

## 2.1.

### EL PANORAMA EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 2.1.1. El marco normativo en las Comunidades Autónomas..

Se ha considerado especialmente la regulación establecida sobre el suelo no urbanizable (SNU), su régimen de aprovechamiento edificatorio y, en su caso, el concreto régimen de la vivienda aislada en SNU. Destaca igualmente el régimen de clases y categorías de suelo en su incidencia sobre enclaves, asentamientos irregulares o núcleos rurales. De otra parte, se han resaltado los procedimientos e instrumentos específicos que se hayan articulado para la integración de los asentamientos o enclaves irregulares. También, en su caso, para el tratamiento de la edificación aislada irregular. El marco analizado es el vigente a fecha de 31 de diciembre de 2014.

El estudio de dieciséis comunidades autónomas muestra una importante variedad en las concretas soluciones y opciones adoptadas. Hay un importante peso cuantitativo en el número de comunidades que optan por modelos más flexibles en cuanto al régimen de aprovechamiento edificatorio del SNU y en cuanto a la posibilidad de regularizar las situaciones de ilegalidad existente en el mismo. Estos modelos se alejan en mayor medida del vigente actualmente en Andalucía. Tampoco puede obviarse que esta situación, a 31 de diciembre de 2014, es reflejo de unas concretas opciones políticas y de coyuntura económica, que pueden verse alteradas como consecuencia del cambio de

las mismas en el futuro. La mayor flexibilidad en el aprovechamiento edificatorio en el SNU se concreta generalmente en la admisibilidad de la vivienda aislada en SNU, con un menor o nulo grado de vinculación a la explotación agraria. También se concreta en la determinación directa desde la norma, de las condiciones para materializar dicho aprovechamiento (siendo clave en muchos casos la determinación precisa por la norma de la cabida mínima de la parcela, entre otros requisitos).

La densidad de la regulación que incide en las ilegalidades existente, es igualmente variable. Puede reconocerse que, comparativamente, destaca la especificidad normativa de la regulación de la comunidad de Andalucía frente a las restantes. Nuestra comunidad se ha dotado en estos últimos años de unas herramientas y unos procedimientos, concretos y detallados, para abordar tanto la edificación aislada como el asentamiento y el núcleo rural (hábitat rural diseminado). Encontramos comunidades con un aparato muy parco de regulación específica, o bien que se apoyan exclusivamente en la flexibilización del uso de vivienda aislada en SNU para su regularización. Bien es cierto que recientes modificaciones en las normativas de algunas comunidades han posibilitado la actualización o implementación de mecanismos específicos de regularización. Puede reconocerse una mayoritaria y relativamente reciente toma de conciencia de la gravedad del problema, dando lugar en una medida importante a estas modificaciones legales o reglamentarias. El cuadro resumen que se incorpora como al final del apartado, puede servir de guía para reconocer las diferentes situaciones y tratamientos que encontramos.

Desde las determinaciones de carácter estructurante, las novedades y singularidades de mayor interés vienen de la mano de la incorporación de regulaciones específicas de

diferentes clases o categorías de suelo, para el encaje de estas situaciones irregulares de origen en SNU. Esta línea, pone de manifiesto y conlleva normalmente que la frontera entre lo urbano y lo rural se haga más difusa. También debe destacarse que encontramos articulaciones que avanzan en la regulación más allá de las determinaciones estructurales. Para ello articulan los objetivos, determinaciones y contenido documental de instrumentos específico para la ordenación en detalle de los enclaves que se incorporan a la ordenación. También para su tratamiento concreto por otra vía (proyectos de normalización de fincas o figuras análogas), o bien incorporan especialidades en la gestión y ejecución urbanística, o en los mecanismos equidistribuidores. Estas opciones inciden en unos campos que han sido poco tratados desde el marco de Andalucía, lo que potencia su interés.

Se exponen a continuación algunas de las principales estrategias y criterios seguidos por diversas comunidades autónomas en los campos anteriores referidos. Se muestran las medidas adoptadas en algunas de ellas como concreción y ejemplo de la política adoptada.

### ***La flexibilización del aprovechamiento edificatorio y de los requisitos para la vivienda aislada en SNU***

Asturias<sup>1</sup> establece una previsión expresa y articula una mayor flexibilidad para implantar el uso de vivienda unifamiliar en SNU sin especial protección. Se concreta mediante una remisión a las categorías y condiciones que establezca el planeamiento urbanístico.

1 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Asturias.

Baleares<sup>2</sup>. Establece como usos condicionados en SNU, aquellos que sólo podrán llevarse a cabo en la forma que los instrumentos de planeamiento general establezcan, y para los cuales se definen unos requisitos y unos procedimientos de autorización encaminados a garantizar que la incidencia de las actividades a ellos vinculadas es admisible o resulta minimizada. Como uso condicionado figura el uso de vivienda unifamiliar. Desde esta premisa, establece la ley directamente las condiciones mínimas a respetar por el planeamiento, especialmente en cuanto a la parcela mínima (de 1,4 Ha de suelo), que se configura como el elemento clave. También se establecen las restantes condiciones básicas de implantación de la edificación (superficies construidas máximas, ocupación, altura...). Igualmente se facilita la implantación de otros usos productivos en suelo no urbanizable.

Cantabria<sup>3</sup>. Se hace más flexible la autorización de nueva vivienda en SNU, permitiendo la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, sin carácter excepcional y sin obligatoria vinculación con la explotación agropecuaria. También se admiten otros usos, tales como instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural. El ámbito espacial de admisión es la denominada categoría de suelo rústico de protección ordinaria. La ley regula directamente la parcela mínima exigible como otro requisito básico, estableciéndose una baja cabida (2.000 m<sup>2</sup>, pudiendo el planeamiento establecer una parcela mínima inferior). Esta vivienda puede requerir de una ordenación detallada específica en esta categoría de suelo rústico, ocurrirá en el caso que se pretenda su implantación en terrenos próximos a los suelos clasificados como urbanos o a los núcleos tradicionales. A tal efecto, se podrá aprobar un Plan Especial de

2 Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.

3 Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Suelo Rústico. El Plan, en su caso, puede incluso proceder a calificar como suelo rústico de protección ordinaria terrenos próximos a los núcleos urbanos y a los núcleos tradicionales. Debe analizar su morfología y las características y valores naturales y culturales de su entorno, a los efectos de delimitar el ámbito de proximidad a los núcleos. Debe establecer las condiciones de uso y de integración en el entorno, así como determinar las directrices generales que las nuevas edificaciones o el aumento de volumen de las existentes.

En estos casos y transitoriamente, hasta la aprobación del Plan Especial, se podrá autorizar la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como construcciones e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, en los ámbitos y con las reglas directas determinadas en la ley. Estas reglas, entre otras, establecen el número de nuevas viviendas admisible en función de las preexistentes en el núcleo, los requisitos de las construcciones, las condiciones estéticas y de diseño, la parcela mínima (entre 1.500 y 2.000m<sup>2</sup> de suelo, según distancias), la ocupación máxima de parcela, la distancia mínima de la edificación al lindero, incluso la ley establece el frente mínimo de parcela a vía pública o camino público o privado de acceso.

Castilla La Mancha<sup>4</sup>. En el marco de los usos permitidos por el planeamiento territorial y urbanístico, de Se establece la previsión expresa para implantar el uso de la denominada vivienda familiar aislada en la categoría de suelo rústico de reserva, incluso es posible excepcionalmente en suelo que cuente con una especial protección. El suelo rústico

de reserva se articula con cierta flexibilidad incluso para proponer sobre él, en su caso, actuaciones urbanizadoras. Se establecen normas de aplicación directa desde la ley para clarificar cuándo se da el riesgo de formación de núcleo de población.

En Extremadura<sup>5</sup>, el suelo no urbanizable común puede ser calificado expresamente para dar soporte a la denominada vivienda familiar aislada. Es admisible en áreas territoriales donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse una actuación urbanizadora, por no existir las instalaciones o los servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico. Esta calificación conlleva fijar la parte proporcional de los terrenos que deba ser objeto de reforestación para preservar los valores naturales de éstos y de su entorno, así como el pago de un canon al municipio. Se regula desde la Ley la unidad rústica apta para la edificación, sus características y la superficie mínima (viable a partir de 15.000 m<sup>2</sup> de suelo). En el caso de la rehabilitación de edificaciones existentes para su destino a vivienda o a uso hotelero, la unidad rústica apta para la edificación podrá ajustarse a la superficie de la finca en que se sitúe (exige antigüedad superior a 30 años, entre otros requisitos, y se admite incrementar la superficie construida hasta un 10%).

La comunidad de La Rioja<sup>6</sup> articula un régimen flexible para la construcción de la denominada vivienda unifamiliar autónoma (con cabida en suelos no urbanizables sin especial protección o riesgo, y sin necesidad de vinculación a

4 Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.

5 Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

6 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

explotación agropecuaria). Se establece directamente desde la ley la parcela mínima (oscilando entre 0,5 Ha / 2 Ha), el procedimiento y demás requisitos.

De la comunidad de Madrid<sup>7</sup>, destacamos que adopta un criterio residual para clasificar el suelo urbanizable, en consecuencia el SNU debe responder a criterios más exigentes que reconozcan su necesidad de protección. El suelo urbanizable no sectorizado admite el uso de vivienda familiar aislada en el interior de una unidad que, por su localización, no pueda presumirse finalidad urbanizadora y que disponga de una superficie mínima. Requiere previsión expresa desde el planeamiento mediante la oportuna calificación del suelo. Posteriormente, esta posibilidad ha quedado reforzada y ampliada a SNU, mediante la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles. Introduciendo un marco general de parámetros objetivos para su autorización: superficie de parcela (6 Ha) y clase (extendiéndolo mediante aplicación directa al SNU no sujeto a protección sectorial). Este marco prevalece expresamente sobre cualquier normativa o planeamiento, siempre que la limitación no derive de una competencia estatal.

Navarra<sup>8</sup> no articula un procedimiento específico de regularización de actuaciones ilegales en SNU. Sin embargo, establece un régimen ciertamente flexible, que permite autorizar nuevas viviendas unifamiliares aisladas en la categoría de SNU de preservación. Se exige el destino a residencia habitual y permanente de su titular, y se desarrollarán en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación

territorial. La posibilidad y articulación concreta, deben estar previstas expresamente en el plan municipal. Es significativo que la parcela mínima establecida desde la propia ley sea solo de 1.500 m<sup>2</sup>.

La comunidad Valenciana<sup>9</sup> admite en SNU la vivienda aislada y familiar, como excepción y con ciertos requisitos. Es posible autorizar la edificación en parcelas de perímetro ininterrumpido que, tanto en la forma como en la superficie, abarquen la mínima exigible según el planeamiento (en ningún caso inferior a 1 Ha por vivienda). El plan podrá permitir servicios complementarios de la vivienda familiar, sin obra de fábrica sobre la rasante natural, cuya superficie no exceda del 2% de la superficie de la finca rústica en que se realice. Son criterios generales de aplicación directa desde la Ley. No se presume la parcelación urbanística cuando la división da lugar a una finca de superficie superior a la mínima exigible por esta ley para una vivienda aislada y familiar,

### ***Nuevas categorías de suelo específicas para su aplicación a las situaciones irregulares en SNU.***

Baleares<sup>10</sup>. Esta comunidad no articula directamente una regulación expresa de los procesos de regularización de las parcelaciones en SNU. Sin embargo, desarrolla de forma flexible la posibilidad de incorporar a la ordenación urbanística, como nuevo suelo urbano, los asentamientos existentes en SNU. Incluso, y de forma un tanto atípica,

7 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles

8 Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

9 Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

10 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo. Baleares.

posibilita delimitar conjuntos de viviendas como asentamientos en el medio rural, y a la vez incluirlos en la clase de suelo urbano. Es un régimen de suelo urbano un tanto especial, que permite el que no se aplique de forma completa el régimen estándar de suelo urbano (bien sea por la escasa entidad o dimensión del asentamiento, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística). Incluso excepcionalmente el planeamiento urbanístico general podrá prever ámbitos de suelo urbano donde no resulte exigible la existencia de red de saneamiento (estableciendo sistemas de depuración de aguas residuales autónomos, como depuradoras de agua o fosas sépticas estancas y homologadas). La reciente Ley 2/2014 consolida plenamente que dentro de la clasificación de suelo urbano, el planeamiento urbanístico general pueda ordenar como asentamientos en el medio rural los de carácter predominantemente residencial, cuando no se estime conveniente la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano. Esta especial categoría de suelo urbano se podrá aplicar a asentamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de 13 de junio. Se consideran que se encuentran legalmente implantados aquellos asentamientos que se clasifiquen como urbanos para su incorporación a la ordenación urbanística, con independencia de su clasificación urbanística previa, si se encuentran integrados o conformando trama urbana y cumplen ciertos requisitos adicionales. La vía queda vetada para el suelo rústico protegido.

En Castilla León<sup>11</sup> se establecen diversas específicas categorías de suelo rústico, entre ellas el “Suelo rústico de

11 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

asentamiento irregular”, constituido por los terrenos parcelados u ocupados por edificaciones mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento. También destaca la categoría de “Suelo rústico de entorno urbano”, constituido por los terrenos contiguos al suelo urbano o urbanizable que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales, para asegurar una transición armónica del medio urbano al natural o para favorecer actividades vinculadas al ocio compatibles con su naturaleza rústica.

Murcia<sup>12</sup> establece, para la adecuación a las necesidades y realidad regionales, diversas categorías singulares de suelo: suelo urbano de núcleo rural, suelo urbano especial (terrenos que, no siendo de núcleo rural, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional) y suelo urbanizable especial (referidos a suelos con peculiares características de asentamientos existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental). Estos suelos “especiales” cuentan con un singular o excepcional, y en su caso transitorio, régimen de edificación. También la parcelación en estos casos se regula de forma especial.

Valencia, en el marco de la funciones del plan de ordenación pormenorizada, considera como suelo urbano a ordenar por éste instrumento, tanto los núcleos urbanizados como los asentamientos rurales ya consolidados y sus aledaños (salvo lo delimitado como áreas de reforma interior). También ordenará pormenorizadamente los ámbitos de suelos semiconsolidados de vivienda unifamiliar en medio rural

12 Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

carentes de urbanización, pudiendo prever la remisión de tal ordenación al correspondiente plan especial. Se articulan reglas específicas para la reparcelación en situaciones semiconsolidadas. Estas reglas inciden en el deslinde de la parcela, las adjudicaciones y el cómputo de aprovechamiento. Se introducen singularidades en cuanto a los deberes urbanísticos de los propietarios en situaciones semiconsolidadas, diferenciando al propietario del edificio lícitamente consolidado en cuanto a su contribución al pago de las cuotas de urbanización.

### ***Articulación de un régimen específico para la regularización de parcelaciones o enclaves irregulares en SNU.***

Aragón<sup>13</sup>. Articula un régimen específico para la regularización de parcelaciones ilegales y actuaciones en áreas degradadas. Se aplica mediante la incorporación en el nuevo plan general o por la modificación de éste, como suelo urbanizable o urbano no consolidado. Se establece el concreto procedimiento y los instrumentos a emplear, alcanzándose un importante nivel de detalle en la regulación. Es de interés destacar la articulación en detalle del planeamiento de desarrollo a tramitar, así como su ejecución y sus especiales determinaciones para este supuesto. Se aplica a parcelaciones ilegales constituidas con anterioridad al 20 de marzo de 2012, siendo necesario elaborar previamente un censo de parcelaciones existentes en el municipio. Se aplica a enclaves que figuren en este censo, que sean considerados viables técnica y económicamente, y que no se ubiquen en suelos objeto de protección especial.

13 Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

Asturias. Aunque no se articula un procedimiento específico de regularización de las parcelaciones ilegales como tal, se abren ciertas posibilidades mediante su incorporación como asentamiento tradicional asturiano. Especialmente por la regulación de las denominadas “otras áreas de poblamiento tradicional”, de posible aplicación a determinadas ocupaciones más o menos agrupadas en suelo no urbanizable. Los conjuntos de edificaciones deberán, en su caso ser, incluidas por el planeamiento como núcleo rural para su regularización.

Castilla León articula un procedimiento específico de regularización de asentamiento. Se aplica a los terrenos clasificados como suelo rústico de asentamiento irregular. El fin es corregir los efectos negativos de la ocupación, proteger el medio ambiente y prevenir riesgos en materia de salubridad, tráfico, incendio e inundación; así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en especial en lo relativo a la dotación de servicios y accesos. La regularización se efectuará sobre ámbitos denominados áreas de regularización. Pueden incluirse terrenos exteriores al ámbito a regularizar cuando sean imprescindibles para la ubicación de dotaciones urbanísticas, y siempre que no se trate de suelo rústico con protección natural, cultural o especial. Las áreas de regularización se ordenarán mediante un Plan Especial de Regularización. Está pendiente el desarrollo reglamentario que establezca las especialidades de las áreas de regularización y los Planes Especiales de Regularización.

Cataluña<sup>14</sup> no articula un procedimiento específico de regularización de las parcelaciones ilegales ni de la vivienda en SNU. Sin embargo, en etapas anteriores surgieron un buen número de urbanizaciones promovidas y comercializadas

14 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

sin el adecuado proceso de parcelación y de planeamiento urbanístico. En muchos casos las carencias (servicios, saneamiento, suministros básicos...) comportaban, de hecho, la ilegalidad de la promoción. Los planeamientos municipales incorporaron y regularizaron la mayoría de estas urbanizaciones, mediante su consideración como suelos urbanos o urbanizables. Para hacer frente a esta problemática y facilitar los procesos de regularización definitiva de las urbanizaciones, se reguló la posibilidad de subvencionar a los municipios y, en su caso, a los propios titulares de parcelas, en orden a financiar las obras de urbanización pendientes, o su mejora (Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos). La norma aplica en urbanizaciones residenciales de baja densidad (desarrollos anteriores al final del año 1981), que el planeamiento incluye en suelo urbano o urbanizable. Por tanto es un mecanismo de apoyo financiero para la mejora de los déficit de estas urbanizaciones de baja densidad, que ya se consideran en todo caso legales o legalizadas por el planeamiento. Desarrollan una gestión urbanística con alguna excepcionalidad, pero que conlleva asumir las cargas correspondientes. Se posibilita flexibilizar la aplicación de este régimen mediante una ejecución por fases.

Extremadura, regula expresamente la posibilidad de urbanizaciones residenciales de carácter autónomo (por tanto, aisladas de los núcleos de población). El planeamiento general municipal podrá asumir o prever estas urbanizaciones con el exclusivo objeto de atender la demanda de viviendas destinadas principalmente a su ocupación temporal o estacional. También articula expresamente un cauce de regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales. Estas se incorporan, en su caso, como suelo urbanizable o urbano no consolidado. El régimen comparte algunos aspectos con el de las urbanizaciones residenciales de carácter autónomo.

Galicia<sup>15</sup> establece una regulación específica para el tratamiento por el plan de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento y que no quepa su consideración como núcleo rural. El procedimiento pasa por su clasificación como suelo urbanizable (exigiéndose una consolidación de edificación de al menos un 50%). Se permiten los usos existentes durante un plazo máximo de tres años, plazo en el que debe estar aprobado el planeamiento que los ordene en detalle. La regularización se extiende a cualquier uso global, no solo los asentamientos residenciales.

La comunidad de La Rioja articula un procedimiento específico y detallado para la regularización, con varias fases: delimitación del área objeto de regularización y solicitud para la declaración de área de regularización urbanística, procedimiento de tramitación de la declaración, resolución de la declaración de área de regularización urbanística y sus efectos. La legalización de ocupaciones o parcelaciones clandestinas tiene como instrumento urbanístico específico el denominado Plan Especial de Regularización Urbanística, y se posibilita siempre que el SNU ocupado no se considere como no susceptible de regularización por determinadas causas (dominio público, por inadecuación establecida en la ordenación territorial, riesgos, costes...). Esta vía de regularización se limita a actuaciones iniciadas con anterioridad al 1 de enero de 1998. Los propietarios de más del 50% del suelo pueden solicitar la declaración de área de regularización urbanística.

Valencia, en cuanto a los mecanismos específicos de regularización de asentamiento en SNU, articula lo que denomina "Actuaciones de minimización del impacto territorial

<sup>15</sup> Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

generado por los núcleos de viviendas en el suelo no urbanizable”. El plan general podrá delimitar como zona urbanística en el suelo no urbanizable los núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación. Se consideran núcleos de viviendas consolidados las agrupaciones de viviendas implantadas sobre ámbitos en suelo no urbanizable que conserven una parcelación de características rurales propias del ámbito territorial. Se exige una densidad igual o superior a 3 viv/Ha, y que no quepa la realización de medidas de restauración de la legalidad urbanística o hayan quedado fuera de ordenación. La ordenación pormenorizada de estas áreas se realizará por medio de un Plan Especial y un Programa, regulándose su contenido técnico (mantenimiento de la parcelación existente, sin perjuicio de los ajustes que resulten necesarios, y asunción de los costes derivados por los propietarios afectados). También se regulan los efectos de la actuación de minimización del impacto territorial: parcelas existentes indivisibles, las viviendas existentes podrán ser legalizadas, las parcelas no edificadas deberán quedar fuera del ámbito de la actuación (si se incluye alguna, permanecerá sin edificación en su uso agrario o forestal, o será destinada a espacio libre).

### ***Instrumentos de ordenación específicos para las parcelaciones o enclaves irregulares en SNU.***

Aragón. Cada parcelación ilegal a regularizar, quedará clasificada como suelo urbano no consolidado o urbanizable, y se incluirá en un sector de planeamiento que será objeto de un solo plan de desarrollo. Desde la ley se regulan las

determinaciones, contenido documental y efectos de un específico plan de desarrollo para estas situaciones.

En Cantabria, establece la articulación de un específico Plan Especial de Suelo Rústico, como ya se ha referido anteriormente. Además, Plan General de Ordenación, puede incluir unas específicas normas de protección del suelo rústico, así como las precisiones necesarias en relación con las posibilidades edificatorias permitidas o autorizables contempladas en la Ley, en cuyo caso no será precisa la tramitación del Plan Especial de Suelo Rústico.

La comunidad de La Rioja, se dota del específico Plan Especial de Regularización Urbanística. Es el instrumento de planeamiento mediante el cual se ordenan, programan y proyectan las intervenciones dotacionales precisas para que se alcancen las condiciones urbanísticas, sanitarias y de infraestructuras necesarias para que el conjunto de edificación concentrada en SNU responda a las exigencias previstas para los terrenos considerados como urbanos. La regulación detalla la formulación, tramitación y el contenido de dicho plan.

Murcia regula los Planes Parciales y los Planes Especiales como instrumentos genéricos de desarrollo, debiendo hacerse especial mención a esta última categoría, ya que se catalogan hasta diez tipos distintos de planeamiento especial que van a tratar de abordar las necesidades peculiares de los distintos usos y situaciones específicas que se dan en la región. Destacamos, entre ellos, junto a los de reforma interior y rehabilitación, los de ordenación de núcleos rurales, los de adecuación urbanística y los de especial trascendencia turística. La clasificación como suelo urbano especial o urbanizable especial, da entrada a los



citados Planes Especiales de adecuación urbanística. Estos tienen por objeto adecuar la actuación urbanística en áreas específicas con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental, para encauzar un desarrollo urbanístico sostenible. Sin embargo, no hay un desarrollo normativo más detallado en orden a esta incorporación de los asentamientos irregulares.

### ***El tratamiento de las edificaciones irregulares aisladas en SNU.***

Aragón establece la elaboración un censo para identificar estas situaciones. También determina la elaboración de un censo de ámbitos degradados por la realización de actuaciones urbanísticas ilegales aisladas. En estas zonas deberá elaborarse, conforme a lo que se establezca reglamentariamente, un Plan Especial que incorporará las medidas precisas para acelerar la reposición de la legalidad infringida al estado anterior a la infracción y evitar la consolidación y extensión de las conductas infractoras. En principio, estas determinaciones reglamentarias están aun pendientes de desarrollo.

Baleares. La referida nueva Ley 2/2014 regula un procedimiento extraordinario de incorporación a la ordenación de edificaciones existentes en suelo rústico, aplicable a las que a la entrada en vigor de esta ley tengan la infracción prescrita. Podrán incorporarse a la ordenación en el plazo máximo de tres años, lo hacen con todos los derechos y deberes inherentes a las obras realizadas con licencia. No obstante, se exige el pago de una prestación económica compensatoria al municipio.

Canarias<sup>16</sup>. La regularización se inicia en esta Comunidad en un periodo temprano. Ya a partir de 1997 se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y se establecen supuestos para la suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición. La posibilidad de aplicar este régimen se prorroga posteriormente a edificaciones no amparadas por licencias urbanísticas, y no incluidas en el censo antes citado, cuya construcción se hubiera iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2003, de 14 de abril.

### ***Regulación específica de núcleos rurales y tradicionales existentes.***

Asturias. La normativa general contiene una regulación expresa y muy detallada de los sistemas tradicionales asturianos de asentamiento de la población, que deben hacerse corresponder con alguna de las diversas categorías establecidas en la ley.

Canarias. La regularización referida anteriormente se conjuga con un régimen edificatorio para la clase de suelo rural que otorga cierta flexibilidad a la implantación y al reconocimiento del uso residencial de vivienda unifamiliar. Ello especialmente a través del denominado Suelo Rústico de Asentamientos Rurales (también regula y establece la categoría de suelo rústico de asentamiento agrícola). Se

---

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Ley 14/2014, 26 diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (modifica DL 1/2000, vigente a partir del 25 enero 2015).

establece incluso una regulación expresa de las actuaciones urbanísticas aisladas en dicho suelo. Bien es cierto que se trata inicialmente de reconocer solo formas tradicionales de poblamiento rural, sean asentamientos rurales o agrícolas. Sin embargo esa diferenciación permite reconocer bajo el epígrafe de asentamiento rural, y de forma más amplia y flexible, un conjunto de asentamientos residenciales de diversos tipos. Las recientes modificaciones y novedades introducidas por la Ley 14/2014, 26 diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, potencian la ordenación de los suelos rústicos de asentamiento y articula expresamente mecanismos de equidistribución. Con ello se posibilita hacer frente a la cesiones de suelos de sistemas generales vinculados a estos asentamientos, así como a la carga que conlleva la obligación de mantener el sistema tradicional de producción y los valores de los terrenos que se vinculan como sistemas territoriales ambientales. Se establece expresamente el nivel de aprovechamiento que se les asigna, para su compensación.

Castilla León establece una categoría de “Suelo rústico con asentamiento tradicional”, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio.

Galicia establece una regulación precisa y detallada sobre cómo debe abordar el planeamiento general la delimitación y ordenación de los asentamientos rurales de población (muy significativos en la realidad urbano-territorial de Galicia). Se introduce cierta flexibilidad al diferenciar el núcleo rural histórico-tradicional, del núcleo rural común y de las situaciones mixtas entre ambos (núcleo rural complejo). Estos núcleos se ordenan en detalle mediante

Planes Especiales específicos. La delimitación del núcleo rural es clave, estableciéndose unos criterios detallados para hacer más objetivos los cálculos correspondientes al grado de consolidación. Se apuesta por una delimitación que, más allá del exclusivo reconocimiento de la realidad consolidada existente, admita una cierta cabida de nueva edificación (desde una densificación del núcleo, y no desde un crecimiento en la superficie de suelo delimitado). Fuera del marco de los núcleos rurales, solo se permiten, en su caso, las edificaciones destinadas a uso residencial que son complementarias de la explotación agrícola o ganadera.

El País Vasco establece un régimen específico para los denominados núcleos rurales existentes, que deben ser objeto de inventario por parte de las Diputaciones Forales. Pueden clasificarse como suelo urbano o como suelo no urbanizable en la categoría específica de núcleo rural, según sus características. Estos núcleos admiten cierto número limitado de nuevas edificaciones. El planeamiento no podrá generar en suelo no urbanizable de núcleo rural un incremento respecto a la superficie construida, ni el número de viviendas podrá ser superior al 50% de lo ya existente. Así mismo, el número total de caseríos existentes y previstos no podrá superar las 25 unidades. Se entiende por núcleo rural la agrupación de entre 6 y 25 caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter. Este inventario, y la propia definición de lo que se entiende por caserío, devienen en claves para que el planeamiento pueda incorporar estas agrupaciones de viviendas y fijar su ordenación.

### **2.1.2. Análisis integrado de las políticas y regulaciones de las diferentes Comunidades Autónomas.**

El análisis que puede derivarse de los marcos reguladores autonómicos analizados, se propone a modo de complemento de la visión ya expuesta de ellos. Su objetivo último no es otro que posibilitar una reflexión integrada y global que ponga de manifiesto otras opciones o criterios, con base o reflejo último en algunos de estos otros marcos urbanísticos. La finalidad es aportar otras referencias y propiciar un debate técnico y doctrinal abierto. Se centra la reflexión en reconocer y relacionar variantes, opciones, criterios o estrategias reguladoras y de ordenación, que reflejan, en mayor o menor medida, líneas diferentes o aspectos no desarrollados por el vigente marco andaluz, cuyas potencialidades se analizan en profundidad en el apartado 3.2. del presente documento.

Se destaca la cuestión referente a las clases y categorías específicas y su interacción con las situaciones básicas del suelo. Desde ellas, y con una visión más instrumental, se avanza una gradación en el nivel de la intervención y de la transformación urbanística a llevar a cabo, recorriendo el camino desde la integración plena como ciudad consolidada del enclave, hasta el supuesto de vivienda aislada sin conformar agrupación alguna. Se trata de poner de manifiesto el amplio abanico de situaciones territoriales que pueden encontrarse, y que tienen reflejo también en el territorio andaluz.

También debe ponerse de manifiesto que las consideraciones y reflexiones que se hacen quedan fundamentalmente

acotadas a las ocupaciones en suelos no urbanizables que no tengan una especial protección, o sin especiales afecciones que imposibiliten, a priori, su regularización. El tema de las afecciones sectoriales ha sido tratado y desarrollado en profundidad en el proyecto de investigación. Se trata ahora de priorizar un tratamiento urbanístico que se proyecta sobre territorios no especialmente condicionados por campos sectoriales, estatales o autonómicos. Debe tenerse presente que el marco sectorial se caracteriza de forma generalizada por imponerse a la ordenación urbanística (campos tales como los espacios naturales protegidos, las vías pecuarias, toda suerte de dominios públicos y sus servidumbres y limitaciones, riesgos naturales especialmente la inundabilidad, etc.). En otro caso, el tratamiento urbanístico que se derive de la regularización o integración urbanística, exigiría previamente un ajuste o modulación de la afección sectorial, en su caso, para que pueda resultar viable.

#### ***La articulación de específicas categorías de suelo***

Se ha visto que la introducción de específicas categorías o clases de suelo, o bien la modulación del régimen jurídico de las tradicionales, para reconocer la singularidad de los procesos de integración de enclaves en SNU, es una opción que aparece con frecuencia en diversas comunidades. Estas nuevas clases o categorías de suelo, con su específico régimen urbanístico de derechos y deberes, permitiría al plan delimitar las correspondientes zonas, como singulares suelos asimilados al urbano o al no urbanizable, en atención a sus peculiaridades específicas y especiales características, aun cuando queden insertados o entreverados entre suelos de otra clase o categoría.

La regulación estatal<sup>17</sup> parece estar determinando que la regularización del asentamiento supone, en todo caso, su consideración final como suelo urbano o situación asimilada a éste, concepto este último novedoso. Como urbano, el resultado final de suelo urbanizado es acorde con el marco actual en Andalucía para la incorporación de asentamientos. No obstante, ello dificulta la consideración de agrupaciones, núcleos o asentamientos rurales que se regularicen, y que mantengan su clasificación como suelo no urbanizables (por tanto, en situación final de suelo rural), situación que tiene reflejo en otras comunidades autónomas.

La consideración final del suelo del encalve, tras su regularización, como rural, puede tener cabida aplicando el criterio residual que establece el referido artículo 12.2 TRLS2002 (“...y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.”). Sin embargo, debe tenerse presente que esta consideración final como suelo rural veta la ejecución sobre ellos de ningún tipo de actuación de transformación urbanística, lo que excluye a su vez la aplicación de los deberes vinculados a las mismas, siquiera sea modulados desde el régimen que estableciese la comunidad autónoma, por las características de estas especiales situaciones. Estos argumentos podrían aplicarse al régimen del hábitat rural diseminado, dificultándose posibles intervenciones en éstos, aun manteniendo el objetivo último de su mejora y su conservación. Su consideración final en situación de urbanizados, los hace susceptibles de soportar algún tipo de transformación urbanística como condición para su regularización, con la exigencia de los deberes que

conlleve (transformación urbanística configurable desde el ámbito competencial autonómico).

Aproximando una primera sistematización de las opciones posibles, tendríamos:

**1.** Consideración inicial como suelo no urbanizable en situación de suelo rural. Se mantiene con la nueva ordenación prevista para su regularización, su clasificación de SNU (situación final también de suelo rural). Con el nuevo plan, y cumpliendo los requisitos para su regularización, queda incluido en una nueva categoría de SNU de núcleo, asentamiento o agrupación rural (suelo no urbanizable - suelo rural). No resultaría aplicable el concepto de actuación de transformación urbanística y sus implicaciones.

**2.** Consideración inicial como suelo no urbanizable con asentamiento o edificación irregular, en situación de suelo rural. Se trata ahora de analizar el supuesto en el que la nueva ordenación prevista para su regularización lo incluye en una nueva clase de asimilado a urbano, denominada como de núcleo o asentamiento rural (asimilado a urbano). Solo tras la ejecución de la ordenación prevista se consolida el paso a esta nueva clase de asimilado a urbano correspondiente a núcleo o asentamiento rural, y se produce la regularización. Desde el régimen urbanístico, la situación final alcanzada no se considera propiamente urbana (es “asimilado a urbano”), así como permite que inicialmente sea un suelo rural. Como clase específica dispondrá de un régimen urbanístico de derechos y deberes modulado por la comunidad autónoma singularmente, en su asimilación al urbano. Permite aplicar el concepto y las implicaciones de las actuaciones de transformación urbanística (suelo asimilado a

<sup>17</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (TRLS2002): Artículo 12 Situaciones básicas del suelo y Artículo 14 Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias.

urbano – paso de suelo rural a suelo urbanizado con la nueva urbanización, conceptualmente de modo análogo al urbanizable). El plan previsto exige llevar a cabo una actuación de transformación urbanística que ejecuta las determinaciones de la ordenación establecida. Como se ha indicado, puede modularse y ajustarse en su régimen de deberes por la normativa urbanística autonómica, en consideración a las peculiaridades de la situación.

**3.** Consideración en el plan inicial como suelo no urbanizable con asentamiento o enclave irregular, que por sus características y nivel de consolidación deba considerarse por el nuevo plan como suelo urbano (por tanto, puede existir suelo en situación de suelo urbanizado). Su consideración por el nuevo planeamiento general como suelo urbano para su regularización, no obstante, va a demandar un tratamiento específico que puede enmarcarse en una categoría propia del suelo urbano. Se trata de evaluar la posibilidad de articular esta específica categoría dentro del suelo urbano, sea suelo urbano de núcleo o asentamiento de baja densidad, o denominación análoga. Esta específica categoría de suelo urbano, tendrá la consideración de suelo urbano no consolidado o de regularización, en el nuevo plan, hasta que tras la ejecución urbanística prevista pase a alcanzar la categoría prevista de forma plena. Permite desarrollar actuaciones de transformación urbanística de suelo urbanizado a suelo urbanizado. También permite, y ello es trascendente, modular y ajustar su régimen de deberes e incluso su régimen en cuanto a exigencia de prestación de servicios municipales, mediante la normativa autonómica, en consideración a las peculiaridades de la situación.

Esta opción y la anterior, tienen similitud en el resultado final, dado que supone articular una específica clase de suelo asimilado al urbano, o una específica categoría de suelo urbano de núcleo o asentamiento rural (inicialmente no consolidado o

de regularización). En ambos casos con un régimen urbanístico de derechos y deberes especial y modulado, y pudiendo dar como resultado de ocupación edificatoria y de usos, también en ambos casos, a modelos y estructuras no plenamente asimilables al modelo tradicional en nuestro entorno de ciudad compacta mediterránea. En cambio, puede ser diferente el punto de partida (rural o urbanizado).

**4.** Consideración en el plan inicial como suelo no urbanizable con asentamiento o enclave irregular, que por sus características y nivel de consolidación deba considerarse con mayor claridad y mayoritariamente como suelo urbanizado. La nueva ordenación prevista para su regularización debe considerarlo suelo urbano, sin perjuicio de incluirlo en la categoría de urbano no consolidado sin mayor especialidad. Tras la ejecución y cumplimiento de los deberes previstos para su regularización pasa a ser suelo urbano común (finalmente un suelo urbano consolidado tradicional). Es una de las opciones previstas en el actual marco del decreto 2/2012 en Andalucía.

**5.** Consideración inicial como suelo no urbanizable con asentamiento o edificación irregular de menor grado de consolidación, por tanto en situación más clara de suelo rural, que tras la ejecución de la nueva ordenación y cumplimiento de los deberes previstos para su regularización, pase a ser suelo urbano común (finalmente un suelo urbano consolidado tradicional). Lo apropiado es que el nuevo planeamiento general lo considere suelo urbanizable para incorporación urbanística de asentamiento. Es una de las opciones previstas en el actual marco del Decreto 2/2012. Podría articularse como categoría específica dentro del urbanizable, para posibilitar la aplicación de un planeamiento de desarrollo específico, con ciertas singularidades.

***Elementos para una gradación de los instrumentos de ordenación y de los mecanismos y sistemas de gestión-ejecución asociados.***

Parece razonable que para intervenir en estas situaciones irregulares en el SNU se planteen desde la ordenación estrategias diferentes, como diferente es la realidad territorial y de ocupación a abordar. Pueden reconocerse diferentes niveles en la intensidad de la intervención y transformación urbanística propuesta, mediante un recorrido que va desde:

- Una mayor intención de la ordenación propuesta tendente a la articulación de actuaciones de transformación urbanística que culminen en modelos de ciudad convencional, compacta y multifuncional; asociada a su vez a un mayor grado de generación de plusvalías, y con una más clara viabilidad para articular una ejecución integrada y conjunta, permitiendo igualmente obtener nuevos suelos dotacionales públicos.

- Descendiendo, en varias etapas, hacia una menor necesidad de transformación urbanística de la realidad territorial previa, manteniendo un carácter menos consolidado, menos denso y más rural del ámbito, enclave o agrupación. Por tanto una menor o incluso nula generación de plusvalías, y una menor intensidad en la aplicación de técnicas de ejecución urbanística tradicionales (actuaciones urbanizadoras integradas).

Ello debe tener un reflejo en el ajuste de los instrumentos y mecanismos de ordenación y de ejecución. Las diferentes situaciones territoriales pueden demandar criterios de ordenación y formas de ejecución diferentes y novedosas

en ciertos aspectos. En otros casos pueden ser válidas las contenidas en el marco vigente de la LOUA, aunque pueda derivarse algún perfilado en su articulación, bien sea para dotarlas de la precisión suficiente, de forma que no se planteen dudas sobre su campo de utilización y su desarrollo instrumental; o bien para mejorar la eficiencia de los procesos y mecanismos urbanísticos vigentes.

El desarrollo de los niveles, puede precisar ir acompañado con un ajuste en los ámbitos y tipos de clasificación y calificación de suelo, así como de planeamientos de desarrollo admisibles. El planeamiento general es el llamado a definir la admisibilidad y la escala adecuada para abordar la ordenación detallada de estas situaciones territoriales, desde una visión estructural de la totalidad del término municipal. El planeamiento territorial de ámbito subregional debe asumir un nuevo protagonismo sobre esta materia, reconociendo las implicaciones territoriales del fenómeno y la componente de transversalidad supramunicipal que conlleva en muchos casos. Este escalón territorial de planeamiento limitará la discrecionalidad del PGOU, controlando y reconduciendo los límites al reconocimiento e integración de estas ocupaciones y, de una manera positiva, vinculando la integración y ordenación completa de zonas concretas, con independencia de la limitación administrativa del término municipal.

El proyecto de investigación desarrolla con más detalle una aproximación a cinco niveles, desde los que podría abordarse la ordenación-ejecución, exponiendo algunos criterios claves a tener presente para su reconocimiento y avanzando los características y criterios de la ordenación y de la ejecución, así como las singularidades que puedan presentar. De forma sucinta tendríamos:

- Primer nivel: Grado de transformación urbanística a acometer muy elevado. Generación de plusvalía también elevada. Caracterización final del tejido: urbano tradicional, con posibilidad de mayor diversidad funcional y tipológica, y con generación de nuevas centralidades.
- Segundo nivel: Grado de transformación urbanística a acometer elevado. Generación de plusvalía en grado medio. Caracterización final del tejido: urbano tradicional y suburbano en menor medida. Tejido mixto urbano de baja densidad con zonas de centralidad y mayor intensidad, riqueza y diversidad funcional.
- Tercer nivel: Grado de transformación urbanística a acometer medio. Generación de plusvalía escasas y/o puntuales. Caracterización final del tejido: suburbano o urbano de baja densidad en mayor medida. Posibilidad apoyo con ámbitos menores próximos caracterizados en el nivel segundo.
- Cuarto nivel: Grado de transformación urbanística a acometer bajo. Generación de plusvalía nulas o muy puntuales. Caracterización final del tejido: Suelo rural. Suelo no urbanizable de agrupación, conjunto o enclave rural.
- Quinto nivel: Grado de transformación urbanística a acometer muy bajo. Generación de plusvalía nulas o muy bajas. Caracterización final del tejido: Suelo rural. Suelo no urbanizable común de vivienda rural dispersa. En este último nivel entra en consideración la vivienda aislada en suelo no urbanizable que mantiene su carácter eminentemente rural, abordándose su consideración desde los instrumentos urbanísticos.

### ***Flexibilidad en la integración de niveles y ámbitos de planeamiento y gestión.***

El intento de sistematizar ciertos niveles de intervención es siempre a costa de simplificar la enorme diversidad de situaciones reales que nos va a mostrar el territorio. La ordenación estructural del plan general (y sin menoscabo de las determinaciones de ordenación territorial pertinentes, en muchos casos esenciales por el impacto supramunicipal generado) es la apropiada para considerar y decidir sobre los diferentes niveles expuestos, en orden a una correcta integración y a una coherencia territorial global de la ordenación propuesta. Sin embargo, desde la ordenación detallada (sea directa incorporada por el plan general o diferida a un planeamiento específico de desarrollo), y desde la delimitación de ámbitos específicos de gestión o de equidistribución, la lectura y aplicación de los cinco niveles expuesto permite una aplicación más selectiva y, en su caso, segregada. Podrían ser susceptibles de aplicación individualizada o bien integrar ciertos niveles bajo un mismo ámbito de ordenación. Conviene diferenciar su aplicación en ámbitos de ordenación (planeamiento), o exclusivamente de gestión (ejecución), o de equidistribución; siempre acorde a la situación y características del caso concreto que se aborde.

El primer nivel determina que el suelo sea clasificado como Suelo Urbanizable, si bien podría ser razonable articular una categoría específica de Suelo Urbanizable Sectorizado/ Ordenado, tal como suelo urbanizable de Integración de edificación o usos irregulares, o denominación análoga. El planeamiento general delimitaría los Sectores correspondientes. En este caso, la delimitación del Sector tendrá una escala suficiente para garantizar la generación de nuevas centralidades y dotaciones, y en cierta medida nuevos tejidos lucrativos. Ello determina que en el Sector delimitado la

proporción de suelo no transformado (vacíos) tenga mayor peso frente al ya ocupado y parcelado.

La inclusión en el Sector de ámbitos de suelo ocupados y parcelados se justificará por la idoneidad de éstos para asumir la nueva ordenación y para integrarse junto con los nuevos tejidos planeados, que persiguen preferentemente generar ciertas centralidades, más intensidad y diversidad en los usos. El objetivo final es generar piezas urbanas que aproximen un modelo de ciudad de cierta compacidad y mayor diversificación funcional y tipológica. De existir en gran escala ámbitos de suelo transformados y colmatados con mayor intensidad, menos capaces de asumir transformaciones urbanísticas próximas a la nueva urbanización, éstos deberán incluirse en otras delimitaciones por el PGOU para su tratamiento desde las previsiones de los niveles segundo y tercero referidos.

El PGOU establecerá los niveles máximos de densidad en su caso, el máximo de edificabilidad lucrativa total y su desglose en edificabilidad existente e incremento de edificabilidad, diferenciando el incremento residencial si procede, frente al de otros usos. Asimismo establecerá el incremento o porcentaje máximo de nuevas viviendas en relación con las existentes si procede. La ordenación en detalle podrá ser incluida desde el propio PGOU o diferida. Esté último caso exigirá un planeamiento de desarrollo específico: un PPO con especialidades (Plan Parcial de Ordenación e Integración – PPOI, o denominación análoga). Preferente y mayoritariamente el Sector se ejecutará mediante técnicas de gestión y ejecución sistemáticas análogas a las tradicionales en uso. El PPOI podrá delimitar, en su caso, y desde una escala e intensidad nunca mayoritaria en el Sector, ámbitos interiores sujetos a especial ejecución (en los que se

actuará con técnicas de gestión-ejecución análogas a las de los niveles segundo y tercero).

Dentro del ámbito del Sector, el PPOI determinará y delimitará las unidades de equidistribución y gestión que procedan. Preferentemente una única área de reparto sobre los suelos sujetos a mayor transformación (y calculará su aprovechamiento medio con base tanto en el nuevo aprovechamiento generado como en el existente reconocido). Preferentemente el desarrollo será en unidades de ejecución, una o varias, en los suelos no transformados y limítrofes. En suelos ya transformados se posibilita delimitar áreas de incremento de aprovechamiento asistemáticas ligadas a actuaciones de dotación, y zonas excluidas de reparto de aprovechamiento, siempre de menor escala. Todos los suelos participarán en los costes de urbanización, si bien podrá ponderarse un grado de participación mayor sobre los suelos con mayor incremento de aprovechamiento.

Los niveles segundo y tercero, pueden demandar un tratamiento conjunto o independiente, desde el ámbito de la ordenación. Ello en función de las concretas características y escala en la que se encuentre el asentamiento o enclaves irregular (situación territorial, superficies afectadas, nivel de consolidación, escala y localización de los vacíos existentes...). Se parte de la clasificación como Suelo Urbano no Consolidado, pudiendo articularse una categoría específica: SUNC de Integración, regularización o denominación análoga. El PGOU delimitará las Areas de Integración o regularización pertinentes (AI/AR), sujetas a ordenación detallada por el propio PGOU o diferidas mediante un posterior Plan Especial de Integración o regularización (PEI/PER). La escala de las Areas de integración o regularización podrá ser variable, de ámbito reducido o de mayor escala, en función de las características de la



realidad urbano-territorial a abordar. En todo caso y en congruencia con las características de estos dos niveles, la generación de nuevos suelos dotacionales públicos y en cierta medida nuevos tejidos lucrativos será muy limitada en el tercer nivel y mayores en el segundo nivel. Ello determina que el ámbito de integración delimitado en este tercer nivel tenga una muy escasa proporción de suelo no transformado o vacante, frente al ya ocupado y parcelado.

La mayor capacidad para desarrollar y gestionar una ordenación que integre las zonas consolidadas de baja densidad, con nuevos elementos o zonas que generen nuevas centralidades y una mayor intensidad y diversidad de usos, aproxima la intervención urbanística al que se ha reseñado como segundo nivel. Ello siempre dependerá de las características de las concretas características de la realidad territorial que se aborde.

Los ámbitos de cierta escala, que mantengan una baja densidad y una mayor consolidación, presentan como se ha indicado mayor dificultad para asumir una nueva ordenación que genere siquiera ciertas nuevas centralidades o intensificaciones, salvo en elementos más o menos puntuales. Este caso determina con una intervención urbanística que se corresponde más claramente con el tercer nivel reseñado (y sólo singularmente podría tener cabida en segundo nivel).

El PGOU para cada ámbito de integración o regularización, establecerá los niveles máximos de densidad en su caso, el máximo de edificabilidad lucrativa total, teniendo siempre como referencia la edificabilidad existente. Podrá permitir incrementos limitados de edificabilidad, diferenciando el incremento residencial si procede, frente al de otros usos.

Podrá igualmente establecerá un incremento o porcentaje máximo limitado de nuevas viviendas en relación con las existentes si procede.

Ambas situaciones, y especialmente la correspondiente al tercer nivel, pueden justificar igualmente la articulación de la nueva categoría de SUNC de Integración o regularización, de forma que una vez ejecutadas las previsiones de ordenación el ámbito quede clasificado como un especial Suelo Urbano (suelo suburbano, suelo urbano de regularización, semiurbano, de baja densidad, o denominación análoga). Podría ser razonable que la categoría llevara asociada ciertas singularidades en cuanto a los niveles de exigencia y prestación de servicios municipales, acorde igualmente con sus especiales niveles dotacionales o de reserva de vivienda protegida.

Los niveles cuarto y quinto, que mantienen el carácter rural del suelo como resultado final de la ordenación, admiten igualmente una lectura y aplicación diferenciada o integrada, en función de la escala y de las concretas características de la realidad territorial que se aborde, y de forma análoga en este aspecto a lo referidos para los niveles segundo y tercero. Especialmente el último nivel, parte de un tratamiento de la vivienda rural aislada que potencie sus aspectos positivos, en todo caso desde su consideración y mantenimiento global como suelo rústico, y sin dar lugar a núcleo o agrupación. Se trata de valorar la posibilidad de articular la existencia de la vivienda rural aislada dispersa en determinados territorios, de forma que no altere la consideración y naturaleza de SNU (situación de suelo rural). Su potencialidad para garantizar un uso y una residencia más o menos estable en determinadas zonas rústicas, en muchos casos deprimidas y poco habitadas. Se valora su capacidad para aportar dinamismo económico a la zona. El planeamiento

urbanístico (y en su caso desde la planificación territorial de ámbito subregional) sería el llamado a determinar la calificación específica de zonas de suelos no urbanizables compatibles con dicho uso. La ordenación desde el planeamiento puede proponer un mínimo sistema de abastecimiento dotacional primario apoyado en los núcleos o agrupaciones rurales ya existentes, o en ciertos elementos territoriales tales como cruces o zonas de mayor accesibilidad en la red de caminos existentes (cuarto nivel). Los dos últimos niveles pueden apoyarse positivamente, en determinados marcos territoriales, generando ciertas centralidades secundarias e introduciendo mayor diversidad funcional.