

1.1.

LOS ANTECEDENTES

Se recoge en este primer apartado una breve aproximación a la evolución reciente de los asentamientos irregulares en el suelo no urbanizable de Andalucía, encuadrando la creciente proliferación de construcciones y ocupaciones no regladas dentro de los procesos de dispersión urbana. La atención se ha centrado en los diferentes períodos que jalonan la evolución reciente de dicha problemática, acompañando la exposición con los avances legislativos operados y los distintos informes o evaluaciones que, con relación a esta Comunidad autónoma, se han ido desarrollando en este tiempo.

1.1.1. Los orígenes de los procesos de dispersión urbana en España.

La problemática que presentan los asentamientos irregulares en el suelo no urbanizable debe enmarcarse en los procesos de dispersión urbana y en los modelos urbanos de baja densidad identificables desde hace ya más de tres décadas en el ámbito europeo. Es, sin duda, un fenómeno complejo, impreciso y difícil de acotar, pues responde a distintas causas, a la vez que sus manifestaciones y patrones diferenciados tienen efectos igualmente muy diversos en el territorio.

Sin perjuicio de su complejidad, de la que es fiel reflejo la diversa terminología acuñada para denotar este fenómeno, en la extensa literatura disponible sobre la dispersión urbana, se pueden identificar, al menos, cinco dimensiones¹:

1 Nos ceñimos a las dimensiones morfológicas que sobre los procesos de dispersión urbana recogen I. Muñiz, D. Calatayud y M. A. García en “*Sprawl*. Causas y efectos de la dispersión urbana”, en F. Indovina, coord., *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona 2007, pp. 307-347.

- Baja densidad e importante peso de la vivienda unifamiliar.
- Baja centralidad, es decir, desplazamiento de la población y de las actividades al exterior de la ciudad, de modo que las zonas periféricas adquieren un peso creciente frente a las centrales.
- Pérdida de proximidad, por cuanto se identifica un progresivo aislamiento entre las distintas piezas que conforman la ciudad.
- Baja concentración, con un progresivo menor peso de las zonas densas y compactas.
- Discontinuidad, esto es, una creciente fragmentación del territorio y pérdida de continuidad entre viejos y nuevos desarrollos.

Por lo que se refiere al ámbito español, la vivienda en el campo tiene como antecedente inmediato, amén de los ancestrales diseminados y hábitat rurales, el expreso reconocimiento de su posible autorización desde la Ley del Suelo de 1956. En ella se reconocía en el suelo rústico un aprovechamiento residual genérico que permitía la “facultad de edificar en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie”. Y de modo más específico, el art. 69 autorizaba –entre otros casos excepcionales– “la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población”.

Será la Reforma de la Ley del Suelo de 1975 la que elimine dicho aprovechamiento, acorde a la nueva denominación de suelo no urbanizable y su incardinación en un nuevo régimen de suelo en el que, sin embargo, se admitirá la autorización de “edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de

un núcleo de población”, según recoge el art. 86 del texto refundido de 1976.

Por entonces, era consciente el legislador –entre otras causas de la situación urbanística española a la que la reforma legal pretende dar solución– de la generalizada indisciplina urbanística². No es de extrañar por tanto que, en coherencia al contexto apuntado y a la reducción operada del contenido del derecho de propiedad en el suelo no urbanizable al uso y disfrute del suelo conforme a su propia naturaleza y en orden a no desnaturalizar la ordenación legal propia del suelo no urbanizable, en el art. 85.1 se desapodere a los Ayuntamientos para la autorización de los actos edificatorios de utilidad pública o interés social y los edificios aislados destinados a vivienda familiar, atribuyéndola a los órganos competentes para la aprobación del planeamiento general. Este esquema diferenciador entre las viviendas y demás construcciones con vinculación directa al uso y explotación rústicos de los terrenos, y de las que con carácter excepcional son admisibles conllevaba para éstas un doble procedimiento de autorización más complejo, por cuanto debería someterse a informe de la Comisión Provincial de Urbanismo u órgano autonómico competente y, una vez resuelto definitivamente, obtener la correspondiente licencia municipal.

Sin perjuicio del objetivo perseguido por la reforma, la indeterminación del concepto de “núcleo de población”, la utilización de los términos “familiar” y “aislado” en lugar de “unifamiliar” y “singular” recogidos en la Ley del Suelo de 1956, la ligazón mayoritaria de la autorización de vivienda

2 Al respecto, en la Exposición de Motivos se indicaba “. . . que ha encontrado en la inadaptación de los Planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanente invocada que se ha visto también favorecida. . . por la ineficacia de los instrumentos de control y de restablecimiento del orden urbanístico. . .” Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Exposición de Motivos, apartado II (BOE núm. 157, de 5 de julio).

a las unidades mínimas de cultivo determinadas por la legislación agraria, así como otras situaciones excepcionales admitidas, bien por ser de utilidad pública o interés social, serán –entre otras– las bases normativas en las que se apoye la aparición del fenómeno en España. Con carácter premonitorio, la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1975 concluía que “las innovaciones (...) se dirigen en su casi totalidad (...) a sentar las bases para una ordenación más racional y humana del territorio y de los asentamientos de población y una mejor conservación del patrimonio natural y cultural de España, al comenzar una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que *urbanizar* más que en toda la Historia”³.

1.1.2. Del desarrollo al desarrollismo: las décadas prodigiosas.

Ciñéndonos al ámbito de Andalucía, a principios de la década de 1990, según se desprende del primer *Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz*, elaborado por la Dirección General de Urbanismo entre los años 1988 y 1989, se reconocían en la Comunidad un total de 1.026 enclaves o parcelaciones que arrojan un total de 24.058 has. y 23.311 viviendas⁴.

Además de las parcelaciones emplazadas en el suelo no urbanizable, se incluían 358 enclaves situados en suelo urbano y urbanizable, teniendo éstos en el caso de la provincia de Málaga un papel determinante en el conjunto. En el

³ *Ibid.*

⁴ Al respecto de este primer inventario, el Informe sobre Medio Ambiente en Andalucía de 1989 reconocía que “los procesos de crecimiento urbano fuera de los núcleos tradicionales consolidados es un fenómeno de gran relevancia en la actualidad, ya que supone un incremento cada vez mayor del consumo de suelo en espacios de vocación rural, a la vez que plantea numerosos problemas de carácter territorial, urbanístico y ambiental”.

cuadro siguiente se indica el desglose pormenorizado por provincias y clase de suelo.

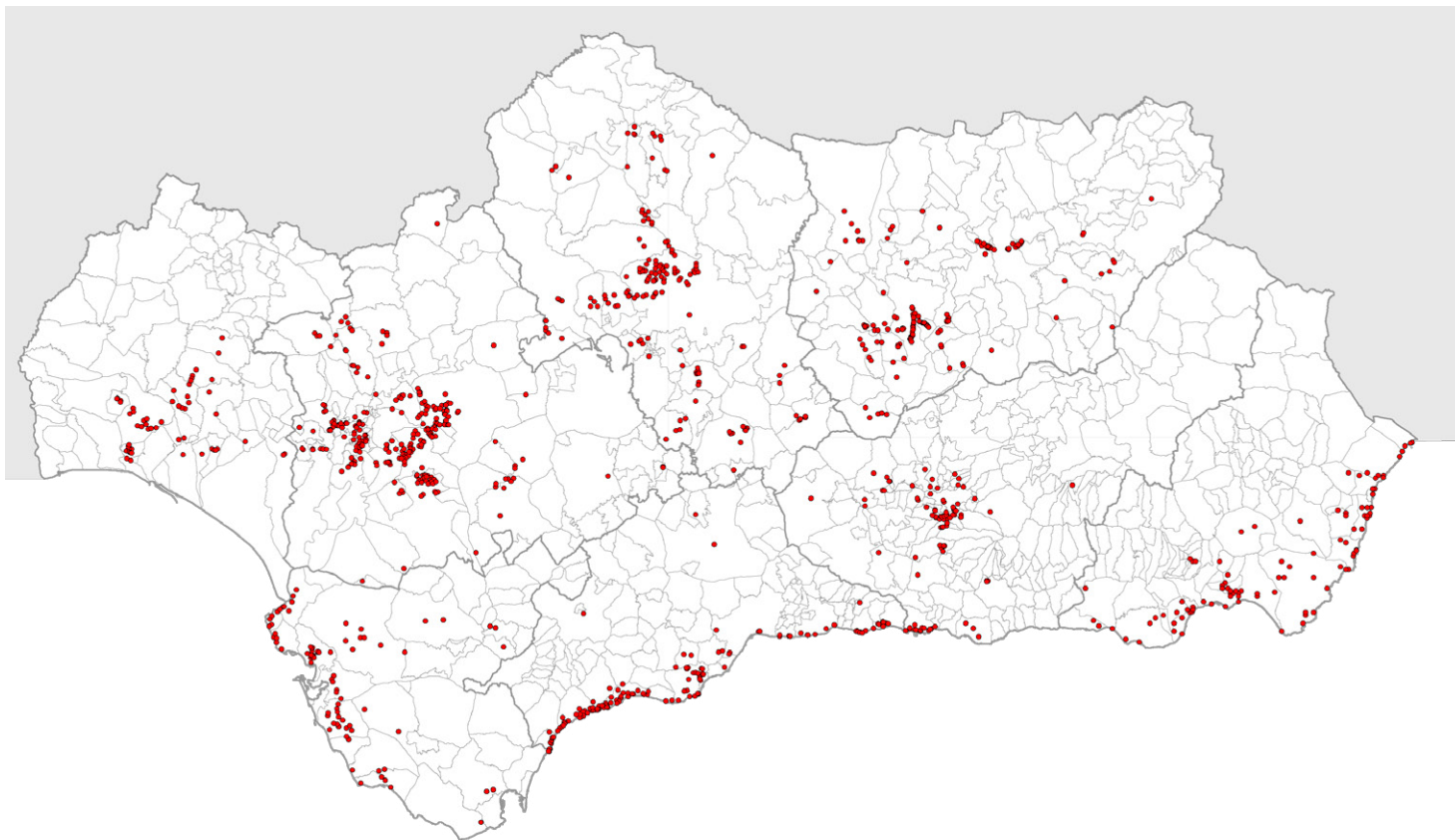
Superficie afectada por Parcelaciones según clase de suelo						
	Sin dato	Sin Plan	No Urbanizable	Urbano y No Urbanizable	Urbanizable	TOTAL
Almería	321,5		511,8		168,5	1.001,8
Cádiz	65,1	151,0	5.422,0		0,0	5.638,1
Córdoba	75,0	320,7	3.300,0		80,0	3.775,7
Granada	67,5	65,0	1.048,5		502,5	1.683,5
Huelva	15,5		1.607,0		34,0	1.656,5
Jaén	3,0	2,0	719,1	9,8	365,0	1.098,9
Málaga		14,6	883,4		933,5	1.831,5
Sevilla			5.074,4	98,1	2.199,6	7.372,1
TOTAL	547,6	553,3	18.566,2	107,9	4.283,1	24.058,1

Parcelaciones urbanísticas en el Inventario de 1988.

Fuente: Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable de Andalucía. D.G.O.T.U., julio 2004.

Reconociendo de forma expresa la gran diversidad de situaciones, las parcelaciones en el suelo no urbanizable representaban el 77,17% de la superficie total afectada y su destino mayoritario (52%) era el de la segunda residencia. Únicamente en la provincia de Cádiz, impulsado desde la capital, el peso de la primera residencia es determinante (70%), indicándose que tenderá a hacerse mayoritario en las provincias donde las situaciones mixtas o intermedias son relevantes (Sevilla, Granada, Córdoba y Málaga).

Igualmente, constataba el Inventario el mayor grado de consolidación de las parcelaciones con predominio de primeras residencias o mixtas, en las que la edificación alcanzaba el 50% de las parcelas, mientras que las ocupadas por viviendas secundarias se quedaban en el 33%.



Parcelaciones Urbanísticas en el Inventario de 1988. Localización.

Fuente: Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable de Andalucía. D.G.O.T.U., julio 2004.

Una vez superados los problemas del estancamiento económico de finales de los 70, el incremento de la dispersión urbana identificado en la mayoría de los países europeos a lo largo de los 80 se asoció al fenómeno de la suburbanización de la población y a la crisis de los centros urbanos. Aunque, a diferencia del período anterior, la población estaba ahora estancada o en retroceso; se argumentó que el proceso de descentralización y consiguiente dispersión era consecuencia del cambio en la base económica de las

ciudades, así como al descenso del tamaño medio de los hogares. Poco después, esta argumentación basada en la idea del “ciclo de vida urbano” (urbanización, suburbanización, desurbanización, reurbanización) perdería peso, pues era difícil explicar la aparición simultánea de procesos de suburbanización y la revitalización de centros urbanos, provocando una nueva sensibilidad hacia el problema de la dispersión.

En los años 90, entre los factores que, junto a los ya expuestos, acentúan el proceso de dispersión urbana, cabe señalar: la fragmentación productiva y la difusión de nuevas tecnologías de comunicación, la especialización de la costa y el auge del fenómeno turístico, la popularización de la segunda residencia y, de forma complementaria, la caída de los tipos de interés y la consiguiente mejora en el acceso a los créditos hipotecarios desde mediados de la década.

A pesar de la creciente magnitud de la problemática de los procesos de ocupación irregulares en el territorio español, y sin perjuicio de la necesidad de la protección penal ya apuntada en el Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal de 1980 de los delitos contra el orden socioeconómico, no es hasta mediados de los 90 cuando efectivamente se procede a la tipificación como delito de los comportamientos más graves contra el urbanismo y la ordenación del territorio. Entre ellos, el Código Penal de finales de 1995 ya recoge como sancionable “las obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable”.

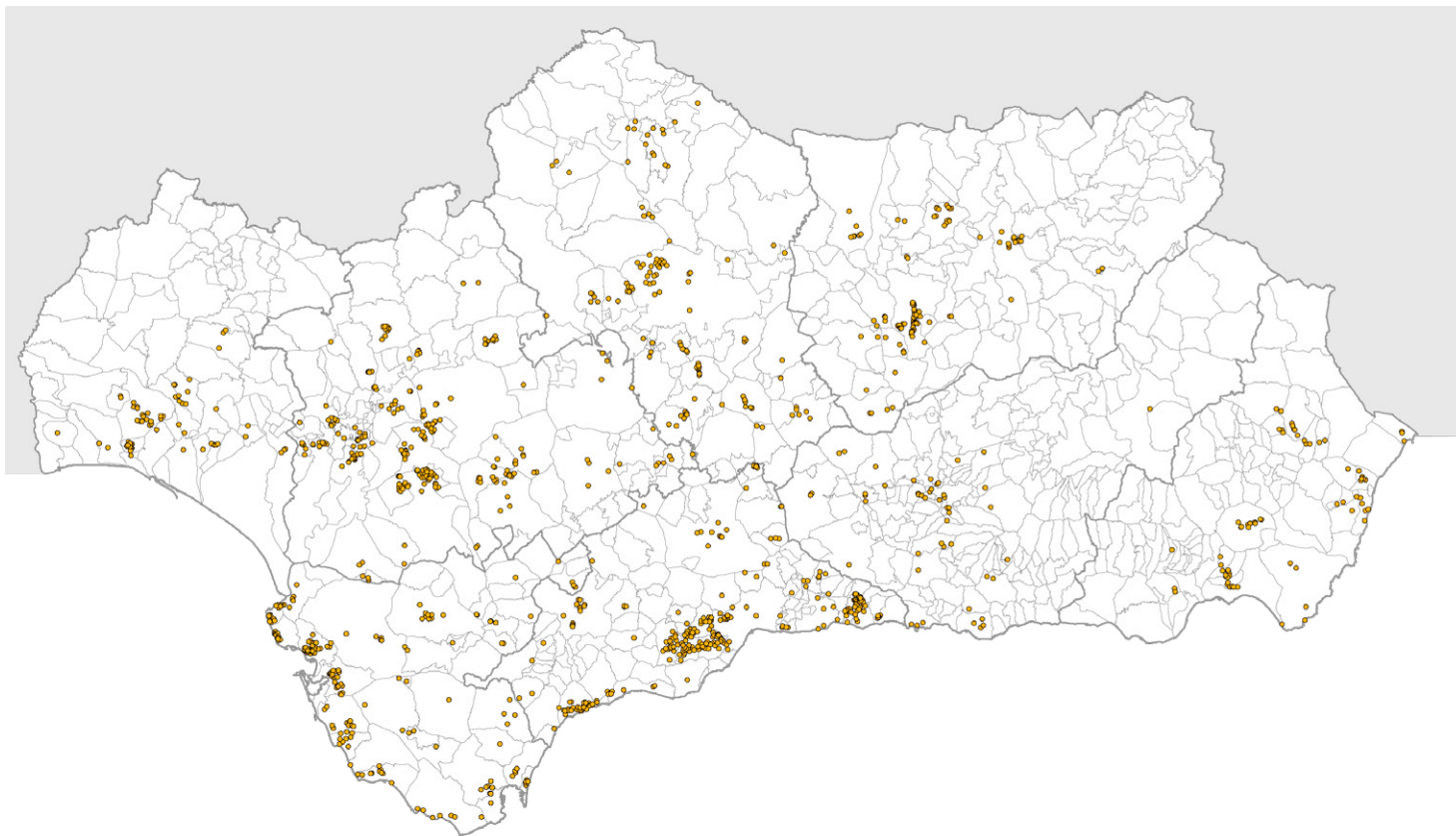
A mediados de 2000 la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz elevó un informe especial al Parlamento de Andalucía sobre las urbanizaciones ilegales en Andalucía, evidenciando la existencia de una problemática territorial, urbanística y social de primer orden en la Comunidad Autónoma. A tenor del agravamiento de la situación, el informe era contundente en sus conclusiones y, a la vista de las constataciones “graves consecuencias que los procesos urbanizadores ilegales tienen sobre determinados derechos reconocidos institucionalmente; también del problema territorial, ambiental y sobre todo humano que plantean”, concluía en la necesidad de emprender un proceso de regularización.

En los primeros años de la década de 2000, por encargo de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se procedía a la elaboración de un segundo *Inventario de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en Andalucía* (2003), en esta ocasión más preciso y homogéneo en cuanto a metodología y fuentes documentales.

Los datos que contiene manifiestan un significativo incremento respecto de la situación descrita en 1988, arrojando un balance de 1.138 parcelaciones (714 de nueva aparición), 18.216 has. ocupadas y 38.622 viviendas⁵. Aun cuando presentan una gran dispersión en el territorio de la Comunidad, destacan las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla, que cuentan cada una de ellas en torno al 20% del total regional; en una posición intermedia se sitúan Córdoba y Jaén (10% en cada provincia) y, con una menor participación (5% por provincia), Almería, Granada, Huelva y Jaén.

Los enclaves presentan ya un elevado nivel de colmatación, aunque al tiempo mantienen un amplio margen de crecimiento del número de viviendas, centrándose la actividad edificatoria en la ocupación de parcelas vacantes en enclaves consolidados (31%) y, en menor medida, en la ampliación o en el crecimiento en su entorno (14%). El estancamiento afecta principalmente a las áreas metropolitanas y, por el contrario, se registra una clara tendencia de crecimiento en enclaves de la provincia de Málaga (Estepona, Valle del Guadalhorce-Sierra de Mijas y Axarquía).

⁵ El Inventario 2003 comprende los enclaves de población consolidados, con continuidad en la ocupación del suelo, de más de 2 has. y 5 edificios.



Parcelaciones Urbanísticas en el Inventario de 2003. Localización.

Fuente: Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable de Andalucía. D.G.O.T.U., julio 2004.

Siendo el uso residencial claramente mayoritario (75%), el número de viviendas supone un notable incremento respecto de los datos de 1988 (65%), siendo mayoritaria la presencia de segunda vivienda (71,2%), con una preferente localización en provincias interiores. Únicamente en la provincia de Cádiz,

en más del 50% de enclaves la vivienda principal es dominante, aunque sólo representa 1/3 del total provincial⁶.

⁶ Según el Inventario, la magnitud de la población que utiliza estos enclaves irregulares ascendería, si se considera un nivel de utilización medio de 4 personas por vivienda, a casi 154.500 personas, aunque, la mayor parte, unas 110.000 personas, correspondería a población que utiliza los alojamientos de forma temporal (fin de semana) o estacional (periodos vacacionales), y solo 44.500 los utilizarían como residencia principal y permanente.

Se constata que el período de formación de estos enclaves en la Comunidad Autónoma se inicia a comienzos de la década de los 70 y se mantiene con intensidad hasta mediados de los 90, siendo el período de mayor actividad la década de los 80, en la que se inician el 52% de las parcelaciones inventariadas. Entre 1970 y 1995 se implantan el 96% de las parcelaciones inventariadas.

Es significativa la proporción que alcanzan los enclaves litorales (211 asentamientos, el 18% del total), siendo su presencia muy importante en el litoral gaditano, donde se concentra la mitad de las parcelaciones de la provincia, coincidente con la numerosa demanda local de primera residencia en Bahía de Cádiz.

1.1.3. El momento presente: de la crisis al estancamiento.

En el período en que se elaboró este último Inventario tuvo lugar la esperada aprobación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 12 de diciembre, en adelante LOUA), de notable incidencia en nuestra Comunidad y de especial significación por el nuevo régimen del suelo no urbanizable, en el que se realiza “un esfuerzo para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como suelo no urbanizable”, y las limitaciones para implantar viviendas en el mismo.

A tenor de los antecedentes expuestos, cabe suponer que el legislador era ya consciente de la generalizada proliferación de edificaciones irregulares en el suelo no urbanizable con destino a vivienda y de la necesidad de establecer un

régimen del suelo no urbanizable más restrictivo. En este sentido, y como ha sido ampliamente reconocido, la regulación del suelo no urbanizable es la que presenta más novedades, que tienen su origen, en buena medida, en lo dispuesto en el art. 9 de la Ley del Suelo de 1998, de modo que añade importantes precisiones a las determinaciones de la legislación estatal, rescatando y desarrollando el supuesto de terrenos inadecuados para el desarrollo urbano.

En lo relativo a la posibilidad del uso de vivienda, el art. 52.1 B)b), para los terrenos clasificados como suelo no urbanizable no adscrito a categoría alguna de especial protección, determina la posibilidad de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones, siempre que, estando expresamente permitidas por el PGOU o por el planteamiento de desarrollo, sean consecuencia de “la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos”. Y, por lo que se refiere al régimen de las parcelaciones urbanísticas, amén de su acotación normativa, el art. 68.2 determina que “en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas”, declarándose imprescriptibles de modo expreso en el apartado 2.A) del art. 185.1.

A pesar de ese nuevo marco normativo, inmersos aún por esos años en pleno apogeo de la “burbuja inmobiliaria”, el proceso de ocupación irregular persistirá en nuestra Comunidad y no será hasta la puesta en marcha de nuevos instrumentos normativos y su coincidencia en el tiempo, a mediados de la década, con el advenimiento de la crisis y el pinchazo de la dinámica inmobiliaria, cuando pueda detectarse un cierto estancamiento de los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable.

Así, y en desarrollo de la naturaleza y funciones de la inspección para la protección urbanística determinada en el art. 179 de la LOUA, a finales del 2005, mediante la Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, se crea el Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda; al año siguiente, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones. Una vez que se reorganiza la Administración autonómica y se forma el cuerpo de inspectores, se aprueba en 2007 el primer Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para el bienio 2007-2008. Y, a continuación, a partir de esa primera experiencia, la planificación de la actividad inspectora en nuestra Comunidad se desarrollará a través del Plan General de Inspección para el cuatrienio 2009-2012, aprobado en 2008. Este segundo Plan incorpora ya, en el apartado de actuaciones de análisis e investigación, un específico programa de suelo no urbanizable.

Otra de las novedades en materia legislativa, que acontece apenas transcurrido un año desde la puesta en marcha del primer Plan de Inspección, es la aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, que ve la luz en marzo de 2010. Destacar aquí únicamente el paso más que trata de alcanzar al proponerse como instrumento eficaz para combatir la ilegalidad urbanística, propiciando soluciones útiles en la práctica e incorporando tratamientos más generosos, como es el caso de las figuras del cumplimiento por equivalencia o con la extensión del régimen propio de la situación de fuera de ordenación a otras ontológicamente asimilables, dando lugar al novedoso régimen de “Asimilado a Fuera de Ordenación”.

Finalmente, en esta apretada síntesis de antecedentes, no podemos dejar de mencionar el último eslabón de la cadena normativa autonómica, con especial incidencia en el

tratamiento y la regulación de las parcelaciones urbanísticas: el Decreto 2/2012, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en Andalucía. Ese Decreto prevé que los Ayuntamientos elaboren un Avance de planeamiento para la identificación de los asentamientos urbanísticos existentes en el término municipal, estableciendo los criterios para su delimitación⁷.

De muy reciente formulación, y con relación a la posibilidad de modificación de la LOUA, mencionar la iniciativa anunciada por la Presidenta de la Junta de Andalucía en la sesión plenaria del Parlamento de Andalucía celebrada el 17 de septiembre de 2014, en relación a las parcelaciones urbanísticas que no constituyen asentamiento urbanístico y la regulación contenida en el art. 8.2.b) del Decreto 2/2012, acerca de la posibilidad de extender a las edificaciones aisladas emplazadas en dichas parcelaciones la situación de asimilado a fuera de ordenación. En ese sentido, el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 7 de octubre de 2014 acordó iniciar la elaboración del Anteproyecto de Ley por la que se modifica la LOUA, para incorporar medidas urgentes en relación a las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Por último, debemos mencionar el recién aprobado Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, por cuanto el litoral andaluz, con un total de 63 municipios costeros, puede incluir una significativa proporción de estos enclaves irregulares, en algunos casos, limítrofes o muy próximos a la línea de costa.

⁷ Como detallamos en siguientes apartados, los referidos Avances constituyen una de las fuentes especializadas que se han incorporado a la base de datos de la investigación.