar miles de viviendas.

Esta regularización se justificaba por la imposibilidad de las administraciones para cumplir el Texto Refundido¹², buscando la causa en: la inexistencia de una campaña informativa al ciudadano, a quien no se lo podía exigir el conocimiento de la Ley; en que existe un derecho fundamental a la vivienda, y en una suerte de principio general conforme al cual destruir una riqueza existente resulta contranatura.

La propuesta socialista fue aprobada por unanimidad del pleno del Cabildo herreño (Proposiciones 2004a) y en octubre de 2004 era presentada para su discusión en la Comisión General de Cabildos Insulares del Parlamento de Canarias (Proposiciones 2004b). En el debate, los presidentes insulares de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote se posicionaron en contra de tramitar la iniciativa, mientras que los máximos responsables insulares de El Hierro, La Palma y La Gomera pidieron que se abordara el problema en el Parlamento.

Tras la manifestación de los ciudadanos afectados y con un tenso debate interno dentro del partido Coalición Canaria, mayoritario en la Cámara, en la que parte de sus miembros amenazaron con dividir el grupo parlamentario, el pleno del Parlamento de Canarias aceptó la toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Cabildo de El Hierro, aunque con el criterio en contra del Gobierno de Canarias.

El debate parlamentario de la proposición fue extraordinariamente tenso (Debate 2004), manifestándose en él muchas de las razones que venían a explicar el grave problema de la edificación ilegal en Canarias. Al respecto, se apuntaron aspectos como: la política de viviendas, la ineficacia de las leyes para solucionar el problema, la tardanza en la aprobación de los planeamientos urbanísticos, así como la falta de voluntad de algunos políticos para resolver la cuestión¹³.

El portavoz de Coalición Canaria defendió a los alcaldes, aunque criticó, sin embargo, que no se «mojen» empleando los instrumentos de ordenación para solucionar muchas de estas situaciones y esperando a que lo resuelva el Parlamento. Resumió la postura nacionalista diciendo que «no podemos dejar a canarios sin techo, pero sí evitar las especulaciones y las arbitrariedades». Y concluyó diciendo que el Gobierno no puede permitirse dar la impresión, a partir de las disposiciones que se tomen, «de que todo el mundo puede hacer lo que quiera, porque va a ser perdonado cuando otro venga a pedirlo al Parlamento». El portavoz nacionalista reiteró que su grupo no estaba de acuerdo, igual que el Gobierno, con buena parte de lo planteado en la proposición de ley presentada.

A propuesta de la Presidencia del Parlamento, se solicitó al Consejo Consultivo de Canarias un Dictamen a la Proposición de Ley (Dictamen 19/2004). En el mismo, se consideró que la proposición legislativa era «un régimen singular y, subjetivamente, excepcional» y no una regulación «adicional» sobre una situación que «ya cuenta con su propia ley». Según el Consultivo, lo que realmente se buscaba con la Proposición de Ley era «otorgar una nueva amnistía a los infractores urbanísticos utilizando cauces y modos de dudosa constitucionalidad». De esta

12 Sobre lo establecido en el Decreto Legislativo 1/2000 en relación a poner freno a la vivienda ilegal en Canarias, ver HERNÁNDEZ, 2003, 299-334.

13 Sobre esto, se reprochó la actitud de algunos políticos que nunca dicen que no a los vecinos y les animan a construir su vivienda con el compromiso de que más tarde se buscará una solución. Concluía el ponente del PSC-PSOE que el problema de las indisciplinas urbanísticas sólo terminará «cuando un alcalde o un presidente de Cabildo entre en prisión por un delito de prevaricación». Este aspecto fue retomado en su intervención por el ponente del Partido Popular, quien relacionó la permisividad de muchos alcaldes con la búsqueda de votos.

forma, el Consejo Consultivo de Canarias daba una negativa rotunda a la Proposición, considerándola como «no conforme a derecho», respaldando las tesis del Ejecutivo regional¹⁴.

La proposición de ley del Cabildo de El Hierro recibió por parte de los grupos parlamentarios un total de 18 enmiendas, que venían a restringir claramente la amplitud de la regularización y que ésta, en todo caso, fuese para viviendas que se usaban como primeras residencias y que, estando en suelo rústico, éste no estuviese ambientalmente protegido, en zonas de dominio público, de servidumbre, en barrancos o litorales.

Definitivamente, en abril de 2006, por unanimidad, el Parlamento canario dio el visto bueno a la Proposición, aun cuando todos coincidían en destacar que el resultado final, la Ley 4/2006, no se parecía a la propuesta inicial presentada por el Cabildo de El Hierro (Dic-tamen 2006).

VII. LA LEY 4/2006 Y SUS LIMITADOS EFECTOS

Esta norma venía a ser la segunda regulación a la que las viviendas ilegales se veían sometidas. En el Preámbulo se reconoce que la anterior regulación, llevada a cabo en 1997, no obtuvo los resultados pretendidos, mostrándose en la práctica incapaz para detener el des-control urbanístico de Canarias, «ya que existe en el momento actual un número importante de viviendas construidas sin licencia en suelo rústico».

La situación urbanística actual, añade el Preámbulo, derivaba de «una cierta tolerancia negligente» de los órganos con competencia urbanística, en clara referencia a los ayuntamientos y, en menor medida, a los cabildos. La Ley, habilitando medidas excepcionales y transitorias, buscaba solucionar, por razones sociales, la situación de las viviendas ya finalizadas, cuya construcción se hubiera iniciado sin licencia con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2003.

Este objetivo se pretendía conseguir con el establecimiento de un sistema suspensorio temporal de las demoliciones, creando para algunas de las viviendas el estatus de fuera de ordenación temporal, cuando las condiciones sociales del infractor fueran semejantes a los solicitantes de viviendas de promoción pública.

Una de las decisiones adoptadas fue que las viviendas que cumpliesen una serie de requisitos y fueran de primera necesidad pudieran ser indultadas y quedar fuera del proceso de demolición. Entre los requisitos necesarios para las viviendas, estaba: no superar los 150 m²; que la unidad familiar tuviera unos ingresos iguales o inferiores a 5,5 veces el salario mínimo interprofesional; que las viviendas no se encontraran en espacios naturales protegidos ni de dominio público, ni en zonas de protección o servidumbre y que, por supuesto, fuera vivienda habitual.

14 El informe recordaba además en sus fundamentos que, si bien es constitucionalmente posible que las normas prevean excepcionalmente, de forma transitoria, regímenes singulares específicos que impliquen la quiebra de la normativa general, una sentencia del Tribunal Constitucional de 1993 remarcaba que tal excepcionalidad «sólo puede coexistir con el sistema común una sola vez», mientras que en el caso del texto legislativo consultado la amnistía que se impulsaba «ya fue objeto de regularización» mediante el Decreto 11/1997, por lo que «no cabría ahora la reproducción del mismo mecanismo», ni siquiera para justificar «la loable finalidad de garantizar el derecho a la vivienda digna de los ciudadanos infractores», tal y como se afirmaba en la exposición de motivos de la proposición legislativa.

En el texto se incorporaba una importante reducción en las multas cuando existiese una participación activa y cooperadora de los interesados.

La consecuencia principal de la Ley 4/2006 fue que las demoliciones de las viviendas ilegales ordenadas por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural estuvieron paralizadas más de un año, debido a la tramitación parlamentaria de la Ley.

El cambio legislativo supuso además una ralentización en los expedientes abiertos, ya que ahora se debía realizar una criba de éstos para comprobar si las viviendas clandestinas se podían derribar o no, puesto que, si entraban en los supuestos establecidos en la modificación legislativa, las demoliciones eran suspendidas *sine die*.

Esta situación trajo las críticas del director ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, quien consideró que las leyes que suavizan las normas, como la aprobada por la Cámara regional, que «introducen muchas modificaciones en el planeamiento por parte de los ayuntamientos para legalizar viviendas no son buenas», pues, «las viviendas tienen que ajustarse al planeamiento y no el planeamiento a las que se van construyendo» (S/A. 2007, 24).

Cuadro 3
TOTAL DE EXPEDIENTES ABIERTOS POR LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO Y NATURAL EN CADA ISLA (1999 Y 2008)

Tenerife	La Palma	La Gomera	El Hierro	Gran Canaria	Lanzarote	Fuerteventura	Total
3.838	1.735	597	634	3.608	960	1.113	12.485

Fuente: ACOSTA 2009, 18.

Mientras tanto, las infracciones urbanísticas relacionadas con la construcción de viviendas ilegales siguen siendo un grave problema para el Archipiélago.

Cuadro 4
DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO INCOADAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2009)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DILIGENCIAS INCOADAS SOBRE O.T. Y URBAN	% SOBRE TOTAL DE DILIGENCIAS
Andalucía	931	74,5
Aragón	9	7,7
Asturias	27	24,3
Baleares	23	56
País Vasco	7	25,9
Canarias	65	73,8
Cantabria	19	59,3
Castilla La Mancha	28	43,7

Castilla León	35	24,8
Cataluña	74	23,1
Extremadura	84	40,1
Galicia	86	43,2
Madrid	22	68,7
Murcia	54	49,1
Navarra	3	18,7
La Rioja	0	0
Comunidad Valenciana	262	40,6
TOTAL	1729	50,8

Fuente: FISCALÍA, 2009, 106.

VIII. LAS INFRACCIONES A LA LEY DE 22/1988 Y LA LEY 7/2009

La última de las medidas regularizadoras ejecutadas desde el Gobierno de Canarias¹⁵ tiene que ver con las construcciones que infringen la Ley 22/1988 o Ley de Costas.

La Dirección General de Costas tiene más de mil expedientes abiertos en 25 municipios canarios por invadir el espacio legalmente inviolable que, según la Ley de Costas, conforman el dominio marítimo-terrestre.

A pesar de que en este espacio sólo pueden construirse sistemas generales o inmuebles por concesión administrativa, en el litoral canario, derivado de las tareas pesqueras, usos económicos complementarios a la actividad agrícola y actividades lúdicas, la población ha construido viviendas desde hace siglos. En algunos casos, se trata de modestas casetas levantadas con cuatro maderos, otras veces se aprovecharon cuevas en el litoral, pero también existen casas de cierta magnitud e incluso hoteles, que tienen sus escrituras, permisos municipales, recibos de haber pagado impuestos e incluso hipotecas bancarias sobre estos bienes.

Con estas características existen unos 40 poblados afectados, algunos de ellos barrios tradicionales. El número de infracciones es superior en la isla de La Palma (766 construcciones) y Tenerife (696), en La Gomera hay ocho núcleos afectados (34 ocupaciones) y en El Hierro, uno (Ministerio de Medioambiente 2008, 21). En cuanto a la provincia oriental, en Lanzarote están afectados media docena de núcleos costeros y en Fuerteventura otros tantos, con un total de 200 viviendas. En la zona norte de Gran Canaria es donde existen más viviendas pendientes de demolición.

15 A tener en cuenta también la Ley 6/2009, que regulariza ciertos usos, entre ellos cuartos de aperos o bodegas en suelo rústico, eventualmente utilizados como viviendas. Al no ser específicamente reguladora de viviendas, sino de intensificación de la productividad rural (tal y como se establece en el Preámbulo), es por lo que no abrimos un epígrafe específico a la misma. Resaltar, eso sí, que por su contenido y polémica daría para un artículo individualizado.

A partir del año 2005, la Administración del Estado anunció su intención de redoblar el cumplimiento estricto de la ley de Costas, informando de inminentes derribos de las construcciones ilegales. Desde el Gobierno regional se pidió al Estado flexibilidad en la aplicación de la norma y que se tuviera en cuenta los casos específicos, como el de muchos núcleos de viviendas ilegales que ya eran de facto núcleos consolidados. Desde el Ministerio se afirmó que la aplicación de la Ley de Costas sería rigurosa.

Por la forma «inflexible» con la que la Dirección General de Costas aplicaba la Ley, Coalición Canaria y Partido Popular presentaron una Proposición de Ley en el Parlamento de Canarias, en la que se proponía modificar la Ley Canaria de Ordenación del Territorio en las áreas del litoral, con el fin de «paliar» los efectos de la ley de Costas sobre las viviendas y edificaciones «históricas» que ocupaban esta franja de terreno.

En abril de 2009, el Pleno del Parlamento de Canarias (Dictamen 2009), con la oposición del PSC-PSOE, aprobó la Ley 7/2009. En la misma, se consideraban como núcleos urbanos los asentamientos rurales situados dentro de la zona de servidumbre (100 metros a partir de la ribera del mar), dado que, en la práctica, eran núcleos urbanos consolidados por el uso y contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua y suministro eléctrico.

En el caso de las viviendas ubicadas en la zona de dominio público marítimo-terrestre (franja colindante con la ribera del mar), Coalición Canaria y Partido Popular proponían que el Gobierno de Canarias elaborase un censo de edificaciones con valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, con el fin de que sus propietarios pudieran obtener concesiones y autorizaciones, previstas en la ley de Costas, y evitar así su derribo.

La Ley fue cuestionada por tres Consejeros del Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 2008) y recurrida por el Consejo de Ministros por invasión del ámbito competencial del Estado, tras lo cual el Tribunal Constitucional suspendió los tres primeros artículos de la norma (Auto 2009). En la actualidad, se está a la espera de que el Alto Tribunal resuelva el recurso interpuesto por el Estado contra la Ley 7/2009.

IX. CONCLUSIONES

En Canarias, la autoconstrucción fuera de las normas ha sido un mal endémico que cuesta erradicar y controlar. Aceptando que debiera existir un marco legal general para todos, también cabe suponer que no podemos aplicar la misma solución para situaciones diferentes.

Entre las miles de viviendas ilegales que existen y han existido en Canarias, un número indeterminado de ellas incurre en un delito gratuito, pero muchas responden también a la necesidad de unas familias que, por ignorancia o falta de medios, han construido fuera de las normas.

Esta conducta atávica, la de la edificación ilegal, que no clandestina, puesto que se han realizado a la vista de todo el mundo, responde a una premisa fundamental: la reconocida actitud negligente de los alcaldes y técnicos municipales. Responsabilidad que debiera compartirse con los cabildos y la propia Comunidad Autónoma.

Por tanto, que el Gobierno de Canarias haya querido regularizar las viviendas, evitar su posible demolición, solucionar, en definitiva, un grave problema social y territorial, no es sino un acto de justicia. Ahora bien, el problema han sido las fórmulas utilizadas y, con ellas, los resultados.

Tal y como hemos visto, en el transcurso de poco más de una década se han promulgado diferentes normas con la finalidad de regularizar las viviendas. Todas se postulaban como el punto y final del problema, pero tras cada una de ellas, y casi de inmediato, el número de viviendas crecía sin que la situación se resolviera.

El resultado final ha sido la regularización de algunas viviendas, pero la edificación ilegal sigue siendo un problema, pues ninguna norma ha atajado la pasividad administrativa, el clientelismo o el electoralismo, lo que eufemísticamente el preámbulo de la Ley 4/2006 venía a resumir como la causa única del conflicto: «una cierta tolerancia negligente de los órganos con competencia urbanística cercana a los administrados».

X. BIBLIOGRAFÍA, FUENTES Y HEMEROTECA

1. Bibliografía

- BETRAN ABADIA, R. y FRANCO HERNÁNDEZ, Y. (1994): *Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés*. Zaragoza, Diputación General de Aragón.
- CASARIEGO RAMÍREZ, J. (1987): *Las Palmas: dependencia, marginalidad y autoconstrucción*. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO – COMUNIDAD DE MADRID (1986): *Urbanizaciones Ilegales*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe Especial al Parlamento*. Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2009): *Memoria 2009*. Madrid, Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo.
- GARCÍA HERRERA, L.M. (1994): «Los asentamientos marginales», en CAMPOS ROMERO, M.L.; CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. y TROITIÑO VINUESA, M.A. (Coord.): *Las ciudades españolas a finales del s. XX*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 133-138.
- GARCÍA HERRERA, L.M. y PULIDO MAÑES, T. (1980): «Los barrios de urbanización marginal en Santa Cruz de Tenerife». *Revista de Historia de Canarias*, nº 172, 157-204.
- GARCÍA HERRERA, L.M. y PULIDO MAÑES, T. (1982): «Los procesos de asentamiento urbano en la periferia de Santa Cruz de Tenerife». *Ciudad y Territorio*, nº 53, 25-44.
- GARCÍA HERRERA, L.M. (1982): *Santa Cruz de Tenerife, la formación de la ciudad marginal*. Santa Cruz de Tenerife, Aula de Cultura. Reeditada como GARCÍA HERRERA, L.M. (2005): *Santa Cruz de Tenerife, la formación de la ciudad marginal*. Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas de Gran Canaria, Idea Ediciones.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, P. (2007): «La evolución de la disciplina urbanística», en PAREJO AFONSO, L. (Dir.): *Veinte años de Derecho Urbanístico canario. (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Madrid, Gobierno de Canarias – Editorial Montecorvo, pp. 805-839.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2003): «Disciplina Urbanística», en VILLAR ROJAS, F. (Dir.): *Derecho Urbanístico de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, Instituto de Estudios Canarias – Cabildo Insular de Tenerife, pp. 299-334.

- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2010): «Disciplina Urbanística», en VILLAR ROJAS, F. (Dir.): Derecho Urbanístico de Canarias. Santa Cruz de Tenerife, Aranzadi, Thomson Reuters, pp. 483-531.
- MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE (2008): *Demarcación de Costas de la provincia de S/C de Tenerife 2006-2007*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas, Demarcación de Costas de Tenerife.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1992): *La edificación residencial sin licencia de obras en Murcia y Canarias*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría General Técnica.
- NADAL PERDOMO, I. y GUITIAN AYNETO, C. (1983): *El sur de Gran Canaria: entre el turismo y la marginación*. Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- NAVARRO CASANOVA, M. (1989): *La autoconstrucción en Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, Dirección General de la Vivienda del Gobierno de Canarias.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. (1999): «La producción residencial suburbana en Las Palmas de Gran Canaria». *Anuario de Estudios Atlánticos* n° 45, 589-629.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2002). *Análisis geográfico de la vivienda en Canarias: la promoción privada de protección oficial en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria (España)*. Las Palmas de Gran Canaria, Universidad (Departamento de Geografía). [Tesis Doctoral inédita].
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2005-2006): «La vivienda en el medio rural de Canarias (España): diagnosis y criterios de ordenación». *Vegueta*, n° 9, 219-242.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, I. (2009): *Demolición por delito. El restablecimiento de la legalidad urbanística en la vía penal*. Granada, Comares.
- SOBRAL GARCÍA, S. (1995): *La formación suburbana de baja densidad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria, La Caja de Canarias – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- TEJEDOR BIELSA, J.C. (1996): «La Regularización de parcelaciones ilegales en Aragón (Decreto 77/1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística)». *Revista de Gestión Pública y Privada*, n° 1, 319-344.
- URBYPLAN. (2001): «El problema de las parcelaciones ilegales en Castilla y León». *Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Gijón, Fundicot. Disponible en <http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%203/009.pdf>

2. Fuentes

- AUTO. Recurso de inconstitucionalidad n° 6964-2009, en relación con la Ley de Canarias 7/2009 de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. *Boletín Oficial del Estado* n° 307. 22/12/2009, p. 108149.
- DEBATE EN TOMA DE CONSIDERACIÓN. Proposición de Ley, del Cabildo Insular de El Hierro, de viviendas emplazadas en suelo rústico. *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias* n° 45. 25/11/2004, pp. 12-25.

- DECRETO 11/1997, de 31 de enero, por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición. *Boletín Oficial de Canarias* nº 23. 17/02/1997, pp. 1.980-1.982.
- DECRETO 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprueban las normas provisionales para la inmediata puesta en funcionamiento de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. *Boletín Oficial de Canarias* nº 88. 8/07/1999, pp. 10.329-10.242
- DICTAMEN 57/1996. Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los actos de edificación en situación de fuera de ordenación urbanística (EXP. 86/1996 PD). *Consejo Consultivo de Canarias*. 18/07/1996.
- DICTAMEN 231/2008. Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la Proposición de Ley de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, instada por los Grupos Parlamentarios Coalición Canaria y Popular (EXP. 206/2008 PPL). *Consejo Consultivo de Canarias*. 13/06/2008.
- DICTAMEN 19/2004. Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la Proposición de Ley de Viviendas emplazadas en suelo rústico (EXP. 251/2004 PPL). *Consejo Consultivo de Canarias*. 17/01/2005.
- DICTAMEN DE COMISIÓN. 6L/PPLC-0002. Dictamen de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, sobre la Proposición de Ley de viviendas emplazadas en suelo rústico. *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias* nº103, VI Legislatura. 27/04/2006, pp. 35-39.
- DICTAMEN DE COMISIÓN. 7L/PPL-0003. De la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre la Proposición de Ley de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias* nº 69, VII Legislatura. 23/04/2009, pp. 43-51.
- LEY 7/1990, de 14 de mayo de Disciplina Urbanística y Territorial. *Boletín Oficial de Canarias* nº 63. 21/05/1990, pp. 1.501-1.516.
- LEY 9/1999, de 13 de mayo, Ordenación del Territorio de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias* nº 61. 14/05/1999, pp. 6.296-6.388.
- LEY 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. *Boletín Oficial de Canarias* nº 103. 29/05/2006, pp.10.465-10.469
- LEY 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. *Boletín Oficial de Canarias* nº 89. 12/05/ 2009, pp. 1.014-1.019.
- LEY 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización del sector y la ordenación del turismo. *Boletín Oficial de Canarias* nº 89. 12/05/2009, pp. 10.089-10.114.

PROPOSICIONES DE LEY DE LOS CABILDOS INSULARES. 2004a 6L/PPLC-0002 del Cabildo Insular de El Hierro, de viviendas emplazadas en suelo rústico (texto íntegro, en trámite). *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, nº 32, VI Legislatura. 23/03/2004, pp. 2-3.

PROPOSICIONES DE LEY DE LOS CABILDOS INSULARES. 2004b 6L/PPLC-0002 del Cabildo Insular de El Hierro, de viviendas emplazadas en suelo rústico. Comisión General de Cabildo Insulares. *Diario de Sesiones de la Comisión General de Cabildos Insulares*, nº 6, VI Legislatura. 27/10/2004, pp. 9-23.

3. Hemeroteca

ACOSTA, R. (2009): «El Gobierno no consigue reducir las viviendas ilegales en los últimos 10 años». *La Provincia*, Las Palmas de Gran Canaria, 22/02/2009, p. 18.

ARANDA, C.D. (2000): «El Gobierno regional detecta 3.700 nuevas obras ilegales en Canarias». *Canarias 7*, Las Palmas de Gran Canaria, 21/10/2000, p. 2.

E.C. (2004a): «La Cámara acepta por unanimidad buscar vías para salvar parte de las casas ilegales». *El Día*, Santa Cruz de Tenerife, 26/11/2004, p. 30.

E.C. (2004b): «Los alcaldes protestan ante la acusación general de corruptos por las casas ilegales». *El Día*, Santa Cruz de Tenerife, 27/11/2004, p. 27.

EFE. (2004): «La Cámara estudiará una solución para las viviendas ilegales en suelo rústico». *Canarias 7*, Las Palmas de Gran Canaria, 26/11/2004, p. 7.

HERNÁNDEZ, B. (2001): «El PSC apunta que la única vía contra las ilegalidades son los tribunales». *Canarias 7*, Las Palmas de Gran Canaria, 4/07/2001, p. 8.

IDEAPRESS. (1996): «Los ocupantes de las 30.000 viviendas en suelo rústico son unos delincuentes». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 13/02/1996, p. 25.

MEDEROS, M. (1996): «Legalizar las viviendas clandestinas atentan contra el derecho a la igualdad». *Canarias 7*, Las Palmas de Gran Canaria, 23/03/1996, p. 19.

PÉREZ, N. (2004): «La Cámara acepta tramitar la iniciativa de El Hierro en contra del Gobierno». *La Opinión de Tenerife*, Santa Cruz de Tenerife, 26/11/2004, p. 20.

PÉREZ, V. (2001): «Las casas ilegales siguen sin freno por la pasividad de los organismos públicos». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 19/03/2001, p. 12.

PÉREZ, V. (2003a): «El PP se opone a conceder un indulto general a las 40.000 viviendas ilegales». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 15/01/2003, p. 22.

PÉREZ, V. (2003b): «Los alcaldes debatirán en la Fecam qué hacer con las 40.000 viviendas ilegales». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 28/01/2003, p. 21.

PÉREZ, V. (2003c): «CC y PP rechazan salvar con una ley las 55.000 viviendas ilegales». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 12/04/2003, p. 32.

REDACCIÓN. (1990): «La AEC duda de la eficacia de la Ley de Disciplina Urbanística». *Canarias 7*, Las Palmas de Gran Canaria, 21/04/1990, p. 8.

S/A. (2007): «Canarias se sitúa a la cabeza del país en denuncias y detenciones por casas ilegales». *El Día*, Santa Cruz de Tenerife, 4/05/2007, p. 24.

S/A. (2007): «El parlamento de Canarias estudiará la regularización de las viviendas ilegales». *La Gaceta*, Santa Cruz de Tenerife, 26/11/2004, p. 4.

- SUBERVIOLA, E. (2004): «La Cámara aprueba la tramitación para regular las viviendas ilegales». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 26/11/2004, p. 26.
- V.P. (2003): «La Fecam descarta solicitar medidas de gracia para las casi 40.000 casas ilegales». *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 24/02/2003, p. 14.