

# RESIDENCIA SECUNDARIA Y PLANEAMIENTO RURAL. EL CASO DE TOLEDO

TOMAS MARIN



La residencia secundaria en los cascos tradicionales ha contribuido muchas veces a mantener el necesario decoro y a conservar unas estructuras urbanas que de otra forma podrían haber desaparecido. Olias del Rey.

Si atendemos a los censos del I. N. E., la residencia secundaria es, en nuestro país, la función urbana con mayor capacidad de transformación del espacio. Esta afirmación resulta especialmente evidente cuando pensamos en las numerosas áreas de nuestro territorio especializadas funcionalmente hacia el mercado turístico, pero no es menos cierta si analizamos el mundo rural de una provincia del interior como Toledo. Tanto si partimos del análisis demográfico como si consideramos la evolución del parque de viviendas, los movimientos temporales de población (en nuestro caso, de fin de semana), y la construcción de viviendas secundarias, superan ampliamente a los crecimientos permanentes o a las viviendas principales.

Como consecuencia lógica de lo anterior, la casi totalidad de los planes parciales y la mayoría del planeamiento general aprobado hasta la fecha en el ámbito rural de nuestra provincia, está relacionado directamente con la residencia secundaria, pero, desgraciadamente, algunos de los principios teórico-jurídicos sobre los que se apoya el sistema de planeamiento en nuestro país entran frecuentemente en contradicción con los mecanismos reales este mercado, de forma que la intervención administrativa para regularlo desde el punto de vista urbanístico ha sido casi siempre ineficaz para conseguir sus objetivos teóricos, y en ocasiones ha llegado a ser incluso contraproducente.

## LA RESIDENCIA SECUNDARIA EN EL CENSO DE 1981. DISTRIBUCION ESPACIAL

Además de la desagregación por municipios, que podemos tomarla directa-



A partir de 1981 se observa una paralización de la promoción de urbanizaciones de residencia secundaria como consecuencia de la saturación del mercado de parcelas. Castillo de Valdehoyas.

mente de los datos del censo, nos parece interesante clasificar las viviendas existentes desde el punto de vista de su situación relativa en el sistema urbano en tres categorías: las que se incluyen en conjuntos residenciales específicos más o menos autónomos (urbanizaciones), las situadas en los cascos urbanos tradicionales, y las viviendas aisladas en un entorno rural. Cada uno de estos tipos obedece básicamente a una demanda cualitativamente distinta, y, en consecuencia, su distribución espacial ha evolucionado según criterios independientes. El impacto territorial y los mecanismos de control administrativo son también sustancialmente distintos en los tres casos señalados, por lo que resulta imprescindible estudiarlos por separado para describir la situación existente.

De acuerdo con nuestros cálculos, de las 33.179 viviendas secundarias existentes en 1981 en toda la provincia (siempre sin Toledo y Talavera), 2.057 estaban en diseminado, 7.760 se situaban en urbanizaciones exteriores y las 23.362 restantes se localizaban en los cascos urbanos tradicionales. Si preferimos hablar de porcentajes, éstos eran, respectivamente, el 6,2 %, 23,4 % y 70,4 % sobre el total.

Si observamos la distribución de las viviendas secundarias por municipios según el censo de 1981, podemos detectar una fuerte dispersión que es consecuencia lógica del alto porcentaje que se sitúa en los cascos. Las puntas localizadas en el Alberche o en el límite provincial con Madrid suelen deberse a las urbanizaciones, y las que se sitúan en las comarcas de la Jara y La Mancha a municipios muy regresivos, es decir, con una gran cantidad de emigrantes que vuelven periódicamente y mantienen su

antigua residencia como segunda vivienda. En lo que respecta a las viviendas aisladas, su cantidad total es demasiado pequeña para detectar con claridad criterios de localización, solamente es significativo el caso de la vega de Talavera, y, probablemente, se trata de casas de campo de los propios residentes en esta ciudad.

## La residencia secundaria en los cascos tradicionales

Hemos comprobado que la casi totalidad de las viviendas secundarias situadas en los cascos tradicionales pertenecían en 1981 a los emigrantes locales o a sus familias. Su distribución provincial no depende de variables como los posibles atractivos del municipio para el turismo rural (montaña, caza, pesca, etc.) o la distancia al origen de la demanda, sino únicamente de la mayor o menor emigración detectada en cada municipio.

A pesar de la estabilización demográfica, los emigrantes autóctonos siguen siendo hoy mayoría entre los usuarios-propietarios de viviendas secundarias en la provincia, pero dado su comportamiento urbanístico, que podríamos considerar como conservador, y el escaso uso que hacen de las viviendas, su presencia no plantea, por lo general, impactos negativos sobre el territorio, y ha contribuido a mantener unas estructuras urbanas que de otra forma se habrían perdido.

## La vivienda aislada

De acuerdo con nuestros cálculos, y excluyendo los municipios de Toledo y



Como consecuencia del deterioro del medio ambiente, los alicientes naturales del territorio han perdido progresivamente importancia como criterios de localización. Río Guadarrama en Bargas.

Talavera en los que este tipo de vivienda tiene un significado especial, únicamente 17 pueblos contaban en 1981 con más de 30 viviendas secundarias en situación aislada. Casi siempre se trata de municipios con algún tipo de aliciente para el turismo rural.

La vivienda en diseminado no ha tenido históricamente una gran implantación de nuestra provincia, pero la mayoría de las que existían en 1981 aparecen por primera vez en este censo. Estamos ante un mercado creciente y heterogéneo, que en determinados municipios ha llegado a tener una incidencia notable.

#### Urbanizaciones de residencia secundaria

Las viviendas secundarias localizadas en conjuntos residenciales formando nuevos núcleos de población, constituyan únicamente en 1981 el 23,4 % del total provincial (7.760 unidades), pero el número de parcelas existente en el mercado en aquel año era ya muy superior a esta cifra (más de 29.826 si consideramos las promociones ortodoxas y marginales). En la actualidad, es probable que las viviendas existentes en esta situación lleguen a doblar la cifra anterior, y el número de parcelas supera las 41.500. Por otra parte, el impacto territorial y la problemática de tipo urbanístico originada por este tipo de actuaciones es muy superior a la que plantea este mismo uso cuando se sitúa en los núcleos consolidados, por lo que debemos detenernos especialmente en su análisis.

La oferta de viviendas secundarias existente en la provincia de Toledo se ha especializado siempre en la demanda de rentas bajas procedente del área metropolitana de Madrid. Esto explica la baja calidad media de las urbanizaciones, tanto en lo que se refiere al nivel de los servicios, como a la escasez de alicientes naturales o artificiales para atraer al potencial cliente.

Las urbanizaciones se concentraban en 1981 en el valle del Alberche y norte de la Sagra. En 1987, a pesar de que la cantidad de viviendas existentes en esta situación es muy superior, no ha cambiado sustancialmente su distribución relativa, ya que una gran parte se han edificado sobre promociones iniciadas antes de este año, y las promociones alejadas de estas dos áreas (carretera de Andalucía, fundamentalmente) han acabado casi siempre en fracasos. El valle del Alberche es la prolongación natural de uno de los espacios tradicionales de segunda residencia de Madrid, y las promociones son, por lo general, de más calidad. En la Sagra, en cambio, no existen prácticamente alicientes naturales, y la localización de las urbanizaciones se basa en la rápida comunicación por carretera con la zona sur del área metropolitana, y en la coexistencia de una serie de circunstancias que han posibilitado el desarrollo masivo de promociones marginales.

La promoción de urbanizaciones de residencia secundaria se inicia en nuestra provincia a mediados de los sesenta, existiendo actualmente más de doscientas actuaciones con distintos grados de

consolidación. La evolución cuantitativa de la promoción se refleja en la figura 4, habiéndose separado las marginales y las que podemos considerar como ortodoxas desde el punto de vista del planeamiento. A lo largo de los más de veinte años de historia de este fenómeno en la provincia de Toledo, se ha producido, además, una evolución cualitativa que podríamos resumir con las siguientes notas:

— Durante los años setenta se produce un cambio sustancial en el origen de la demanda. Las familias de menor renta, residentes casi siempre en el cinturón sur del área metropolitana, acceden cada vez con más fuerza a este mercado. Los nuevos clientes tienen unas necesidades distintas, y la oferta de parcelas se adaptará progresivamente a ellas; se trata, sobre todo, de abaratar el producto aun a costa de una menor calidad.

— Los alicientes naturales del territorio han perdido importancia como criterios de localización de las nuevas urbanizaciones, siendo sustituidos por la proximidad geográfica y la facilidad de comunicación por carretera. Probablemente, esta tendencia está relacionada con el progresivo deterioro ambiental de los ríos y zonas húmedas de la provincia.

— La inestabilidad del mercado hace que los promotores minimicen progresivamente la inversión inicial, dado el alto riesgo de las amortizaciones a medio o largo plazo.

— El uso frecuente de las parcelas, la proximidad geográfica con la residencia habitual, la situación laboral de los usu-



La inestabilidad del mercado hace que los promotores minimicen progresivamente la inversión inicial, dado el alto riesgo de las amortizaciones. Promoción abandonada en El Viso de San Juan.

Las escasas viviendas secundarias aisladas, antes de 1970, estaban relacionadas con la caza o con grandes explotaciones extensivas. Bargas.





Cada vez están más borrosos los límites entre las urbanizaciones que en su origen fueron marginales y las que podríamos considerar ortodoxas.



Promoción marginal "El Chaparral" en El Viso de San Juan.

rios, entre los que abundan jubilados, parados y personas sin lugar de trabajo fijo, y la mejora progresiva de los servicios existentes en algunas urbanizaciones, hacen que cada vez sea más factible la transformación de las viviendas secundarias en principales. Las últimas promociones se están planteando de hecho como ofertas mixtas, destinadas, tanto a residencia secundaria como principal.

— El endurecimiento de las condiciones impuestas por el sistema jurídico-urbanístico, la inestabilidad a medio plazo del mercado citada anteriormente, y las menores exigencias de calidad de la demanda, han conducido a los promotores a actuar de forma cada vez más evidente al margen del sistema de planeamiento. Sin embargo, y aunque los procedimientos de actuación sean radicalmente distintos, la realidad del mercado ha hecho que cada vez estén más borrosos los límites entre las urbanizaciones que en su origen fueron marginales, y las que podríamos considerar ortodoxas.

#### IMPlicaciones de la residencia secundaria sobre el planeamiento rural

##### La imposibilidad de una planificación positiva

En una sociedad tan compleja como la nuestra, resulta siempre difícil realizar previsiones a medio y largo plazo sobre

la evolución urbana de un área determinada, pero si esta evolución depende, además, de forma sustancial de un mercado tan elástico como el de la residencia secundaria, cualquier previsión corre el riesgo de transformarse en mera especulación teórica.

Las proyecciones demográficas o de actividad económica que suelen acompañar a los instrumentos de planeamiento para justificar la clasificación del suelo en función del desarrollo previsible no tienen mucho sentido en el ámbito rural. Si comparamos detenidamente la evolución de los censos de vivienda en nuestra provincia con los de población, comprobaremos que los aumentos en las cifras totales de los primeros no guardan ninguna relación con el crecimiento demográfico. Pero no se trata de introducir nuevos datos para perfeccionar nuestras proyecciones, porque no siempre se mantienen los comportamientos observados en el pasado, sino de reconocer humildemente que no podemos prever a ciencia cierta las necesidades urbanas existentes a medio y largo plazo en un núcleo rural determinado, que dependen en gran medida de circunstancias inciertas, ajenas casi siempre a su dinámica interna.

Las dificultades para planificar en sentido positivo aumentan, si en lugar de considerar el problema de los cascos tradicionales, analizamos la posible implantación de urbanizaciones exteriores de residencia secundaria. De hecho, a pesar de que la provincia cuenta con una experiencia importante en planea-

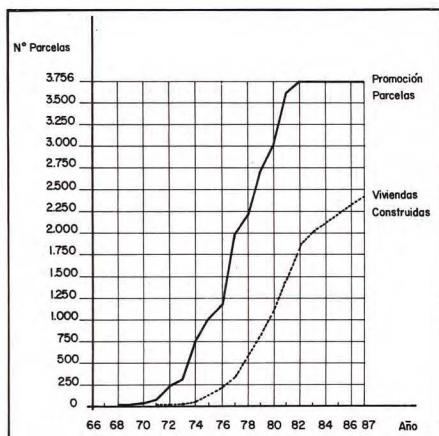
miento rural, la localización concreta de las urbanizaciones existentes no ha dependido nunca en la práctica de una decisión previa de la Administración a través del planeamiento.

Hasta la entrada en vigor de las primeras Normas Provinciales en 1972, la aprobación de planes de distinto tipo y contenido para regular las urbanizaciones exteriores era un simple trámite burocrático. La Comisión Provincial de Urbanismo ni siquiera exigía unos requisitos formales mínimos a los documentos presentados, y, de hecho, existe una gran variedad de contenidos entre los planes aprobados en aquella época, con un único denominador común: intentar evitar cualquier compromiso con los futuros compradores o con la Administración. Los ayuntamientos, por su parte, se limitaban a tramitar con mayor o menor pericia las solicitudes, sin llegar a participar de forma activa en el control urbanístico.

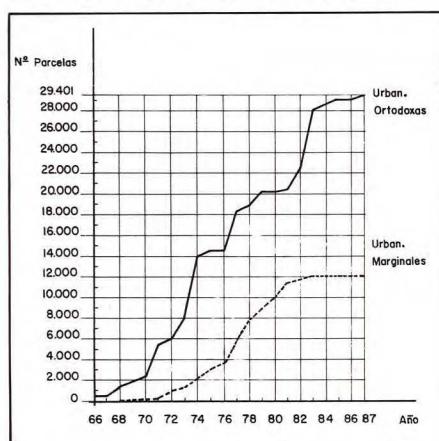
En definitiva, el planeamiento anterior a 1972 era una especie de notificación formal de intenciones realizada a posteriori, que no suponía demasiados problemas reales para los promotores, ya que no se limitaban en la práctica sus posibles iniciativas. No puede decirse que la Administración ejerciera un auténtico control del desarrollo urbano en estas circunstancias, pero al menos los promotores no se escondían, con las ventajas de todo tipo que esto supone, y existía una falsa sensación de orden urbanístico que ahora se ha perdido. Posteriormente, las dificultades burocrá-

Ejemplo de suburbanización en los términos municipales de Bargas y Olías del Rey, a cinco kilómetros de la capital.





Evolución de la promoción de parcelas y construcción de viviendas en las urbanizaciones de Illescas, Palomeque y El Viso de San Juan.



Evolución de la promoción de urbanizaciones ortodoxas y marginales de residencia secundaria en la provincia de Toledo. 1966-87.

Línea de alta tensión en una calle de la urbanización "El Barredo". El Viso de San Juan.



ticas no han conseguido aumentar el control real sobre la localización de urbanizaciones de segunda residencia, pero han contribuido a la aparición de una gran cantidad de actuaciones marginales que han acabado desbordando a la Administración, dando una sensación de desamparo e ineffectividad, que puede ser tan perniciosa como las consecuencias específicamente urbanísticas de la falta de cualquier ordenación de los usos del suelo.

A partir del verano de 1972 comienzan a denegarse planes parciales aplicando las Normas Subsidiarias Provinciales recién aprobadas, basándose, sobre todo, en la exigencia de un tamaño mínimo para las actuaciones —cinco hectáreas—, superficie relativamente pequeña para garantizar un diseño correcto y la viabilidad del establecimiento, mantenimiento y conservación de unos servicios urbanos necesariamente autónomos en la mayoría de los casos, pero superior a la de un gran número de urbanizaciones marginales que comienzan a desarrollarse en aquella época.

Las Normas del 72 fueron el primer paso para estructurar el planeamiento en la provincia de Toledo. Sin entrar a analizar su contenido concreto, entendemos que una regulación subsidiaria y genérica de la posibilidad de realizar urbanizaciones, eliminando la necesidad de que cada uno de los ayuntamientos delimitase por su cuenta el suelo urbanizable de sus respectivos términos municipales, era un instrumento muy interesante para racionalizar la intervención administrativa en este tema, pero por desgracia, la Ley no permite hoy avanzar por este camino y, entonces, no existió suficiente tiempo para perfeccionar las Normas, ni para que los distintos agentes que intervienen en el proceso urbanizador aprendieran a desenvolverse en aquel marco.

El siguiente hito en la historia del planeamiento de urbanizaciones de segunda residencia en nuestra provincia, que en este caso afectó, además, a todo el Estado, es la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975. Hasta entonces, y a pesar de que la Ley del 56 se basaba, tanto o más que la actual, en un sistema de planeamiento piramidal y voluntarista, la práctica administrativa y las sentencias de los tribunales admitieron la posibilidad de aprobar planes parciales sin necesidad de que, previamente, existiese un plan general o norma subsidiaria que lo autorizase, y todo el planeamiento tramitado para ordenar urbanizaciones de segunda residencia en nuestra provincia se aprobó en base a la interpretación anterior. Los promotores no tenían que esperar a que los ayuntamientos redactaran unas normas subsidiarias o un plan general para clasificar parte del suelo municipal como urbanizable, con lo que se evitaban pagar las plusvalías generadas por esta clasificación, podían elegir entre una gama casi infinita de posibilidades de localización, y, sobre todo, no tenían que sufrir varios años

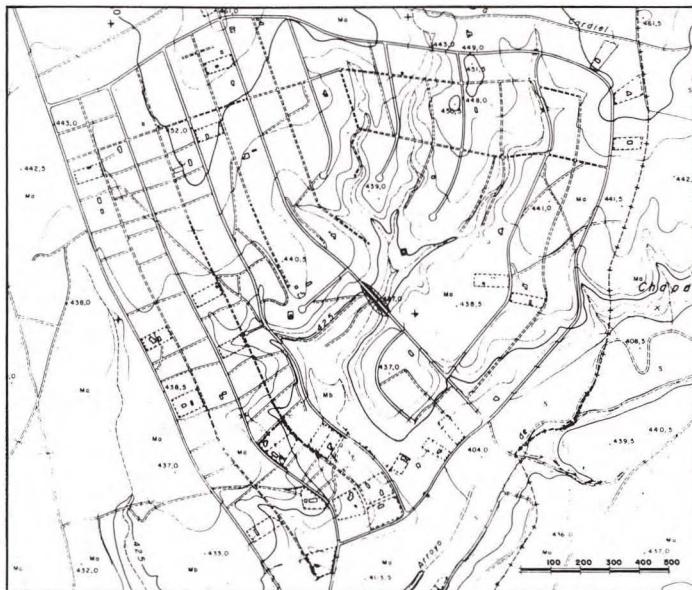
mientras esperaban la aprobación definitiva del planeamiento general.

La propuesta de la Ley es teóricamente correcta, y la utopía final que presenta es tan sugerente ideológicamente que resulta difícil escapar de su embrujo, pero tenemos que reconocer que el planeamiento tiene límites técnicos, administrativos y políticos, y al margen de estos últimos, en el tema de las urbanizaciones de residencia secundaria existen unas limitaciones técnicas evidentes para aplicar algunos preceptos de la Ley. Es difícil que un pequeño municipio pueda planificar racionalmente la posible implantación de urbanizaciones en su territorio, pero lo que es absurdo es pretender paralizar todo el mercado durante los años necesarios para que cada ayuntamiento redacte y apruebe el planeamiento general.

En 1975 no existía planeamiento general en la provincia de Toledo (salvo en la capital), y en un primer momento, en ausencia de iniciativas de la Administración para ordenar urbanísticamente el territorio, muchos promotores tratan de cumplir todos los trámites necesarios para actuar dentro de la legalidad, comenzando por encargar a sus propios técnicos la redacción de un documento absurdo llamado normas subsidiarias municipales, en el que todo sería confuso, excepto la clasificación como suelo urbanizable de determinadas fincas. En definitiva, los poderes públicos siguen sin controlar de forma efectiva la localización de las urbanizaciones, pero los promotores encuentran cada vez más obstáculos para moverse dentro de los cauces legales.

Cuatro años más tarde, en 1979, la Administración comienza a intervenir directamente en la redacción de planeamiento general, a través de los primeros convenios de financiación firmados entre la Diputación y el MOPU. Con independencia del mayor o menor éxito de esta iniciativa, que tardó bastante tiempo en dar sus frutos, a partir de este momento comienza a regularizarse formalmente el sistema de planeamiento de nuestra provincia, pero dadas las dificultades intrínsecas para prever técnicamente la localización de urbanizaciones de residencia secundaria, y teniendo en cuenta que, de acuerdo con el espíritu de la Ley, la Administración ha venido entendiendo la clasificación del suelo urbanizable como una determinación positiva que es necesario justificar en función de necesidades de crecimiento, es lógico que el nuevo planeamiento se limitara a recoger las iniciativas en marcha, y a legalizar las que ya se habían consolidado.

En definitiva, entendemos que los veinte años de historia del planeamiento rural en nuestra provincia, han demostrado suficientemente la imposibilidad de enfocar este instrumento administrativo como una ordenación positiva del desarrollo urbano. Habría sido más sensato prescindir de este objetivo utópico, limitándose a regular de una forma más genérica las condiciones a las que deberían ajustarse



Una actuación planificada: "Los Regerones". San Roman de los Montes.

las posibles promociones en función de su localización espacial, evitando la necesidad de una clasificación formal previa del suelo, que en la mayoría de los casos sólo ha servido para reconocer iniciativas existentes o provocar tensiones especulativas artificiales.

#### Competencias administrativas

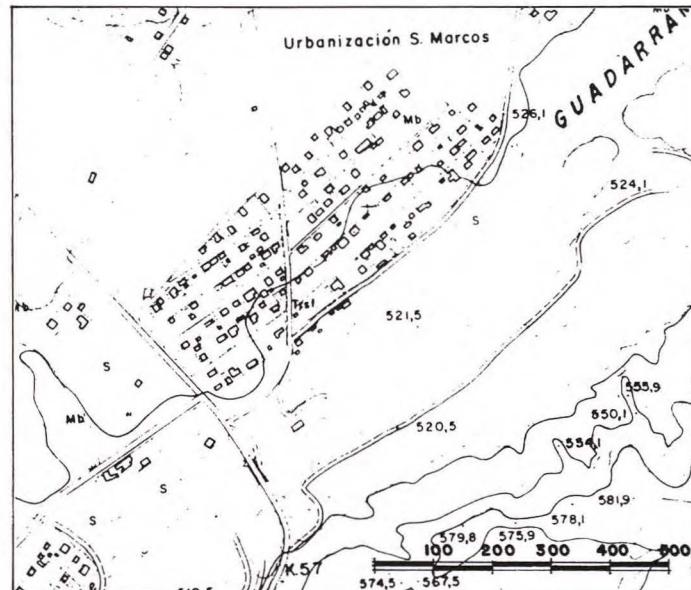
Otro problema serio planteado por la residencia secundaria está relacionado con las competencias administrativas para aprobar y gestionar el planeamiento urbano. Como sabemos, la mayoría de estas competencias están en los ayuntamientos, por entender que los posibles efectos positivos o negativos del desarrollo urbano afectan, fundamentalmente, al ámbito local. Pero si analizamos detenidamente las implicaciones de este uso del suelo, no resulta tan lógica esta asignación, sobre todo si nos circunscrimos al problema de las urbanizaciones exteriores.

Para empezar, la demanda de viviendas o parcelas en este tipo de desarrollos urbanos no se origina, por lo general, en el municipio en el que se sitúa la oferta, sino en otros más o menos alejados físicamente de los primeros (en nuestro caso el área metropolitana de Madrid,

fundamentalmente). Esta realidad, no sólo dificulta el ejercicio de la facultad planificadora, también implica una disociación política: los usuarios de la residencia secundaria no son votantes locales, y, por lo tanto, el poder político elegido democráticamente no suele ser especialmente sensible a sus inquietudes.

En segundo lugar, tanto los posibles impactos sobre el territorio de las urbanizaciones como su infraestructura urbana, no afectan únicamente al municipio en el que se sitúan, sino a intereses más generales, siendo frecuente, incluso, que sus efectos se sientan con más intensidad en poblaciones que no intervienen en su control urbanístico.

Es un hecho constatado que los ayuntamientos no suelen preocuparse por los temas territoriales, y, además, carecen de competencias sectoriales relacionadas con la mayoría de los problemas reales que puede plantear la existencia de una urbanización —vertido de aguas negras, captación de agua potable, suministro de energía, comunicaciones, impactos sobre el medio físico o sobre infraestructuras territoriales existentes o en proyecto, etc.—. Sin embargo, tienen casi todas las competencias en materia urbanística, y esto suele ocasionar una



Ejemplo de actuación marginal: "San Marcos". El Viso de San Juan.

total disociación entre la solución de los problemas reales, que debe tramitarse totalmente independientes de la Ley del Suelo, y la tramitación de los instrumentos de planeamiento correspondientes, que pueden llegar a entenderse como una serie de complicaciones estrictamente burocráticas sin contenido real, que resultan, además, extraordinariamente costosas y lentas.

El planeamiento sólo puede entenderse como una integración racional de la intervención administrativa sobre el territorio, y los ayuntamientos de los pequeños municipios no cuentan con los medios necesarios para controlar a los agentes activos de la promoción de urbanizaciones residenciales, ni para coordinar las actuaciones del resto de las entidades públicas, por lo que sería preferible que las entidades provinciales o autonómicas asumieran un papel más activo en el planeamiento y control de este proceso.

#### Estándares dotacionales obligatorios

El tercer gran problema planteado por la residencia secundaria es la inadecuación de los estándares dotacionales obligatorios de la Ley a las necesidades reales de los usuarios, ya que estos

Acceso a "La Dehesa de Moratalaz" desde un nudo de la nueva autovía de Toledo. Término municipal de Illescas.



están pensados para resolver los problemas que surgen con el crecimiento ordinario de las poblaciones, es decir, para los que se originan como consecuencia del aumento de la población residente (escuelas, espacios libres y zonas verdes, etc.), pero no tienen en cuenta las necesidades cualitativamente distintas de la residencia secundaria, que, además, no pueden traducirse fácilmente a estándares, dadas las tremendas diferencias entre las dotaciones realmente exigidas por estos usuarios en función del tipo de producto elegido (parcelas, apartamentos, chalets, etc.), de su localización espacial, o de su procedencia social.

En casos como el de Toledo, con una demanda mayoritaria de baja calidad orientada hacia la compra de parcelas urbanizadas, los usuarios valoran muy poco la existencia de reservas de suelo para usos dotacionales y, en consecuencia, esta obligación legal se con-

vierte para el promotor en una carga neta que no puede repercutir sobre los compradores. En estas circunstancias, la reforma de la Ley del Suelo de 1975 facilitó la generalización definitiva de la promoción marginal de urbanizaciones, al aumentar las ventajas económicas para los promotores que actuaban al margen de la Ley, sin que se aumentaran en la misma medida el control administrativo y las actuaciones disciplinarias.

Entendemos que la Administración debe intervenir en el mercado de la residencia secundaria para garantizar la defensa de los intereses públicos, pero debe evitarse la imposición de cargas que no estén relacionadas con los intereses específicos de los consumidores, ni con los generales de todos los ciudadanos, y éste podría ser el caso de la obligación general de respetar determinados estándares impuestos por la legislación urbanística.

### Conflictos culturales

La invasión generalizada del mundo rural por un uso típico de la ciudad como la residencia secundaria, está originando una serie de conflictos culturales que, en muchos casos, tienen contenido espacial o afectan al paisaje urbano. Si tenemos en cuenta, además, la influencia uniformadora de los medios de comunicación, que suelen responder también a pautas culturales de los habitantes de la ciudad, es fácil comprender el progresivo deterioro estético y funcional del espacio urbano de los pueblos.

El planeamiento urbanístico no sólo no ha evitado este deterioro formal, sino que ha actuado muchas veces en este sentido uniformador, favoreciendo la pérdida de identidad de los pequeños municipios.

**Tomás Marín Rubio**  
Arquitecto



El cartel situado en todas las carreteras de entrada al término municipal refleja una actitud generalizada en los pequeños municipios ante las urbanizaciones marginales.



Al margen de la mayor o menor calidad individual de los diseños, la residencia secundaria emplea frecuentemente formas importadas que nunca han existido en la arquitectura rural tradicional.

## SECOND HOMES AND RURAL PLANNING. THE EXAMPLE OF TOLEDO

Second homes are, in the rural context of the province of Toledo, and probably in that of the country as a whole, the urban function that shows the greatest capacity to transform space. As a logical consequence of the above, most of the urban planning projects that have been passed to date are directly related to this particular use of the land but, unfortunately, some of the legal-theoretical principles on which the planning system in Spain is based frequently come into conflict with the real mechanisms of the market, in such a way that government intervention to control the situation from an urban planning standpoint has been inefficient as regards attaining the theoretical goals.

The demand for second homes in the province of Toledo basically has its roots in the middle and lower classes of the southern

parts of the Madrid Metropolitan Area. Those who have emigrated to the capital from this province tend to conserve their former homes in the villages for sporadic weekend use, while those who have come to Madrid from more distant areas prefer to acquire a plot of land in one of the province's many residential estates. In any event, it is an unstable, medium-term market which normally depends upon circumstances alien to the local councils whose job it is to draw up and handle the plans, and which raises territorial problems that are difficult to solve in a municipal context by means of the positive type of general planning envisaged in the Spanish Land Law.

The extraordinary development of urban estates in rural areas, the analysis of the requirements and priorities of those who use them and the realization that, regardless of

whether planning exists or not, the actual siting of the residential estates has never been dependent upon a prior government decision, show up the inefficiency of our planning system when it comes to controlling this phenomenon. Over the last twenty years, successive government initiatives to get to grips with the urban planning problems of Toledo province have meant a notable increase in bureaucratic complications, without actually having any effect upon the location of the development schemes.

In short, basing ourselves on an analysis of the evolution of the second home market in Toledo province, and on the true repercussions of government intervention through the Land Law, a series of changes are proposed in the legal-theoretical system of urban planning.