

1.2.

LA DIAGNOSIS DE MODELOS TERRITORIALES Y URBANOS: SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL Y DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO VIGENTE.

El estudio de los asentamientos irregulares que han ido apareciendo en Andalucía en las últimas décadas debe partir de una reflexión sobre el modo en que los instrumentos de planeamiento territorial y urbano se han enfrentado a dicha realidad. En las páginas siguientes se ofrece una síntesis de los aspectos más destacables en relación tanto con los planes subregionales como los planes generales, así como una evaluación de los modelos sancionados por el planeamiento vigente.

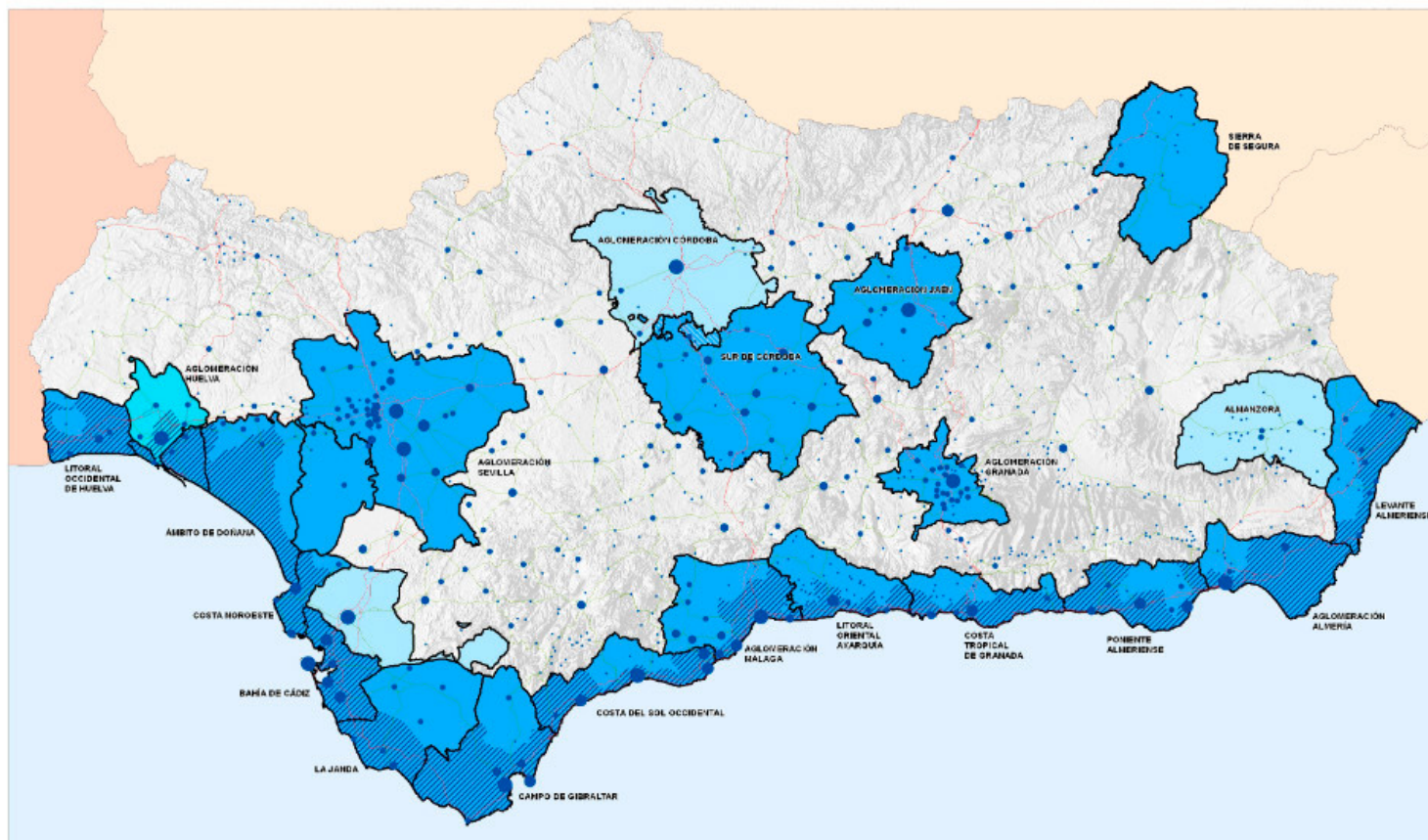
1.2.1. La planificación territorial y la problemática de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Una vez analizados los planes territoriales de carácter subregional aprobados hasta la fecha, con el fin de examinar el tratamiento que dichos planes han dado a la problemática objeto de la presente investigación, se han seleccionado las siguientes unidades territoriales: la Costa Occidental de Huelva, la Costa Noroeste de Cádiz, la Costa del Sol Occidental, la Costa del Sol Oriental y la Comarca de la Axarquía en Málaga y, finalmente, el Levante Almeriense. Todas ellas cuentan con planes subregionales vigentes desde fechas coetáneas o posteriores a la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006), razón por la cual

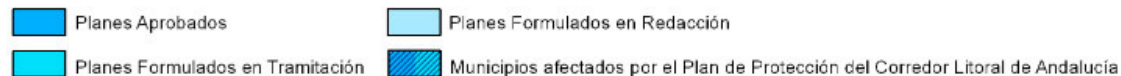
se ha entendido que sus directrices en materia de ordenación del sistema de asentamientos andaluz presentaban un nivel suficiente de madurez como para servir de referencia inexcusable a la formulación de estos planes subregionales.

La conclusión que, en relación a la ordenación del sistema de asentamientos, ha podido extraerse del contenido de

los planes territoriales de ámbito subregional analizados es bastante desalentadora. Pese a que su formulación ha coincidido en el tiempo, e incluso es posterior en algunos casos, con la del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se observan grandes disparidades entre ambas escalas de planificación territorial. Así, las determinaciones de la planificación regional relativas al modelo de ciudad, a las



AMBITOS DE ANDALUCIA CON PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO



disposiciones sobre los procesos de urbanización y a la sostenibilidad del sistema urbano son, en muchas ocasiones, obviadas por la planificación subregional, lo cual impide, cuando menos, minimizar la problemática territorial existente en muchos ámbitos de la región andaluza relativa a la adopción, por parte del planeamiento urbanístico, de modelos territoriales inductores de un gran consumo de suelo.

De otra parte, conviene no perder de vista que la mayor parte de los planes generales vigentes se encuentran desactualizados, toda vez que fueron aprobados en fechas anteriores a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Sin embargo, paradójicamente, se encuentran adaptados a la Ley de Ordenación Urbanística vigente en nuestra Comunidad, gracias al procedimiento diseñado en el Decreto 11/2008, que permite una adaptación a la legislación meramente formal y nominal de las determinaciones estructurales de los instrumentos de planeamiento general, sin entrar a valorar su adecuación a los criterios que, sobre el modelo de ciudad a fomentar, establece el art. 9 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, y que se asemejan sustancialmente a los regulados en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Ello ha permitido postergar el inicio de la revisión de los planes generales hasta tanto se haya desarrollado la mayor parte del suelo urbanizable previsto en los instrumentos vigentes, perpetuando unos modelos territoriales claramente contradictorios con las prescripciones de la planificación regional.

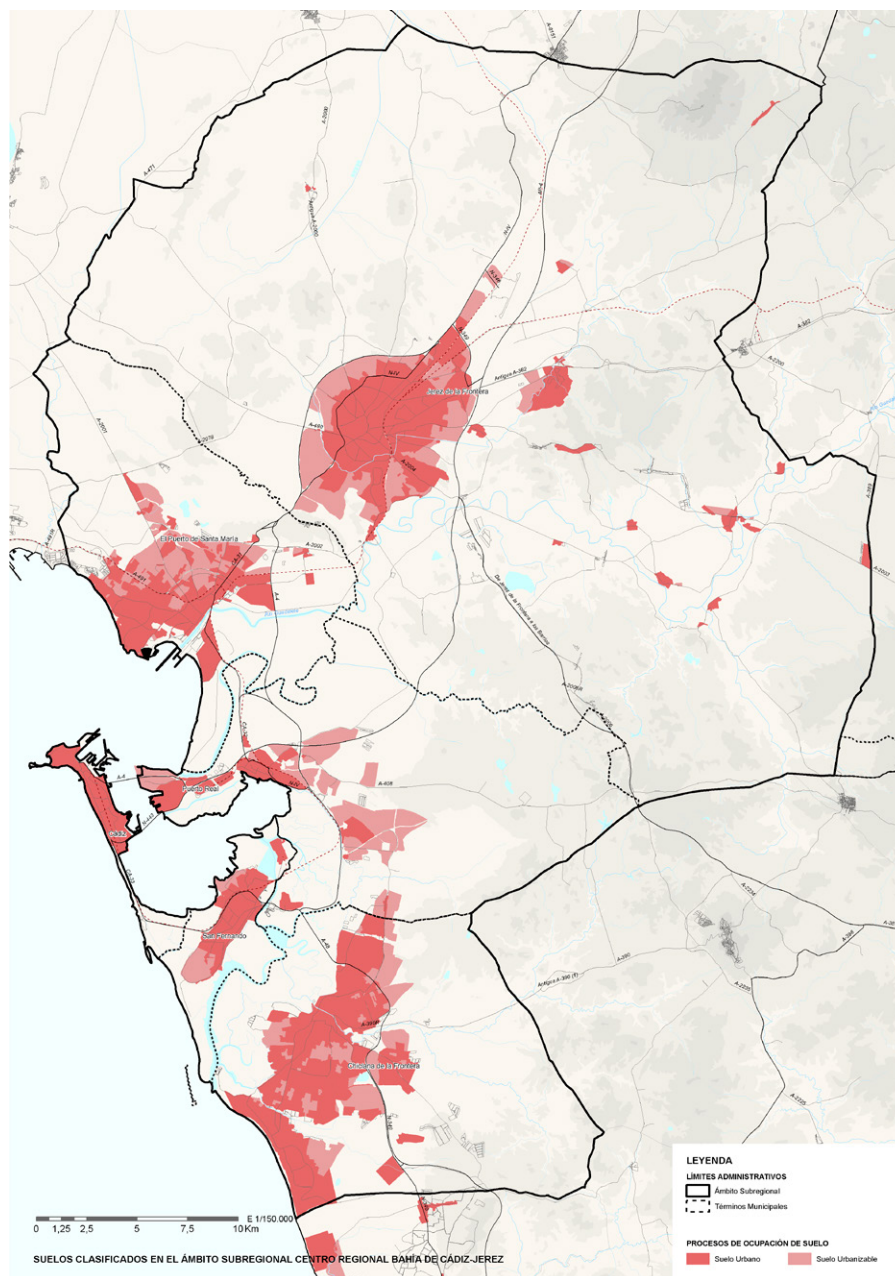
A este respecto se observa que la planificación territorial de ámbito subregional no ha querido polemizar con el planeamiento urbanístico en vigor, dando por buenas, con carácter general, sus determinaciones estructurantes. Con la finalidad de evitar el conflicto con las corporaciones locales afectadas y de facilitar la aprobación de los planes

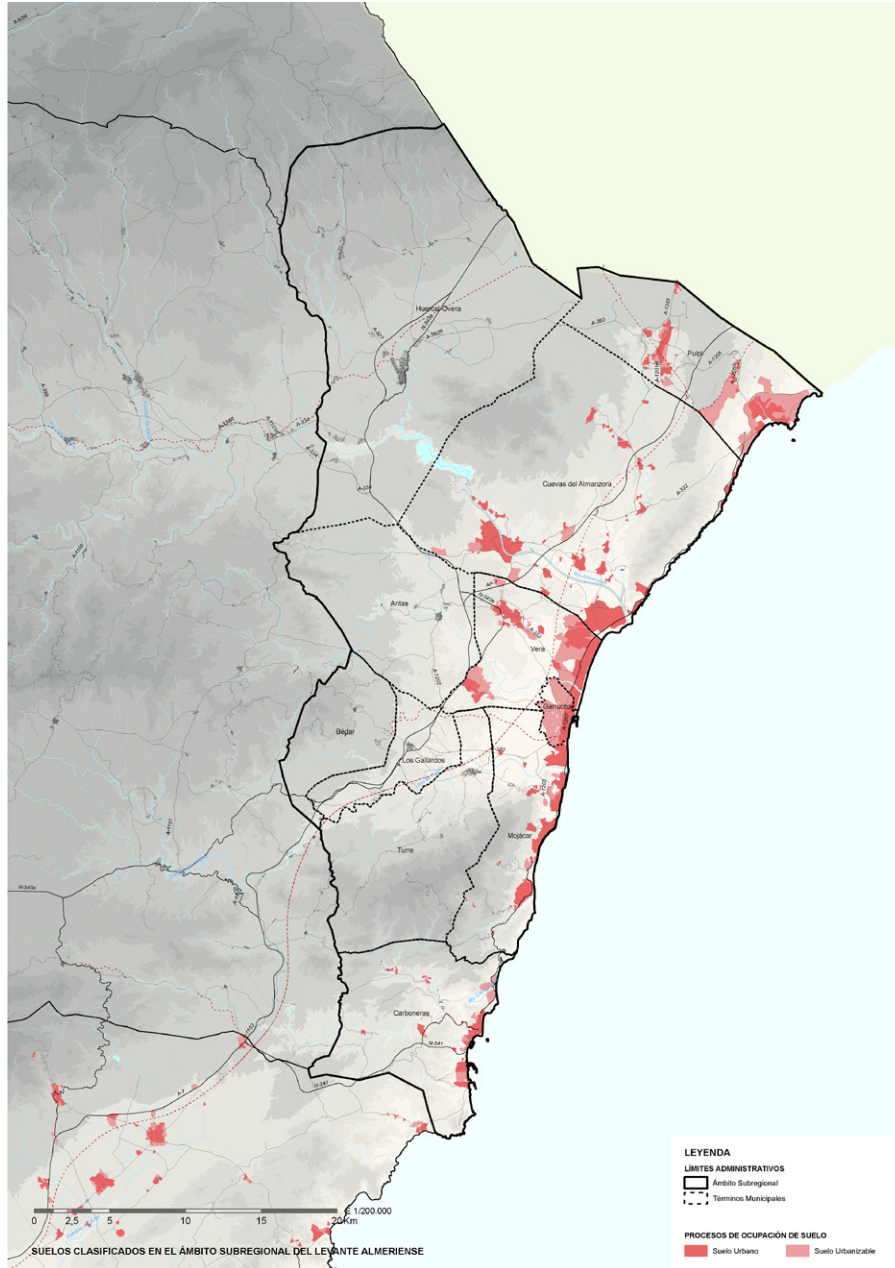
subregionales, se ha optado por no modificar el planeamiento urbanístico; al menos, no se ha entrado en aquellas cuestiones en las que se sustenta la concepción puramente economicista del urbanismo (la clasificación y la calificación del suelo), aunque ello suponga el reconocimiento explícito y la validación de planteamientos radicalmente contrarios a los criterios que han de sustentar una ordenación urbana racional y razonable. En consecuencia, se ha renunciado a establecer medidas para reconducir los modelos hacia el tipo de ciudad anunciado como sostenible en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, a proyectar acciones orientadas a evitar la desfiguración del sistema de asentamientos tradicional y establecer normas que obliguen al planeamiento vigente a redefinir sus modelos en un plazo de tiempo prudencial, imponiendo límites razonables al crecimiento urbano.

Se han detectado regulaciones en la normativa de algunos planes subregionales (Costa del Sol Occidental y Costa Oriental-Axarquía, por ejemplo) donde se vincula la formulación de las revisiones de planeamiento general al inicio de la actividad de ejecución urbanística de, al menos, el 60% del suelo urbanizable previsto en los instrumentos de planeamiento general. Esta determinación sería muy positiva en el caso de que los modelos de ciudad diseñados en estos documentos estuviesen adaptados a los criterios del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Pero, al no ser así, esta regulación tiene un efecto “boomerang”, pues obliga a desarrollar modelos de ciudad expansivos que fomentan la conformación de una ciudad de bajas densidades y gran dispersión territorial, incrementando la problemática urbanística a la que se deben enfrentar las futuras revisiones. Hay planes generales cuyo suelo urbanizable supera ampliamente la superficie del suelo urbano, incumpliendo flagrantemente los límites al crecimiento urbano

propuestos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; sin embargo, en lugar de requerir la inmediata y urgente revisión de estas estrategias de ordenación claramente expansivas, los planes subregionales imponen, como condición apriorística para proceder a la redefinición de este modelo territorial, el desarrollo del 60% del volumen de su suelo urbanizable.

Los datos aportados en la valoración de los modelos territoriales establecidos en el planeamiento urbanístico del universo de municipios analizado, han permitido destacar cinco unidades territoriales subregionales pertenecientes al dominio litoral, donde esta casuística consumista de territorio se revela especialmente preocupante: Costa Occidental del Huelva (Ayamonte, Lepe, Cartaya, Isla Cristina), Costa Noroeste de Cádiz (Sanlúcar de Barrameda, Chipiona, Rota), Costa del Sol Occidental de Málaga (Manilva, Casares, Estepona, Marbella, Mijas, Fuengirola), Costa Oriental-Axarquía (Velez-Málaga, Torrox, Algarrobo y Sayalonga) también en el litoral malagueño y el Levante almeriense (Pulpí, Vera, Garrucha, Mojácar, Carboneras y Cuevas de Almanzora).





Si bien este conjunto de municipios no engloba la totalidad de los pertenecientes a las citadas unidades subregionales, los datos agregados que se obtienen a partir de ellos son válidos para profundizar en la evaluación de la incidencia que la planificación subregional ha ejercido en la ordenación del sistema de asentamientos perteneciente a su ámbito y en la identificación de algunos de los problemas existentes. Los valores de la clasificación de suelo propuesta en el planeamiento urbanístico de esos municipios son lo que se expresan a continuación:

VALORES DE CLASIFICACIÓN DE SUELO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS								
Ámbito Subregional	Sup. Suelo Urbano (ha)	m2 Suelo Urbano / Habitante censado	Sup. Suelo Urbano Consolidado (ha)	Sup. Suelo Urbano No Consolidado (ha)	Sup. Suelo Urbanizable (ha)	Sup. Suelo Urbanizable Sectorizado y Ordenado (ha)	Sup. Suelo Urbanizable No Sectorizado (ha)	% Suelo Urbanizable / Suelo Urbano
Costa Occidental de Huelva	2.584,93	292	2.477,37	107,56	2.288,51	2.205,00	83,51	88,53
Costa Noroeste de Cádiz	1.729,14	150	1.554,51	174,63	1.548,19	1.245,26	302,93	89,53
Costa del Sol Occidental	11.283,71	287	8.227,91	3.055,80	8.362,23	5.358,43	3.003,80	74,10
Costa del Sol Oriental-Axarquía	1.194,40	115	675,04	519,36	2.632,89	1.970,79	662,10	220,44
Levante Almeriense	2.784,48	446	2.579,10	205,38	2.347,08	1.922,74	424,34	84,30
	19.576,66	256	15.513,93	4.062,73	17.214,90	12.702,22	4.476,68	88,00

Además de la existencia de un suelo urbanizable excesivo, muchas de las estructuras urbanas de los municipios litorales presentan un indicador de consumo de suelo urbano por habitante censado muy elevado, circunstancia que expresa un claro desajuste entre el tamaño del suelo urbano y la población residente que, en no pocas ocasiones, está acompañado por la existencia de un importante volumen de suelo lucrativo urbanizado, pero carente de edificación. Esta situación, lejos de alentar la escenificación de estrategias de ordenación orientadas a la densificación cualificada de ciertas estructuras urbanas (urbanizaciones turísticas de

litoral, preferentemente) y la implementación de nutrientes funcionales que reviertan su monofuncionalidad, no ha sido ni siquiera apuntada por la planificación subregional, dando validez a los planteamientos previstos en el planeamiento urbanístico, que suelen derivar en la materialización de tipologías edificatorias de baja densidad y de uso exclusivo residencial, alimentando la producción de segunda vivienda vacacional y, por tanto, fomentando la estacionalidad en el uso de estos espacios y su infrautilización durante prolongados periodos de tiempo a lo largo del año.

En todas las unidades territoriales subregionales analizadas se ha detectado la existencia de conurbaciones intermunicipales, problemática territorial que debería ser evitada y, cuando ello no sea posible, ser corregida mediante acciones orientadas a su cualificación y correcta vertebración. La planificación subregional es la escala de ordenación adecuada para delimitar territorialmente esta problemática y establecer los criterios, objetivos y directrices de ordenación a desarrollar, arbitrando a tal efecto la formulación de planes de ordenación intermunicipal que aporten soluciones globales a una situación cuyo tratamiento diferenciado en los planes generales afectados puede ocasionar conflictos e incongruencias que deberían ser soslayadas.

Una de las quiebras conceptuales que se ha encontrado en la documentación de los planes territoriales de ámbito subregional analizados, es la definición de los elementos constitutivos del sistema de asentamientos, poniendo al mismo nivel tanto la ciudad existente como el crecimiento urbano, toda vez que los suelos urbanizables sectorizados y ordenados integran el concepto de sistema de asentamientos existente. Con ello se suele desaconsejar la alteración de su vocación urbanística para adaptarla a los nuevos criterios de ordenación territorial, cercenando la posibilidad de desarrollar nuevas oportunidades de carácter estratégico mediante la reprogramación de suelos ya clasificados, en lugar de acudir recurrentemente a proponer las nuevas áreas de oportunidad territorial en suelos que cuentan con la clasificación de no urbanizable. Esta decisión, lejos de contener la expansión urbana desmedida subyacente a un número significativo de los modelos territoriales analizados, la alimenta, máxime cuando estas intervenciones no computan a efectos del cumplimiento de la norma 45 del

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sobre el dimensionamiento del crecimiento urbano.

1.2.2. Diagnóstico del planeamiento urbanístico de los municipios seleccionados en unidades territoriales del litoral y del interior.

A fin de procurar un entendimiento interrelacionado de los procesos de ocupación irregular y de los modelos de ciudad planificados en Andalucía, parecía imprescindible para la consecución de los objetivos de la investigación llevar a cabo un estudio de los instrumentos de planeamiento general vigentes en los municipios seleccionados para la investigación.

La información obtenida de ese análisis del planeamiento general ha resultado especialmente reveladora de la envergadura del fenómeno de las parcelaciones y edificaciones irregulares, al tiempo que ha permitido desvelar con bastante precisión los modelos de ciudad aprobados y sancionados en la Comunidad autónoma, así como los distintos modos de articular estas preexistencias en el planeamiento. El análisis se ha centrado en tres objetivos:

- Evaluar el estado de la planificación en cada uno de los municipios analizados.
- Realizar una valoración de los modelos territoriales existentes.
- Evaluar la incidencia y repercusión que la regularización e integración de los procesos de edificación irregular en suelo no urbanizable tiene en los modelos de ciudad vigentes.

Dicho análisis, referido siempre al conjunto de municipios seleccionado, se ha dividido en dos grandes bloques territoriales: el dominio litoral y el conjunto de las unidades territoriales de interior, atendiendo a su vez a tres niveles: provincial, subregional o municipal.

Para evaluar los modelos territoriales definidos por el planeamiento urbanístico en vigor se han utilizado los siguientes indicadores:

- Porcentaje de superficie de suelo clasificado sobre superficie total del término municipal.
- Superficie de suelo clasificado destinado al desarrollo de actuaciones urbanísticas.
- Superficie total del suelo urbano y su distribución entre las categorías de urbano consolidado y no consolidado
- Identificación de los suelos más extensos de cada unidad provincial analizada y comparación con el rango poblacional de municipios respectivos.
- Superficie de suelo urbano/habitante censado.
- Superficie total del suelo urbanizable y su distribución entre categorías de urbanizable con delimitación de sectores y urbanizable no sectorizado.

Sin perjuicio de la diagnosis de los modelos de ciudad, al realizar el análisis de las determinaciones urbanísticas adoptadas por el planeamiento general vigente para la integración urbanística de asentamientos irregulares en el universo de municipios analizado, la investigación se ha centrado principalmente en la evaluación de la incidencia

que la regularización de los procesos de edificación irregular del suelo no urbanizable tiene en los modelos de ciudad establecidos por el planeamiento urbanístico vigente. Los indicadores empleados para evaluar esta cuestión fueron:

- Porcentaje del suelo clasificado vinculado con la regularización de parcelaciones respecto al suelo total clasificado.
- Relación del suelo clasificado afectado por parcelaciones con el suelo total clasificado destinado al desarrollo de actuaciones urbanísticas (suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable).
- Distribución del suelo clasificado afectado por parcelaciones o asentamientos urbanísticos entre las diferentes clases y categorías de suelo.

Se sintetizan seguidamente algunos de los resultados obtenidos para cada uno de esos dominios territoriales.

Las parcelaciones urbanísticas y su incidencia en los modelos de ciudad vigentes en el dominio litoral

En el dominio territorial del litoral, la superficie total de suelo clasificado como urbano y urbanizable vinculado a la regularización e integración urbana de parcelaciones y asentamientos urbanísticos asciende a 15.280,30 ha, lo cual supone un 13,27% del suelo total clasificado. Si se refiere este volumen de suelo al destinado al desarrollo y ejecución de actuaciones urbanísticas (suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable), se puede observar que la regularización urbanística de parcelaciones supone el 26,65% de la superficie total de éste.

La desagregación de este indicador por unidad provincial arroja los datos de la tabla adjunta.

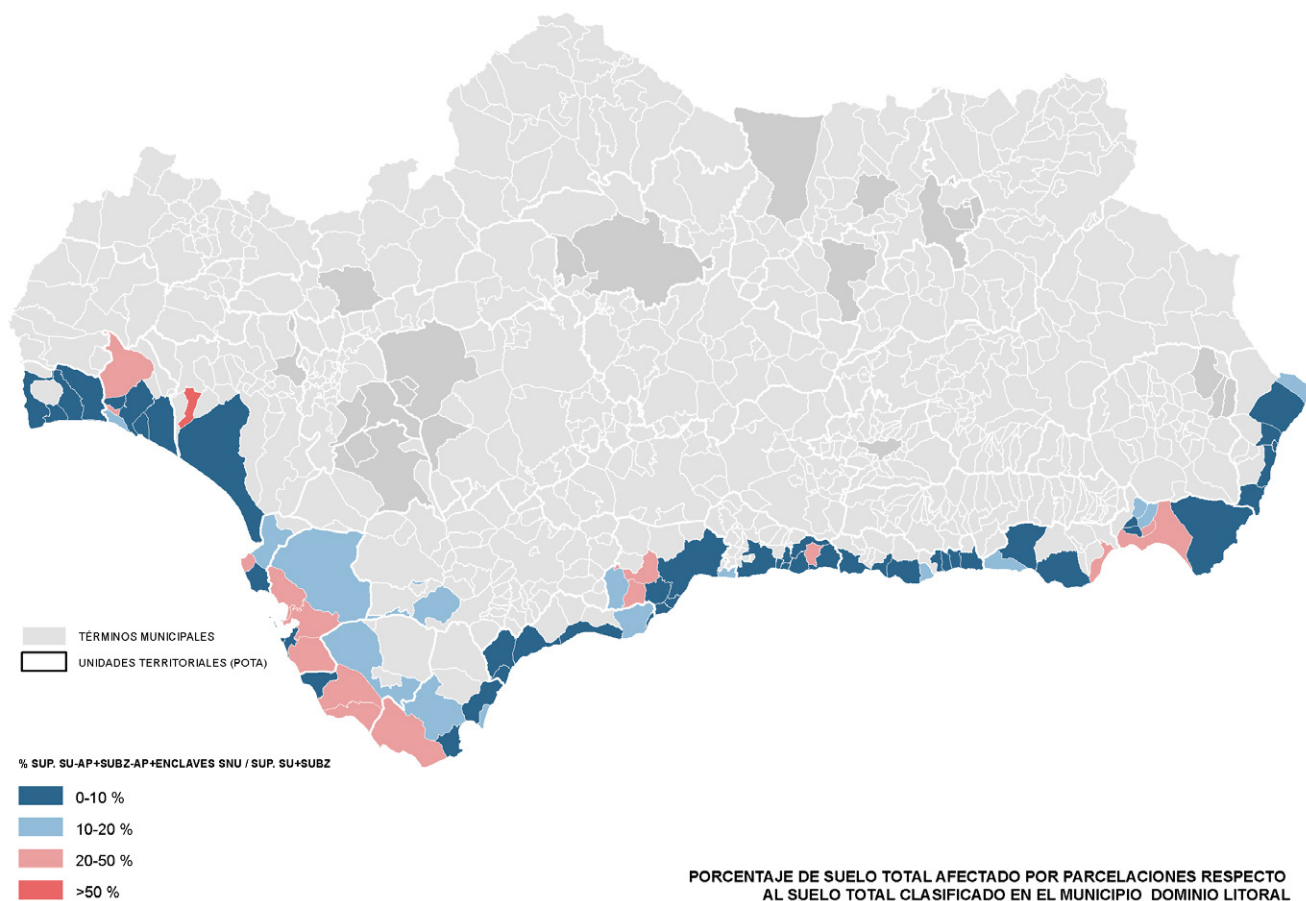
Esos datos permiten concluir que:

1. Las dos unidades provinciales donde la problemática de las parcelaciones tiene una incidencia importante en el planeamiento urbanístico son Cádiz (8.012,86 ha) y Almería (3.663,88 ha). En el caso del litoral de Cádiz, prácticamente la mitad de la superficie de las actuaciones urbanísticas previstas está vinculada a procesos de regularización urbanística e integración en la estructura urbana de parcelaciones irregulares provenientes del suelo no urbanizable.
2. El volumen de suelo clasificado como urbano o urbanizable afectado por parcelaciones irregulares existente en los municipios de la unidad provincial de Cádiz representa el 52,26% del total del dominio litoral andaluz.
3. El reconocimiento de parcelaciones irregulares en el planeamiento urbanístico de los municipios analizados en el litoral de Huelva (332,89 ha) y Granada (268,54 ha) es meramente testimonial. En ambos casos, confluye la presencia de una fuerte actividad agrícola intensiva que, al igual que ocurre en el Poniente Almeriense, ha ejercido de freno a la proliferación de edificaciones residenciales en el suelo no urbanizable.
4. El caso de la provincia de Almería puede llamar a engaño, toda vez que la mitad del suelo clasificado afectado por parcelaciones irregulares se localiza en el municipio de Almería y, además, la afección real por la presencia de edificaciones consolidadas no supera el 10% de esta superficie.

El estudio de la afección de las parcelaciones irregulares en el planeamiento urbanístico a nivel de ámbitos subregionales revela el protagonismo que adquiere el centro regional de Bahía de Cádiz, donde se detecta un total de 6.047,65 ha de suelo clasificado vinculado a procesos de

**PORCENTAJES RELEVANTES DE SUELO URBANIZABLE RESPECTO AL URBANO
POR MUNICIPIOS DEL DOMINIO LITORAL DE LA COMUNIDAD**

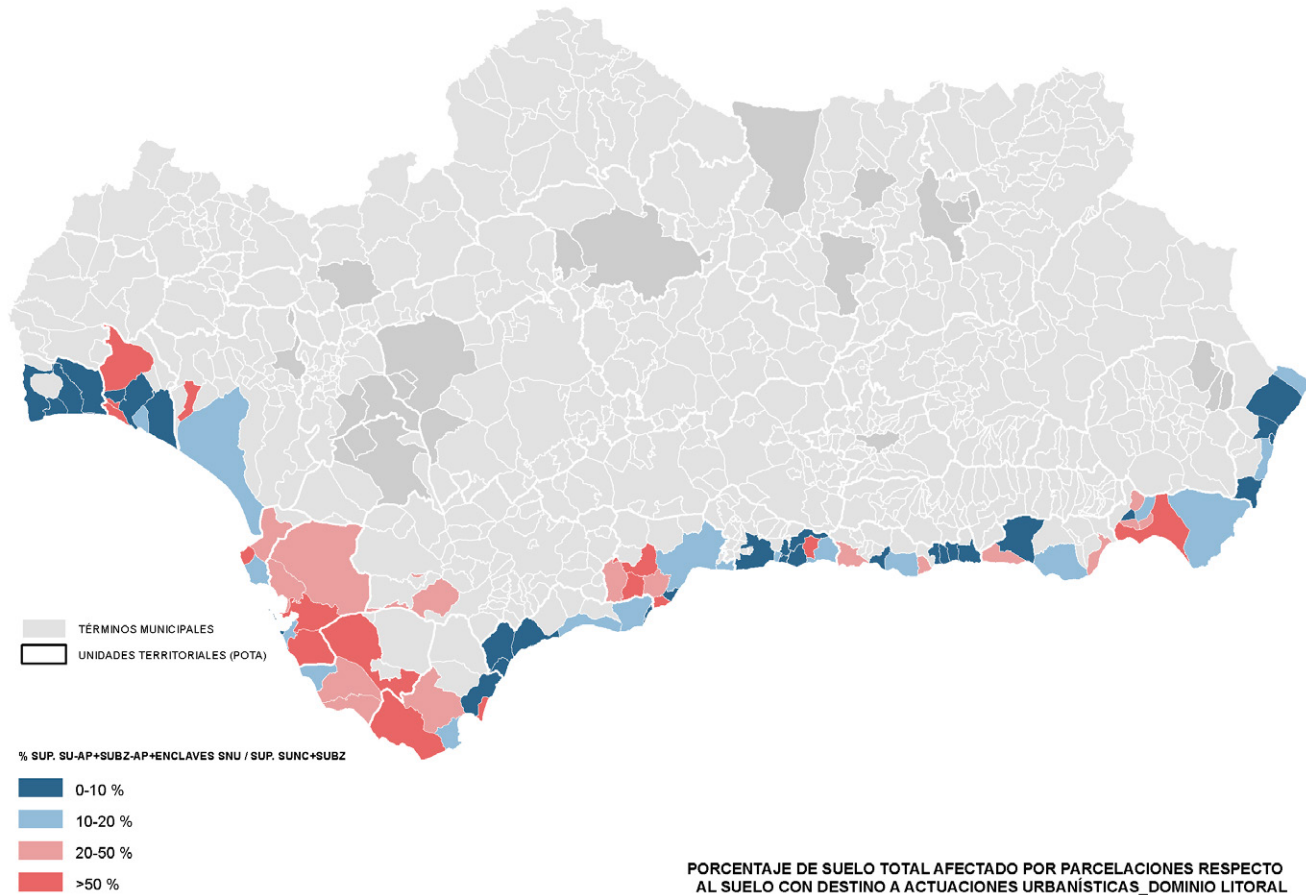
Dominios Litorales	Sup. SUNC + SUBZ (ha)	Total Suelo Clasificado Afectado por Parcelaciones
Unidad Provincial Litoral Huelva	4.488,19	332,89 (7,41%)
Unidad Provincial Litoral Cádiz	18.130,96	8.012,86 (44,20%)
Unidad Provincial Litoral Málaga	22.276,41	3.002,13 (13,48%)
Unidad Provincial Litoral Granada	1.637,58	268,54 (16,40%)
Unidad Provincial Litoral Almería	10.802,75	3.663,88 (34%)
	57.335,89	15.280,30 (26,65%)



regularización urbanística de asentamientos. Esta cantidad representa el 39,45% de la superficie total detectada en el dominio litoral.

A nivel municipal, el caso más destacable es, sin lugar a dudas, Chiclana de la Frontera, donde el suelo clasificado vinculado a procesos de regularización urbanística de parcelaciones alcanza una superficie de 2.636,34 ha, es decir, el 44% de la unidad subregional de Bahía de Cádiz, el 33% de la provincia de Cádiz y el 17,20% del total del dominio litoral.

De otra parte, para valorar la capacidad de integración urbanística de parcelaciones irregulares se han tener presente una serie de condicionantes que derivan de la legislación sobre la ordenación urbanística y territorial, así como de otras legislaciones con incidencia directa en las decisiones sobre ordenación territorial.



El suelo vinculado a la regularización e integración urbana de parcelaciones, contemplado en el planeamiento urbanístico de los municipios analizados en el dominio litoral, desagregado por unidades provinciales y por clase y categorías del suelo, presenta la siguiente caracterización (ver tabla adjunta).

Las conclusiones que se derivan del análisis de los datos expuestos en la tabla adjunta, son:

1. La opción instrumental empleada de forma mayoritaria ha sido la inclusión de las parcelaciones irregulares en el suelo urbanizable (el 66,50% de la superficie total frente al 33,5% del suelo urbano no consolidado). La categoría mayoritaria es el suelo urbanizable no sectorizado (un 34,60% del total del suelo clasificado afectado por parcelaciones y un 52% del suelo urbanizable, en el conjunto del dominio litoral), lo cual revela que el planeamiento urbanístico del litoral ha optado por aquella

INCIDENCIA DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN EL SUELO URBANO Y URBANIZABLE DEL DOMINIO LITORAL DE LA COMUNIDAD					
Dominios Litorales	Sup. SUNC-AP (ha)	Sup. SUDS-AP (ha)	Sup. SUNS-AP (ha)	Sup. Total-AP (ha)	% respecto al total del Dominio Litoral
Unidad Provincial Litoral Huelva	114,50 (30%)	213,39 (55,7%)	5,00 (14,3%)	332,89	2,18
Unidad Provincial Litoral Cádiz	3.815,46 (48%)	1.931,31 (24%)	2.266,09 (28%)	8.012,86	52,44
Unidad Provincial Litoral Málaga	598,85 (19,95%)	1.208,69 (40,26%)	1.194,59 (39,79%)	3.002,13	19,58
Unidad Provincial Litoral Granada	10,54 (3,90%)	224,00 (83,4%)	34,00 (12,7%)	268,54	1,90
Unidad Provincial Litoral Almería	580,16 (15,83%)	1.297,77 (35,42%)	1.785,95 (48,75%)	3.663,88	23,90
	5.119,51 (33,50%)	4.875,16 (31,9%)	5.285,63 (34,6%)	15.280,30	100,00
		10.160,79 (66,5%)			

instrumentación urbanística que evita abordar, en el corto y medio plazo, la solución de la regularización e integración en el entramado urbano de las parcelaciones del suelo no urbanizable. Esto quiere decir que se realiza un reconocimiento urbanístico expreso de la problemática territorial que se entiende integrable en la malla urbana, pero no se activan los procesos necesarios ni se diseña una programación temporal concreta para proceder a su definitiva incorporación a la ciudad consolidada⁸. La provincia donde esta estrategia instru-

mental se manifiesta claramente protagonista es Almería (un 48,75% del total del suelo clasificado afectado por parcelaciones) y presenta porcentajes significativos en Cádiz (28%) y Málaga (39,79%).

sustenta en la localización periférica y alejada de estos suelos respecto al núcleo de población; es decir, se prioriza la regularización temporalmente programada de aquellas parcelaciones que presentan una ubicación más próxima al suelo urbano consolidado. En otros casos, los más comunes, la decisión pretende evitar la contaminación de los suelos urbanizables sectorizados con la presencia de edificaciones irregulares consolidadas, al entender que pueden implicar una hipoteca insalvable para su gestión urbanística, impidiendo con ello el desarrollo de operaciones turísticas y residenciales a las que se confía el dinamismo económico de muchos de los municipios del litoral.

⁸ En algunos casos –por ejemplo, Chiclana de la Frontera– la justificación se

2. El suelo urbanizable con delimitación de sectores es la categoría mayoritaria en las unidades provinciales de Granada, Málaga y Huelva. En este caso, la presencia de edificaciones consolidadas es minoritaria dentro del ámbito de cada sector (consolidación edificatoria inferior a las 2/3 partes del espacio apto para la edificación), por lo que los suelos vacantes acaparan el máximo protagonismo; no obstante, ello no es óbice para dificultar el desarrollo urbanístico de estos suelos. En las adaptaciones parciales a la LOUA, el suelo que aún mantiene la clasificación de urbanizable está formado por todos aquellos sectores que no han iniciado su desarrollo o que, a lo sumo, cuentan con su ordenación pormenorizada aprobada definitivamente. Según se ha constatado, la inmensa mayoría de los sectores de suelo urbanizable sectorizado vinculados a la regularización urbanística de parcelaciones se encuentran totalmente paralizados desde la entrada en vigor del planeamiento general respectivo. Esta circunstancia manifiesta cómo la inclusión de parcelaciones en sectores de suelo urbanizable hipoteca su desarrollo y, por tanto, se revela como una opción instrumental de escasa eficacia y efectividad.
3. El suelo urbano no consolidado es una categoría testimonial en casi todas las unidades territoriales provinciales, a excepción de Cádiz, donde asume un claro protagonismo en el planeamiento general de determinados municipios para instrumentar la regularización urbanística de parcelaciones (Chiclana, El Puerto, Jerez de la Frontera y Barbate, principalmente). Del total de suelo urbano no consolidado vinculado a la regularización urbanística de parcelaciones y asentamientos existente en el litoral (5.119,51 ha), el 74,5% se encuentra localizado en los municipios

analizados de la unidad provincial de Cádiz. Por el contrario, el caso de Almería es especialmente significativo: el suelo urbano no consolidado apenas supera un exiguo 15,83% del total del suelo clasificado en el litoral de esta provincia afectado por esta problemática territorial.

Si se realiza una comparación entre el suelo clasificado vinculado a la regularización de parcelaciones urbanísticas y el suelo realmente ocupado por edificaciones consolidadas de forma irregular se obtienen los siguientes datos:

COMPARATIVA ENTRE SUELO CLASIFICADO VINCULADO A REGULARIZACIÓN DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS Y SUELO REALMENTE OCUPADO POR EDIFICACIONES CONSOLIDADAS DE FORMA IRREGULAR EN EL DOMINIO LITORAL DE LA COMUNIDAD

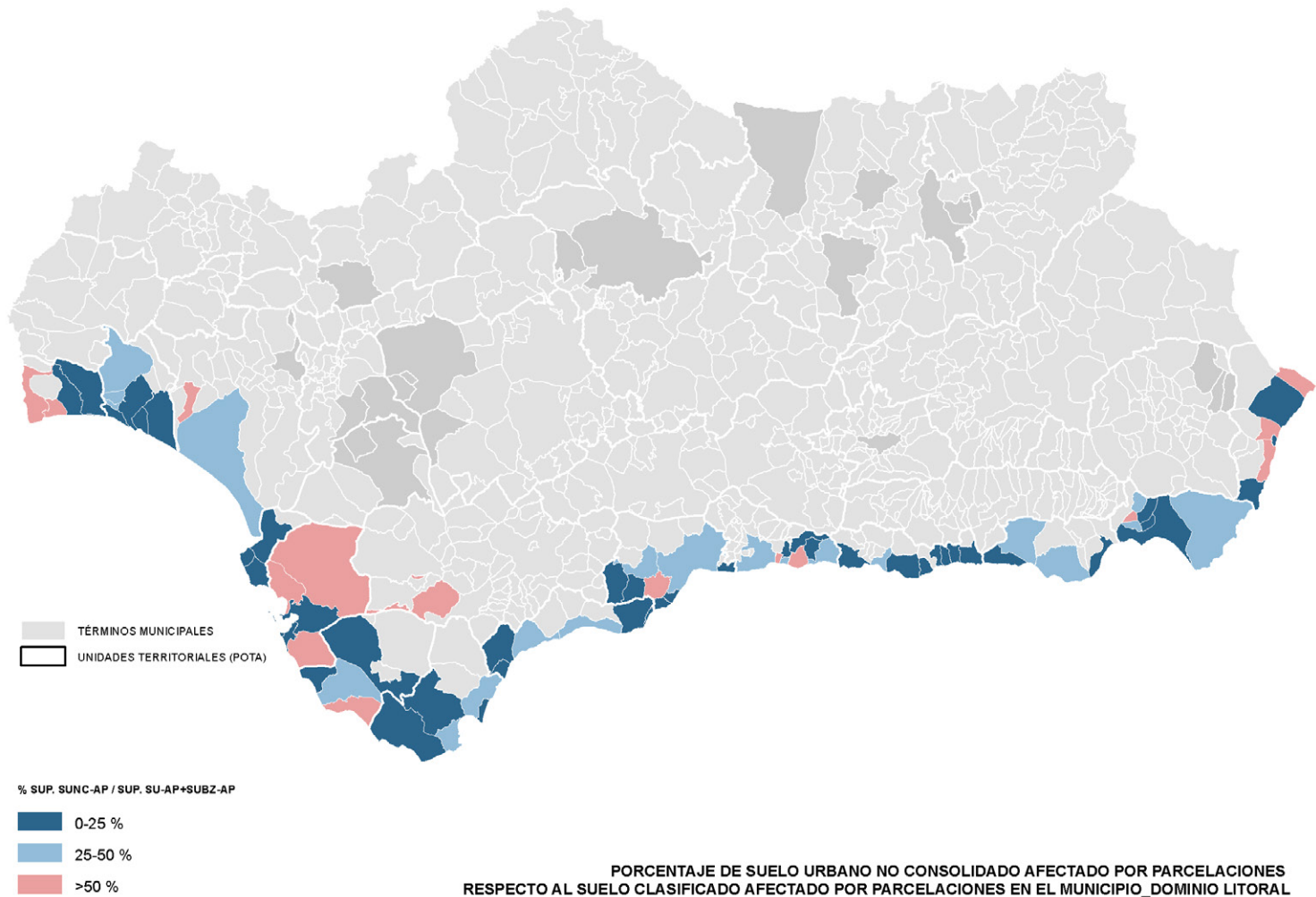
Dominios Litorales	Suelo Clasificado Afectado por Parcelaciones (ha)	Suelo Ocupado por Edificaciones Consolidadas (ha)	% Suelo Ocupado / Total Suelo Clasificado
Unidad Provincial Litoral Huelva	332,89	234,67	70,50
Unidad Provincial Litoral Cádiz	8.012,86	4.370,94	54,55
Unidad Provincial Litoral Málaga	3.002,13	540,16	18,00
Unidad Provincial Litoral Granada	268,54	26,65	10,00
Unidad Provincial Litoral Almería	3.663,88	297,68	8,12
	15.280,30	5.470,10	35,80

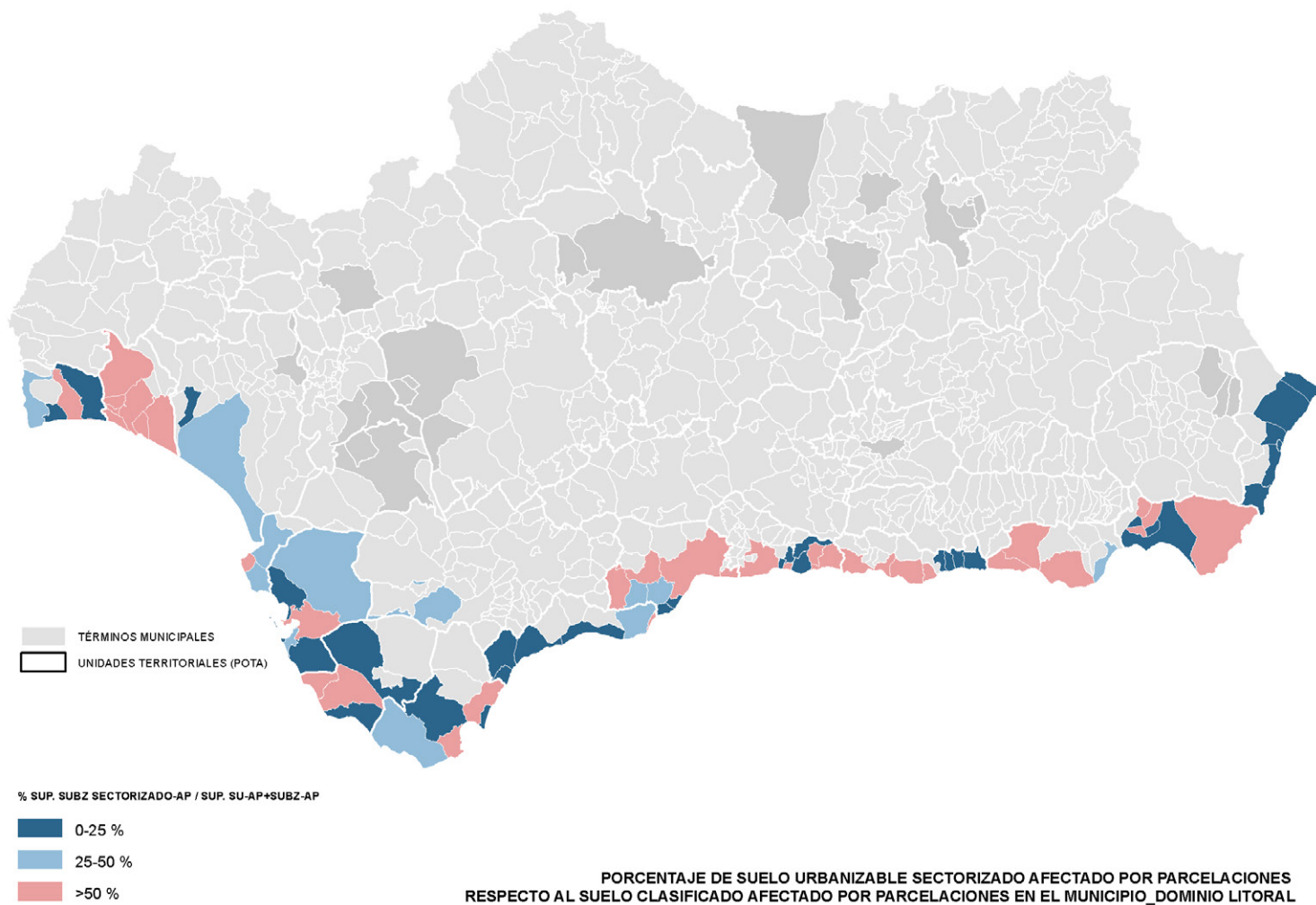
Analizados los datos aportados por la tabla, cabe afirmar lo que sigue:

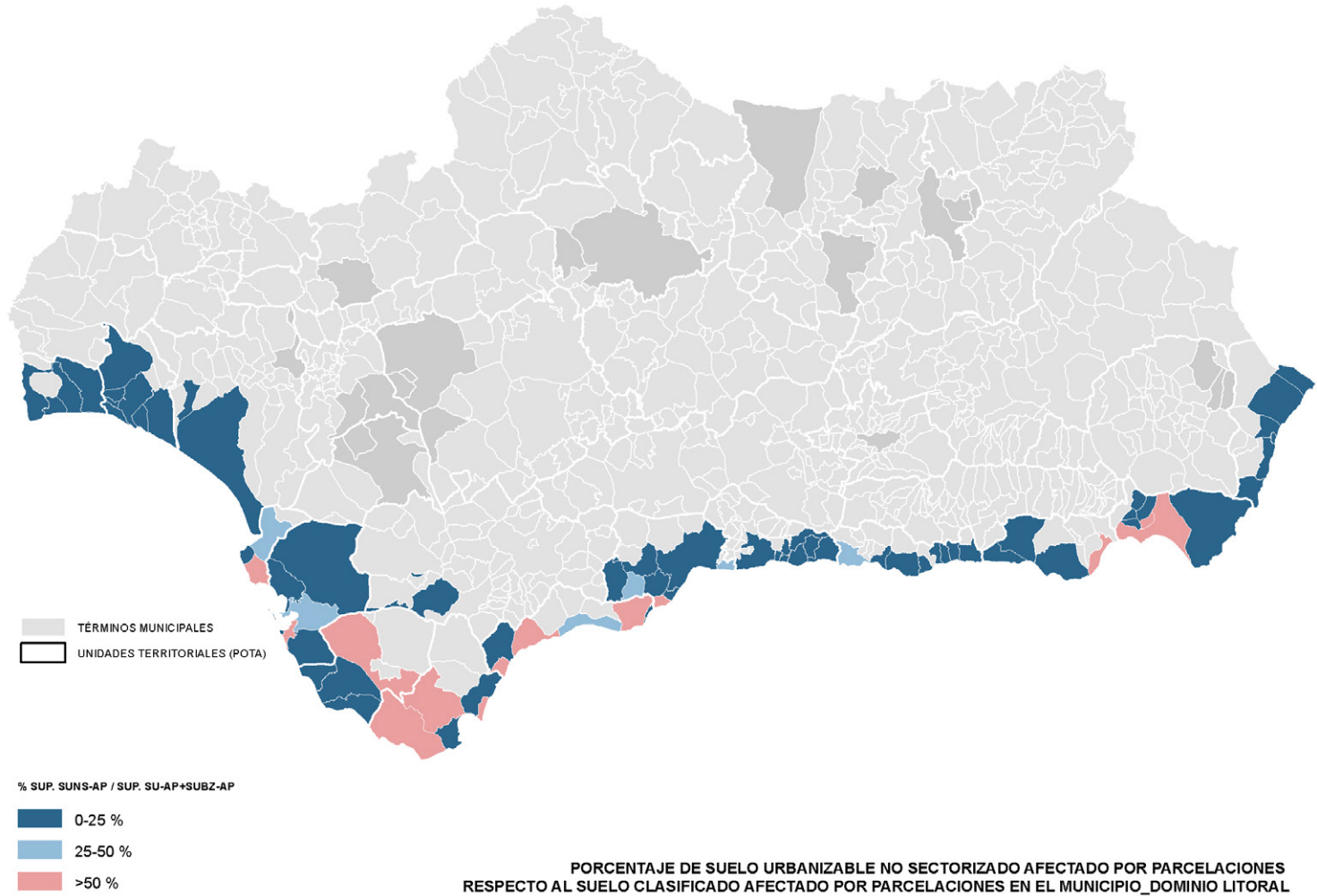
1. La unidad territorial de Cádiz mantiene un claro liderazgo en materia de regularización de parcelaciones mediante su reconocimiento en el planeamiento urbanístico. Además, es el ámbito donde se detecta mayor cantidad de suelo efectivamente ocupado por edificaciones consolidadas de manera irregular: un total de 4.370,94 ha, es decir, el 80% del total del dominio litoral.
2. Las dos unidades provinciales en las que la incidencia del suelo con edificación materializada resulta más importante son Huelva y Cádiz, frente a los exiguos valores que presentan Málaga y, sobre todo, Granada y Almería.
3. La tercera parte del suelo clasificado en el dominio litoral vinculado a la regularización de parcelaciones se encuentra ocupado por edificaciones consolidadas. Ello quiere decir que, en la mayor parte de las actuaciones de regularización e integración en la malla urbana de esta problemática conviven suelos vacantes con terrenos contaminados con edificaciones. Esta circunstancia introduce dificultades, en muchos casos insalvables, para su gestión urbanística, especialmente conflictiva en los sectores

de suelo urbanizable, donde su ejecución obligatoriamente sistemática exige el cumplimiento de determinaciones legales en materia de ordenación y la creación de órganos de gestión donde están representados todos los propietarios de suelo –tanto

vacante como contaminado con edificación– afectados por el desarrollo urbanístico, que suelen manifestar intereses contrapuestos, lo cual fácilmente provoca la paralización del proceso.







En el dominio territorial del interior, la superficie total de suelo clasificado como urbano y urbanizable en el conjunto de unidades territoriales seleccionadas que se encuentra vinculado a la regularización e integración urbana de parcelaciones y asentamientos urbanísticos asciende a 7.742,88 ha, lo que supone un 25,41% del suelo total clasificado. Este valor duplica el obtenido en el dominio territorial del litoral.

Si se refiere este volumen de suelo al destinado al desarrollo de actuaciones urbanísticas (suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable), se observa que la regularización urbanística de parcelaciones supone el 50,69% de la superficie total de éste; es decir, la mitad del suelo clasificado como urbano o urbanizable incorporado a actuaciones urbanísticas se encuentra vinculado a procesos de regularización e integración en la malla urbana de parcelaciones urbanísticas surgidas en el suelo no urbanizable. Este valor es exactamente el doble que el que se obtuvo en el dominio litoral; únicamente la unidad provincial del litoral de Cádiz presenta valores similares.

Las cifras expuestas indican que la regularización de parcelaciones se ha constituido en un objetivo prioritario en el conjunto de las unidades territoriales de interior y, al tiempo, manifiesta que en el caso del litoral ha habido una tendencia general –salvo contadas excepciones, que se localizan en su mayor parte en la provincia de Cádiz– a mantener los asentamientos en el suelo no urbanizable, evitando su incorporación a la estructura urbana, certificando que el sector inmobiliario turístico –que en tiempos de crecimiento económico se revela especialmente activo– convive mal con esta problemática que, en el mejor de los casos, introduce dificultades a la gestión de los desarrollos urbanísticos y, en el peor de los escenarios, puede llegar a impedirlos.

La desagregación de este indicador por unidades provinciales arroja los siguientes datos:

PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN EL DOMINIO INTERIOR DE LA COMUNIDAD		
Dominios Interiores	Sup. SUNC + SUBZ (ha)	Total Suelo Clasificado Afectado por Parcelaciones
Unidad Provincial Interior Sevilla	7.226,09	3.305,72 (45,75%)
Unidad Provincial Interior Córdoba	3.942,12	2.579,35 (65,48%)
Unidad Provincial Interior Granada	499,26	108,16 (21,66%)
Unidad Provincial Interior Jaén	2.733,57	1.078,87 (39,47%)
Unidad Provincial Interior Almería	872,39	670,78 (76,90%).
	15.273,43	7.742,88 (50,69%)

Al respecto se pueden hacer los siguientes comentarios:

1. La unidad territorial de la provincia de Sevilla, pese a presentar un porcentaje algo inferior a la media (45,75%), acumula el 47% del total de suelo destinado a actuaciones urbanísticas y en ella se localiza el 42,7% del total de suelo clasificado afectado por parcelaciones. Es decir, en términos absolutos, se trata de la provincia protagonista en materia de regularización de asentamientos urbanísticos, conclusión lógica dada la presencia de dos de los municipios más afectados por esta problemática del conjunto de los analizados: Carmona y Castilblanco de los Arroyos.
2. Los porcentajes se disparan en las provincias de Córdoba (65,48%) y Almería (76,90%), lo cual quiere decir que la conurbación Córdoba-Almodóvar del Río y la

proliferación de urbanizaciones clandestinas en el Valle de Alanzora acompañan a los casos de Carmona y Castilblanco de los Arroyos como las zonas del territorio del interior de la comunidad andaluza donde la problemática territorial causada por el afloramiento de edificaciones residenciales irregulares en el suelo no urbanizable es más acusada. En estas provincias los modelos territoriales vigentes se muestran claramente cautos de la regularización de parcelaciones urbanísticas.

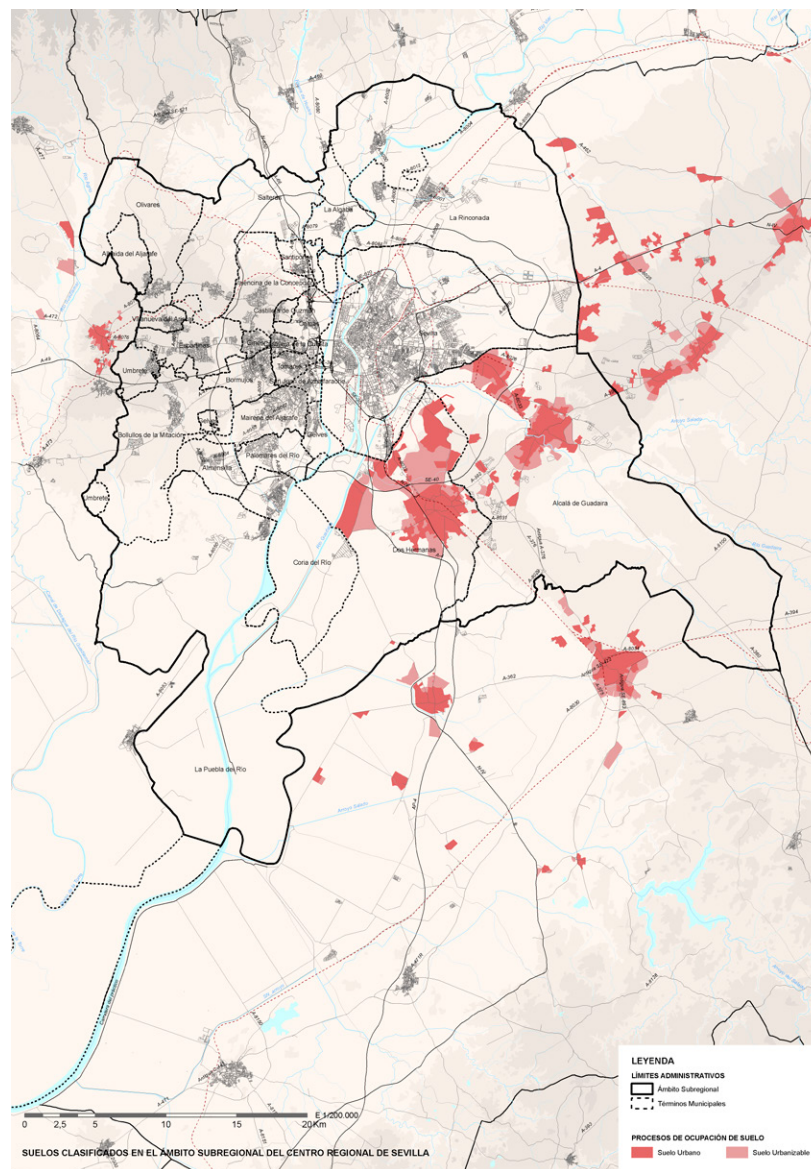
Por otro lado, el suelo clasificado vinculado a la regularización e integración urbana de parcelaciones, contemplado en el planeamiento urbanístico de los municipios analizados en las unidades territoriales del dominio interior, desagregado por unidades provinciales y por clase y categorías del suelo, presenta la siguiente caracterización:

INCIDENCIA DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN EL SUELO URBANO Y URBANIZABLE DEL DOMINIO INTERIOR DE LA COMUNIDAD					
Dominios Interiores	Sup. SUNC-AP (ha)	Sup. SUDS-AP (ha)	Sup. SUNS-AP (ha)	Sup. Total-AP (ha)	% respecto al total del Dominio Interior
Unidad Provincial Interior Sevilla	1.997,88	1.111,17	196,67	3.305,72	42,70
Unidad Provincial Interior Córdoba	377,85	1.504,92	696,58	2.579,35	33,30
Unidad Provincial Interior Granada	14,08	69,49	24,59	108,16	1,41
Unidad Provincial Interior Jaén	284,85	245,46	548,56	1.078,87	13,93
Unidad Provincial Interior Almería	260,32	19,88	390,58	670,78	8,66
	2.934,98	2.950,92	1.856,98	7.742,88	100,00
		4.807,90			

A modo de comentario cabe señalar:

1. Las unidades territoriales provinciales que presentan mayor cantidad de suelo clasificado orientado a la regularización de parcelaciones clandestinas del suelo no urbanizable son Sevilla y Córdoba. Entre ambas alcanzan el 76% del total de suelo clasificado afectado por parcelaciones contemplado en el conjunto de municipios analizados. Parece claro el peso específico que asumen las realidades territoriales de Carmona y la conurbación Córdoba-Almodóvar del Río, escenarios territoriales emblemáticos de la sintomatología carencial ocasionada por esta problemática.
2. Las otras dos provincias que presentan porcentajes significativos son Jaén y el Valle de Almansora. Entre ambos alcanzan un nada despreciable 22,59% del total de suelo clasificado afectado por parcelaciones.
3. La opción instrumental empleada de forma mayoritaria ha sido la inclusión de las parcelaciones irregulares en el suelo urbanizable (el 62% de la superficie total frente al 38% del suelo urbano no consolidado). La categoría de suelo urbanizable dominante es el suelo urbanizable sectorizado (el 61,38% del total del suelo urbanizable afectado por parcelaciones). A esta situación contribuyen dos provincias: Córdoba, que acumula el 51% del total de suelo urbanizable sectorizado vinculado a la regularización de parcelaciones, y Sevilla, que presenta un significativo 37,65%. Es decir, entre ambas se concentra el 88,65% de la superficie total de esta categoría de suelo urbanizable.
4. El suelo urbano no consolidado se configura como la opción instrumental protagonista en la unidad territorial de la provincia de Sevilla, donde se localiza el 68%

del total, y de ésta cantidad casi la mitad (el 47,7%) en el municipio de Carmona.



5. El suelo urbanizable no sectorizado es la opción instrumental prioritaria en las provincias de Jaén y Almería. En esta última el 58,22% del total de suelo clasificado vinculado a la regularización de parcelaciones urbanísticas se localiza en esta categoría de suelo urbanizable.

Por último, vamos a analizar, desagregada por unidades territoriales provinciales, la incidencia que tienen las actuaciones de regularización urbanísticas de parcelaciones provenientes del suelo no urbanizable:

INCIDENCIA DE ACTUACIONES DE REGULARIZACIÓN DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS PROVENIENTES DEL SUELO NO URBANIZABLE EN EL DOMINIO INTERIOR DE LA COMUNIDAD						
Dominios Interiores	Sup. SUNC (ha)	% SUNC-AP	Sup. SUDS (ha)	% SUDS-AP	Sup. SUNS (ha)	% SUNS-AP
Unidad Provincial Interior Sevilla	2.454,80	81,39	4.187,91	26,67	583,38	33,71
Unidad Provincial Interior Córdoba	540,69	69,88	2.637,43	57,00	769,00	90,58
Unidad Provincial Interior Granada	43,70	32,21	339,16	20,48	116,40	21,12
Unidad Provincial Interior Jaén	461,60	61,70	1.089,14	22,53	1.182,83	46,25
Unidad Provincial Interior Almería	422,92	61,55	58,12	34,20	391,35	99,80
	3.923,71	74,80	8.311,76	35,50	3.042,96	61,00

1. Las dos categorías de suelo clasificado en las que la presencia de parcelaciones urbanísticas a regularizar se revela dominante son el suelo urbano no consolidado, donde las tres cuartas partes de su superficie está afectada por esta problemática, y el suelo urbanizable no sectorizado, con un 61% del total.
2. El suelo urbanizable sectorizado, a excepción de la unidad territorial de la provincia de Córdoba, presenta porcentajes reducidos. Aunque cuantitativamente es la opción que cuenta con mayor superficie, la incidencia de las parcelaciones urbanísticas en los crecimientos urbanos programados es la menos significativa de todas las opciones de clasificación de suelo vinculadas a

la integración en la malla urbana de las parcelaciones clandestinas del suelo no urbanizable.

3. El suelo urbano no consolidado afectado por parcelaciones alcanza porcentajes muy elevados con carácter general, destacando sobre todas la unidad provincial de Sevilla, donde se supera el 80% de la superficie total de esta categoría de suelo en virtud del protagonismo que asume la problemática existente en el municipio de Carmona.
4. El suelo urbanizable no sectorizado alcanza porcentajes elevadísimos en Córdoba y el Valle de Almanzora. En ambas unidades territoriales la práctica totalidad de la superficie contemplada en el planeamiento urbanístico se vincula al reconocimiento y regularización de esta problemática territorial. También destaca como categoría de suelo protagonista en la instrumentación urbanística de la integración urbana de asentamientos en la provincia de Jaén, donde, contando con el suelo urbanizable no sectorizado más extenso de todas las unidades territoriales analizadas, un significativo 46,25% está afectado por la presencia de parcelaciones.

Dos son las conclusiones que cabe extraer de estas consideraciones:

En primer lugar, los modelos territoriales de los municipios analizados, con carácter general y salvo contadas excepciones, son considerablemente menos consumistas de suelo que los del dominio litoral. La superficie clasificada presenta porcentajes mucho menores que los obtenidos en los municipios de este ámbito territorial. Este dato expresa el incontenible proceso de ocupación del territorio por usos urbanos asociado al sector inmobiliario del turismo residencial, conformando realidades territoriales próximas al agotamiento de su capacidad de carga, transfigurando el

sistema histórico de asentamientos y con una notable afectación de recursos naturales de incuestionable valor, entre los que destaca el propio frente costero.

En segundo lugar, la incidencia en el suelo clasificado urbanísticamente de las parcelaciones y asentamientos residenciales que han surgido en el suelo no urbanizable, es muy superior a la detectada en el dominio litoral. Ello indica un mayor nivel de compromiso en relación con la solución de esta problemática en los municipios de interior, toda vez que la presencia de edificaciones irregulares en el territorio litoral presenta una escala, cuanto menos, de una importancia similar. Es decir, el planeamiento urbanístico de muchos municipios de litoral (los casos de Sanlúcar de Barrameda, Conil, Tarifa o Estepona son especialmente relevantes) ha obviado esta problemática promoviendo su mantenimiento en el suelo no urbanizable. Con ello se ha conseguido “descontaminar” el suelo destinado a actuaciones urbanísticas de esta hipoteca que dificulta su desarrollo, facilitando la gestión urbanística de estos suelos, requerimiento básico de la promoción inmobiliario-turística que, de esta manera, ha podido desplegar todas sus capacidades de creación de urbanizaciones, mayoritariamente de segunda residencia, contribuyendo poderosamente a la configuración de una ciudad de baja densidad, alta estacionalidad de uso y elevados niveles de dispersión territorial.

Para finalizar, haremos un breve comentario sobre la cantidad de suelo efectivamente ocupado por edificaciones consolidadas que presenta el suelo total clasificado vinculado a la regularización de parcelaciones urbanísticas.

En las unidades territoriales del interior analizadas, el suelo total clasificado afectado por parcelaciones es el 50% del existente en el dominio litoral. Sin embargo, el suelo

realmente ocupado por edificaciones irregulares representa el 73,34% del detectado en el litoral. Este dato reafirma el mayor compromiso que el planeamiento urbanístico de los municipios del interior presenta en relación con el reconocimiento, regularización e integración en la malla urbana de esta problemática territorial. Las provincias donde la materialización de edificaciones irregulares en el suelo no urbanizable es más impactante son el centro regional de Sevilla y el centro regional de Córdoba; entre ambas acumulan casi el 85% del total de suelo ocupado irregularmente.