

## La Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y la solución de las edificaciones irregulares en suelo rústico: ¿perpetuación de un fracaso histórico?

Pedro GÓRGOLAS

Profesor Titular de Universidad<sup>1</sup>. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Sevilla.

David LÓPEZ-CASADO

Profesor Ayudante Doctor<sup>2</sup>. Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.

Josefina CRUZ VILLALÓN

Catedrática de Universidad<sup>3</sup>. Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.

**Resumen:** La solución de la patología territorial causada por el desarrollo de edificaciones irregulares en el suelo rústico -principalmente residenciales- continúa siendo una de las cuentas pendientes del urbanismo andaluz. Desde la promulgación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se han ido implementando diferentes iniciativas legales con la finalidad de tipificar esta problemática para, en primera instancia, erradicarla o, caso de resultar imposible, promover su reconocimiento y regularización. No obstante, transcurridas algo más de dos décadas, los resultados obtenidos desvelan una preocupante inoperancia. En este contexto se promulga la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y su Reglamento General. El objetivo del artículo es analizar el alcance de este nuevo marco normativo para impulsar el reconocimiento de parcelaciones ilegales -agrupaciones de edificaciones irregulares, según la terminología de la ley-, realizar hipótesis acerca de su aplicación y avanzar conclusiones sobre si las medidas arbitradas pueden ser eficaces para solucionar esta problemática o, por el contrario, no van a lograr impedir que se perpetúe el fracaso institucional que ha caracterizado las iniciativas normativas anteriores.

**Palabras clave:** Agrupación de edificaciones irregulares; Parcelaciones ilegales; Compatibilidad territorial; Ordenación urbanística.

### The Law for the Promotion of Territorial Sustainability in Andalusia and the solution of irregular buildings on rural land: Perpetuation of a historical failure?

**Abstract:** The solution to the territorial pathology caused by the development of irregular buildings on rural land -mainly residential- continues to be one of the pending accounts of Andalusian town planning. Since the enactment of the Andalusian Urban Development Law, different legal initiatives have been implemented with the aim of typifying this problem in order, in the first instance, to eradicate it or, if this proves impossible, to promote its recognition and regularisation. However, after more than two decades, the results obtained reveal a worrying lack of effectiveness. It is in this context that the Law for the Promotion of Territorial Sustainability in Andalusia and its General Regulations were enacted. The aim of this article is to analyse the scope of this new regulatory framework to promote the recognition of illegal plots - clusters of irregular buildings, according to the terminology of the new legal framework -, to make hypotheses about its application and to draw conclusions as to whether the measures adopted can be effective in solving this problem or, on the contrary, will not succeed in preventing the institutional failure that has characterised previous regulatory initiatives from being perpetuated.

**Keywords:** Clusters of irregular buildings; Illegal plots; Territorial compatibility; Town planning.

#### 1. Las edificaciones irregulares en Andalucía: datos básicos de la situación actual y antecedentes regulatorios. Objetivo del artículo

Sin ser un fenómeno exclusivo de Andalucía, pues es una patología territorial presente en otras Comunidades Autónomas (GARCÍA, SAINZ, EZQUIAGA & MOYA, 1986; JIMÉNEZ, 2018; LÓPEZ & MULERO, 2022; NEL-LO, 2011), el desarrollo de edificaciones residenciales irregulares en suelo no urbanizable ha alcanzado en esta región considerables proporciones, hipotecando claramente la posibilidad de

aplicar estrategias de ordenación territorial y urbanística sostenibles (GÓRGOLAS, 2018; LÓPEZ, 2021A, 2021B, 2023; LÓPEZ & MULERO, 2021). Nos enfrentamos, por tanto, a una situación que es producto de décadas en las que se ha asistido a un persistente y sostenido incumplimiento de la legalidad, fruto de una deficiente cultura urbanística extendida a la mayor parte de la sociedad. El resultado es una creciente acumulación de edificaciones contrarias al planeamiento cuyos impactos ambientales, territoriales y sociales revelan una lacerante ineficacia de las Administraciones Públicas en su intento por minimizar los efectos causados.

Esta problemática se empieza a evidenciar con cierta nitidez en la década de los años 60 y primeros 70 del siglo pasado, durante la vigencia de la primera ley del suelo estatal (Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana), que estableció la distinción jurídica entre los suelos urbanos (ciudad existente) y de reserva urbana (ciudad expectante) frente a los que debían quedar preservados de la urbanización; es decir, los suelos rústicos o no urbanizables. Factores característicos de este periodo tales como un importante crecimiento económico, la inmigración campo/ciudad, el aumento demográfico, una elevada demanda de vivienda, el generalizado acceso al vehículo privado o la proliferación de segunda residencias, contribuyeron a la expansión de viviendas en suelo rústico en abierta contravención con las determinaciones del planeamiento general formulado al amparo de la citada ley. Se comienza, así, a asistir a una ocupación fraudulenta del territorio de difícil tipificación, en la que se visualizan diferentes situaciones: desde viviendas aisladas -o incluidas en pequeñas agrupaciones- no vinculadas a la actividad agraria a parcelaciones urbanísticas ilegales. Las primeras suelen ser de iniciativa individual, mientras que las parcelaciones precisan, habitualmente, del impulso de estrategias promocionales con un plan de actuación y negocio perfectamente diseñado.

En el ámbito académico y profesional, las primeras voces que alertan de esa situación se registran a partir de la segunda mitad de los años 70 del siglo pasado (HERCE, 1975; HERCE, CARALPS, & TARRAGO, 1979; EZQUIAGA, 1983; GARCÍA-BELLIDO, 1986; BETRÁN & FRANCO, 1994). De igual modo, desde las administraciones autonómicas, una vez asumidas las competencias en materia urbanística, se empieza a abordar la elaboración de catálogos e inventarios (COMUNIDAD DE MADRID, 1984; DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, 1988; DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, 1992) con el objetivo de, a partir del conocimiento de esta casuística, marcar líneas de actuación para erradicarla o, cuando ello no era posible, reconducirla a la legalidad.

En el caso de Andalucía, la Consejería de Obras Públicas y Transportes inicia en los años 80 la elaboración de un Inventario de Parcelaciones Urbanísticas -del que se dispone de resultados parciales a finales de dicha década (1988)- que será actualizado quince años después (2003). La radiografía que la propia Administración autonómica realiza en esa fecha, tras un esfuerzo de sistematización de la diversidad de situaciones existentes, establece la existencia de 1138 parcelaciones en suelo no urbanizable que ocupan 18 216 hectáreas, acogen 38 622 viviendas y afectan a 243 municipios, casi la tercera parte de los existentes (31,6 %) (LÓPEZ, 2019, p. 192). La preocupante magnitud adquirida por este proceso provocó que el propio Defensor del Pueblo Andaluz elaborase, por iniciativa propia, un informe singularizado sobre el fenómeno de las parcelaciones ilegales que fue presentado al Parlamento Andaluz en el año 2000, donde las calificaba como *agresiones urbanísticas*<sup>1</sup>. Pese a la alerta causada por este Informe, lo cierto es que en los años posteriores este fenómeno, lejos de detenerse, sufrió una importante potenciación dado que «la avidez de la maquinaria de producción de viviendas vinculada al frenesí inmobiliario característico de dicho periodo no se conformó con su expresión reglada a través de desarrollos urbanísticos ortodoxos, sino que tuvo su correlato en la aceleración del proceso de invasión edificatoria fraudulenta del suelo rural» (GÓRGOLAS, 2019, p. 191).

Así, de acuerdo con las hipótesis efectuadas en el trabajo de investigación “el Urbanismo de la No Ciudad: de la clandestinidad vulnerable a la visibilidad sostenible” (PIÑERO, SAINZ, MORALES, & ANTÚNEZ, 2015) -elaborado entre 2013 y 2015- la estimación de la superficie afectada por ocupaciones irregulares de uso residencial y mixto en el suelo no urbanizable de Andalucía ascendería a un total de 47 213 ha, distribuidas en un número aproximado de 2870 enclaves. Al tiempo, la superficie de suelo clasificado - como urbano o urbanizable- por el planeamiento vigente en el conjunto de municipios andaluces que

---

<sup>1</sup> En el año 2000 El Defensor del Pueblo Andaluz presenta el informe denominado: *Informe especial al Parlamento de Andalucía. Las urbanizaciones ilegales en Andalucía*, donde manifiesta su preocupación por las características y la envergadura de este fenómeno en Andalucía. Si bien determina que la responsabilidad primera está en los agentes que promovieron estas actuaciones, fija su atención en las Administraciones que no actuaron en su momento y considera que deben acometer ahora las soluciones, respetando la legalidad y reconociéndose los impactos ambientales, pero debiendo dar respuestas a los problemas que afectan a la población residente.

podiera estar afectado por la incorporación de parcelaciones urbanísticas clandestinas, se sitúa en torno a las 42 021 ha. Este fenómeno suele manifestarse con especial virulencia en los territorios sometidos a fuertes tensiones inmobiliarias anexadas a su elevado dinamismo económico. Así, en el caso concreto del dominio territorial del litoral andaluz, la superficie clasificada como suelo urbano y urbanizable vinculada a la integración urbana de asentamientos irregulares asciende a 15 304,43 ha, cifra que representa algo más del 25 % de la superficie total de actuaciones de transformación urbanística previstas en el planeamiento vigente (GÓRGOLAS, 2016, 2018, 2020). En conclusión, cabe presumir que, en la actualidad, las agrupaciones de edificaciones irregulares existentes en Andalucía ocuparían unas 89 234 ha (PIÑERO, 2019, p. 75), un área equivalente, por ejemplo, a 6,3 veces el término municipal de Sevilla o 2,24 superior al de Málaga (FIG. 1).

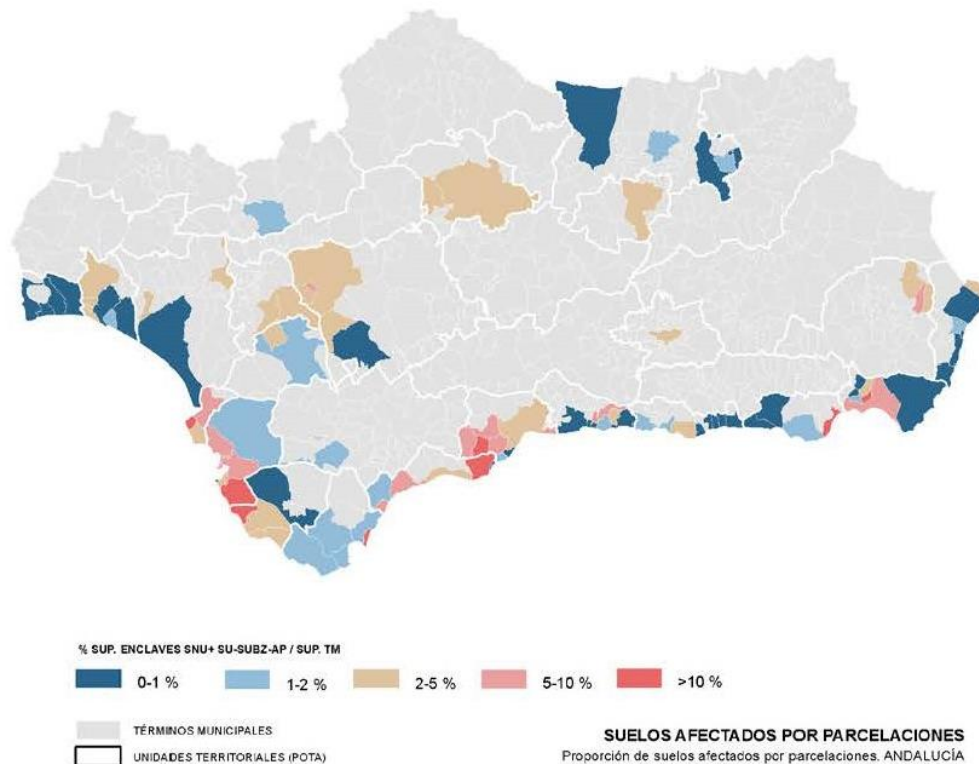


FIG. 1. Los suelos afectados por parcelaciones identificados en el Proyecto de Investigación “El Urbanismo de la No Ciudad”.

*Fuente:* PIÑERO, SAINZ, MORALES, & ANTÚNEZ, 2015, p. 87

A partir de la promulgación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) -primera ley autonómica de la materia que, sorprendentemente, no entró a regular este asunto con el alcance que su impronta territorial requería<sup>2</sup>- la Administración Autonómica ha ido implementando iniciativas con el objetivo de conocer y tipificar en su verdadera dimensión la problemática existente y favorecer el establecimiento de medidas para restituir el orden jurídico perturbado o, caso de resultar imposible, promover su reconocimiento y regularización. Entre ellas, destacan la creación del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda en 2005 (Ley 13/2005, de 11 de noviembre. Disposición Adicional 4ª) o la aprobación de normas como el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Decreto 2/2012 diseñó dos vías alternativas para el reconocimiento de edificaciones irregulares construidas en suelo no urbanizable. La opción prioritaria por la que se apostó fue promover la integración urbano-territorial de todas aquellas parcelaciones ilegales que pudieran ser consideradas

<sup>2</sup> No obstante, la LOUA sí incorporó un conjunto de preceptos para luchar contra la parcelación ilegal, reforzó las sanciones y prohibió el uso de vivienda desvinculada de las actividades propias del medio rural en suelo no urbanizable.

asentamientos urbanísticos<sup>3</sup> y resultasen compatibles con el modelo de ordenación a establecer por el PGOU, otorgándoles la clasificación del suelo -urbano o urbanizable- pertinente e incluyéndolos en actuaciones de transformación urbanística orientadas a revertir la sintomatología carencial – infraestructural, dotacional, de niveles de urbanización- congénita a este tipo de implantaciones.

Sin embargo, al confirmarse la existencia de muchas edificaciones irregulares en las que había vencido el plazo de seis años que determina la prescripción de la infracción (art. 185.1 LOUA) y que, por su condición aislada y/o agrupadas en enclaves de reducida dimensión, no podían adscribirse a la tipología de asentamiento urbanístico, el Decreto 2/2012 reguló, para ellas, un régimen singular «asimilado al régimen de fuera de ordenación» que se caracterizaba por tres aspectos fundamentales. En primer lugar, las edificaciones seguían manteniendo su situación jurídica de ilegalidad y, por consiguiente, su reconocimiento o tolerancia por la Administración no eximía al titular de las responsabilidades en que pudiera haber incurrido. En segundo lugar, el régimen al que estaban sometidas estas edificaciones era similar, aunque con mayores restricciones, al previsto para las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación limitándose las obras autorizables a las exigidas para el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble. En tercer lugar, respecto a la dotación de los servicios básicos, se estableció que éstos se prestasen de forma autónoma mediante instalaciones ambientalmente sostenibles.

Por su parte, el Decreto-ley 3/2019, en su Preámbulo, informó de la existencia de 500 000 edificaciones en suelo no urbanizable de las que unas 300 000 eran irregulares, habiendo accedido sólo un 26 % a los suministros básicos en condiciones mínimas de seguridad y salubridad. Estas cifras denotaban que las disposiciones reguladas en el Decreto 2/2012 no habían logrado disminuir la intensidad del conflicto causado en Andalucía por la aparición de estas edificaciones, lo cual obligaba a reconsiderar la estrategia seguida y adoptar nuevas medidas con carácter de urgencia, para minimizar el impacto territorial, ambiental y paisajístico provocado. Sin lugar a duda, la principal novedad introducida por este Decreto-ley fue la posibilidad de formular Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial (PEAAT) en agrupaciones de edificaciones irregulares localizadas en cualquier clase y categoría de suelo -estuviera o no habilitada su transformación mediante la urbanización- sin necesidad de que estuviesen previstos en planes generales o territoriales y, también, en su ausencia. Esta figura irrumpió con el objetivo de ofrecer una vía alternativa a la integración urbanística de estos ámbitos, eludiendo la incierta aprobación de un futuro plan general y su desarrollo posterior. El alcance, objeto, contenido y determinaciones exigibles a este instrumento presenta notables similitudes con lo regulado para los Planes Especiales de minimización de impactos territoriales en el Capítulo III, Título IV del Libro II del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (Decreto Legislativo 1/2021 de 18 de junio).

Transcurrida más de una década desde la entrada en vigor del Decreto 2/2012 y casi un lustro desde que se produjo la del Decreto-ley 3/2019, la situación descrita en párrafos precedentes sigue pendiente de solución. Así, la inmensa mayoría -por no decir la totalidad- de las actuaciones de transformación urbanística previstas en el planeamiento general vigente destinadas a regularizar agrupaciones de edificaciones irregulares no han sido ejecutadas y, al tiempo, no constan datos oficiales sobre la existencia de PEAAT que hayan culminado su tramitación. Por ello, cabe concluir que, hoy día, la patología territorial causada por este fenómeno se perpetúa como la principal hipoteca existente en la Comunidad Autónoma de Andalucía para impulsar una ordenación urbano-territorial racional y coherente, evidenciando un preocupante fracaso institucional que urge revertir<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Los asentamientos urbanísticos son definidos en el artículo 2.2 b) del Decreto 2/2012 como «ámbitos territoriales definidos, consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de actividades propiamente urbanas, con entidad suficiente como para necesitar infraestructuras, dotaciones y los servicios urbanísticos básicos especificados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002». El elemento determinante que diferencia el asentamiento urbanístico de la agrupación de edificaciones aisladas, además de su dimensión superficial y densidad poblacional, es la proximidad que presentan las edificaciones al asentarse sobre una parcelación cuyo tamaño, dimensiones y superficie precisa de un sistema de accesibilidad –red viaria- que reproduce características morfológicas propias de los espacios urbanos.

<sup>4</sup> A este fracaso han coadyuvado distintos factores. Sin ánimo de ser exhaustivos, debemos destacar, por una parte, la imposibilidad de restituir la legalidad urbanística, en la mayor parte de los casos, al superarse el tiempo determinado para adoptar las medidas exigibles. Por otra, la ya mencionada paralización de las actuaciones urbanísticas de regularización de edificaciones irregulares, denotativa de la complejidad que conlleva su gestión. No menos importante son las reservas de muchos de los afectados, cuando no abierta oposición, para asumir los deberes urbanísticos (léase costes económicos) inherentes a la regularización, y los problemas de carácter social y político que de ello se derivan. Y no debemos de dejar de mencionar la implantación de tales actuaciones en suelos protegidos o sometidos a riesgos, de difícil, por no decir imposible, legalización.

El objetivo de este artículo se centra, a partir de los antecedentes descritos, en analizar los cambios regulatorios introducidos en esta materia por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y su Reglamento General (Decreto 550/2022, de 29 de noviembre), realizar hipótesis tentativas sobre su aplicabilidad -al no encontrarse aún en vigor ninguno de los instrumentos de ordenación urbanística general previstos en este código legal- y avanzar conclusiones sobre la efectividad de la nueva regulación para promover soluciones eficaces a la problemática territorial originada por las edificaciones irregulares.

## **2. El reconocimiento de las edificaciones irregulares en la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y su Reglamento General**

Como ya se ha comentado, desde que entró en vigor la LOUA, además de diversas modificaciones<sup>5</sup> que incidieron en perfeccionar aspectos parciales sobre la temática que nos ocupa, se promulgaron dos textos normativos que procuraron abordar, en plenitud, la resolución de la situación generada por el indetenible desarrollo de edificaciones irregulares en el suelo no urbanizable: el Decreto 2/2012 y el Decreto-ley 3/2019. Este último -que derogó el marco legal anterior- ha estado vigente, en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición transitoria séptima de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), hasta que se ha producido su desplazamiento con la aprobación de su Reglamento General (RGLISTA).

El presente apartado se destina a realizar una disección de las principales disposiciones normativas contenidas en la LISTA y su RGLISTA en relación con el reconocimiento, tratamiento y normalización de las edificaciones irregulares existentes en la región andaluza, tanto en situación aislada como agrupadas en asentamientos. El actual marco legal contempla, en sintonía con el Decreto-ley 3/2019, tres supuestos para intentar cauterizar el impacto ocasionado por esta casuística: (a) la situación de asimilado a fuera de ordenación aplicable a las edificaciones en las que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado, (b) los Planes Especiales de Adecuación Ambiental y Territorial (PEAAT) en agrupaciones de edificaciones irregulares, y (c) la incorporación a la ordenación urbanística de determinadas agrupaciones.

### **2.1. La situación de asimilado a fuera de ordenación**

Como hemos visto, el régimen singular de «asimilado a fuera de ordenación» (AFO) fue incorporado al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Decreto 2/2012 con la finalidad de reconocer edificaciones irregulares emplazadas en suelo rústico en las que no era posible adoptar medidas para restituir el orden jurídico perturbado y cuya integración en los modelos territoriales a establecer por el planeamiento general estaba impedida por no formar parte de asentamientos urbanísticos (FIG. 2).

El Decreto-ley 3/2019 si bien mantuvo, en sus aspectos básicos, la regulación de la situación AFO formulada en el Decreto 2/2012 introdujo, además de cambios procedimentales, reseñables modificaciones sobre el alcance de su reconocimiento. Así, admitió la posibilidad de aplicar este régimen a edificaciones irregulares realizadas sobre terrenos con riesgos ciertos de carácter natural o antrópico siempre que, previamente, se hubieran adoptado las medidas exigidas por la administración competente para evitarlos o minimizarlos, posibilidad que no contemplaba el Decreto 2/2012. Al tiempo, incorporó (apartado 8 de su disposición final primera), la innovación establecida en la Ley 6/2016 -una de las modificaciones legales de la LOUA antes referidas- que liberaba de la imprescriptibilidad del orden jurídico perturbado que opera en cualquier parcelación urbanística existente en suelo rústico -salvo que se promueva el reagrupamiento de fincas- a aquellas parcelas en las que se sitúen edificaciones en las que sea aplicable el régimen AFO, cuya declaración comprenderá conjuntamente a ambas (la edificación y su parcela vinculada).

---

<sup>5</sup> Estas modificaciones de la LOUA han sido: (a) la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, (b) Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable; y, (c) la Ley 2/2018, de 26 de abril, que modifica la Ley 6/2016.



FIG. 2. Edificaciones irregulares en situación aislada en la Comarca de la Axarquía (Málaga), en las que resulta aplicable el régimen AFO.

*Fuente:* Imagen extraída de Google Earth.

La LISTA y el RGLISTA reproducen, en lo sustancial, la regulación del Decreto-ley 3/2019, incluyendo, no obstante, cambios de cierta relevancia que se centran en: (a) incluir las edificaciones irregulares implantadas en suelos especialmente protegidos por legislación sectorial entre los supuestos en los que resulta aplicable el plazo máximo de seis años para poder adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad (art. 153.1 LISTA)<sup>6</sup>, (b) admitir el reconocimiento de la situación AFO en edificaciones sobre las que haya recaído una resolución judicial de reposición de la realidad física alterada que resulte imposible de ejecutar y, también, en aquellas realizadas con licencia -o título habilitante- declarada nula, una vez transcurrido el plazo de prescripción de la infracción (art. 404.3 RGLISTA) y, (c) promover el incremento de las posibilidades urbanísticas aplicables a la edificación una vez alcanzada la declaración<sup>7</sup>, decisión que, en la práctica, supone aproximar su régimen al de las edificaciones fuera de ordenación (LÓPEZ BENÍTEZ, 2022, p. 580).

## 2.2. Los Planes Especiales de Adecuación Ambiental y Territorial en agrupaciones de edificaciones irregulares

El Decreto 2/2012 equiparaba todos los tipos de agrupaciones de edificaciones irregulares considerados incompatibles con el modelo urbano-territorial a un supuesto equivalente al de la situación de edificación aislada, reseñado en el anterior epígrafe. Sin embargo, durante sus años de vigencia llegó a confirmarse que la simple aplicación del régimen de AFO difícilmente iba a resolver la problemática ambiental y territorial ocasionada por estas agrupaciones, ni aportar soluciones idóneas a las demandas de servicios básicos de la población enclavada. Con la finalidad, entre otras, de solventar la disfunción causada por esta regulación, el Decreto-ley 3/2019 incorporó la, ya comentada, novedosa figura de los PEAAT que ha sido asumida plenamente por la LISTA (art. 175). Su formulación

<sup>6</sup> Esta posibilidad no se encontraba contemplada en el marco legal y normativo anterior. La LISTA mantiene la imprescriptibilidad de la infracción en edificaciones realizadas: (a) sobre dominio público y servidumbres de protección, (b) en suelo rústico en zona de influencia del litoral, (c) las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, (d) las realizadas en suelo rústico preservado por riesgos, mientras subsistan estos, y (e) las que afecten a zonas verdes y espacios libres (art. 153.2 LISTA). En estos casos no será aplicable el régimen AFO.

<sup>7</sup> Los artículos 174.7 LISTA y 410.4 RGLISTA señalan que, en las edificaciones declaradas en situación AFO, podrán autorizarse los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de conservación y reforma siempre que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial aplicable. Ya no se trata solo, como regulaba el Decreto-ley 3/2019 (art. 9.3), de las obras de conservación necesarias para el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad y salubridad requeridas para garantizar la habitabilidad o uso del inmueble.

y tramitación siguen siendo factibles sin necesidad de que estén previstos en los instrumentos de ordenación urbanística general contemplados en la ley<sup>8</sup> y, también, en ausencia de estos (art. 411.4 RGLISTA). Como novedad, el RGLISTA prescribe que podrá acordarse como preceptiva para aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares que estos instrumentos hayan considerado incompatibles con el modelo general de ordenación, los cuales establecerán las determinaciones necesarias para su adecuación ambiental y territorial (art. 411.4 y 417.1 RGLISTA).

Los objetivos de los PEAAT son:

- a. Identificar y delimitar agrupaciones de edificaciones irregulares, atendiendo a criterios de cohesión territorial, densidad edificatoria y sostenibilidad económica, en las que deberá constar -al realizar el preceptivo estudio de la situación jurídica existente- la presencia de edificaciones en las que resulte aplicable el régimen AFO (art. 411.5 RGLISTA). Si no es así, las finalidades de este instrumento quedan vacías de contenido, ante la ausencia de construcciones objeto de reconocimiento.

Estas agrupaciones, en consonancia con lo regulado en el Decreto-ley 3/2019, pueden delimitarse en cualquier clase y categoría de suelo (art. 411.3 RGLISTA). Es decir, tanto en suelo urbano, como en suelo rústico sea especialmente protegido, preservado o común<sup>9</sup>. Se mantiene en vigor, por consiguiente, la posibilidad de delimitar agrupaciones incluidas en actuaciones de transformación urbanística (ATU)<sup>10</sup> siempre que no cuenten con su ordenación detallada aprobada definitivamente (art. 175.1 LISTA y 411.3 RGLISTA). Cabe inferir que, en aquellos PEAAT formulados sobre este tipo de agrupaciones, las medidas a adoptar van a tener carácter y efectos transitorios hasta tanto se produzca el desarrollo urbanístico reglado de dichas actuaciones. No obstante, nada impide que esta posibilidad pueda ser utilizada como vía alternativa a la promoción de su transformación urbanística.

En conclusión, el ámbito de aplicación de los PEAAT no se restringe a agrupaciones no integrables en los modelos territoriales a establecer por los instrumentos de ordenación urbanística, sino que se extiende a aquellas para las que se ha decidido tal integración, a condición de que las actuaciones en la que se encuentren incluidas no estén ordenadas en detalle. Esta regulación repercute directamente en la situación urbanística de la mayor parte de los municipios andaluces, ya que la disposición transitoria segunda de la LISTA otorga vigencia y ejecutividad a los actuales instrumentos de planificación hasta su sustitución por algunos de los previstos en la ley. Y, dado que la aplicación de este nuevo marco legal es íntegra, inmediata y directa desde su entrada en vigor (disposición transitoria primera LISTA), en aquellas agrupaciones comprendidas en áreas de reforma interior y sectores -tanto de suelo urbano no consolidado como de suelo urbanizable- identificados en un PGOU vigente cuya ordenación detallada siga sin estar aprobada definitivamente podría tramitarse un PEAAT desistiendo, con ello, de un desarrollo urbanístico que, pese al tiempo transcurrido, no ha sido posible impulsar.

---

<sup>8</sup> Estos instrumentos son el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y el Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM), cuya principal finalidad es establecer el modelo general de ordenación de un municipio (art. 63.1 y 65.2 LISTA). No obstante, también se considera instrumento de ordenación urbanística general el Plan de Ordenación Intermunicipal (POI), si bien su objetivo no es establecer dicho modelo, sino ordenar áreas concretas localizadas en municipios colindantes. La tramitación del Plan Especial podrá iniciarse de oficio o a instancias de los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de las edificaciones irregulares incluidas en el ámbito (art. 411.6 RGLISTA)

<sup>9</sup> La LISTA (art.12) sólo contempla dos clases de suelo: urbano y rústico (anterior suelo no urbanizable). En su regulación desaparece, por tanto, el suelo urbanizable, así como la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Además, se revisan las categorías de suelo rústico contempladas en la LOUA, quedando reducidas a tres: especialmente protegido por legislación sectorial, preservado por la ordenación territorial y/o urbanística o por la existencia de riesgos ciertos, y común (art. 14 LISTA).

<sup>10</sup> Es la denominación adoptada por la LISTA (art. 24) -en concordancia con el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo y Rehabilitación Urbana- para los ámbitos de suelo urbano y/o rústico en los que se contempla su transformación mediante la urbanización. En suelo urbano podrán delimitarse ATU, bien de reforma interior (renovación de la trama urbana y completación de vacíos urbanos), bien de mejora urbana (asimilables a las actuaciones de dotación de la legislación estatal). Por su parte, el crecimiento de la ciudad se producirá mediante la delimitación de ATU de nueva urbanización en el suelo rústico común. La propuesta de delimitación de estas actuaciones, como veremos a continuación, podrá estar contenida en los instrumentos de ordenación urbanística pertinentes -PGOM o PBOM- o activada en desarrollo del procedimiento administrativo regulado en el artículo 25 de la Ley.

Para evaluar el alcance e incidencia que implica la posibilidad de tramitar PEAAT sin necesidad de sustituir el planeamiento general vigente por un PGOM o PBOM, sirva como ejemplo el caso del municipio de Córdoba en el que encontramos los siguientes tipos de parcelaciones (FIG. 3): (a) Parcelaciones Tipo 1 -un total de 30- incluidas en ATU con la ordenación detallada aprobada definitivamente, (b) Parcelaciones Tipo 2 -un total de 9- incluidas en suelo no urbanizable afectado por cautelas y restricciones impuestas por legislación sectorial, y (c) Parcelaciones Tipo 3 -un total de 74- incluidas en ATU sin la ordenación detallada aprobada definitivamente y, también, en suelo no urbanizable sin afección sectorial, mayoritariamente localizadas en los suelos de la sierra, de gran calidad ambiental y paisajística.

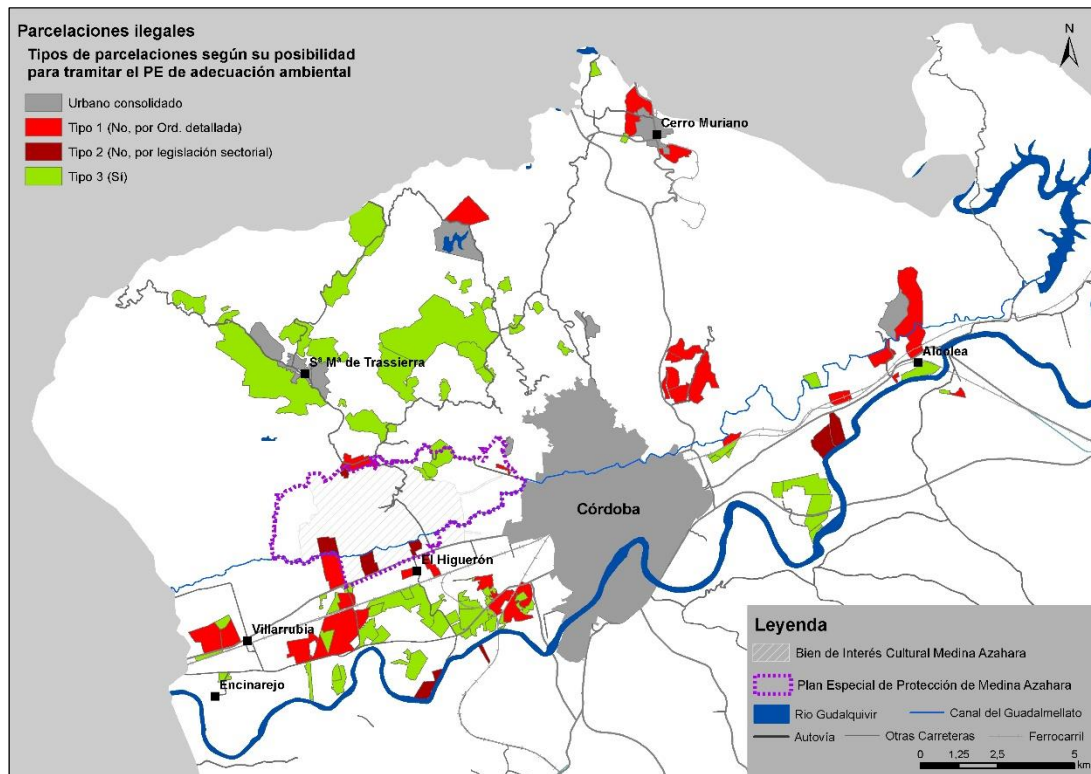


FIG. 3.Parcelaciones ilegales de Córdoba según su posibilidad o no para tramitar un PE de adecuación ambiental. Fuente: Elaboración propia.

Pues bien, en base a esta casuística, podemos concluir:

1. De estas 113 parcelaciones, en las 74 del Tipo 3 -el 65,50 %- es factible la formulación y tramitación de un PEAAT al encontrarse localizadas, bien en suelo no urbanizable en el que no consta la existencia de riesgos naturales o antrópicos, bien en ATU -en suelo urbano y/o urbanizable- cuya ordenación detallada no se encuentra aprobada definitivamente.
2. Por el contrario, en las 30 parcelaciones incluidas en ATU que se encuentran ordenadas en detalle (Tipo 1), esta posibilidad se encuentra vedada y, por tanto, el acceso a la dotación de los servicios básicos comporta, obligatoriamente, culminar su desarrollo urbanístico mediante el cumplimiento de los deberes aún pendientes (reparcelación y materialización de la urbanización) conforme a las determinaciones del PGOU vigente.
3. Las 9 parcelaciones del Tipo 2 están emplazadas en el interior de la zona declarada Bien de Interés Cultural del yacimiento arqueológico de Medina Azahara, en la zona de cautela del aeropuerto y en suelos afectados por riesgo cierto de inundación. Salvo para el primero de estos casos -recordar que la prescripción de la infracción no opera en edificaciones que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía y, por lo tanto, no resulta de aplicación el régimen AFO-, en el resto será posible tramitar un PEAAT siempre que la administración competente permita adoptar medidas correctoras que eviten o minimicen



las cautelas y riesgos existentes, para posibilitar el reconocimiento de las edificaciones en las que resulte aplicable dicho régimen.

- b. El segundo de los objetivos de los PEAAT es adoptar las medidas pertinentes para garantizar la prestación de los servicios básicos, con la finalidad de asegurar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones. Con ello, los PEAAT «pretenden mitigar los perniciosos efectos sanitarios, medioambientales y paisajísticos generados por la proliferación de cúmulos de edificaciones irregulares» (LÓPEZ BENÍTEZ, 2022, p. 584).

El RGLISTA, atendiendo al mandato realizado por la ley en su artículo 175.1, desarrolla las determinaciones que conforman el contenido sustantivo de los PEAAT (art. 413): (a) medidas correctoras para minimizar el impacto ambiental, territorial y paisajístico de la agrupación que abarcan las siguientes materias: saneamiento, depuración, paisaje, contemplación del patrimonio histórico, estabilidad, erosión, adecuación por colindancia, en su caso, a terrenos forestales y evitación de riesgos, entre los que destacan los de inundación, (b) actuaciones sobre infraestructuras de servicios y red viaria para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad: (c) medidas para evitar el crecimiento de la agrupación y su colmatación por la edificación, (d) determinaciones sobre el tipo máximo de obras autorizable en las edificaciones existentes, sin superar el límite descrito en el epígrafe anterior para la situación AFO, y (e) programación temporal para la ejecución de las medidas y obras contempladas.

Una vez tramitado, los efectos de la aprobación de un PEAAT (art. 414 RGLISTA) difieren en función de la casuística que presente la agrupación delimitada, pudiendo distinguirse las siguientes situaciones: (a) edificaciones en las que resulta aplicable el régimen AFO al cumplir los requisitos regulados en el artículo 405 del RGLISTA<sup>11</sup>, (b) aquellas en las que no ha transcurrido el plazo establecido para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, en las que continuarán los procedimientos disciplinarios en curso y, (c) parcelas no edificadas que no se destinen a infraestructuras de servicios comunes, que se mantendrán inedicadas y conservarán el uso que les corresponda, quedando exentas del pago de los costes de urbanización.

Finalmente, cabe indicar que, para la gestión de la ejecución y conservación de las actuaciones contempladas en los PEAAT (art. 415 RGLISTA), se contemplan dos alternativas: (a) gestión pública, mediante el pago de cuotas o, en su caso, mediante la imposición de contribuciones especiales, o (b) gestión privada -cuando la iniciativa esté representada por más del 50 % de los propietarios- obligando a la constitución de una entidad de adecuación ambiental y territorial. Para su ejecución se requerirán proyectos de distribución de cargas y de obras de adecuación ambiental y territorial. Una vez ejecutadas las obras, los propietarios deberán constituirse en entidad de conservación.

### **2.3. La incorporación de edificaciones irregulares a la ordenación urbanística**

La LISTA confiere a los instrumentos de ordenación la potestad de identificar e incorporar a la ordenación urbanística aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares que se estimen compatibles con el modelo urbano-territorial adoptado (art. 176). Esta decisión deberá fundamentarse, indefectiblemente, en el interés general que comporte dicha incorporación para lo cual los suelos concernidos deberán integrarse en ATU (art. 416.3 RGLISTA) localizadas bien en el suelo urbano, bien en el suelo rústico común, en función del nivel de consolidación edificatoria que presente la agrupación y su posición territorial. No obstante, el reconocimiento de la compatibilidad de agrupaciones irregulares con el modelo general de ordenación no puede ser indiscriminado y, por consiguiente, extensible a la totalidad de la casuística detectada en un término municipal. La toma de decisiones deber ser conforme a la legislación sectorial, congruente con la planificación territorial y coherente con los principios y objetivos establecidos en la propia legislación urbanística para la adopción de modelos territoriales sostenibles (GÓRGOLAS, 2018, p. 40-41).

---

<sup>11</sup> Estos requisitos, son: (a) que ha transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística, conforme a lo previsto en el artículo 153.1 de la Ley (seis años), (b) que reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina, y (c) que no se encuentra sobre suelos afectados por procesos naturales o actividades antrópicas que generen riesgos ciertos, salvo que previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la Administración competente para evitarlos.

A este respecto, el RGLISTA (art. 417.2) señala que se considerarán compatibles las agrupaciones que: (a) presenten una densidad edificatoria suficiente para que resulte sostenible la implantación de infraestructuras, dotaciones y servicios propios del suelo urbano y, (b) cuenten con características morfológicas idóneas, capacidad de integración en la estructura urbana y demanden, por las actividades urbanas generadas, servicios y dotaciones comunes. Al tiempo, el apartado 4 de este artículo dispone que tendrán vedada la incorporación a la ordenación urbanística las agrupaciones de edificaciones que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones: (a) las ubicadas en suelo rústico de especial protección por legislación específica que sean incompatibles con el régimen aplicable, (b) las ubicadas en suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística, salvo que se determine por el instrumento de ordenación la compatibilidad de la agrupación con los valores preservados y, (c) las ubicadas en suelos preservados por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, salvo que se hubieran adoptado -o se pudieran imponer- las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar dichos riesgos (FIG. 4).

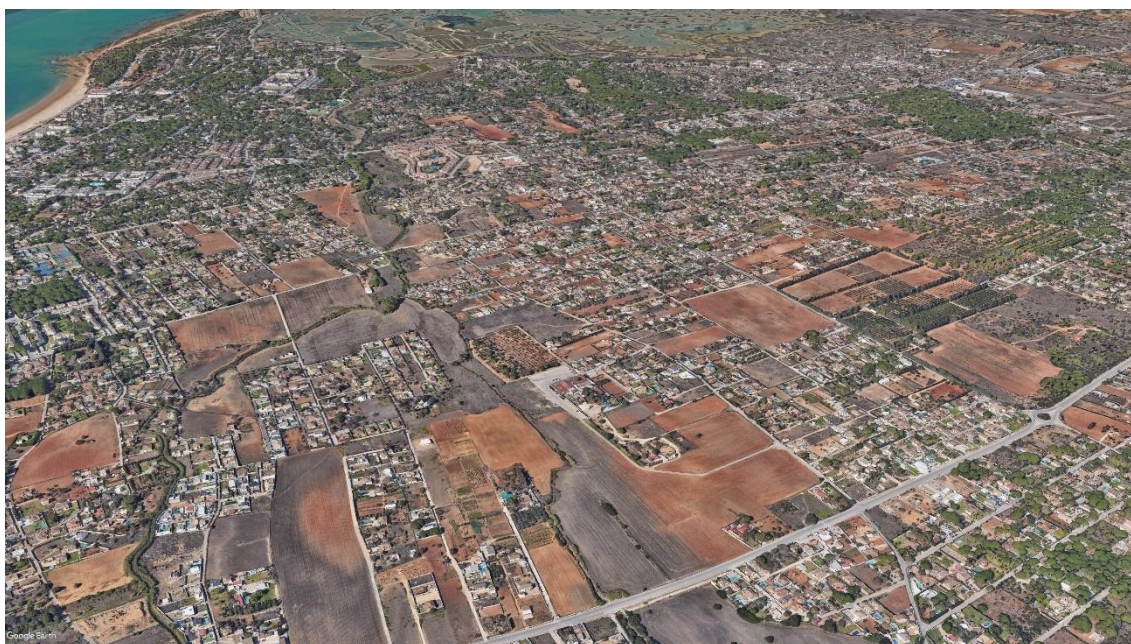


FIG. 4. Agrupaciones de edificaciones irregulares en el entorno del Arroyo Carrajolilla (Chiclana de la Frontera, Cádiz) asentadas en suelos con riesgos de inundabilidad. En el marco de la LISTA estas agrupaciones podrán adoptar medidas para minimizar o evitar dichos riesgos y ser incorporadas, en su caso, a la ordenación urbanística. Fuente: Imagen extraída de Google Earth.

Como puede observarse, el RGLISTA deja abierta la posibilidad de que pueda solventarse la improcedencia de incorporar a la ordenación urbanística agrupaciones irregulares emplazadas en suelos rústicos especialmente protegidos y/o preservados, al admitir “salvedades justificativas” en las que sustentan la aceptación de su compatibilidad con los valores que fundamentan dicha categorización. Y ello comportaría, en la práctica, consentir que estos terrenos pasen a ser considerados como suelo rústico común, única categoría en la que se admite delimitar actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización (art. 24.1.b LISTA).

Expuestas las reglas y condicionamientos aplicables para discernir la compatibilidad de una agrupación de edificaciones irregulares de cara a ser incorporada a la ordenación urbanística, la decisión sobre la clasificación urbanística -como suelo urbano o rústico- a establecer para hacer efectiva dicha incorporación tiene una notable trascendencia y precisa de ciertas puntualizaciones conceptuales. Así, según regula el artículo 13 de la LISTA, entre los supuestos que habilitan la clasificación de un suelo como urbano se encuentra el de «estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca», algo ya contemplado en normativas anteriores. Esta es la única condición aplicable a toda agrupación de edificaciones irregulares que quiera ser incorporada a la ordenación urbanística como suelo urbano, al no cumplir con los otros supuestos regulados en el citado artículo.

Es decir, estas agrupaciones: (a) no han sido urbanizadas en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones (art. 13.1.a) LISTA) y, (b) no están transformadas urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica (art. 13.1.b) LISTA).

Sin embargo, la verificación del nivel de consolidación edificatoria exigido legalmente, siendo condición necesaria, no es suficiente para otorgar a una agrupación de edificaciones irregulares la clasificación de urbano ya que, además, hay que justificar su integración en la malla urbana. Efectivamente, esta constatación se ha convertido en un requisito obligatorio e ineludible -sancionado jurisprudencialmente- para acordar dicha clasificación. En consecuencia, precisar con rigor qué se entiende por “malla urbana” asume un papel clave. La LISTA aporta una definición de mínimos de dicho concepto, por lo que para una comprensión plena del mismo hay que remitirse al artículo 19.2 del RGLISTA que lo define como «ámbito continuo, delimitado por viales interconectados que forman parte de la red viaria del municipio, incluidas las travesías y tramos urbanos de las carreteras, dotado de los servicios básicos conectados a las redes públicas de infraestructuras y de las dotaciones propias del suelo urbano». Esta definición presenta claras similitudes con las que han ido aportando los tribunales de justicia en diversas sentencias<sup>12</sup>.

En virtud de esta precisión conceptual, parece lógico deducir que cuando hablamos de agrupaciones de edificaciones irregulares incorporables a la ordenación urbanística mediante la clasificación como suelo urbano, la comprobación de su integración en malla urbana no se sustancia en la existencia de una realidad urbanizada existente y constatable. Un asentamiento de estas características no cuenta, a priori, con viarios interconectados que forman parte de la red viaria del municipio ni está provisto de los servicios básicos y de las dotaciones propias del suelo urbano. Luego, su integración efectiva en la malla urbana se producirá cuando se desarrolle la ATU en la que se encuentre incluida, de conformidad con las determinaciones establecidas en el instrumento de planeamiento pertinente y cumpliendo con los niveles de urbanización exigidos<sup>13</sup>. Y, sin embargo, no cabe duda de que, si presenta el nivel de consolidación edificatoria antes señalado, su clasificación como suelo urbano es factible.

Para garantizar la adopción de una decisión racional y equilibrada, la confirmación de esta factibilidad debe anudarse a la aplicación de dos criterios de ordenación básicos: (a) que la agrupación esté localizada en continuidad estricta con suelos en situación básica de urbanizado y (b) que la extensión superficial de la ATU a delimitar sea comedida ya que, como fundamenta la sentencia del TS de 7 de julio de 2007 (recurso de casación 7985/2007), «el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas». La interiorización de esta fundamentación a la hora de confeccionar un determinado modelo territorial deviene trascendental máxime cuando, como ya se ha comentado, la aplicación de la ley es íntegra, inmediata y directa desde que se produjo su entrada en vigor. Y resulta que su disposición transitoria primera, en el apartado a) 1ª, establece que «tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo en el artículo 13 y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente, si lo hubiera». Es decir, tal consideración engloba no sólo a los terrenos que se encuentren así clasificados por un planeamiento general en vigor, sino también a aquellos que, sin gozar de esta clasificación, cumplan lo regulado en el artículo 13.

No obstante, una interpretación cabal de esta regulación debe conducir a estimar que el hecho de que un suelo tenga “consideración de urbano” no ha de comportar su clasificación directa y obligatoria como tal. En esta situación pueden encontrarse considerables extensiones de suelo rústico contaminadas

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 27/10/2011, expone que «el requisito de inserción en la malla o trama urbana de la ciudad exige que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente».

<sup>13</sup> Seguramente, entre otras razones, las incertidumbres interpretativas causadas por la aplicación del principio de integración en malla urbana en este tipo de agrupaciones, ha conducido a algunos textos legales autonómicos –como, por ejemplo, la Comunidad Valenciana o la Comunidad Balear- a suprimir la condición de consolidación edificatoria entre los requisitos a cumplimentar para que un suelo pueda ser clasificado como urbano. Otras legislaciones, como la de la Comunidad Canaria, hacen frente a esta incertidumbre regulando que el suelo urbano engloba, no sólo los terrenos integrados legalmente en la malla urbana sino aquellos otros que “sean susceptibles de integrarse en una trama o malla urbana” (artículo 46 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias).

por la presencia de edificaciones irregulares -adheridas en mancha de aceite a la ciudad consolidada- cuya clasificación generalizada como suelo urbano debe evitarse dada la indudable insostenibilidad del modelo territorial inducido<sup>14</sup> (FIG. 5).

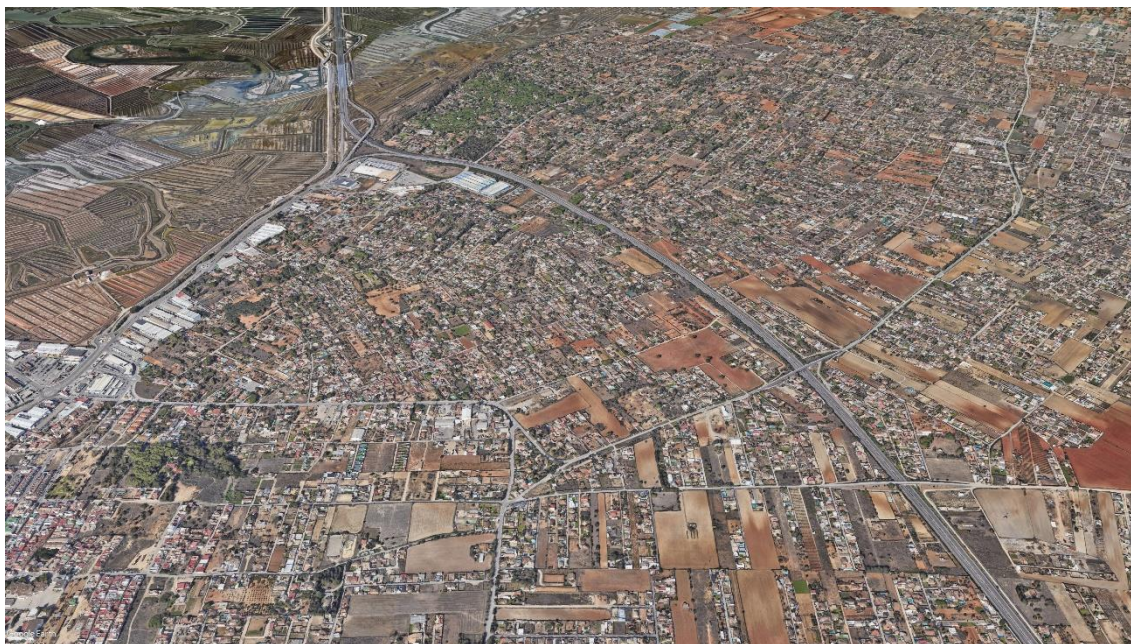


FIG. 5. Agrupaciones de edificaciones irregulares en Chiclana de la Frontera (Cádiz) que se han extendido en mancha de aceite en colindancia con la ciudad consolidada. Su “consideración de urbano” -por el nivel de consolidación edificatoria que presentan- no debe comportar su clasificación automática como suelo urbano al carecer de capacidad de integración en la malla urbana.

*Fuente:* Imagen extraída de Google Earth.

En conclusión, hay que advertir, para sortear equívocos interpretativos, que la aplicación de lo determinado en la disposición transitoria primera de la LISTA no debe implicar la clasificación automática de estos terrenos como suelo urbano debido a que, además de contar con la consolidación edificatoria necesaria, hay que justificar el cumplimiento del principio de integración en malla urbana. Y tal decisión se ha de sustanciar, por su indudable incidencia en el modelo urbano-territorial resultante, en el marco de la formulación de los instrumentos de ordenación urbanística general competentes para ello contemplados por la LISTA: el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y el Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM)<sup>15</sup>, entre cuyas finalidades se encuentra la definición del modelo general de ordenación para lo cual, entre otras determinaciones, hay que proceder a clasificar la totalidad del término municipal en suelo urbano y rústico (art. 63 y 65 de la LISTA y 18 del RGLISTA).

Ahora bien, la clasificación del suelo propuesta es susceptible de ser alterada puntualmente en función del instrumento de planeamiento, PGOM o PBOM, que la determine. Así, si la ordenación urbanística general está establecida por un PGOM la delimitación del suelo urbano adoptada puede ser redefinida a posteriori por el Plan de Ordenación Urbana (POU) -cuyo objeto es establecer la ordenación detallada del suelo urbano (art. 66.1 LISTA)- al contar con la capacidad de realizar meros ajustes en dicha delimitación siempre que no afecten a parcelas completas (art. 66.2 LISTA). Esta alteración, sin embargo, no es posible en el marco de un PBOM, dado que este instrumento ha de incorporar tanto las determinaciones de la ordenación urbanística general como las propias del POU.

<sup>14</sup> El artículo 4.2 de la LISTA contempla, entre los principios generales de ordenación a los que deben ajustarse las actuaciones territoriales y urbanísticas para lograr un desarrollo sostenible, la promoción de una ocupación del suelo sostenible sustentada en el modelo de ciudad compacta. Este principio ha quedado reproducido en el artículo 61 de la LISTA, donde se regulan los criterios para la ordenación urbanística.

<sup>15</sup> El PGOM sólo tiene competencias para establecer la ordenación urbanística general del municipio, por lo que, para ordenar en detalle el suelo urbano se precisa formular un Plan de Ordenación Urbana (POU) Sin embargo, el PBOM -aplicable a municipios menores de 10 000 habitantes que no sean litorales o no pertenezcan a una aglomeración urbana- contendrá tanto las determinaciones de la ordenación urbanística general como las relativas a la ordenación urbanística detallada del suelo urbano.

Por otro lado, la ley admite que el POU se redacte en ausencia de PGOM (art. 18.2 y 89.1 RGLISTA); es decir, sin contar con la referencia de la clasificación del suelo integrante de las determinaciones de un nuevo modelo general de ordenación. De ahí deviene la necesidad de facultar al POU -pese a ser un instrumento de ordenación detallada- a delimitar los suelos que pretende ordenar, para lo cual deberá justificar expresamente que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 13 de la LISTA y 19 del RGLISTA. Esta exigencia implica, por aplicación de la disposición transitoria primera de la LISTA, que estos suelos pudieran quedar conformados por los clasificados como urbanos en el PGOU vigente más aquellos otros que, teniendo dicha consideración, el POU entienda imprescindible integrar ex novo en esta clase de suelo para garantizar una ordenación urbana racional y una integración en la malla urbana eficaz y coherente. No obstante, atendiendo a que este instrumento no tiene conferida -salvo en este supuesto específico, concreto y excepcional- la potestad de clasificar suelo, debe exigirse que, al determinar la extensión superficial de los nuevos terrenos que se decida incorporar al suelo urbano, se extremen la cautela y el comedimiento antes referidos.

Lo cierto es que el carácter restrictivo implícito al cumplimiento del principio de integración en malla urbana para habilitar la clasificación como suelo urbano de agrupaciones de edificaciones irregulares, va a provocar que la mayor parte de las que puedan estimarse compatibles con el modelo territorial queden incluidas en ATU de nueva urbanización en suelo rústico común. Estas agrupaciones deberán ubicarse en colindancia con el suelo urbano de los núcleos de población existentes (art. 50.2 del RGLISTA) si bien, excepcionalmente, puede admitirse su desvinculación de éstos<sup>16</sup>. Así pues, conforme a este criterio, podrían incorporarse a la ordenación urbanística: (a) agrupaciones cuyo nivel de consolidación edificatoria sea inferior a las dos terceras partes del espacio edificable localizadas, preferentemente, en posición anexa al suelo urbano, y (b) agrupaciones que, contando -al menos- con dicho grado de consolidación, o bien se ubiquen desligadas de los núcleos de población o bien, pese a emplazarse en continuidad con éstos, cuenten con un tamaño excesivo que haga difícilmente justificable su clasificación como suelo urbano, por las razones expuestas en párrafos precedentes.

El desarrollo de estas actuaciones de nueva urbanización conlleva activar el siguiente procedimiento:

1. En primer lugar, se necesita “proponer la delimitación de la actuación de transformación urbanística en el suelo rústico común”. Esta propuesta puede, potestativamente, contemplarse en el PGOM o PBOM. Caso de que el instrumento de ordenación urbanística general no ejerza esta facultad, la promoción de la ATU de nueva urbanización precisará de la aprobación de una “propuesta de delimitación” desarrollada en un expediente específico al margen de dicho instrumento (art. 25 LISTA y 45 RGLISTA), que deberá ajustarse a las estrategias establecidas en el PGOM o el PBOM para ordenar los futuros desarrollos (art. 76.2 RGLISTA). Este expediente incluirá las bases para el desarrollo y ejecución de la ATU propuesta.
2. En segundo lugar, hay que formular y tramitar el Plan Parcial de Ordenación, instrumento de ordenación urbanística detallada previsto en el artículo 67 de la LISTA y 90 del RGLISTA cuyo objeto es: (a) concretar la delimitación definitiva de la ATU de nueva urbanización que, en todo caso, deberá ser conforme a la “propuesta de delimitación” que, o bien ha quedado contemplada en el instrumento de ordenación urbanística general, o bien ha sido aprobada previamente en expediente específico, (b) establecer su ordenación detallada, y (c) incorporar las determinaciones relativas a su programación y ejecución (delimitación de unidades de ejecución, definición del Área de Reparto y del aprovechamiento urbanístico y Plan de Etapas).

El Plan Parcial deberá contar con aprobación inicial en un plazo máximo de dos años, transcurrido el cual se determinará la caducidad de la “propuesta de delimitación” (art. 25.3.d LISTA). Esta prescripción puede resultar determinante para desactivar gran parte de las iniciativas que traten de incorporar agrupaciones a la ordenación urbanística, ante los habituales obstáculos que exteriorizan los parcelistas a aceptar la ordenación detallada propuesta en aspectos clave como la localización de las reservas dotacionales públicas de obligada observancia -cuya ubicación suele proponerse en suelos ineditados, precisamente los que no han incurrido en infracción alguna, con la finalidad de solventar la complejidad inherente a la erradicación de edificaciones consolidadas-

---

<sup>16</sup> Según regula el artículo 417.3 del RGLISTA, se admite, excepcionalmente, la incorporación a la ordenación urbanística de agrupaciones irregulares desvinculadas de núcleos de población, en cuyo caso la actuación a delimitar no incrementará la superficie estrictamente ocupada por la agrupación.

o la ampliación de la sección de los viales existentes que detrae superficie de la propiedad privada de las parcelas afectadas.

3. En tercer lugar, en aplicación del artículo 124.1 b) del RGLISTA, se deberá promover su desarrollo mediante alguno de los sistemas de ejecución sistemática contemplados en la ley, lo cual implica la obligatoriedad de acordar la reparcelación de los terrenos comprendidos en las unidades de ejecución, bien en el seno de Juntas de Compensación (caso del sistema de compensación), bien mediante la suscripción de convenios con la Administración donde se fijen las bases de actuación (art. 229.2 del RGLISTA), en el caso del sistema de cooperación.

El proceso descrito difiere sustancialmente del que se necesita emprender para el caso de ATU del suelo urbano que, a priori, puede resultar más fácilmente gestionable. Y ello, en primer lugar, por no resultar preceptiva u obligatoria la formulación del instrumento de ordenación detallada previsto para este tipo de actuaciones –el Plan de Reforma Interior- ni, por consiguiente, la aprobación previa de la “propuesta de delimitación” ya que su delimitación expresa y el establecimiento de la ordenación detallada pueden quedar incorporados en el POU –caso de que el instrumento de ordenación general sea el PGOM o en ausencia de éste- (art. 89.3 del RGLISTA) o el PBOM (art. 88.4 del RGLISTA). Y, en segundo lugar, porque pueden desarrollarse mediante la modalidad de ejecución asistemática (art. 237.1 del RGLISTA); es decir, sin precisar la delimitación de unidades de ejecución permitiendo, por tanto, implementar el cumplimiento de los deberes urbanísticos mediante el pago de las cuotas de urbanización que correspondan en aplicación del artículo 239.1 del RGLISTA<sup>17</sup>.

En conclusión, el presumible protagonismo a adquirir, en el marco de la LISTA, por las actuaciones de nueva urbanización para incorporar agrupaciones de edificaciones irregulares a la ordenación urbanística, hace presagiar la perpetuación del fracaso endémico que ha supuesto, en la historia reciente del urbanismo andaluz, el acometimiento de acciones dirigidas a tal propósito (GÓRGOLAS, 2018; 2020). Esta presunción se sustenta en la parálisis crónica que ha caracterizado el desarrollo de la práctica totalidad de las actuaciones de regularización propuestas en el planeamiento general vigente –mayoritariamente clasificadas como suelo urbanizable<sup>18</sup>-, ante la indudable dificultad que comporta, tanto la aprobación definitiva de los preceptivos instrumentos de ordenación detallada, urbanización y reparcelación<sup>19</sup>, como el ulterior desarrollo sistemático de la actividad de ejecución.

Por último, hay que hacer constar que, al objeto de fomentar una ocupación racional del suelo -principio general de la ordenación y de la actividad territorial y urbanística regulado en el artículo 4.1.c) de la LISTA-, podría resultar improcedente considerar compatibles con el modelo general de ordenación determinadas agrupaciones irregulares existentes en un término municipal -aun cuando cuenten con una densidad eficiente, condiciones morfológicas idóneas y demanden servicios y dotaciones comunes- a fin de evitar la dispersión urbana inducida por su incorporación a la ordenación urbanística. Ello implicará su mantenimiento en suelo rústico garantizando, a través de la formulación de un PEAAT, su adecuación ambiental y territorial, en cumplimiento del artículo 417.1 del RGLISTA (Fig. 6).

Sin embargo, debe puntualizarse que la aplicación plena del marco regulador descrito puede demorarse cierto tiempo, al mantener el planeamiento general vigente su ejecutividad hasta que se produzca su sustitución por alguno de los instrumentos previstos en la LISTA<sup>20</sup>. Por ello, la disposición transitoria

---

<sup>17</sup> La distribución de estas cuotas podrá ser gestionada bien a través de una Entidad de Urbanización (art. 242 RGLISTA), bien a iniciativa municipal (art. 244.3. a) RGLISTA), bien mediante la participación de una empresa o agente urbanizador (art. 244.3. b) RGLISTA). En cualquiera de estos supuestos se necesita formular y tramitar el pertinente proyecto de obras de urbanización cuyo objeto y contenido aparecen regulados en los artículos 244 y 245 del RGLISTA. Como puede observarse, este sistema de ejecución presenta ciertas similitudes con el regulado para el PEAAT, descrito en el epígrafe anterior.

<sup>18</sup> En el dominio territorial del litoral andaluz, la principal opción instrumental utilizada por el planeamiento general para promover la integración territorial de asentamientos urbanísticos ha sido su inclusión en el suelo urbanizable (el 66,50% de la superficie total frente al 33,50% del suelo urbano no consolidado). La categoría mayoritaria empleada es el suelo urbanizable no sectorizado (GÓRGOLAS, 2018, p. 39).

<sup>19</sup> En este sentido, cabe señalar que del conjunto de parcelaciones ilegales identificadas en el vigente PGOU de Córdoba la única que, hasta la fecha, ha conseguido culminar su tramitación urbanística ha sido la parcelación Cuevas de Altázar. Se trata de un asentamiento cuya incorporación a la ordenación urbanística ya fue contemplada por el plan general de 1986 y que hasta el pasado mes de noviembre de 2023 no consiguió la inscripción registral del proyecto de reparcelación. Es decir, el proceso ha durado 37 años.

<sup>20</sup> Por ejemplo, hasta que no se produzca la sustitución del planeamiento vigente por alguno de los instrumentos previstos en la LISTA, no podrán quedar incorporadas a la ordenación urbanística agrupaciones irregulares que se encuentren localizadas en

segunda del RGLISTA ha determinado que «los ámbitos de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable sectorizado previstos en los instrumentos de planeamiento general vigentes, tendrán el régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y podrán desarrollarse conforme a las determinaciones de ordenación establecidas por dichos instrumentos». Esta regulación es aplicable, en consecuencia, a todas aquellas áreas de reforma interior -de suelo urbano no consolidado- y sectores -tanto de suelo urbano no consolidado como de suelo urbanizable sectorizado- que integren agrupaciones de edificaciones irregulares, pese a que puedan presentar discrepancias con los nuevos criterios de compatibilidad establecidos en la LISTA y el RGLISTA<sup>21</sup>.



FIG. 6. Agrupaciones de edificaciones irregulares en la periferia de Chiclana de la Frontera (Cádiz) en la zona conocida como El Marquesado. Su posible incorporación a la ordenación urbanística comportaría promover la integración en malla urbana de algo más de 300 ha, lo que podría conducir a la conformación de un modelo territorial disperso y de nula compacidad.

*Fuente:* Imagen proporcionada por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

Esta puntualización puede tener una indudable trascendencia en el corto y medio plazo ya que, cabe suponer, que el planeamiento general vigente de no pocos municipios va a mantenerse ejecutivo durante un tiempo que se presume prolongado hasta que sea sustituido por alguno de los instrumentos previstos en la LISTA<sup>22</sup>. Mientras tanto, como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, podrán formularse PEAA: (a) en agrupaciones irregulares incluidas en actuaciones previstas en el planeamiento general vigente (en suelo urbano y/o urbanizable) que aún no estén ordenadas en detalle eludiendo, con ello, una transformación urbanística que se ha revelado inabordable y, (b) en agrupaciones irregulares localizadas en el suelo clasificado como no urbanizable en cualquiera de sus categorías.

Para finalizar, procede exponer una vía, alternativa a las expuestas, para legalizar edificaciones irregulares localizadas en suelo rústico que, de esta forma, también quedarían incorporadas a la ordenación urbanística. Ello es posible dado que una de las grandes innovaciones legislativas

---

suelo no urbanizable y puedan entenderse compatibles con el modelo territorial, al impedir la disposición transitoria segunda la delimitación, vía modificación del planeamiento vigente, de actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización.

<sup>21</sup> Esta discrepancia puede producirse, por ejemplo, en lo relativo a la aplicación del principio de integración en malla urbana para su clasificación como suelo urbano o, también, en la consideración como compatibles de agrupaciones desvinculadas de los núcleos de población más allá de la cautela devenida del criterio de excepcionalidad establecido en los artículos 31.2 LISTA y 417.3 RGLISTA.

<sup>22</sup> A este respecto, cabe señalar que, según consta en los datos estadísticos proporcionados por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda ([https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planeamiento\\_adaptado\\_loua\\_2021.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planeamiento_adaptado_loua_2021.pdf)), a fecha de 31/12/2021 -es decir con la LISTA aprobada- solo existían en la región 182 planes generales plenamente adaptados a la LOUA, que entró en vigor 19 años atrás; es decir, el 23,15 % de los municipios andaluces.

introducidas por la LISTA responde a la posibilidad de autorizar -con la consideración de actuación extraordinaria en suelo rústico- la implantación de viviendas unifamiliares desvinculadas de la actividad agropecuaria, cuando no induzcan a la creación de nuevos núcleos de población<sup>23</sup> (art. 22). La Ley traslada a su Reglamento el desarrollo normativo de esta autorización. A tal efecto, el RGLISTA establece, en su artículo 31, los parámetros a cumplimentar por estas viviendas (parcela mínima, ocupación, altura, edificabilidad, etc.), y en el artículo 24, la distancia a la que deben ubicarse (mayor de 200 metros a asentamientos urbanísticos, agrupaciones irregulares o hábitats rurales diseminados) para no inducir la formación de nuevos núcleos de población. Pues bien, cabe concluir que, una vez que el planeamiento general vigente se sustituya por un PGOM o PBOM o, caso de mantener su ejecutividad, modifique su cuerpo normativo para incorporar la admisibilidad de actuaciones extraordinarias residenciales en suelo rústico, todas aquellas viviendas irregulares que resulten compatibles con la nueva ordenación urbanística, podrán ser legalizadas<sup>24</sup>.

### 3. Aplicabilidad de la LISTA en el proceso de sustitución del planeamiento general vigente: la compatibilidad de agrupaciones de edificaciones irregulares

En el caso de proceder a la sustitución del planeamiento general vigente por un PGOM o un PBOM, el establecimiento del nuevo modelo general de ordenación comportará, en relación con las agrupaciones de edificaciones irregulares, adoptar decisiones sobre una casuística heredada que se presume amplia y diversa, tal y como revela la figura adjunta para el caso del PGOU vigente de Córdoba (FIG. 7).

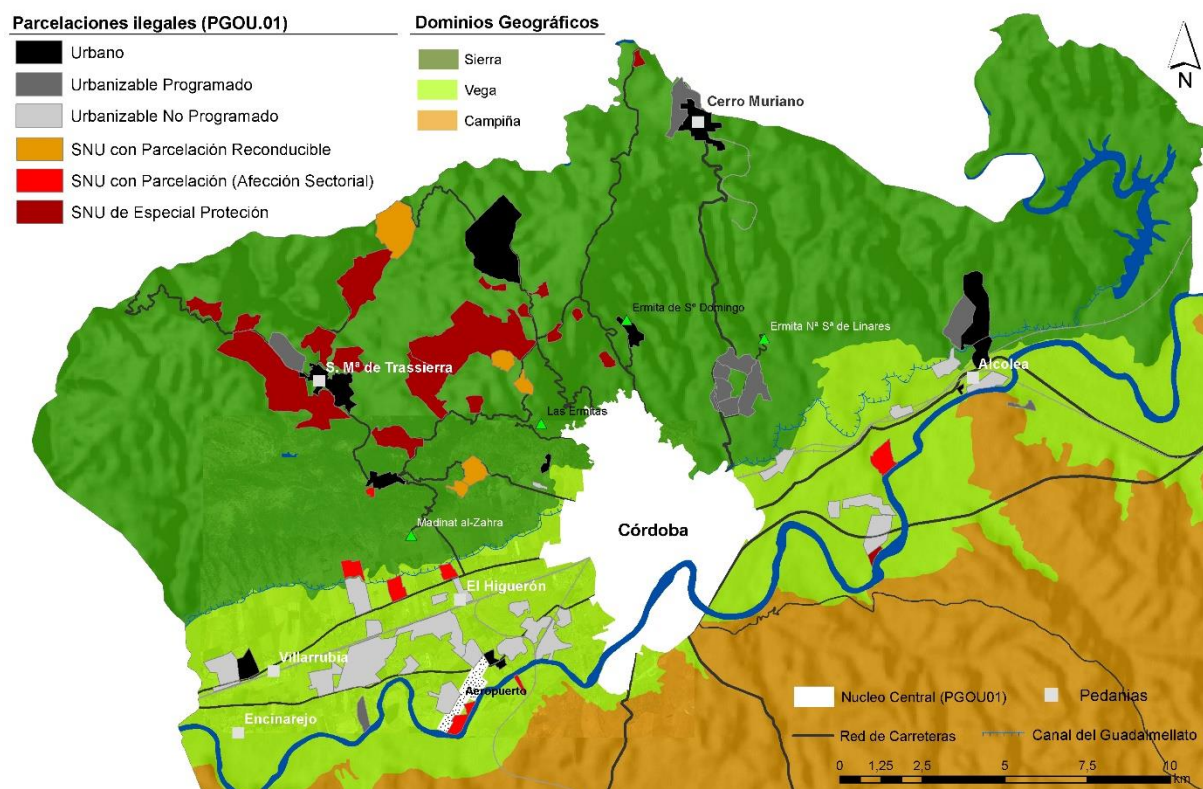


Fig. 7. Caracterización geográfica del municipio de Córdoba, localización de las parcelaciones ilegales existentes y clasificación del suelo propuesta por el PGOU vigente.

Fuente: Elaboración propia.

En una primera aproximación puede avanzarse -siendo, no obstante, conscientes de las particularidades y especificidades que pudieran darse en una realidad territorial tan heterogénea como

<sup>23</sup> Para entender el impacto de esta innovación, hay que tener presente que el anterior marco legal -la LOUA- prohibía taxativamente la vivienda unifamiliar en suelo rústico no vinculada a explotaciones agropecuarias.

<sup>24</sup> El artículo 357.3 del RGLISTA señala que «la legalización de las actuaciones que resulten compatibles con la ordenación vigente podrá instarse (...) aunque haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística».



la existente en Andalucía- la siguiente tipificación de situaciones urbanísticas diferenciadas con las que, recurrentemente, deberá confrontar el nuevo instrumento de ordenación urbanística general:

- a. *Agrupaciones de edificaciones irregulares que se encuentran incluidas en ATU clasificadas como urbano y/o urbanizable (sectorizado y no sectorizado) en el planeamiento general vigente y que no han iniciado su desarrollo.*

En este caso, en cumplimiento del artículo 417.1 del RGLISTA, el PGOM -o el PBOM- deberá valorar su compatibilidad con el nuevo modelo general de ordenación a establecer, evaluar su viabilidad y admitir o no su incorporación a la ordenación urbanística otorgándoles, caso afirmativo, la clasificación (urbano o rústico común) que resulte idónea. En relación con esta trascendental decisión cabe realizar las siguientes consideraciones:

1. Hay que tener en cuenta que el mantenimiento de la clasificación como suelo urbano de algunas de las agrupaciones de edificaciones que se decida incorporar a la ordenación urbanística podría ser cuestionada en aplicación del principio de integración en malla urbana, por lo que su compatibilidad con el modelo general de ordenación comportaría su inclusión en ATU de nueva urbanización en suelo rústico común.
2. El discernimiento de la compatibilidad de agrupaciones de edificaciones irregulares incluidas en ATU no desarrolladas adquiere una significación especial en situaciones donde la extensión de la superficie clasificada -como urbano y/o urbanizable- es claramente excesiva, circunstancia que contraría, indudablemente, los principios de ocupación sostenible del suelo y fomento de la compacidad urbana que han de presidir la ideación del modelo general de ordenación en el marco de la LISTA (art. 4). Es el caso, por ejemplo, de la regularización de agrupaciones propuesta por el PGOU de Córdoba para el área de la Vega de Poniente (FIG. 8), donde la superficie clasificada como suelo urbanizable (no sectorizado) aún no desarrollado se extiende por una superficie algo superior a las 1000 ha, cifra que representa, aproximadamente, el 15 % del total del suelo en situación básica de urbanizado de la ciudad (6816 ha) y el 28,40 % del correspondiente a áreas de uso residencial (3523 ha)<sup>25</sup>.

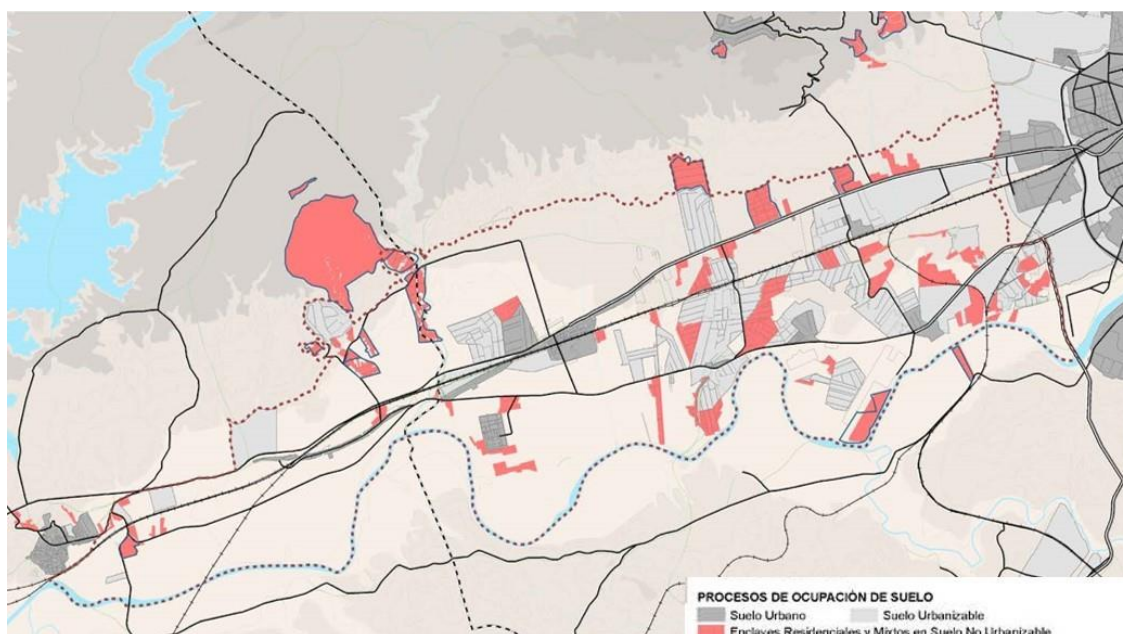


FIG. 8: Las agrupaciones de edificaciones irregulares en la Vega de Poniente de Córdoba. Clasificación del suelo propuesta en el PGOU vigente.

Fuente: PIÑERO, SAINZ, MORALES, & ANTÚNEZ, 2015, p. 174.

En estos supuestos, la aplicación de estrategias de ordenación sostenibles implica evitar un crecimiento de ciudad inductor de un modelo urbano disperso. Por ello, procede adoptar un

<sup>25</sup> Estos datos están extraídos de la información proporcionada por el Sistema de Información Urbana (SIU) del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. <https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/> (Consulta: 14-01-2024).

criterio de medida a la hora de determinar los asentamientos que deban ser incorporados a la ordenación urbanística, considerando incompatibles al resto.

3. Para aquellas agrupaciones que se estimen incompatibles con el modelo general de ordenación se determinará la formulación preceptiva de PEAAT estableciendo las medidas pertinentes para garantizar su adecuación ambiental y territorial.

Por último, indicar, tal y como ha quedado expuesto en el apartado anterior, que el instrumento de ordenación urbanística general podrá proponer directamente la delimitación de ATU que considere compatibles con el modelo general de ordenación o bien diferir ésta a la aprobación de una “propuesta de delimitación” en un expediente diferenciado.

- b. *Agrupaciones de edificaciones irregulares que se encuentran incluidas en ATU cuyo planeamiento de desarrollo -Plan Parcial o Plan Especial de Reforma Interior- ha iniciado su tramitación, pero no se encuentra aprobado definitivamente.*

En este supuesto, lo razonable sería mantener la delimitación de estas actuaciones -en suelo urbano o en suelo rústico común, en función de la clasificación otorgada por el planeamiento general vigente (urbano o urbanizable)- y permitir culminar su desarrollo urbanístico conforme a las determinaciones establecidas en éste.

Sin embargo, dado el prolongado periodo de tiempo que, previsiblemente, ha transcurrido desde el inicio de la tramitación aprobatoria del instrumento de ordenación detallada de estas ATU<sup>26</sup>, podría resultar conveniente otorgar un plazo prudencial para que se produzca su tránsito a la “situación legal y real de ejecución” -por contar con Plan Parcial, Proyecto de Urbanización y Proyecto de Reparcelación aprobados definitivamente- transcurrido el cual decaería su delimitación, en cuyo caso se debería activar la formulación de un PEAAT para promover su adecuación ambiental y territorial.

- c. *Agrupaciones incluidas en ATU previstas en el planeamiento general vigente, ordenadas en detalle en las que aún restan por materializar deberes urbanísticos (de cesión, equidistribución y/o urbanización).* En este caso el PGOM -o el PBOM- las considerará como actuaciones delimitadas que habrán de culminar su desarrollo conforme a las determinaciones del planeamiento general vigente.
- d. *Agrupaciones que no se estimaron integrables en el modelo territorial establecido por el planeamiento general objeto de sustitución -por lo que quedaron clasificadas como suelo no urbanizable- más aquellas que hayan podido surgir durante su vigencia y que, por tanto, no se encuentran reconocidas por este instrumento.*

Esta situación presenta similitudes con la expuesta en el primero de los supuestos analizados. Es decir, el nuevo PGOM -o PBOM- deberá, en cumplimiento del artículo 417.1 del RGLISTA, identificar estas agrupaciones, analizar su compatibilidad con el nuevo modelo propuesto y evaluar la viabilidad de su incorporación a la ordenación urbanística otorgando, para aquellas estimadas compatibles, la clasificación de suelo que corresponda en aplicación de los criterios explicitados en el apartado anterior. En este sentido, conviene recordar que, en el marco de la LISTA, es factible acordar dicha compatibilidad en agrupaciones de edificaciones irregulares emplazadas tanto en suelo rústico especialmente protegido -siempre que su reconocimiento y regularización no sea incompatible con el régimen aplicable- como en suelo rústico preservado por la ordenación territorial y urbanística o por la existencia acreditada de riesgos cuya evitación o minimización sea admitida por la administración competente<sup>27</sup>. No obstante, esta posibilidad debe ser manejada con prudencia y moderación, aconsejándose mantener la incompatibilidad con el modelo general de ordenación para aquellas agrupaciones en las que conste la existencia inequívoca de valores a salvaguardar (FIG. 9) y/o riesgos cuya reversión sea difícilmente justificable.

---

<sup>26</sup> La mayor parte del planeamiento general vigente en Andalucía cuenta con una vigencia superior a dos décadas.

<sup>27</sup> Este es el caso, antes reseñado, de las parcelaciones ilegales del municipio de Córdoba emplazadas en el SNU de especial protección, en la zona de cautela del aeropuerto y en suelos afectados por riesgo cierto de inundación.

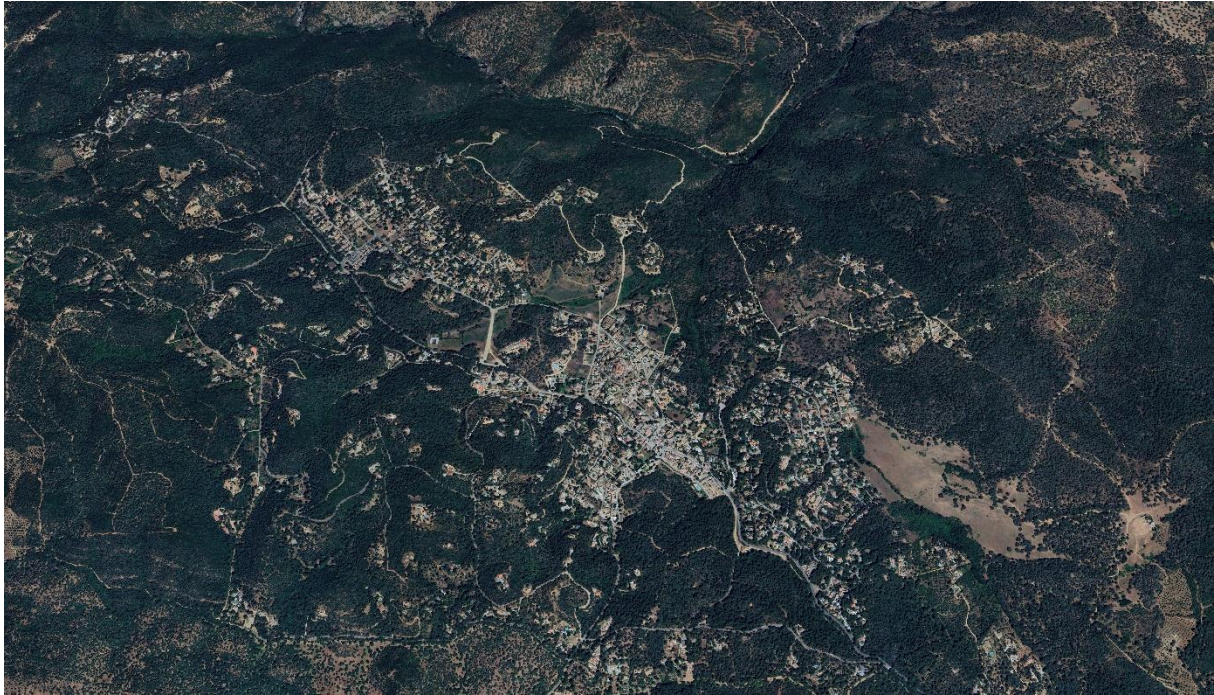


Fig. 9. Agrupaciones de edificaciones irregulares localizadas en la zona de la Sierra de Córdoba, clasificadas como suelo no urbanizable de especial protección en el PGOU vigente. Su mantenimiento en el suelo rústico especialmente protegido, o cuanto menos, preservado, sería la decisión más adecuada ante la acreditada existencia de valores naturales, ambientales y paisajísticos que hacen inidónea -e innecesaria- su incorporación a la ordenación urbanística.

*Fuente:* Imagen extraída de Google Earth.

#### **4. Conclusiones: la LISTA ante la problemática de las edificaciones irregulares en suelo rústico**

A lo largo del texto ha quedado evidenciado que el principal impedimento que ha existido para regularizar las agrupaciones de edificaciones irregulares por la vía de su incorporación a la ordenación urbanística ha sido la imposibilidad de superar la dificultad congénita a la obligación de ejecutar, mayoritariamente de manera sistemática, las actuaciones de transformación destinadas a tal fin. Ello ha provocado que, a partir de la irrupción en el ordenamiento jurídico andaluz -con el Decreto 2/2012- del régimen AFO, los ayuntamientos andaluces hayan optado, con carácter general, por tratar de incentivar su aplicación en detrimento del desarrollo urbanístico reglado de las actuaciones previstas (GÓRGOLAS, 2019). Así, la reparación de esta acuciante problemática mediante su integración en la ordenación urbanística a establecer por el planeamiento general ha quedado sustancialmente minimizada.

Consciente de esta realidad, el Decreto-ley 3/2019, incorporó la figura de los PEAAT, destinados a adecuar ambiental y territorialmente agrupaciones de edificaciones irregulares localizadas en cualquier clase y categoría del suelo, esté o no prevista su transformación mediante la urbanización. Es decir, su aplicabilidad se extiende no sólo a cualquier ámbito del suelo rústico -incluso el especialmente protegido y/o preservado- sino, también, a toda actuación de transformación urbanística prevista en el planeamiento general vigente -tanto en suelo urbano como urbanizable- a condición de que no cuente con su ordenación detallada aprobada definitivamente situación que, como ha quedado reflejado en el texto, se reproduce de manera recurrente. Con ello, se pretendió agilizar la normalización de las agrupaciones de edificaciones irregulares incluidas en estas actuaciones -imponiendo medidas de minimización de impactos ambientales y territoriales de mayor laxitud a las exigidas en los desarrollos urbanísticos reglados- para, al tiempo, posibilitar el reconocimiento de aquellas edificaciones en las que resultase aplicable el régimen AFO.

El objetivo de esta figura aparecía explicitado en el propio Preámbulo de este Decreto-ley: soslayar tanto la formulación de planes generales -cuya aprobación suele eternizarse- como, sobre todo, el posterior desarrollo de las actuaciones de transformación destinadas a la regularización de estas agrupaciones. No obstante, los años transcurridos durante la vigencia de este Decreto-ley -hasta su desplazamiento por el RGLISTA- desvelan cierta inoperancia, toda vez que, en la actualidad, no consta

la existencia de ningún PEAAAT que haya culminado su tramitación y se encuentre ejecutivo. A ello ha coadyuvado, entre múltiples causas, la imposibilidad de poder edificar las parcelas vacantes existentes en el interior de la agrupación irregular, circunstancia percibida como un agravante injustificable por los propietarios afectados, al considerar que el cumplimiento de la legislación -es decir, no edificar- les causa un claro perjuicio frente a aquellos que han edificado y sobre los que no resulta posible establecer medidas para restituir el orden jurídico perturbado.

Pese a esta contrariedad, la LISTA parece apostar claramente por esta vía para impulsar el reconocimiento de las edificaciones irregulares existentes en el suelo rústico obviando, o cuanto menos, marginando la alternativa de promover su incorporación a la ordenación urbanística. Esta aseveración se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, con la finalidad de hacer más atractivo el régimen AFO, la LISTA, más allá de lo regulado en el Decreto-ley 3/2019, amplía la posibilidad de su reconocimiento a: (a) edificaciones implantadas sobre suelos especialmente protegidos por legislación sectorial, (b) aquellas sobre las que haya recaído una sentencia judicial de reposición de la realidad física alterada que resulte inejecutable y, (c) edificaciones con licencia declarada nula en las que el plazo para poder restablecer la legalidad haya prescrito. Asimismo, incrementa las capacidades de intervención en la edificación una vez cuente con la declaración AFO.
2. En segundo lugar, la ley asume íntegramente la regulación sobre los PEAAAT establecida en el Decreto-ley 3/2019, añadiendo un matiz destacable: su tramitación puede determinarse como preceptiva por el PGOM o el PBOM para aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares que se hayan considerado incompatibles con el modelo general de ordenación establecido. Además, la prolongación indefinida de la ejecutividad del planeamiento general vigente otorgada por la disposición transitoria segunda de la LISTA unido a la mayoritaria existencia de actuaciones de regularización que no cuentan con la ordenación detallada aprobada definitivamente, ofrece a los ayuntamientos la posibilidad de incitar la formulación de PEAAAT para promover el reconocimiento de las edificaciones irregulares a través de la aplicación del régimen AFO y, por consiguiente, aparcar "sine die" el desarrollo urbanístico reglado de estas actuaciones.
3. En tercer lugar, en primera instancia, cabría conjeturar que la LISTA estimula la incorporación a la ordenación urbanística de agrupaciones de edificaciones irregulares al extender hacia el suelo rústico especialmente protegido y/o preservado la posibilidad de admitir -mediando la oportuna justificación- la compatibilidad de agrupaciones con el modelo general de ordenación. Sin embargo, esta apreciación puede devenir equívoca ya que la restricción a la capacidad de clasificar como suelo urbano agrupaciones de edificaciones irregulares estimadas compatibles, sustentada en la aplicación del principio de integración en malla urbana, conlleva que su incorporación a la ordenación urbanística -aun cuando cuenten con la consolidación edificatoria regulada en el artículo 13 de la LISTA- se produzca, mayoritariamente, mediante la delimitación de ATU en suelo rústico común. Y ello obliga a iniciar un procedimiento extremadamente complejo para promover su desarrollo, cuya predecible paralización puede provocar el decaimiento generalizado de la delimitación de estas ATU para, a continuación, explorar la alternativa de formulación de un PEAAAT.

Ante esta presunción, cabe inferir que los instrumentos de ordenación urbanística general que se formulen en el marco de la LISTA decidan limitar el reconocimiento de la compatibilidad con el modelo general de ordenación a aquellas agrupaciones localizadas en continuidad estricta con el suelo en situación básica de urbanizado. Las ATU en la que queden incluidas, al quedar clasificadas como suelo urbano, pueden ser delimitadas y ordenadas directamente por el POU o el PBOM y desarrollarse mediante gestión asistemática evitando, con ello, la adopción de acuerdos de reparcelación en el interior de unidades de ejecución los cuales, a la luz de la experiencia acumulada, cabría adjetivar de improbables.

Comenzábamos este artículo constatando la ineficacia de las estrategias adoptadas por las administraciones -desde que se aprobara la LOUA hace más de dos décadas- para incitar el reconocimiento e integración urbano-territorial de la ingente cantidad de parcelaciones ilegales que se han desarrollado en el territorio de Andalucía. Sin duda, esta cuestión es una cuenta pendiente del urbanismo regional a la que no se ha sabido dar respuesta, pese a los intentos por perfeccionar tanto las medidas regulatorias a aplicar como el instrumental de planificación urbano-territorial disponible. Y a la vista de las reflexiones expuestas en el texto, hay que preguntarse si esta deuda va a quedar

saldada con la LISTA. Es cierto que aún resulta prematuro tomar una posición clara y explícita al respecto, toda vez que, en materia de planificación urbanística, aún no ha sido posible desarrollar plenamente los instrumentos previstos en esta ley, por lo que no existen casos de estudio que analizar para verificar su aplicabilidad y constatar su efectividad.

Sin embargo, lejos de aventurar un cambio de rumbo hacia una dirección correcta, todo apunta a la perpetuación de la problemática. Dos son los aspectos que permiten realizar este vaticinio. Por un lado, el previsible otorgamiento de un rol protagonista a la vía de la regularización a través de PEAAT, instrumento que, pese a las esperanzas depositadas en él por la Administración Autonómica desde su irrupción en el Decreto-ley 3/2019, no se ha mostrado tan ágil y eficaz como cabría esperar. Por otro lado, las limitaciones impuestas a la posibilidad de clasificar como suelo urbano la mayor parte de las agrupaciones de edificaciones irregulares que puedan ser incorporadas a la ordenación urbanística, impidiendo sortear la incierta travesía de su desarrollo urbanístico en el seno de unidades de ejecución.

Ante este desalentador pronóstico cabe concluir -sin dudar de las buenas intenciones de la LISTA- cierta “renuncia institucional” a explorar otro tipo de soluciones para una patología territorial que, por tal motivo, se anuncia irresoluble. No obstante, no adelantemos acontecimientos: el tiempo dictará sentencia.

## 5. Referencias Bibliográficas.

- BETRÁN ABADÍA, R., & FRANCO HERNÁNDEZ, Y. (1994). *Parcelaciones ilegales de segunda residencia: el caso aragonés*. ZARAGOZA: Diputación General de Aragón, Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.
- COMUNIDAD DE MADRID. (1984). *Urbanizaciones ilegales. Programa de Actuación*. Madrid: Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN. (1988). Estudio sobre las urbanizaciones ilegales en la Comunidad Autónoma de Aragón. Diputación General de Aragón, Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.
- DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO. (1992). *Parcelaciones Urbanísticas en el medio rural andaluz*. Sevilla: Dirección General de Urbanismo: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. (1983). Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable: nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la ley del suelo. *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, (56), 59–72.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1986). La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (69), 9–52.
- GARCÍA DE JALÓN LASTRA, A., SAINZ GUERRA, J. L., EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M., & MOYA GONZÁLEZ, L. (1986). Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid. In *Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid* (p. 199). Valladolid: Colegio Oficial de Arquitectos de Valladolid.
- GÓRGOLAS, P. (2016). *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: Los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)*. Universidad de Sevilla.
- GÓRGOLAS, P. (2018). Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz: directrices y recomendaciones para impulsar la integración urbano-territorial de asentamientos. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (195), 33–52.
- GÓRGOLAS, P. (2019). *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- GÓRGOLAS, P. (2020). *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Valencia: Tirant Humanidades.
- HERCE VALLEJO, M. (1975). El consumo de espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (4), 45–56.
- HERCE VALLEJO, M., Caralps i Riera, P., & Tarrago, M. (1979). Instrumentos de planeamiento y gestión de las urbanizaciones no legalizadas. *Cuadernos de Gestión Municipal*.
- JIMÉNEZ BARRADO, V. (2018). *Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable durante el período democrático*. Extremadura.
- JORDANO FRAGA, J. (Ed.) (2015). *El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a la fuera de ordenación*. Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ-CASADO, D. (2019). *La ocupación residencial del suelo no urbanizable: análisis de las parcelaciones ilegales del municipio de Córdoba*. Universidad de Sevilla.
- LÓPEZ-CASADO, D. (2021a). De urbanización ilegal de fin de semana a barrio precario: las parcelaciones ilegales en Córdoba. *Ciudades*, (24), 225–246. <https://doi.org/10.24197/CIUDADES.24.2021.225-246>
- LÓPEZ-CASADO, D. (2021b). Un fenómeno urbano enquistado en el cambio de paradigma de la urbanización informal: parcelaciones ilegales en el municipio de Córdoba. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (90), 1–40. <https://doi.org/10.21138/bage.3082>

LÓPEZ-CASADO, D., & FERNÁNDEZ-SALINAS, V. (2023). The Expression of Illegal Urbanism in the Urban Morphology and Landscape: The Case of the Metropolitan Area of Seville (Spain). *Land*, 12 (12) (2108), 1–25. <https://doi.org/10.3390/land12122108>

LÓPEZ-CASADO, D., & MULERO MENDIGORRI, A. (2021). El fenómeno de las parcelaciones urbanísticas ilegales en Andalucía: significado general y tratamiento en los planes de ordenación del territorio. *Cuadernos Geográficos*, 60(2), 171–191. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i2.15638>

LÓPEZ-CASADO, D., & MULERO MENDIGORRI, A. (2022). Las parcelaciones ilegales en España: expansión y efectos de un urbanismo irregular en el entorno de la ciudad reglada. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 42(1), 157–181. <https://doi.org/10.5209/aguc.81800>

LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2022). Las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. In S. M. Martín Valdivia (Ed.), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz* (pp. 567–602). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

NEL-LO I COLÓM, O. (2011). Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIII(167), 81–98.

PIÑERO VALVERDE, A. (2019). Enclaves irregulares en el suelo no urbanizable y sostenibilidad: el caso andaluz. In *Regeneración y planeamiento para ciudades sostenibles* (1st ed., pp. 58–85). Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.

PIÑERO VALVERDE, A., SAINZ GUTIÉRREZ, V., MORALES GÓMEZ DE LA TORRE, D., & ANTÚNEZ TORRES, D. (2015). *El urbanismo de la no ciudad: los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Sevilla: Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

## 6. Legislación y normativa citada

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Boletín Oficial del Estado, de 14 de mayo, 135.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 31 de diciembre de 2001, 154

Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 30 de enero, 19.

Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Boletín Oficial del Estado, de 14 de septiembre, 222.

Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 3 de diciembre, 233.

Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Diario Oficial de la Generalidad Valenciana, de 16 de julio, 9129.

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 25 de septiembre, 23.

Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 2 de diciembre, 232.

## Listado de acrónimos

AFO: Asimilado a Fuera de Ordenación

ATU: Actuación de Transformación Urbanística

LISTA: Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía

LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

PBOM: Plan Básico de Ordenación Municipal

PEAAT: Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares

PGOM: Plan General de Ordenación Municipal

PGOU: Plan General de Ordenación Urbanística

POU: Plan de Ordenación Urbana

RGLISTA: Reglamento General de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía