

2.

EL ESCENARIO NORMATIVO: ANÁLISIS Y ALCANCE DE LOS MARCOS REGULADORES E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN

El objetivo de este bloque es abordar, de forma sistemática e integrada, las implicaciones que estos procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable tienen, en su más amplio sentido, con un complejo entramado de reglas y de instrumentos de ordenación y gestión, que conforman el ordenamiento jurídico urbanístico, territorial y sectorial. Conocer en profundidad y con rigor el marco regulador que incide en estas realidades territoriales deviene en una premisa esencial para que, desde una concreta opción de política urbanística y de suelo, puedan proponerse criterios razonados para abordar su adecuada articulación. Nos acercamos a estas regulaciones de forma eminentemente práctica, con el objetivo último de potenciar la eficiencia de unas concretas regulaciones y, a su vez, poner de manifiesto sus posibles carencias o insuficiencias. El siempre complejo

aparato urbanístico, con sus técnicas, mecanismos e instrumentos, tiene un reflejo directo en las formas y modos de articular la intervención urbanística sobre el territorio. Las bases y concretas regulaciones que se adopten condicionan de forma directa el papel y el carácter de los propios instrumentos urbanísticos (esencialmente planes de ordenación e instrumentos de gestión-ejecución urbanística).

Desde esta premisa, se analizan y se hacen las consideraciones pertinentes sobre los aspectos claves de todo sistema urbanístico: clases y categorías de suelo, situación del suelo, incidencia estructural y territorial, instrumentos de planeamiento y de ejecución, criterios para abordar la ordenación, régimen de cargas urbanísticas, sostenibilidad ambiental, viabilidad económica, etc. El énfasis mayor recae en el marco del suelo no urbanizable y la situación rural del suelo, su régimen de aprovechamiento, en su caso, de uso edificatorio, su preservación, sus opciones de transformación, integración o regularización urbanística, etc. Igualmente, late una especial sensibilidad en ir más allá de las meras reglas normativas, para derivar de ellas las consideraciones oportunas sobre los aspectos de fondo que deben guiar las opciones y propuestas de ordenación, con especial énfasis en los enclaves o asentamientos que sean objeto de integración urbanística. Se incorporan al efecto las reflexiones oportunas sobre los modelos urbanísticos y de ciudad que permitan alcanzar un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo. Como resultado, se avanzan criterios concretos de ordenación y de instrumentación urbanística para una adecuada integración de los enclaves en SNU, así como su implementación a través de los instrumentos de planeamiento que correspondan. También, de forma complementaria se exploran nuevas visiones y opciones sobre un tratamiento del medio rural que potencie el desarrollo sostenible del mismo.

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

Asturias¹ 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.

Baleares². 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 definan 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.

Cantabria³. 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 m², 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 2.000m² 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 Mancha⁴. 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 Extremadura⁵, 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 m² 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 Rioja⁶ 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 Madrid⁷, 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.

Navarra⁸ 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 m².

La comunidad Valenciana⁹ 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.

Baleares¹⁰. 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 León¹¹ 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.

Murcia¹² 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.

Aragón¹³. 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.

Cataluña¹⁴ 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.

Galicia¹⁵ 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

¹⁵ 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.

Canarias¹⁶. 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

¹⁶ 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 estatal¹⁷ 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

¹⁷ 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.

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 vial, 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.