

2. 2.

EL ESCENARIO ANDALUZ: MARCO NORMATIVO Y CRITERIOS DE ORDENACIÓN

2.2.1. El marco normativo andaluz en materia de suelo no urbanizable y el tratamiento de las edificaciones irregulares.

La Comunidad de Andalucía se ha venido dotando en estos últimos años de un importante aparato normativo propio y específico para abordar el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable. Se pone de manifiesto la necesidad de potenciar la efectiva y eficiente aplicación de todas las herramientas y capacidades de este marco, pues en un amplio número de situaciones permite alcanzar unos resultados válidos y eficientes. También se aprecia que en una buena medida ello no ha venido ocurriendo así, encontrándose el proceso en muchos municipios estancado (o solo incorporado por el planeamiento general, pero no desarrollado en su ordenación detallada, y tampoco en su ejecución urbanística). El análisis normativo específico llevado a cabo pone de manifiesto que aunque el sistema administrativo urbanístico ha hecho esfuerzos en la lucha contra la indisciplina urbanística, se incrementan las demandas para la búsqueda de una solución de legalización, regularización o, en última instancia, de reconocimiento para situaciones existentes. Sin perjuicio de la necesaria reacción contra la ilegalidad, la Administración tiene la responsabilidad de resolver de manera efectiva y real, el conjunto de enclaves de viviendas irregulares cuando el grado de consolidación es relevante y han transcurrido los plazos de restitución de la legalidad.

El estudio analiza en detalle el régimen general del SNU establecido en la LOUA y las posibilidades que se derivan en esta materia. Se profundiza especialmente en el régimen de la vivienda aislada y su vinculación agraria, así como en el régimen del hábitat rural diseminado (HRD). Se ponen de manifiesto los límites y dificultades para la regularización que derivan del uso, y los límites a la introducción de nuevas infraestructuras en SNU. En esta vía, se exploran las posibilidades del régimen de la autorización de actuaciones de interés público en el SNU y su capacidad para reconducir algunas situaciones existentes de edificaciones irregulares, especialmente adoptando fórmulas de usos turísticos en el medio rural al amparo de la legislación sectorial de aplicación.

Como punto de partida, parece claro que siempre que se dé una situación de imposibilidad legal de adoptar medidas de restauración de la realidad y reposición de la legalidad, el Decreto 2/2012, arbitra una solución de posibilidad de aplicación del régimen AFO, al margen de cuál sea la concreta ubicación de la edificación en suelo no urbanizable. En todo caso, es el supuesto de la edificación aislada la situación territorial y jurídica para el que realmente está pensado el régimen de AFO. Cuestión específica es la de las edificaciones situadas en agrupaciones de edificaciones aisladas que no constituyen asentamientos urbanísticos ni hábitat rural diseminado. Con las cautelas que se indican, el régimen de AFO podría ser el instrumento adecuado para hacer frente a la problemática de pequeños enclaves en SNU, constituidos por una agrupación de edificaciones aisladas en un área de tamaño reducido y con implantación dispersa, sin riesgo de formación de núcleo y con impacto ambiental reducido. En el resto de casos (enclaves que consistan en agrupaciones con incidencia mayor, sin alcanzar la consideración de asentamiento), la solución AFO es un instrumento que se revela

insuficiente para dar esa respuesta integral. De forma análoga se estudia la situación del conjunto de edificaciones que constituyendo asentamiento urbanístico no puedan ser integrables en un nuevo modelo urbanístico.

Se profundiza en el alcance y contenido del régimen de AFO establecido en el Decreto 2/2012. El deber del planeamiento general de abordar la problemática de los asentamientos urbanísticos existentes en SNU, conlleva aplicar soluciones de normalización pero no necesariamente de integración. Se avanzan opciones para aquellos casos de actuaciones irregulares “históricas” (las prescritas al tiempo de la entrada en vigor de la LOUA), en aplicación del marco de la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LOUA. Se estudia la potencialidad de ir más allá de la mera declaración de asimilado a fuera de ordenación (AFO) en estos casos, explorando el alcance de las medidas que los Planes Generales puedan adoptar mediante una modulación especial del específico régimen de fuera de ordenación que incorporen al efecto.

Se aborda la nueva dimensión del medio rural en la política europea y estatal, destacando el marco de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Se aportan ideas dirigidas al establecimiento de nuevas orientaciones a incorporar sobre el régimen de los usos del SNU, siendo manifiesta la necesidad de clarificar el correspondiente a usos del turismo rural en terrenos clasificados como suelo no urbanizable. Se destaca la potencialidad de la habilitación de las actuaciones de rehabilitación en edificaciones existentes que puedan ser consideradas tipologías tradicionales en el medio rural, y finalmente, se explora la nueva consideración de la vinculación de la vivienda al medio rural.

La LOUA ante el fenómeno de la construcción ilegal en suelo no urbanizable.

La LOUA se asienta en los principios generales que han configurado tradicionalmente el Derecho Urbanístico y Territorial español, reforzando la idea de que la ordenación urbanística es una función pública irrenunciable que se ejerce por la comunidad a través de los poderes públicos con la aplicación de la técnica de la planificación. Con una visión de conjunto del territorio, la LOUA considera esencial preservar el suelo no urbanizable de cualquier proceso de transformación, incorporando como criterio el de la inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbanístico. Desde un punto de vista general, el uso de vivienda admitido con carácter ordinario en SNU por la LOUA exige la vinculación al desarrollo de actividades agropecuarias. Así mismo, son usos autorizables con carácter excepcional aquellos no vinculados a la explotación natural del medio rural que sean considerados Actuaciones de Interés Público, siempre que sean compatibles con el régimen de la categoría de SNU (sea o no de especial protección) en el que se encuentren incluidas.

La LOUA se posiciona, claramente, en contra de los procesos descontrolados de construcción ilegal en el SNU consciente de los graves perjuicios que entrañan para el sistema urbano-territorial y ambiental. Por ello, opta por redoblar los mecanismos para prevenir, restituir y sancionar infracciones urbanísticas y, al tiempo, elimina algunas excepciones en materia de autorización de usos en suelo no urbanizable ante el evidente fraude de ley que se estaba produciendo con el marco anterior. No obstante, la LOUA dejaba sin resolver adecuadamente (o al menos de una forma clara e integral) la problemática de las edificaciones construidas sin licencia en SNU, más allá de una simple referencia en la Disposición Adicional

Primera, en la que se determina una situación de fuera de ordenación o asimilada para los casos que hubiese transcurrido los plazos de reacción al momento de entrada en vigor de la ley. No obstante, es verdad, que de diversos preceptos aislados de la LOUA puede deducirse que sancionaba la posibilidad de integración de esas realidades en procesos de revisión del planeamiento.

Subsisten ciertos problemas y dificultades al ponerse de relieve que no se ha logrado erradicar el surgimiento de nuevos enclaves irregulares, y que la reconducción de los asentamientos consolidados preexistentes no se ha abordado de una manera real y efectiva, más allá de algunas propuestas de integración urbanística en planes generales que no se han ejecutado en la práctica (salvo constadas excepciones). En la actualidad, el punto de tensión es mayor porque, habiendo el sistema ha redoblado sus esfuerzos en la lucha contra la indisciplina urbanística, como reacción, se incrementan las demandas para la búsqueda de una solución de legalización, regularización o, en última instancia, de reconocimiento para situaciones existentes. La Administración tiene la responsabilidad de resolver de manera efectiva y real, el conjunto de enclaves de viviendas clandestinas cuando el grado de consolidación es relevante y han transcurrido los plazos de restitución de la legalidad.

El régimen vigente del SNU en la LOUA y las situaciones de las edificaciones irregulares.

Como se ha indicado, del vigente marco andaluz se desprende que el derecho a edificar para un uso residencial de vivienda en SNU, está vinculado a la funcionalidad agropecuaria. Se trata de la vivienda del agricultor o del ganadero

que se ubica dentro de la propia explotación agropecuaria de la que trae su causa. Se articula con cierta claridad que la implantación de la vivienda unifamiliar aislada desvinculada de los fines naturales agropecuarios está prohibida con carácter general en el SNU en Andalucía, siendo ésta una de las principales novedades de la entrada en vigor LOUA. En síntesis, la LOUA admite “la casa del campo”, pero no “la casa en el campo”. La LOUA es ejemplo de aquellas legislaciones autonómicas que prohíben de forma radical la vivienda desvinculada de la actividad agropecuaria, admitiendo exclusivamente alguna excepción en el caso de una categoría específica en el SNU, la relativa al Hábitat Rural Diseminado.

También es de interés destacar que, de la regulación del art.42.1 de la LOUA se deriva que los usos residenciales no pueden ser considerados como actuaciones de interés público a los efectos de su autorización en SNU. Desde un punto de vista teórico, existen posibilidades en el régimen jurídico del SNU vigente de reconducir algunas viviendas irregulares hacia posiciones de admisibilidad manteniendo la clasificación de suelo, a través de esta regulación de actuaciones de interés público. Se trataría de adoptar fórmulas de usos turísticos en el medio rural admitidas en la legislación sectorial de aplicación (son las tipologías de las casas rurales y las viviendas turísticas de alojamiento rural), no obstante, esta opción cuenta en la actualidad con reticencias por parte de la Administración urbanística.

No obstante, la mayoría de las viviendas sin título habilitante (ilegales o irregulares) construidas en el SNU en los últimos 12 años en Andalucía no están vinculadas directamente a los usos agropecuarios. Por ello, éstas y las anteriores construidas en el intervalo de 1975 a 2002 sin licencia, resultan en la actualidad bajo el régimen jurídico

vigente del SNU de difícil legalización, al menos mientras su destino sea el residencial. Las viviendas existentes en SNU construidas antes del 4 de mayo de 1975 se encuentran incorporadas al patrimonio de su titular. En el marco de la LOUA, el Decreto 2/2012 arbitra una solución de posibilidad de aplicación del régimen de asimilado al de fuera de ordenación (AFO) al margen de cuál sea la concreta ubicación de la edificación en suelo no urbanizable, ante esta problemática de la edificación aislada en SNU, construida irregularmente y destinada a uso urbanístico prohibido y sobre la que no exista capacidad de adoptar medidas de restauración de la realidad y reposición de la legalidad. Sobre ello se profundizará más adelante.

Interesa completar la visión del SNU aportando algunas referencias sobre las capacidades residenciales del hábitat rural diseminado (HRD), como categoría específica del SNU articulada por la LOUA. El HRD no es un suelo urbano con menos requisitos de urbanización. Es un asentamiento no urbanístico, propio del medio rural y producto de un proceso histórico, que es merecedor de reconocimiento con la finalidad de preservarlo y posibilitar que su población pueda acceder a un nivel básico de servicios y dotaciones. No pueden considerarse como HRD los enclaves que constituyan asentamientos urbanísticos no integrables, esta necesidad de preservar dichos asentamientos rurales impide que se puedan transformar en asentamiento urbanístico. En sentido inverso, el planeamiento no puede hacer surgir ex novo este tipo de asentamientos tradicionales (no tienen encaje como HRD aquellos asentamientos surgidos en SNU después del 20 de enero de 2003). El marco de la LOUA, desarrollado por el Decreto 2/2012, pretende el mantenimiento del HRD sin posibilidad de crecimiento en su extensión pero sin congelar el interior del propio asentamiento rural, dado que admite la implantación de nuevas edificaciones con

usos diversos. La regulación establecida para el HRD asume las viviendas existentes (aunque se encuentren desvinculadas del uso agrario), y permite la implantación de nuevas viviendas “que estén vinculadas al medio rural”. Los HRD pueden contar con ciertas dotaciones y servicios, a pesar de su consideración como suelo no urbanizable. , si bien su implantación tiene límites en cuanto a su alcance y naturaleza.

También plantea una problemática diferente el caso de las edificaciones situadas en agrupaciones de aisladas que no llegan a constituir asentamientos urbanísticos ni encajan en el supuesto del HRD. las situaciones de agrupaciones de edificaciones aisladas se diferencian de las situaciones (puras) de edificación aislada en que aquéllas pueden adoptar soluciones coordinadas de prestación de servicios. Son muy diversas las situaciones de agrupaciones de edificaciones aisladas que pueden darse en la realidad territorial andaluza, y no son diferenciadas en su régimen jurídico por el Decreto 2/2012, considerándolas todas ellas como un supuesto equivalente o integrado en la situación de “edificación aislada”. En consecuencia, cuando han transcurrido los plazos de reacción de protección de la legalidad, quedarán sujetas a un régimen de AFO (si así lo solicitan los interesados y se cumplen los demás requisitos exigibles). Puede reconocerse que el régimen AFO, además del caso de la edificación aislada (que es la situación territorial y jurídica para el que realmente está pensado), puede ser el instrumento adecuado para hacer frente a la problemática de pequeños enclaves en SNU constituido por una agrupación de edificaciones aisladas en un área de tamaño reducido y con implantación dispersa, en la que no se aprecie riesgo de formación de asentamientos urbanísticos (por tamaño de parcela, distancia entre ellas, y en las que las segregaciones y nuevas edificaciones se ha logrado detener), y siempre que su impacto ambiental sea reducido. En el resto de casos,

de enclaves que consistan en agrupaciones con incidencia mayor (media o alta, y ello, sin alcanzar la consideración de asentamiento), la solución AFO es un instrumento que se revela insuficiente para dar esa respuesta integral.

Finalmente, otra situación diferente es la referida al conjunto de edificaciones que constituyendo asentamientos urbanísticos no puedan ser integrables en el modelo urbanístico previsto. Pueden existir asentamientos urbanísticos que no resulten integrables en un proceso de revisión del planeamiento general, sea por impedirlo la legislación ambiental o por imposibilitarlo la planificación territorial, o bien, porque no existan condiciones infraestructurales viables que faciliten su integración o porque no tengan tamaño suficiente para contar con soluciones infraestructurales específicas viables. Podrán existir en su seno edificaciones cuya situación jurídica individual impida que esas medidas de restablecimiento de la legalidad puedan adoptarse por estar ya caducada la acción para ello. En principio, en estos casos se aplica la regulación establecida en el apartado 4 (y 5) del art.20 del Decreto 2/2012, que dispone la misma solución que para el supuesto de edificaciones aisladas inatacables (y también para agrupaciones de edificaciones aisladas, comentado anteriormente), es decir, la posibilidad de su reconocimiento como AFO. Por tanto, en una agrupación o en un asentamiento urbanístico no integrable, la situación jurídica de las edificaciones no es necesariamente homogénea, pues, existirán edificaciones que pueden acogerse al régimen de AFO, y otras que quedarán a resultas del expediente de protección de la legalidad porque la acción de restitución no está agotada. El alcance del régimen AFO no permite resolver en toda su integridad la incidencia territorial y ambiental que se presenta en este tipo de asentamientos urbanísticos no integrables. Con el actual régimen urbanístico establecido en la LOUA, resulta recomendable

que los asentamientos urbanísticos que no cuenten con impedimentos derivados de la legislación sectorial o de la planificación territorial, deban con carácter prioritario ser reconducidos hacia situaciones de integración, aun en el caso que las conexiones infraestructurales deban ser soluciones ad hoc. En principio, con el actual ordenamiento jurídico, la aplicación del AFO es la única opción que puede adoptarse, salvo que se encuentren en la situación jurídica de la Disposición Adicional Primera.2 de la LOUA, cuestión que se aborda más adelante.

El alcance y contenido del régimen de AFO establecido en el Decreto 2/2012 y la especialidad de edificaciones en enclaves en situación de la DA Primera.2 LOUA.

El régimen de AFO se proyecta sobre una situación de ilegalidad tolerada por la Administración y susceptible de ser asimilada a la situación legal de fuera de ordenación. No obstante, es preciso clarificar que no es una plena aplicación analógica del régimen legal de fuera de ordenación, porque son supuestos con situaciones jurídicas de partida muy diferentes. Para aquellas edificaciones construidas ilegalmente no existen derechos legítimamente patrimonializados que deban ser respetados, por ello, no puede aplicarse directamente aquél régimen legal de fuera de ordenación. De otra parte, no es posible el reconocimiento de la situación de AFO en aquellas edificaciones que se encuentran en curso de procedimientos de protección de legalidad o respecto a las que aún es posible dicha incoación

También es importante destacar que el régimen de asimilable al de fuera de ordenación que dispone el art.34.1.b,

inciso final, de la LOUA (a diferencia de la DA Primera.2), no queda vinculado a que la situación de agotamiento para la adopción de medidas de protección de legalidad hubiese acontecido con anterioridad a la vigencia de la LOUA, sino que es un régimen aplicable para cualquier situación en que haya acontecido dicha prescripción, aun cuando acontezca después de la entrada en vigor de la citada ley. La vigente regulación del art.34.1.b de la LOUA no deroga la Disposición Adicional Primera (ni, por tanto, su apartado 2), que sigue subsistiendo, de modo que para aquellos casos de actuaciones irregulares “históricas” (las prescritas al tiempo de la entrada en vigor de la LOUA), sigue siendo posible que los Planes Generales pueden adoptar una regulación especial sobre su régimen de fuera de ordenación. Este caso está referido a asentamientos o agrupaciones (con riesgo de conversión en asentamientos), que al tiempo de la entrada en vigor de la LOUA (20 de enero de 2003) no podían ser objeto de acciones de protección de legalidad y resulten (ahora) no integrables en el modelo urbanístico adoptado en un proceso de revisión de planeamiento general.

El efecto jurídico que dispone la DA Primera LOUA, es que el PGOU está habilitado para modular el contenido y alcance del régimen “de fuera de ordenación” en esa situación jurídica precisa: la de las edificaciones en agrupaciones o en asentamientos urbanísticos “históricos” no integrables. Este régimen específico de fuera de ordenación de las parcelaciones ilegales “históricas” habilitado por la Disposición Adicional Primera.2 (inciso final) no se encuentra cerrado en esa disposición de la Ley (ni en el Decreto 2/2012), sino que puede ser definible por el PGOU. Ello permite una modulación del régimen de fuera de ordenación, adecuada a las concretas circunstancias. Dicha modulación no significa el plan pueda articular soluciones radicalmente diferentes a la del AFO. La regla general o preferente, es que el régimen

de aplicación a las situaciones históricas a que se refiere esta DA debe ser básicamente coincidente con el régimen ordinario establecido por el art.34.1.b y el Decreto 2/2012 para la situación AFO, con la matización de posibilitar (adicionalmente y de manera excepcional), también las obras de consolidación en aquellos supuestos de edificaciones localizadas en enclaves que no se implanten en terrenos del SNU de especial protección. También, el régimen adicional en estos casos, permite justificar que en determinadas situaciones sus edificaciones puedan acceder a servicios en un régimen más amplio que el establecido con carácter general para el AFO. Ese régimen de acceso de servicios más amplio es adecuado cuando los enclaves presenten un grado de concentración que haga que existan riesgos ciertos para la salubridad, y ello con independencia de la categoría de suelo no urbanizable en que se ubiquen.

Debe tenerse presente que las posibilidades de aplicación de soluciones excepcionales de acometidas a los servicios infraestructurales generales, son de un alcance muy limitado en el régimen ordinario del AFO: se reducirán a supuestos en los que dichas redes estén previamente ya establecidas o bien, a supuestos en los que dicho establecimiento o ampliación deba ejecutarse ex novo (siempre que se trate de la ejecución de redes generales dirigidas principalmente a dotar de servicios a los suelos urbanos y no urbanizables y su trazado necesariamente transcurra por terrenos clasificados como SNU), siendo factible posibilitar dicho enganche o acometida a las edificaciones en situación AFO. La LOUA no impide que determinadas instalaciones y edificaciones que legalmente pueden implantarse en el SNU puedan contar con elementos infraestructurales adecuados a sus necesidades (esta interpretación se ve reforzada por lo dispuesto en el art.9.3 del TRLS08); no obstante, en el régimen general

del SNU, las redes e infraestructuras normalmente autorizables son ciertamente muy limitadas.

Por el contrario, cuando estos enclaves históricos en situación de DA Primera.2 de la LOUA, se localizan en zonas de alto riesgo declarado por razón de inundabilidad (u otras causas naturales) debe considerarse que la habilitación que dicha disposición hace al PGOU para modular el régimen de fuera de ordenación, puede hacer que deba establecerse un régimen más restringido que el que se deriva de la situación AFO; pues en estos casos, debería establecerse un régimen análogo de fuera de ordenación de incompatibilidad total, imposibilitando el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones para ser utilizada.

La nueva visión del medio rural. La posibilidad de una relectura del marco regulador de Andalucía sobre el SNU.

La Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR) es una manifestación del cambio de perspectiva en la consideración del medio rural. Es el primer intento de implantar una política de desarrollo rural desde un enfoque integral, incorporando de modo necesario el componente territorial. La Ley tiene por objeto “alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales.”. Supone el reconocimiento del desarrollo rural como política de Estado en el que juega un papel fundamental lograr un mayor equilibrio y sostenibilidad en las relaciones urbano-rurales. Su Exposición de Motivos declara que “toda política rural debe buscar el

logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible”.

El turismo rural se convierte en una oportunidad para mejorar las economías rurales, tanto de ámbitos desarrollados como de los que están en vías de desarrollo, pudiendo coadyuvar a la conservación y creación de empleo, a preservar los paisajes y la naturaleza, mantener tradiciones y producciones artesanales, apoyar las explotaciones agrarias a las que aporta nuevos ingresos, etc. Conjuntamente con estas actividades complementarias, no puede negarse otras tendencias que están surgiendo en algunos países europeos en lo concerniente a demanda de primera residencia en el medio rural y que están cambiando los saldos migratorios en este medio pasando a ser positivos en la última década. También el fomento de la rehabilitación y la puesta en valor del patrimonio histórico, son campos a fomentar en el SNU.

En última instancia, el debate territorial y urbanístico en el suelo no urbanizable se sitúa en la actualidad ante el siguiente dilema: la preservación del suelo rural desde un posicionamiento demasiado restrictivo puede hacer que el suelo no urbanizable sea un territorio en desuso (con abandono de cultivos y de las labores de mantenimiento, provocando, en última instancia, el desplazamiento de la población ante la falta de perspectivas de empleo); en cambio, una visión desarrollista del medio rural puede hacer provocar su definitiva transformación.

Consideraciones y nuevas orientaciones en el marco de la legislación andaluza sobre el régimen de los usos del SNU.

En primer lugar debe incidirse de nuevo en la necesidad de clarificar el régimen de usos del turismo rural en terrenos clasificados como SNU y potenciar las actuaciones de rehabilitación en edificaciones existentes que puedan ser consideradas tipologías tradicionales en el medio rural.

Sin duda, la cuestión más candente es la nueva consideración de la vinculación de la vivienda al medio rural. La nueva perspectiva del medio rural en la legislación estatal y en las políticas europeas, podría abrir la posibilidad de admitir la nueva edificación (y no sólo la rehabilitación) con destino a vivienda desvinculada. Debe asegurarse su condición de aislada y localizarse en terrenos no sujetos a ninguna especial protección por consideraciones ambientales. Puede además ir vinculado a concretas actuaciones que contribuyan de forma real y efectiva al desarrollo del medio rural. La opción se justifica como articulación válida para aportar un dinamismo económico a comarcas del interior y, al tiempo, como medida de fomento para que se puedan activar en esas fincas (generalmente en desuso) las labores de mantenimiento de los recursos ambientales e, incluso, la recuperación de su explotación agropecuaria, al menos parcialmente. En su caso, debe asegurarse la efectiva realización de las actuaciones complementarias (en términos de condición) para la autorización del uso residencial en SNU. Lo trascendente no es ya que la vivienda deba estar vinculada necesariamente al uso agropecuario, lo importante es que la vivienda en SNU pueda contribuir al mantenimiento de los valores ambientales del medio rural.

2.2.2. La integración urbana de enclaves surgidos en suelo no urbanizable. Criterios de ordenación e instrumentación urbanística.

El apartado profundiza en los criterios de ordenación y en las opciones de instrumentación urbanística. Se avanza en las consideraciones y estrategias que deben sustentar las propuestas de integración o regularización de estas realidades. Se considera que los mecanismos e instrumentación articulados en Andalucía para la integración de los asentamientos y enclaves tienen un suficiente grado de precisión y de validez para abordar la ordenación desde las previsiones estructurales de los planes generales. Pudiendo estar necesitados de una mayor concreción y desarrollo en lo que hace a los instrumentos que los ordenen en detalle (planes de desarrollo, en su caso), y a los instrumentos de gestión y de ejecución de los ámbitos.

Se destaca la importancia y trascendencia de la decisión justificada de ordenación que evalúe la integrabilidad o no de los enclaves. Sin perjuicio del peso de parámetros o valores de mayor objetividad (densidad, tamaño, distancias...), la decisión última del plan general sobre dicha integrabilidad debe tener presente otros elementos y valores en el marco de la concreta realidad territorial, y del específico modelo urbanístico-territorial adoptado por el plan. Por tanto es una decisión final no reglada, que conserva un esencial margen de discrecionalidad en el seno del planeamiento. La correcta justificación de la decisión adoptada y su control, es la garantía frente a posibles posturas irresponsables que no aborden o que obvien la problemática. La regularización urbanística de las edificaciones irregulares es una facultad de la Administración que debe ser ejercitada justificadamente. También se destaca la necesidad de acometer las

regularizaciones siguiendo una secuencia temporal justa, siendo preferente el desarrollo completo de lo ya ordenado estructuralmente, frente a la incorporación de nuevas regularizaciones.

La ordenación detallada o pormenorizada de los asentamientos integrables debe tener en consideración una serie de criterios y estrategias de ordenación que, avalados por serias reflexiones disciplinares, persiguen una correcta integración urbana y ambiental. El estudio incorpora con detalle criterios generales para la normalización de asentamientos irregulares y recomendaciones para promover la integración urbana y territorial de los mismos, tanto en cuestiones propias de ordenación como en lo que hace a la instrumentación urbanística. Para ello se tienen presente los condicionantes de integración urbano-territorial, así como los condicionantes ambientales, los de la ordenación territorial o los derivados de marcos sectoriales.

En este camino, parece razonable que la integración deba realizarse asegurando unas dosis de calidad final análoga a la de cualquier zona urbana, aun cuando puedan establecerse ciertas particularidades en función de la caracterización e intensidad de los usos. También debe abordarse la minimización de las externalidades negativas que los enclaves puedan proyectar hacia el conjunto de la ciudad (baja densidad, predominio de la vivienda unifamiliar, tejidos monofuncionales, etc). Son criterios fundamentales en estos procesos, el que la ordenación propuesta dé respuesta a una movilidad sostenible, apueste por generar nuevas centralidades periféricas e incorpore el espacio libre como elemento matriz del diseño. Se destaca la fuerza del vacío territorial como argumento reparador de la problemática inducida por las urbanizaciones irregulares. Es preciso abordar el desarrollo de conceptos igualmente claves para la

ordenación propuesta, tales como la compacidad urbana, la densificación cualificada, la reformulación tipológica (diversificación e hibridación funcional, ampliando la oferta residencial e introduciendo equipamientos y servicios a modo de nutrientes) y las referidas centralidades suburbanas.

Desde la premisa de una intervención integral, se desarrolla en detalle una instrumentación urbanística mediante las denominadas áreas de regularización de integración urbana y ambiental (ARG), apoyadas igualmente en actuaciones integradas de revitalización en el entorno de áreas de regularización. En todo caso es esencial garantizar un cumplimiento estricto de los deberes urbanísticos correspondiente, en respuesta a un principio básico de equidad.

Aproximación a los criterios de ordenación e instrumentación urbanística para la integración urbana de enclaves. El objetivo de la integración urbanística de asentamientos irregulares. Justificación y exigencias.

El planeamiento urbanístico de un municipio caracterizado por la presencia de enclaves surgidos en SNU que se entienden integrables en la estructura urbana, debe asumir su normalización como uno de sus objetivos territoriales sustantivos. La solución de este grave problema territorial, ambiental y social representa en sí mismo un asunto de interés general para el municipio y, en no pocos casos, con incidencia supramunicipal indudable. Los fundamentos para poder asumir y aplicar una directriz de la normalización de los enclaves de edificaciones irregulares derivan del nuevo marco territorial, urbanístico y ambiental vigente en Andalucía. Pueden destacarse los siguientes:

- La regularización urbanística de las edificaciones clandestinas es una facultad de la Administración que debe ser ejercitada justificadamente. Ya referido en apartados anteriores, del análisis del marco normativo vigente en Andalucía, se deriva que no existe obligatoriedad legal que exija que un nuevo planeamiento general tenga que proceder a la integración de los asentamientos construidos irregularmente en SNU, aun cuando puede, de modo motivado, posibilitarlo. Es preciso abordar la reflexión sobre la legitimidad antes de adoptar la decisión habilitadora de la regularización.

- Se justifica la normalización de las actuaciones irregulares cuando éstas adquieren una escala o relevancia generadora de conflictos ambientales o/y sociales; en definitiva cuando constituyan de hecho núcleos de población, o cuando amenazan con su formación.

- El procedimiento adecuado para posibilitar la integración y habilitar la regularización de las edificaciones irregulares localizadas en asentamientos irregulares es su incorporación en un proceso de revisión del planeamiento general.

- En síntesis, la voluntad que debe presidir la formulación de todo planeamiento general que se vea afectado por esta problemática territorial debe ser ofrecer un marco de legitimación tanto para la integración-normalización de las edificaciones irregulares construidas con anterioridad, cuando las mismas representan un problema social, ambiental y territorial; como para habilitar al Ayuntamiento para el ejercicio de la potestad de disciplina, tal como exige la legalidad y la nueva conciencia social que empieza a asumir los ataques a la ordenación del territorio como constitutivos de infracciones, y en algunos casos, de delitos.

- Exigencias derivadas de criterios planificadores establecidos en la LOUA. Una de las finalidades principales de todo Plan General (según el art.9 de la LOUA) es establecer un nuevo modelo territorial que busque aquellas soluciones de ordenación que favorezcan la mejora de la calidad urbana y ambiental de las zonas consolidadas y áreas degradadas. El objetivo de la normalización permite la reconducción e integración urbanística de aquellas asentamientos irregulares en los que se asienta una parte de edificaciones destinadas a primera residencia. Por ello, son zonas que puedan quedar incorporadas a un proceso de transformación urbanística homologado, de forma que puedan acceder a servicios públicos esenciales, eliminar los impactos ambientales que vienen originando y dotarlos del nivel dotacional adaptado a las necesidades de estos ámbitos.

- Exigencias derivadas de criterios territoriales establecidos en el POT y el mandato de integración de los asentamientos irregulares establecido en la planificación subregional. Tras el análisis oportuno en el proyecto de investigación, puede concluirse que la problemática de los asentamientos irregulares surgidos en el SNU no ha sido adecuadamente integrada en las determinaciones, criterios, directrices y recomendaciones de ordenación establecidos por la planificación subregional desarrollada hasta la fecha. Muchos documentos solo llegan a su simple detección y, a lo sumo, a establecer una declaración de intenciones sobre la necesidad de reconducir el proceso.

- La normalización es una responsabilidad de la Administración. El acercamiento del planeamiento general a esta compleja realidad y a la tensión que ésta crea, con

la voluntad de corregir o dirigir esa realidad por los caminos del interés social general, debe constituirse en un objetivo prioritario. Se trata de revisar el planeamiento urbanístico anterior para afrontar esta compleja realidad formulando propuestas de ordenación urbanística y de gestión adecuadas que permiten encauzar estas realidades surgidas al margen del planeamiento hacia posiciones aceptables e integrables en la nueva estructura y modelo territorial adoptado.

Criterios generales en la normalización de asentamientos irregulares. La decisión de regularización y la capacidad de integración en la nueva estructura general adoptada para el territorio.

El objetivo de la normalización debe ser adoptado por el planeamiento general como una directriz que sólo puede materializarse en forma de propuesta de regularización (a través de la integración) cuando resultan circunstancias objetivas que, conforme a la legislación de la ordenación urbanística y territorial, así lo precisen y, al tiempo, no entre en conflicto con la presencia de otros valores e intereses públicos que merezcan especial protección, exigiendo la adopción de otras propuestas incompatibles con la regularización. En este último caso, como se ha expresado, el objetivo de la normalización adquirirá la forma de preservación de los valores ambientales y territoriales impuestos por la legislación específica sectorial o la planificación territorial.

Igualmente, el planeamiento general tampoco puede proponer la regularización aquellas zonas en las que a pesar de existir edificaciones, las mismas se localizan en ámbitos que

cuentan con dificultades de integración con la nueva estructura territorial propuesta, especialmente en su conexión con las nuevas redes infraestructurales, por impedirlo así la propia legislación urbanística. La toma de decisiones deber ser conforme con la legislación sectorial, congruente con la planificación territorial y, evidentemente, coherente con los principios y objetivos establecidos por la propia legislación urbanística a los planes generales. En la medida que un Plan General no cumpla con estos requerimientos, sería un planeamiento con graves defectos sustantivos que impedirían su aprobación.

A continuación se avanzan los principales condicionantes a tener presente:

- Condicionantes de integración urbana-territorial. La asunción por el nuevo PGOU de asentamientos irregulares del SNU supone, de facto, la definición de “nuevos desarrollos urbanísticos” en el territorio municipal. En aplicación de los criterios del artículo 9 de la LOUA, el Plan General debe asegurar su integración con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión, mejorando y completando su ordenación estructural. Ello conlleva igualmente que cualquier propuesta de reconocimiento de un área de nuevo crecimiento debe tener asegurada su capacidad de conexión a las redes de infraestructuras generales propuestas por el Plan.

- Condicionantes ambientales. Igualmente, en aplicación de los artículos 9 y 46 de la LOUA, no puede promoverse por parte de un planeamiento general la regularización de aquellos asentamientos que:

- Se localicen en terrenos de dominio público natural inalterables.
 - Se localicen en áreas que, conforme a la legislación ambiental, constituyen espacios protegidos.
 - Puedan atentar a la protección y el tratamiento adecuado del litoral de acuerdo con sus características y valores.
 - Impidan preservar del proceso de urbanización los suelos colindantes con el dominio público natural precisos para asegurar su integridad.
 - Localizados en terrenos, que conforme al Estudio de Impacto Ambiental y otros estudios específicos del propio Plan, concurren en ellos valores naturales, históricos, culturales, paisajísticos, o cualesquiera otros que merezcan ser tutelados.
 - Localizados en áreas en las que se hagan presentes riesgos naturales o derivados de usos o actividades cuya actualización deba ser prevenida y aquellos donde se localicen infraestructuras o equipamientos cuya funcionalidad deba ser asegurada.
- Condicionantes de la planificación territorial. De igual modo, no puede proponerse la regularización de asentamientos localizados en terrenos que conforme a las directrices de ordenación de los Planes Territoriales deben quedar excluidos de procesos de transformación. Las determinaciones de los Planes Territoriales prevalecen y vinculan al Plan General en los términos de la LOTA¹⁸.

¹⁸ Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

- Otros condicionantes derivados de la legislación sectorial. La LOUA obliga a clasificar como suelo no urbanizable a aquellos terrenos que resulten necesarios para mantener la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras y servicios de interés general. Este condicionante es preciso relacionarlo con las diversas legislaciones sectoriales sobre los servicios públicos. En especial cuando la mayor parte del ámbito se encuentre afectado por limitaciones derivadas de dicha legislación sectorial, que protege la integridad y funcionalidad de los servicios públicos, en concreto, aquellos que constituyen infraestructuras del dominio público.

- La garantía de la cualificación dotacional y funcional de las áreas objeto de regularización. La incorporación de asentamientos urbanísticos a la ciudad que cumplan los anteriores condicionantes señalados, mediante propuestas de clasificación urbanística adecuadas (suelo urbano o urbanizable), debe realizarse asegurando unas dosis de calidad equivalente a otras zonas urbanas, aun cuando puedan establecerse particularidades en función de la caracterización e intensidad de usos. En consecuencia:

- Deben incorporar, una proporción de vivienda social ajustada a la capacidad de crecimiento real interior (nuevas viviendas) y en atención a las densidades establecidas.
- La ordenación debe garantizar la correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y servicios públicos previstos, sin perjuicio de atemperar las exigencias dotacionales ordinarias del artículo 17 de la LOUA en atención al grado de consolidación del ámbito.
- Se deberá incidir en una correcta distribución espacial de los equipamientos y servicios, especialmente los de proximidad; es decir aquellos llamados a dar cobertura

a las necesidades cotidianas de los habitantes de estos asentamientos.

- Se instrumentarán las acciones precisas para reducir los condicionantes de movilidad obligada que caracteriza a la población asentada en la áreas periurbanas, apostando por la implementación de funciones no residenciales (comercio de proximidad principalmente).

- Todo ello, sin menoscabo de la aplicación de los principios generales del derecho urbanístico y, por tanto, sin exoneración de deberes urbanísticos. Además, la regularización no puede ser una simple determinación en el planeamiento no participada. Es muy conveniente que venga asumida por la mayoría de los interesados, y al tiempo, aceptada por estos con todas sus implicaciones (obligaciones legales), tal como reconoce la Exposición de Motivos del Decreto 2/2012.

La integración urbana y territorial de los asentamientos irregulares: El modelo de ciudad y la Ordenación Estructural de asentamientos.

Es sabido que estos procesos generan una urbanización de baja densidad, donde se reproducen los problemas característicos de esta tipología de formaciones pseudourbanas: fragmentación territorial, predominio de la vivienda unifamiliar aislada generando un paisaje homogéneo y anónimo de poca legibilidad, ausencia de dotaciones y espacios libres, monofuncionalismo con la práctica inexistencia de usos y actividades no residenciales, problemática medioambiental causada por la precariedad infraestructural. Todo ello conforma un escenario territorial con una acusada sintomatología carencial que, además, se muestra

cautivo de las zonas centrales de la ciudad a las que se acude en automóvil privado para proveerse de los servicios básicos. Las urbanizaciones de baja densidad no sólo consumen suelo de manera directa, sino que inducen a un modelo indirecto de mayor consumo de suelo a través de las infraestructuras que demandan para su desarrollo y, a su vez, se potencia la aparición de sectores alejados de la ciudad, pero dependientes de los servicios básicos ofrecidos por ésta, incrementando el uso del vehículo privado.

Para la integración no basta con acometer la cualificación individualizada de cada uno de los asentamientos irregulares sino que es preciso implementar medidas tendentes a garantizar la reversión o, al menos, la minimización de las externalidades negativas que su caracterización proyecta hacia el conjunto de la ciudad. Por ello debe promoverse la localización de funciones no residenciales en posiciones cercanas, así como el ejercicio de una “densificación cualificada” de determinados puntos del territorio como argumento de reequilibrio funcional y diversificación tipológica. Esta apuesta por la proximidad funcional y las microcentralidades selectivamente distribuidas, es un objetivo de ordenación protagonista en el modelo de ciudad a prever en el planeamiento general.

Reducir estas externalidades negativas como condición básica para lograr una integración eficaz de los asentamientos irregulares en el modelo de ciudad debe constituirse, por tanto, en la principal apuesta del planeamiento general. Esta apuesta se fundamenta en tres argumentos de construcción de ciudad que se entienden fundamentales: La Movilidad Sostenible (reduciendo el cautiverio que ejerce el automóvil privado), las Centralidades Periféricas (configuradas en Nodos y Ejes) y la incorporación del espacio libre como elemento matriz del diseño (conformando una red continua

que articule el medio urbano con la infraestructura Verde del Territorio).

La aplicación de estos principios de ordenación debe alumbrar nuevos patrones estructurales en la definición de un modelo de ciudad diversificado y polinuclear, que mitigue la fragmentación provocada por la excesiva dispersión y desarticulación urbana causada por los asentamientos irregulares. Se trata de promover su integración racional a través de la instrumentación de una estrategia combinada de identificación de “puntos fuertes” en el territorio y “difusión selectiva” de funciones cualificadoras (servicios terciarios de proximidad, dotaciones, espacios libres y vivienda protegida) asociada a ejes de centralidad, que construya una malla territorial equilibrada, isoaccesible, intermodal, respetuosa con la red ambiental y depositaria de funciones, usos y actividades sobre las que gravita el reequilibrio funcional y la revitalización del tejido urbano de la suburbanización. La densidad de esta malla debe procurar que cualquier punto de esta periferia irregular no se encuentre distanciado de un área de centralidad urbana más de 500-1.000 metros, facilitando la concreción territorial del principio de proximidad funcional como complemento imprescindible para el desarrollo de políticas de movilidad sostenible. Pueden avanzarse cuatro criterios básicos sobre los que sustentar la definición del modelo territorial afectado por la suburbanización irregular:

- 1.** Definir una nueva jerarquización de la estructura viaria heredada, alterando el carácter y funcionalidad de sus elementos en aplicación de principios de movilidad sostenible, lo que permitirá otorgar protagonismo al espacio público como axioma estructurante del proyecto de ciudad.

2. Proyectar una red ambiental entendida como sistema articulado. Se otorga un rol protagonista a las estructuras lineales (parques, plataformas verdes e itinerarios cívicos y de accesibilidad), que garanticen la conectividad entre los grandes parques urbanos y/o áreas naturales relevantes y se prolonguen a través de la red viapecuaria, con el medio rural. Desde la perspectiva de la ecología se considera indispensable la continuidad de los sistemas de la matriz ambiental. La malla ambiental y las movilidades lentas -peatones, bicicletas- pueden ayudarnos a hibridar el medio urbano con la matriz ecológica territorial. La continuidad ecológica, la urbana y la territorial deberían estar en el origen de todas las nuevas decisiones que tomemos. Los caminantes, los ciclistas, el transporte público, el agua y la vida deben fluir por el territorio y componen una de las mejores estrategias para todo nuevo plan general.

3. El sistema dotacional debe enriquecerse con la introducción de una nueva categoría híbrida que integre una oferta de equipamientos públicos de diverso rango, en función de su localización en la estructura urbana, con aparcamientos públicos de rotación. Podrían denominarse Equipamientos para la Movilidad Sostenible, con el fin último y claro de mitigar el cautiverio que en la actualidad ejerce el automóvil privado en los desplazamientos urbanos. Ello posibilitará recuperar la cultura del espacio público como soporte de funciones de relación y convivencia en unos elementos, las arterias viarias, habitualmente proyectadas como soporte de flujos de tráfico; e identificar una red de itinerarios cívicos y de accesibilidad concebidos como condensadores de funciones de centralidad periférica, posibilitando territorializar principios de proximidad funcional que aporten dosis de compacidad urbana en la dispersión existente.

4. Esta nueva caracterización de los elementos estructurales procura el afloramiento de nuevas oportunidades de intervención urbanística sobre determinados vacíos territoriales que van a asumir funciones estratégicas de centralidad. Acumuladores urbanos multifuncionales, espacios representativos dotados de singularidades escénicas, espaciales y tipológicas que están llamados a proporcionar legibilidad a un territorio difuso caracterizado actualmente por su condición anómica. En definitiva, se propone reconocer la fuerza del vacío territorial como argumento reparador de la problemática inducida por las urbanizaciones del SNU.

En desarrollo de esta estrategia se propondrá la configuración de una red de nuevas centralidades urbanas multiescalar, selectivamente localizadas dentro de esta periferia suburbana, cuya posición debe vincularse al trazado de los principales itinerarios cívicos y de accesibilidad definidos en la ordenación estructural del planeamiento general. Estas centralidades son los escenarios donde se ejemplifica con mayor claridad esa doble condición de la “compacidad” que va a caracterizar el modelo territorial a proponer. Junto al ensanche ortodoxo que promueve la extensión en continuidad de la ciudad existente nos encontramos con estos hiatos que ha ido definiendo de manera espontánea la ocupación irregular, fragmentos territoriales donde procurar un ejercicio de sutura, de “coagulación urbana”, que contenga la difusión de la baja densidad. He aquí una doble condición del principio de compacidad urbana: “compacidad por extensión continua de la ciudad formal” y “compacidad por coagulación selectiva de la ciudad suburbana irregular”.

La ordenación pormenorizada de los ámbitos integrales: proyecto urbano y asentamientos irregulares.

El objetivo principal de esta escala es la escenificación de nuevos criterios de producción de espacios residenciales con la finalidad de que cada área de regularización identificada, cada ejercicio de densificación cualificada planteado, cada centralidad periférica seleccionada, no sea un barrio más añadido a la mancha urbana sino una propuesta de complejidad de la ciudad existente. Configurar una red de hábitats residenciales integrados. Es decir, un modelo de microciudad colaborativa con la ciudad existente.

Siguiendo a Francesc Muñoz, pueden sugerirse cuatro estrategias para diseñar intervenciones urbanas adaptadas a las características, necesidades y potencialidades que pueden representar los tejidos residenciales de baja densidad:

- 1.** Densificación cualificada, aprovechando los potenciales de compleción de estas urbanizaciones (existencia de suelos vacantes) ,al objeto de generar ambientes urbanos más diversos y cohesionados. No se trata, simplemente, de incrementar el volumen edificado.
- 2.** Reformulación tipológica, promoviendo la introducción de nuevas tipologías edificatorias, no solamente residenciales, que fundamente una transformación de la configuración urbana de estos tejidos residenciales, caracterizados por la excesiva homogeneidad y anomia.
- 3.** Centralidades suburbanas, añadiendo actividades que permitan la emergencia de centralidades de proximidad (microcentralidades) que contribuyan a aumentar

la diversidad y complejidad urbanas en la escala local, facilitando al tiempo la integración de unos barrios funcionalmente autistas.

- 4.** Intervención integral, incorporando a la reflexión proyectual cuestiones transversales como la movilidad y la accesibilidad, el paisaje urbano y territorial o la tipología de espacio público adecuada a este tipo de ciudad.

El desarrollo de estas estrategias busca obtener un espacio urbano residencial más complejo y diversificado sin que ello suponga la reproducción de los modelos urbanos del ensanche ortodoxo adherido a la ciudad central. El objetivo, según Francesc Muñoz es “incrementar la profundidad del espacio urbano de la suburbanización”. Se trata de un concepto alternativo a los tradicionales de densidad e intensidad que se fundamenta en la “atractividad del espacio colectivo” capaz de crear “significados compartidos” en estos asentamientos.

En conclusión, el principio básico de intervención en estos emplazamientos debe ser transformar este espacio residencial periférico monofuncional, monotipológico y segregado, en un barrio residencial funcional y socialmente diversificado, mediante una oferta tipomorfológica residencial variada que contemple viviendas asequibles para un estrato poblacional más amplio, promoviendo su “densificación cualificada”, entendida no tanto como acumulación de usos sino desde la variedad de los usos a implantar. Ello va a fomentar una “intrusión cualificada de nuevos signos urbanos” en la homogeneidad de este espacio. Con ello, se recuperan características propias lo urbano profundizando en el desarrollo de los principios del modelo de ciudad compacta, diversificada y polinuclear.

A modo de recapitulación de las directrices y estrategias antes expuestas, podemos destacar:

1. La movilidad sostenible. Este criterio implica reducir al máximo la entrada de vehículos al barrio residencial. Para ello hay que evitar, siempre que sea posible el tráfico de travesía o de penetración proveniente del exterior, pero sobre todo hay que reducir al máximo el tráfico motorizado que tiene como origen y destino la misma ciudad. Exige incidir sobre la conectividad con el entorno (urbano y rural), proyectando puntos de intercambio modal y asegurando continuidad del espacio público urbano en la infraestructura verde del territorio (caminería rural, cursos de agua, etc.). La conectividad interior en el barrio residencial que pivote sobre la creación de secuencias urbanas significantes, itinerarios cívicos que articulen centralidades, equipamientos y espacios públicos referenciales. El apoyo en la organización urbana denominada la “supermanzana” que permitirá reinventar el espacio público. El objetivo es recluir el tráfico de paso a determinados elementos de la red viaria, liberando una parte importante del espacio urbano del asentamiento del automóvil privado. Este “territorio defensivo” del espacio público multifuncional, cívico y ciudadano se denomina la supermanzana. La liberación proyectual que opera gracias a ella tiene diversas dimensiones: funcional, morfológica, paisajística y tipológica. Finalmente, implementar medidas que produzcan la transferencia de plazas de aparcamiento desde el espacio público hacia formas de estacionamiento fuera de la calzada.

2. Una nueva conceptualización del espacio público. Favorecer un uso intensivo, y temporalmente prolongado, del espacio urbano. Proporcionar claves de significación urbana que otorguen personalidad propia al barrio residencial, atributo vital para el enraizamiento del residente y

su metamorfosis de “territoriente” en ciudadano. Para ello habrá que combinar acertadamente la destreza proyectual de un espacio público significativo y referencial, donde la componente paisajístico-natural va a asumir un protagonismo indudable; con piezas de proximidad alojadas en la cercanía de las unidades residenciales que construyen una oferta básica para el desenvolvimiento de las funciones de ocio, esparcimiento y relación de los grupos de edad con una presencia más continua en el barrio (población infantil y mayores).

3. Implementar una oferta adecuada de equipamientos y servicios a modo de nutrición funcional. Se debe facilitar la vida cotidiana (sostenibilidad funcional) disminuyendo las distancias, integrando otras actividades (comercio, servicios, equipamientos), haciendo atractivo y accesible el espacio público.

4. Ampliar la oferta residencial mediante la diversificación tipológica y la hibridación funcional. Puede experimentarse con la introducción de tipos de viviendas adaptadas a los nuevos requerimientos habitacionales demandados por otros colectivos (vivienda protegida, residencias para la comunidad universitaria, oferta orientada a colectivos específicos, ampliación de los tipos familiares mediante la ideación de programas residenciales diversificados, etc), que certifiquen el atributo de la sociodiversidad al que antes hemos hecho referencia. Para ello, la densificación selectiva de determinados suelos vacantes y su intensificación cualificada que deviene en la inserción de tipologías de vivienda colectiva parecen criterios ineludibles. Estos modelos urbanos se sustentan en una nueva unidad de organización urbana, el conjunto residencial mixto (mixed development), que no responde a una forma

urbana concreta; remite a la idea de cierre, a la definición de un lugar, de un espacio urbano capaz de proporcionar identidad comunitaria, legible y apropiable por parte de la población residente. Puede añadirse la introducción de nuevos prototipos edilicios apoyados en la hibridación de funciones en contenedores complejos, evitando con ello acudir a la zonificación como único recurso para infiltrar actividades terciarias, dotacionales y de servicios complementarios a la vivienda. De esta forma se garantizaría la proximidad de estos usos a las unidades residenciales y se posibilitaría la proyectación de microcentralidades configuradas en nodos y/o ejes e itinerarios cívicos.

Asentamientos Irregulares e Instrumentación Urbanística.

- La clasificación como suelo urbano no consolidado para los asentamientos irregulares como opción prioritaria. En este sentido, dos alternativas se plantean: de una parte su clasificación como suelo urbano; de otra, su clasificación como suelo urbanizable. La decisión se hace depender del grado de consolidación por la edificación y urbanización que presenten, y valorando su capacidad de integración en la malla o estructura urbana. Todo ello de conformidad con el artículo 45.1 y 47 de la LOUA. El criterio más común de clasificación que se propone para los asentamientos irregulares que resulten integrables en el nuevo modelo urbano-territorial, es su adscripción al suelo urbano en la categoría de no consolidado. Destacamos sucintamente los siguientes motivos:

1. Por regla general cuentan con un grado de consolidación muy elevado, por encima del nivel de los 2/3 de las parcelas aptas para la edificación según la nueva ordenación que se propone, cumpliendo así el requisito del artículo 45.1 de la

LOUA, al tiempo que se localizan en ámbitos en los que no existe limitación derivada de la especial protección del suelo.

2. Deben adscribirse a la categoría de no consolidación por la urbanización, conforme al art.45.2 de la LOUA por la inexistencia de un nivel infraestructural y dotacional adecuado para los usos e intensidades urbanas posibilitados por el Planeamiento General. Es cierto que algunos de estos ámbitos pueden contar con una cierta dotación infraestructural, pero la misma es insuficiente (incluso para las actuales edificaciones, y con una desproporción manifiesta para los nuevos usos e intensidades que se proponen). Además la precaria infraestructura existente no es completa, pues no suelen contar con algunos elementos sustantivos, como es el caso del saneamiento. Por último, las dotaciones de espacios libres y equipamientos, suelen ser muy insuficientes.

3. La categoría de suelo urbano no consolidado permite la aplicación de una gestión urbanística con más alternativas, no reduciéndose la actividad de ejecución a la exclusiva delimitación de unidades de ejecución. El artículo 55 de la LOUA, diferencia dos regímenes diferentes en función de si se prevé delimitación de unidad de ejecución o no. Ante las dificultades de una gestión sistemática en estos ámbitos, en los que se presenta un gran fraccionamiento de la propiedad y con la edificación ya consumada, es posible arbitrar mecanismos de gestión más simples como puede ser la aplicación de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos combinadas con la exigibilidad de cuotas de urbanización.

4. Permite adaptar el nivel de dotaciones a las características de la actuación; la LOUA admite la exención parcial

de las reservas dotacionales ordinarias del artículo 17 con mayor facilidad en los sectores de suelo urbano no consolidado o incluso en otros ámbitos, como serían los de las áreas de reforma interior (y en este caso, se asimilan las áreas de suelo urbano no consolidado con objetivos de regularización, pues se pretende incorporar equipamientos y la mejora de la urbanización).

5. En estos casos, la reserva de vivienda protegida, únicamente sería exigible sobre la superficie edificable no materializada. Incluso puede ser objeto de exención cuando la densidad no alcanza las 15 viviendas por hectárea y, al tiempo, presenta una tipología (vivienda unifamiliar aislada) de difícil asunción para la promoción de viviendas protegidas.

Debe ponerse de manifiesto que la inclusión de suelos ocupados y suelos vacantes en unidades de ordenación y gestión unitarias dificulta enormemente el proceso de ejecución urbanística de la integración urbana de los asentamientos irregulares. Por ello, es oportuno deslindar, por un lado, los asentamientos a regularizar, ciñéndose la delimitación del ámbito al espacio sustancialmente ocupado con edificación y, por otro, vacíos geográficos resultantes de la fragmentación territorial ocasionada por el modelo de colonización espontáneo. Estos vacíos están llamados, en función de su escala y posición, a la creación de centralidades urbanas periféricas de diferente rango y relevancia en el modelo territorial: centralidades de carácter primario en grandes vacíos cuya clasificación idónea es la de suelo urbanizable; y centralidades locales en suelos vacantes de menor tamaño, habitualmente localizados en el interior de los asentamientos y cuya clasificación más razonable es la de suelo urbano no consolidado con la consideración de sector.

A continuación se avanza en la caracterización instrumental de las actuaciones en los ámbitos territoriales mayoritariamente ocupados con edificación consolidada (que denominamos Áreas de Regularización) y en las intervenciones en los vacíos de menor escala, adheridos a los suelos contaminados con edificación, que han de jugar un rol relevante para inyectar cierta diversificación funcional, tipológica y dotacional en éstos (que denominamos Áreas de Revitalización).

- Las Áreas de Regularización de Integración Urbana y Ambiental (ARG).

Las ARG se configuran como áreas homogéneas de edificación implantadas en SNU y que presentan un alto grado de consolidación de la edificación en gran medida irreversible, siendo susceptibles de incorporarse al nuevo modelo urbano-territorial mediante actuaciones asociadas de integración urbana y mejora ambiental, que aseguran su normalización. A tal fin se prevé su adecuada urbanización y la obtención de los suelos públicos precisados para la consideración final como solar de las parcelas edificables. En cualquier caso, la estrategia adoptada tendente a favorecer la inclusión de los suelos vacantes en actuaciones urbanísticas diferenciadas y específicas va a provocar que las necesidades de reserva de suelo público en las Áreas de Regularización se reduzca ostensiblemente y que, en la mayor parte de los casos, la transformación urbanística se centre en mejoras puntuales de la red de calles, la dotación de infraestructuras y la reurbanización de su sistema de espacios públicos.

Estas áreas de regularización se corresponden con el supuesto de hecho regulado en el artículo 45.2.B.a.1 LOUA parte primera. Son ámbitos de insuficiencia cuantitativa de la urbanización: cuando la urbanización existente no cuente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones precisas. No pueden identificarse en sentido estricto con las áreas de reforma interior del suelo urbano no consolidado, porque estas últimas son ámbitos ya clasificados como urbanos por el planeamiento anterior y que un nuevo plan venga a proponer su reforma. En cambio, las áreas de regularización parten del SNU. Su nivel de consolidación por la edificación las hace merecer la clasificación de suelo urbano (si bien no consolidado, por condición de su nivel infraestructural y dotacional) en la medida que se localizan en zonas que se integran sin dificultad en la nueva estructura general propuesta por el nuevo Plan. Podrán quedar incluidas en ámbitos de áreas de reparto para asegurar la solidaridad de beneficios y cargas, si bien no será obligatorio delimitar unidades de ejecución. Para estas áreas, el Plan General establecerá unas condiciones ordenación y edificación acordes con su carácter, posición y entorno territorial y preverá una actuación de transformación urbanística para su integración urbana, adaptada a sus características, y protegiendo los valores ambientales del espacio periurbano en el que se asientan.

En estas Áreas de Regularización e Integración Urbana-Ambiental (áreas con fines de normalización) el Planeamiento asegurará su ordenación integrada, aun cuando para su ejecución se establecen unas decisiones más flexibles y adaptadas a su singular posición: el beneficio ordinario de la actividad de transformación urbanística, como es el de la posibilidad de materializar una edificación se encuentra ya efectuado, y la posibilidad de

reparcelación material son prácticamente nulas al ser mínimas las parcelas vacantes. En función del nivel de concreción o pormenorización de la ordenación a establecer por el planeamiento general, podrá diferenciarse entre Áreas de Regularización de Integración Urbana y Ambiental con ordenación pormenorizada diferida, y Áreas de Regularización con ordenación pormenorizada directamente establecida por el nuevo Plan General.

En general, en las parcelas edificables se recomienda reconocer unas condiciones de edificación similares a las implantadas en las ya edificadas, sin perjuicio de aprovechar la situación singular de algunas parcelas vacantes para incorporar usos e intensidades diferenciadas. Con ello se fomenta la diversificación funcional, y se posibilita en gran medida la obtención de los suelos públicos precisos para la consideración como solar de las parcelas edificables. De esta manera se consiguen dos objetivos básicos:

- 1.** No incrementar artificialmente la carga urbanística relativa a los excesos de aprovechamiento (a mayor edificabilidad neta en las parcelas mayor será el aprovechamiento objetivo del Área de Regularización y, consecuentemente, más elevados los excesos de aprovechamiento generados). Cuestión determinante toda vez que una de las principales causas que dificultan los procesos de regularización es el rechazo de la población enclavada a asumir costos excesivos que entienden no justificados.
- 2.** Reducir la reserva obligatoria de vivienda protegida que se calcula en base a la edificabilidad remanente no materializada. Este objetivo es prioritario en municipios

donde el proceso de invasión edificatoria del suelo no urbanizable alcanza escalas considerables ya que, caso de no proceder de esta forma, la normalización de asentamientos generaría unos déficits de vivienda protegida que difícilmente podrían ser asumidos por el resto de actuaciones urbanísticas del suelo urbano y el urbanizable.

La calificación de parcelas edificables con incremento de aprovechamiento (a modo de calificación de Ordenanza de Revitalización Puntual) serán puntuales, incorporadas en el interior del área de regularización, y normalmente en parcelas de gran superficie localizadas de manera estratégica, con la voluntad de incorporar una intensidad mayor de edificabilidad y una dosis importante de servicios terciarios, conjuntamente con el uso residencial. Pretende esta calificación específica contribuir a la dinamización y diversificación funcional de las áreas urbanas en que se enclavan.

Es conveniente que los terrenos con destino a la ampliación de viario existente o apertura de nuevos, se integran en el área de reparto, teniendo los propietarios derecho a la compensación económica consiguiente proporcional al aprovechamiento subjetivo que generan. En los casos en que la afección del viario, sea parcial respecto de la parcela original (mayoritariamente edificable), podrán estas superficies ser cedidas voluntariamente por su titular, para mejorar la edificabilidad de su parcela edificable resultante y sin que este caso se reconozca la compensación económica.

Podrán articularse Actuaciones Adscritas Dotacionales en Suelo Urbano No Consolidado e incluidas en Áreas de

Reparto. Se trata de actuaciones de adquisición de terrenos con destino a usos públicos (principalmente de espacios libres y equipamientos) tendentes a asegurar las reservas de suelo con destino públicos precisadas para la ordenación de las áreas urbanas en que se enclavan. Estas actuaciones pueden localizarse en el interior del Área de Regularización o en posiciones exteriores, pero cercanas a la misma.

- Actuaciones Integradas de Revitalización en el entorno de áreas de regularización (AIR).

Los AIR se localizan en el entorno de algún área urbana de regularización (mereciendo por el contexto en que se localiza y por su condición de vacío no relevante, su clasificación de suelo urbano). Por su tamaño y por la ausencia significativa de edificación en su interior permiten un tratamiento planificador unitario capaz de configurar una actuación ordinaria y sistemática de nueva urbanización. Permiten en su interior parcelas con destino a usos lucrativos, diferenciadas del resto del entorno en que se localizan. Aseguran el equilibrio funcional de la zona urbana en la que se integran, así como su mejora dotacional, en la medida que estos ámbitos cuentan en su interior con terrenos reservados para dotaciones (espacios libres y equipamientos). Constituyen apuestas por la densificación selectiva del asentamiento (incorporando una reserva de vivienda protegida superior a la mínima legalmente establecida), funcional (reservando una cuota de la máxima edificabilidad para lo implantación de funciones no residenciales de proximidad) y la cualificación dotacional contribuyendo, en aplicación del principio de dotación cruzada, a la mejora del Área de regularización adyacente.

Los ámbitos de las AIR, por sus características, son aptos para ser desarrollado mediante gestión sistemática, coincidiendo su ámbito con el de una o varias unidades de ejecución. Por regla general, el conjunto de AIR localizadas en el entorno de un asentamiento urbanístico constituirá un área de reparto, no obstante en aquellos casos en que el aprovechamiento objetivo sea muy superior al resto de ámbitos, se procederá la adscripción de actuaciones dotacionales externas a fin de asegurar un adecuado equilibrio.