

III. ENCLAVES IRREGULARES EN EL SUELO NO URBANIZABLE Y SOSTENIBILIDAD: EL CASO ANDALUZ

Antonio Piñero Valverde

Dr. Arquitecto, Profesor Titular de Universidad. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Sevilla.

BREVE RESEÑA CURRICULAR

Arquitecto por la Universidad de Sevilla con la especialidad de Urbanismo desde junio de 1983. Doctor Arquitecto por la Universidad de Sevilla desde junio 2001.

Profesor Asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla desde el año 1990, y profesor titular de la Universidad desde febrero de 2004. Profesor de distintos másteres universitarios de la Universidad de Sevilla y de la Politécnica de Cataluña; así como del máster Erasmus-Mundus y del de Urbanismo y Ordenación del Territorio-Técnico Urbanista.

Antonio ha desarrollado su actividad profesional centrándose en el campo del urbanismo, y siendo redactor de numerosos trabajos de planeamiento general, de desarrollo y urbano. También ha sido asesor del Colegio de Arquitectos de Andalucía Occidental y Miembro de la Ponencia Técnica de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía. Al principio de su carrera estuvo ligado a la Administración pública, trabajando para la Empresa Pública de Suelo de Andalucía.

Miembro del Grupo de Investigación HUM-710 “Ciudad, Paisaje y Territorio” del PAI, Junta de Andalucía. Su tarea investigadora se ha centrado principalmente en los procesos de planificación urbana, las transformaciones de espacios portuarios y las relaciones puerto-ciudad, el proyecto de lugares públicos contemporáneos, así como la regeneración de espacios productivos y los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable. Reconocida su actividad investigadora, con el Premio de Investigación en la XIII Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo en el 2016, Antonio destaca por la publicación de artículos en revistas científicas de carácter internacional, por sus publicaciones editadas por Universidad de Sevilla o por la Junta de Andalucía, por su actividad como organizador y director de “encuentros” y jornadas de urbanismo, y por su participación en prestigiosos proyectos I+D+I.

RESUMEN

Con base en los resultados de la investigación realizada¹, el presente artículo muestra una “fotografía” sintética del escenario actual de los procesos de ocupación irregular identificados en el suelo no urbanizable de Andalucía, que ayude a la visibilidad de la dimensión y características de este fenómeno y pueda ser base de actualizaciones futuras. Los resultados de la investigación constatan el sustancial incremento experimentado en el período analizado (2003-2014) y su notable incidencia territorial, identifican las características de los enclaves, así como los riesgos y afecciones medioambientales que presentan, tratando de ofrecer –en suma– una diagnosis que coadyuve a su efectiva regulación y, en su caso, integración urbano-territorial. Igualmente, al hilo de este escenario y a manera de reflexión, incorpora algunas recomendaciones para acometer la inexcusable tarea de atender estos asentamientos irregulares que coadyuven a revertir la insostenibilidad de estos enclaves.

PALABRAS CLAVE

Asentamientos irregulares. Parcelaciones ilegales. Suelo No Urbanizable. Sostenibilidad. Andalucía.

ABSTRACT

Based on the results of the research carried out¹, this article shows a synthetic "photograph" of the current scenario irregular occupation processes identified in the undeveloped land of Andalusia, which will help visibility of the size and characteristics of this phenomenon and may be the basis for future updates. The results of the investigation find the substantial increase experienced in the period analyzed (2003-2014) and its notable territorial impact, identify the characteristics of enclaves, as well as the environmental risks and conditions they present, trying to offer – in short – a diagnosis that helps its effective regulation and, where appropriate, urban-territorial integration. Likewise, in the context of this scenario and as a reflection, it incorporates some recommendations to undertake the inexcusable task to address these irregular settlements that help reverse the unsustainability of these enclaves.

KEYWORDS

Irregular settlements. Illegal plots. Floor Not Urbanizable. Sustainability. Andalusia.

¹ Proyecto I+D+i “El Urbanismo de la No Ciudad: de la clandestinidad vulnerable a la visibilidad sostenible” desarrollado entre el 15-noviembre-2013 y el 30-junio-2015, incluido en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2011-2015, adjudicado por la Agencia de Obra Pública de Andalucía a un equipo mixto dirigido por el autor de este artículo y compuesto por investigadores del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, así como por personal contratado y becarios adscritos al proyecto, y tres empresas colaboradoras: Territorio y Ciudad, SLP; Mariñas Arquitectos Asociados, SLP; y Trama Gestión, S.L. Premiado en la categoría de Investigación en la XIII Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo, puede consultarse en <http://institucional.us.es/uncweb/>.

1. INTRODUCCIÓN

La proliferación de ocupaciones irregulares en el suelo no urbanizable de Andalucía constituye una problemática que podríamos calificar de crónica. Por su notable dimensión y gravedad, ya fue denunciada por el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2000 y, transcurridas casi dos décadas desde entonces, lejos de solucionarse, el problema se ha agravado considerablemente, de tal manera que puede afirmarse que en la actualidad representa la mayor hipoteca para lograr una ordenación racional y coherente de buena parte del territorio andaluz.

Aun cuando estos asentamientos obedecen a muy diversas motivaciones –necesidad de primera vivienda, procesos de segunda residencia vinculados con el ocio de la población urbana o dinámicas turístico-residenciales en ámbitos significativos del litoral– todos ellos presentan ciertas similitudes, entre las que cabe reseñar su carácter espontáneo y carente de planificación, una ausencia generalizada de dotaciones e infraestructuras básicas y los importantes riesgos ambientales que conllevan.

En el presente artículo, a partir de un primer apartado de antecedentes, nos centraremos en ofrecer un resumen del panorama que presentan los enclaves identificados, incorporando una visión conjunta de la totalidad del suelo que hoy día podría estar afectado por ocupaciones irregulares, así como un cálculo prospectivo de la dimensión que alcanzaría en el conjunto de la Comunidad. Y, finalmente, al hilo de la recién aprobada nueva normativa autonómica, el artículo expone algunas reflexiones para acometer la inexcusable tarea de atender estos procesos irregulares, que coadyuvan a revertir la insostenibilidad de estos enclaves.

2. LOS ANTECEDENTES

La aparición de asentamientos irregulares en el suelo no urbanizable se enmarca en los procesos de dispersión urbana y la ciudad de baja densidad, identificables desde hace décadas en el ámbito europeo. Es un fenómeno complejo y difícil de acotar, pues responde o se relaciona con distintas causas; y, a la vez, sus manifestaciones y patrones diferenciados tienen efectos en el territorio igualmente muy diversos, tal como refleja la extensa literatura y la muy variada terminología acuñada para denotar este fenómeno.

Por lo que se refiere al ámbito español, la vivienda en el campo tiene el expreso reconocimiento de su posible autorización en la Ley del Suelo de 1956, que admitía en el suelo rústico un aprovechamiento residual de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie, autorizando la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población.

Será la Reforma de la Ley del Suelo de 1975 la que elimine dicho aprovechamiento, acorde a la nueva denominación de suelo no urbanizable y su incardinación en un nuevo régimen de suelo en el que, sin embargo, se admitirá la autorización de “edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población” (TRLR, 1976: arts. 85.1 y 86). Sin perjuicio del objetivo perseguido por la reforma, y como han señalado muy diversos autores, la indeterminación del concepto de “núcleo de población”, la utilización de los términos “familiar” y “aislado”, la ligazón mayoritaria de la autorización de vivienda a las unidades mínimas de cultivo determinadas por la legislación agraria, así como otras situaciones excepcionales admitidas, bien por ser de utilidad pública o interés social, serán –entre otras– las bases normativas en las que se apoye la aparición del fenómeno en España. Con base en esta

concepción residual y negativa, la categoría de suelo no urbanizable común o genérico se llegó a equiparar con la inexistencia de protección y preservación del mismo, de forma que la autorización de viviendas a partir de mediados de los 70 se dirigió principalmente hacia estos espacios comunes a los que no se les reconocían valores implícitos dignos de protección.

Ciñéndonos a Andalucía, una primera valoración del fenómeno se llevó a cabo en el *Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz*, elaborado por la Dirección General de Urbanismo entre los años 1988 y 1989, donde se identificaron un total de 1.026 parcelaciones que arrojan un total de 24.058 has. y 23.311 viviendas. Reconociendo de forma expresa la gran diversidad de situaciones, las parcelaciones en el suelo no urbanizable representaban el 77,17% de la superficie total afectada y su destino mayoritario (52%) era el de la segunda residencia.

La creciente magnitud de la problemática de los procesos de ocupación irregular en el territorio español motivará, a mediados de los 90, la tipificación como delito de los comportamientos más graves contra el urbanismo y la ordenación del territorio, recogiendo como sancionables las "... obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelo no urbanizable" (Código Penal, 1995: art. 319.2); en el caso andaluz, el agravamiento de la situación es denunciado por el Defensor del Pueblo Andaluz en el referido Informe Especial al Parlamento, evidenciando la existencia de una problemática territorial, urbanística y social de primer orden.

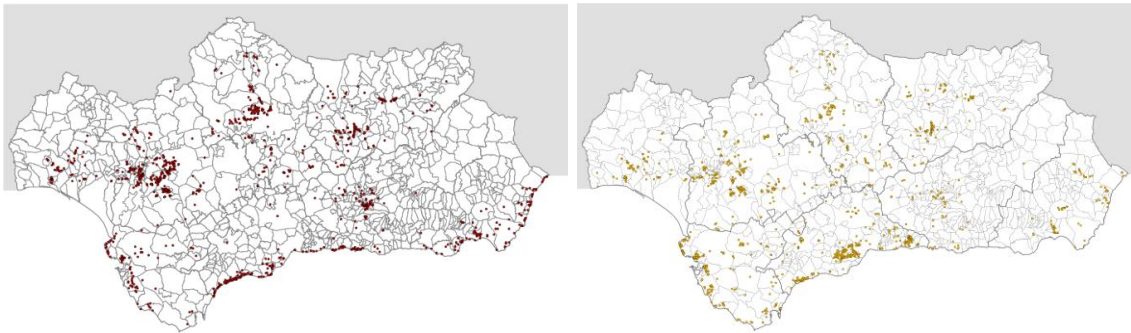


Figura 1: Parcelaciones Urbanísticas en los Inventarios de 1988 y 2003. Localización. Fuente: *Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en Suelo No Urbanizable de Andalucía*. DGOTU, julio 2004.

A principios de la década de 2000, se procedía a la elaboración de un segundo *Inventario de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en Andalucía (2003)*, en esta ocasión más preciso y homogéneo en cuanto a metodología y fuentes documentales². Los datos que contiene muestran un significativo incremento respecto de la situación descrita en 1988, arrojando un balance de 1.138 parcelaciones (714 de nueva aparición), una superficie de 18.216 has. y 38.622 viviendas. Aun cuando presentan una gran dispersión en el territorio, destacan las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla, que cuentan cada una de ellas en torno al 20% del total regional. Los enclaves presentan ya un elevado nivel de colmatación, aunque al tiempo mantienen un amplio margen de crecimiento del número de viviendas, centrándose la actividad edificatoria en la ocupación de parcelas vacantes en enclaves consolidados y, en menor medida, en la ampliación o en el crecimiento en su entorno. Siendo el uso residencial claramente mayoritario (75%), el número de viviendas supone un notable incremento respecto de los datos de 1988 (65%), con

² El Inventario comprende los enclaves de población consolidados, con continuidad en la ocupación del suelo, de más de 2 has. y 5 edificios; parámetros que coinciden con los incorporados en la aplicación del algoritmo elaborado en la investigación para la identificación de enclaves.

acusada presencia de la segunda residencia (71,2%), de preferente localización en provincias interiores.

En el período en que se elaboró este último Inventario tuvo lugar la esperada aprobación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 12 de diciembre, en adelante LOUA), de notable incidencia y especial significación por el nuevo y estricto régimen del suelo no urbanizable, en el que se realiza un esfuerzo para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador y las limitaciones de implantar viviendas en el mismo. En lo relativo a la posibilidad del uso de vivienda, para los terrenos clasificados como suelo no urbanizable no adscrito a categoría alguna de especial protección, determina la posibilidad de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones, siempre que sean consecuencia de “la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos” (LOUA, 2002: art. 52.1B)b). Y, por lo que se refiere al régimen de las parcelaciones urbanísticas, amén de su acotación normativa, determina que “en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas” (LOUA, 2002: art. 68), declarándose imprescriptibles de modo expreso en el apartado 2.A) del art. 185.1.³

A pesar del nuevo marco normativo, inmersos aún por esos años en pleno apogeo de la “burbuja inmobiliaria”, el proceso de ocupación irregular persistirá y no será hasta la puesta en marcha de nuevos instrumentos normativos y su coincidencia en el tiempo, a mediados de la década, con el advenimiento de la crisis y el pinchazo de la dinámica inmobiliaria, cuando pueda detectarse un cierto estancamiento del proceso. Así, a finales del 2005 se crea el Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda; al año siguiente, se aprueba el primer Plan General de Inspección para el bienio 2007-2008. Y, a partir de esa primera experiencia, la planificación de la actividad inspectora se desarrollará a través de los Planes Generales de Inspección 2009-2012, 2013-2016 y 2017-2020, que ya incorporan un específico programa de actuación en suelo no urbanizable.

Otra de las novedades en materia legislativa, que acontece apenas transcurrido un año desde la puesta en marcha del Plan de Inspección, es la aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (BOJA 16-03-10). Destacar aquí el paso más que trata de alcanzar al proponerse como instrumento eficaz para combatir la ilegalidad urbanística, propiciando soluciones útiles en la práctica e incorporando tratamientos más generosos, como es el caso de las figuras del cumplimiento por equivalencia o con la extensión del régimen propio de la situación de fuera de ordenación a otras ontológicamente asimilables, dando lugar al novedoso y controvertido régimen de “Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO)”⁴ (*cf.* JORDANO, 2015).

³ Asimismo, entre las novedades de la LOUA, introduce una nueva categoría de suelo no urbanizable –la del “Hábitat Rural Diseminado”– que se define como “el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho” (LOUA, 2002: art. 46.1.g). Posteriormente, la Ley 2/2012, de 30 de enero, suprime del referido apartado 1.g) “la vinculación a la actividad agropecuaria”, por lo que esta categoría amplía su alcance a los asentamientos rurales diseminados “vinculados en su origen al medio rural”.

⁴ Las edificaciones en situación AFO se definen en el art. 3 del Decreto 2/2012 como aquellas construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiera agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido. Y, en un alambicado

En esta apretada síntesis de antecedentes, resaltar –por su especial incidencia en el tratamiento y la regulación de las parcelaciones urbanísticas– el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en Andalucía. Con el objetivo de clarificar el régimen aplicable a las distintas situaciones, prevé que los Ayuntamientos elaboren un Avance de planeamiento para la identificación de los asentamientos urbanísticos y hábitat rural diseminados existentes en el término municipal, estableciendo los criterios para su delimitación y su tratamiento por el planeamiento urbanístico. Para la redacción de estos –confusamente denominados– “Avances de planeamiento” se aprobaron un año después (Orden de 1 de marzo de 2013) las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, a manera de recomendaciones –en principio, indicativas y orientativas– para la identificación y delimitación de asentamientos urbanísticos, explicitando criterios de densidad edificatoria y población mínimas a considerar.

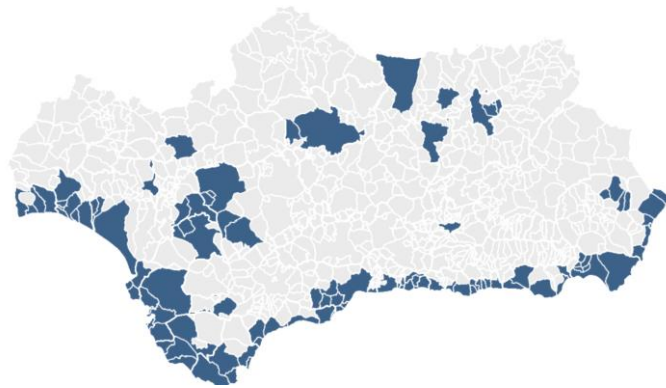
Igualmente, en este incesante afán legislativo de abordar estos procesos irregulares y de la dificultad de acometer soluciones ante la gravedad del escenario y, en buena medida, expresión del notable distanciamiento entre la norma y la realidad, la aprobación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, que modifica la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación a las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que no constituyan asentamiento urbanístico, excepcionando la ilimitación del plazo para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística y contemplando la posibilidad de extender a las edificaciones aisladas emplazadas en dichas parcelaciones la situación de asimilado a fuera de ordenación. Asimismo, la Ley 2/2018, de 26 de abril, que modifica la disposición adicional cuarta de la anterior, al fin de extender el acceso provisional a los servicios básicos en los asentamientos urbanísticos que hayan sido incorporados a la ordenación urbanística.

Aunque volveremos en el apartado de recomendaciones, este complejo entramado normativo –concretamente, el Decreto 2/2012, la Orden de 1 de marzo de 2013, la Ley 6/2016 y la Ley 2/2018– ha sido derogado por el recientísimo Decreto-ley 3/2019, adoptado por el Consejo de Gobierno el 24 de septiembre de 2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, norma que – en una primera y apresurada lectura– puede tildarse de “continuista” y supone la notable ampliación de los supuestos en los que cabe aplicar el reconocimiento de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) y la posibilidad de formular Planes Especiales “autónomos” para la adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares.

procedimiento administrativo, encuentra su cobertura legal en la nueva redacción dada al artículo 34 LOUA por la Ley 2/2012, de 30 de enero. En el texto primitivo de la LOUA, el plazo establecido para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística era de 4 años, plazo que, posteriormente, mediante la Ley 2/2012, fue ampliado hasta los seis años actuales (art. 185.1 LOUA).

3. LA SITUACIÓN ACTUAL: CARACTERIZACIÓN Y DIAGNOSIS DE UNA REALIDAD INSOSTENIBLE

La metodología adoptada en la investigación toma como referencia el modelo territorial definido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y parte de la consideración de las 34 Unidades Territoriales en él definidas. A tenor de la disparidad de las fuentes consultadas, hemos tratado de armonizar dos objetivos: de un lado, incorporar a la base SIG todos los datos que proceden de fuentes cualificadas (en especial, el Inventario 2003 y los Avances Decreto 2/2012); y, de otro, aportar una metodología que, sobre la base de una selección de municipios de atención preferente, ayude a homogeneizar la delimitación de enclaves⁵.



DATOS DEL INVENTARIO DE PARCELACIONES DE 2003 PARA LOS 102					
provincia	n_municipios	n_enclaves	sup. afectada (ha)	n_parcelas	n_viviendas
Almería	22	47	461,46	1500	1154
Cádiz	18	170	4252,44	13543	9384
Córdoba	2	36	1718	3345	2519
Granada	10	12	168,37	443	330
Huelva	13	36	626,5	1614	1243
Jaén	5	79	831,23	3161	2668
Málaga	21	209	3175,64	6867	5166
Sevilla	11	129	2186,74	7060	4868
TOTAL	102	722	13426,78	38079	27951

MUNICIPIOS SELECCIONADOS: DISTRIBUCIÓN POR UNIDADES TERRITORIALES

Litorales.....	13	5 Centros Regionales 8 Ciudades Medias	32 municipios 48 municipios
Interiores.....	9	4 Centros Regionales 5 Ciudades Medias	6 municipios 15 municipios
Rurales.....	1		1 municipio
TOTAL		23 U.T.	102 MUNICIPIOS

Figura 2: Municipios seleccionados en el proyecto UnC. Distribución por provincias y unidades territoriales. Fuente: Proyecto UnC.

De la lectura y cotejo de los Planes Subregionales redactados en Andalucía, se desprende una primera base de municipios en los que se concentra la problemática. Para ajustar en mayor medida el “universo” de preferente atención, hemos recurrido al único antecedente sistemático que sobre parcelaciones urbanísticas en el suelo no urbanizable disponemos en la Comunidad, y que corresponde al Inventario de Parcelaciones Urbanísticas de 2003.

De acuerdo a los datos disponibles y en coherencia a la distribución de la población en el territorio, hemos procedido a la selección de 102 municipios en el ámbito de Andalucía, que corresponden a la totalidad de los municipios litorales (62) a los que se añaden otros 40 municipios del interior, que bien se corresponden al “tras-país” de las unidades territoriales litorales, a los centros regionales o a alguna unidad territorial de especial relevancia en la problemática de enclaves irregulares (caso del Almanzora, en la provincia de Almería).

3.1. Panorámica general del escenario andaluz

Diversidad y heterogeneidad son notas características de la multiplicidad de situaciones que presentan los enclaves identificados; no obstante esta complejidad, conviene sintetizar algunas de las claves resultantes de los análisis realizados en la base general de datos de la investigación, cuyos resultados se han expuesto a dos escalas: la correspondiente al ámbito de la Comunidad

⁵ El procedimiento toma como base las parcelaciones del Inventario 2003 así como los enclaves identificados en los Avances y, a partir de la incorporación de los perímetros de suelo clasificado de urbano y urbanizable, se deducen las poligonales de delimitación propia mediante la aplicación de un algoritmo realizado a partir de las bases cartográficas DEA 100 y de usos del suelo de la Consejería de Medio Ambiente, así como de la distribución espacial de la población 2013 suministrada por el IECA, delimitándose finalmente los enclaves en la ortofotografía de Andalucía 2014.

de Andalucía y la concerniente a las unidades territoriales en que se emplazan los 176 municipios que configuran la base general de la investigación⁶.

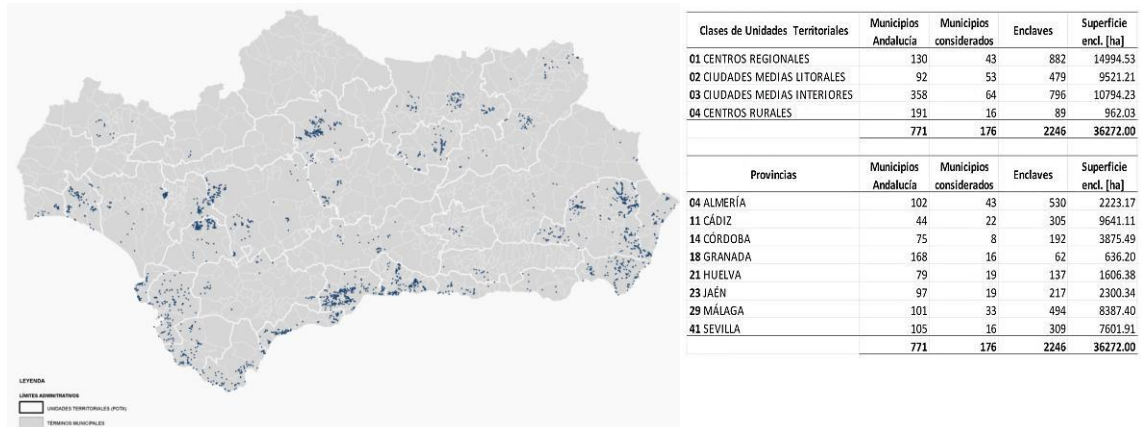


Figura 3: Localización de enclaves en suelo no urbanizable de Andalucía. Distribución por U.T. y provincias. Fuente: Proyecto UnC (base general).

La distribución por provincias confirma, en términos de superficie, las tendencias apuntadas a principios de 2000: Cádiz, Málaga y Sevilla absorben el 70,66% del total, y si añadimos el significativo porcentaje de Córdoba (10,7%), comprobamos que más de las 4/5 partes del suelo afectado se concentra en estas cuatro provincias. En número de enclaves, destacan los resultados de Almería (23,6%) y Málaga (22%), que adelantan la dispersión y menor tamaño de las ocupaciones en estas dos provincias. Por el contrario, es en Cádiz y Sevilla donde se identifica una mayor concentración y tamaño de los enclaves reconocidos.

En términos proporcionales, el uso residencial está presente en el 89% de los enclaves y el 88% de la superficie reconocida, confirmando el protagonismo de la vivienda irregular en la aparición y desarrollo de estos procesos. De acuerdo a los datos incorporados, del total regional (2.246 enclaves y 36.272 ha.) se han identificado 1.996 enclaves de uso residencial y mixto en una superficie de 31.874 ha. Es en Málaga y Cádiz donde se concentra algo más de la mitad de la superficie, siendo Almería y Málaga las provincias donde se emplaza el mayor número de enclaves, acorde al menor tamaño que presentan buena parte de las ocupaciones irregulares.

Suponen estas cifras un notable incremento en esta última década (858 enclaves y 13.658 ha.) que, en términos proporcionales respecto del Inventario 2003, viene a significar crecimientos del 75%, tanto en número de enclaves como de suelo ocupado, y confirman que la gran mayoría de estos procesos tienen un origen reciente o, al menos, no son reconocidos a principios de 2000. A pesar de las iniciativas puestas en marcha desde finales de los 90 para paliar estos procesos, expresan con contundencia la virulencia de las ocupaciones irregulares del suelo no urbanizable en Andalucía, al menos hasta la eclosión de la burbuja inmobiliaria.

Estos enclaves de nueva formación o no reconocidos anteriormente son muy significativos en la provincia de Almería, donde más del 90% de las ocupaciones irregulares identificadas (casi 500

⁶ Resultado de la suma de los 102 municipios seleccionados y los 74 municipios (no coincidentes con los seleccionados) en los que –a la fecha de cierre de la investigación, abril 2014– se ha tramitado Avance de Planeamiento de acuerdo al Decreto 2/2012. Si añadimos los 60 municipios (igualmente no de los seleccionados) que han realizado Declaración de Innecesariedad, obtendríamos un total de 236 municipios, cifra que viene a representar el 30,61% del total de Andalucía.

enclaves) corresponden a esta última década; igualmente, en las provincias con notorios antecedentes –Cádiz, Málaga y Sevilla– ha continuado el proceso de ocupación irregular, con más de 780 enclaves ahora reconocidos, el 45% de estas ocupaciones recientes.

El análisis de las afecciones sectoriales da idea de la relevancia de la problemática detectada: algo más de las 4/5 partes de los enclaves de uso residencial presentan algún tipo de afección, siendo Cádiz, Málaga y Almería las provincias con mayor presencia de enclaves afectados. Las que derivan del sistema de comunicaciones (el 55% de los enclaves) y del dominio público hidráulico (35%) son las más numerosas, siendo muy significativas las que corresponden a la vulnerabilidad de acuíferos (20%) y espacios naturales protegidos (19%) y, en menor medida, a zonas inundables (8%).

Por lo que se refiere a la visión subregional, la distribución de los enclaves confirma un panorama muy concentrado, por cuanto en 11 del total de las 23 unidades territoriales analizadas se emplazan casi las $\frac{3}{4}$ partes de la superficie y los $\frac{2}{3}$ del total de enclaves identificados en la base de datos. El Dominio Litoral y los Centros Regionales confirman su protagonismo y, en conjunto, significan casi las $\frac{3}{4}$ partes de la superficie delimitada y algo menos del 60% del número de enclaves.

UNIDADES TERRITORIALES RELEVANTES por Nº y SUPERFICIE de ENCLAVES							
UNIDAD TERRITORIAL		Nº de MUNICIPIOS		ENCLAVES IDENTIFICADOS			
Tipo	Denominación	Total	Analizados (%)	Nº	% s/total	Sup. (ha)	% s/total
Centros Regionales	Bahía de Cádiz	6	6 (100,0%)	107	4,76%	2.464,52	6,79%
	Almería	8	7 (87,5%)	121	5,39%	478,20	1,32%
	Córdoba	8	3 (37,5%)	149	6,63%	3.693,19	10,18%
	Málaga	13	10 (76,9%)	223	9,93%	4.172,15	11,50%
Ciudades Medias Litorales	Costa del Sol	9	6 (66,6%)	86	3,83%	2.484,52	6,85%
	Costa Noroeste de Cádiz	4	3 (75,0%)	41	1,82%	1.757,11	4,84%
	La Janda	7	5 (71,4%)	67	3,01%	3.498,09	9,64%
	Vélez-Málaga y Axarquía	29	13 (44,8%)	152	6,77%	879,73	2,42%
Ciudades Medias Interiores	Bajo Guadalquivir	7	3 (42,8%)	103	4,58%	1.035,13	2,85%
	Campaña-Sierra Sur Sevilla	34	9 (26,5%)	125	5,56%	5.122,29	14,12%
	Sureste Árido-Almanzora	47	21 (44,7%)	319	14,20%	1.276,53	3,52%
		172	86 (50,0%)	1.493	66,48%	26.851,46	74,03%

Figura 4: Distribución del número y la superficie de enclaves en unidades territoriales relevantes. Fuente: Proyecto UnC (base general).

En las unidades territoriales en las que se localizan los enclaves identificados en la base general, la exposición de los datos comprende tres apartados (datos generales, caracterización básica, y riesgos y afecciones), desglosados a nivel de municipio a manera de ficha individualizada por cada unidad territorial, a la que se acompañan dos tipos de mapas, que vienen a reflejar el “espacio antrópico” y las afecciones de los enclaves al “espacio natural”, incorporando en ambos la clasificación del suelo de los términos municipales analizados

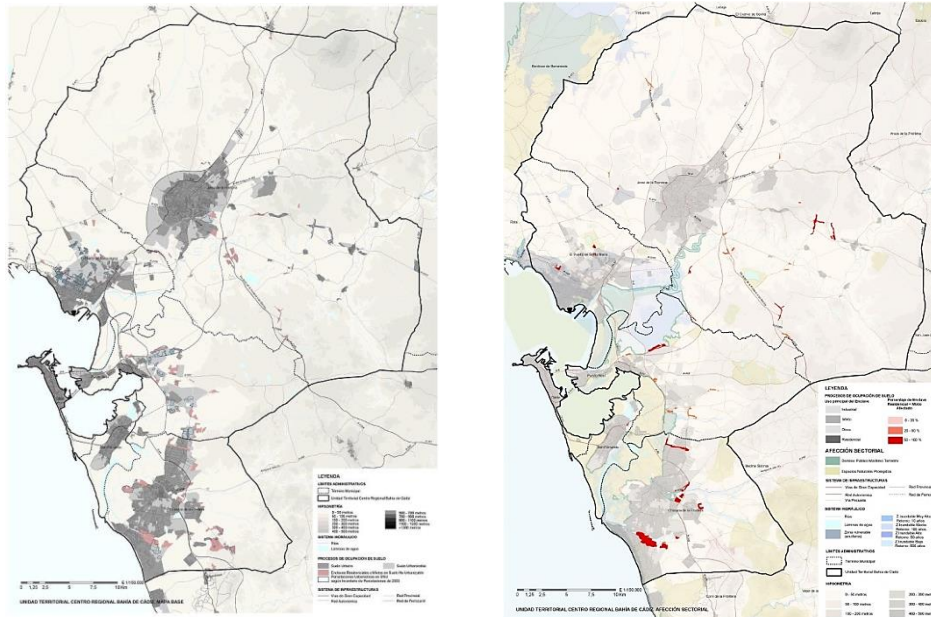


Figura 5: Centro regional Bahía de Cádiz-Jerez. Enclaves en suelo no urbanizable y afecciones sectoriales.
Fuente: Proyecto UnC (base general).

3.2. El universo de municipios seleccionados

Centrándonos en el universo de los 102 municipios seleccionados, la identificación de enclaves de uso residencial y mixto comprende una relación extensa de indicadores que, desglosados en cuatro niveles – dominio (litoral/interior), provincia, unidad territorial y municipio– nos ha permitido, de una parte, caracterizar los enclaves identificados por cada municipio y, al tiempo, obtener valores de referencia por cada uno de los ámbitos en que se integran.

El objetivo básico del análisis realizado trata de responder a tres tipos de cuestiones:

- ¿Cuál es la dimensión y la incidencia de los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable?,
- ¿Cómo son los enclaves identificados? y
- ¿Dónde se emplazan y qué afecciones o riesgos les afectan?

A tal fin, sin perjuicio de los valores absolutos que pueden corresponder, nos interesa esclarecer aquellos indicadores que nos permitan establecer un diagnóstico comparado de la situación actual de los enclaves en el universo de municipios seleccionados.

3.2.1. Dimensión e incidencia

A) Superficie y nº de enclaves

En el universo de municipios se contabilizan 25.266 ha. en 1.489 enclaves, concentrándose en el dominio litoral el 60% de los enclaves y las 2/3 partes de la superficie. En ocho unidades territoriales (6 litorales y 2 interiores) se superan las 1.000 ha. y en ellas se emplaza el 71% de la superficie, destacando los valores del centro regional de Málaga (3.520 ha.) y La Janda (3.415 ha.). En número de ocupaciones, en nueve unidades territoriales (5 litorales y 4 de interior) se emplazan las 2/3 partes de los enclaves y, por provincias, se concentran en Málaga (25,3%),

Almería (20%), Sevilla (16,4%) y Cádiz (15%), que –en conjunto– absorben más de las $\frac{3}{4}$ partes de los enclaves.

A nivel de municipio, seis superan las 1.000 ha., 4 en el litoral y 2 al interior, destacando los singulares casos de Conil de la Frontera (2.365 ha.) y Córdoba (1.915 ha.). Que superen las 500 ha. son 10 los municipios (7 en el litoral y 3 en el interior). En conjunto, en estos 16 municipios se emplaza el 61% del total de la superficie de enclaves.

INCIDENCIA DE LA SUPERFICIE DE ENCLAVES (UnC 2014). UMBRALES DE REFERENCIA					
	Unidad Territorial			Municipio	
	Muy grave	Grave	Notable	Muy grave	Grave
Superficie en enclaves	3.000 ha	1.000 ha	600 ha	1.000 ha	500 ha

B) Evolución 2003-2014

En el período 2003-2014 la superficie ocupada de forma irregular se ha incrementado en 771 enclaves y 11.932 ha., y supone aumentos relativos del 107,4% y del 89,5%, respectivamente; es decir, casi se duplican los datos recogidos a principios del 2000. Destacar aquellas unidades territoriales que ofrecen proporciones desmesuradas, tales como el Sureste Árido-Almanzora, donde se ha multiplicado por 12 la superficie inventariada; la Costa del Sol (339%) y El Levante Almeriense (197%), que vienen a cuadruplicar y triplicar los datos del Inventario.

EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE ENCLAVES (2003-2014). UMBRALES DE REFERENCIA				
Período 2003-2014	Unidad Territorial		Municipio	
	Muy extensa	Extensa	Muy extensa	Extensa
Sup. incrementada en enclaves	+ 1.000 ha	+ 500 ha	+ 450 ha	+ 200 ha
% Sup. incrementada en enclaves	+ 200 %	+ 100 %	+ 1.000 %	+ 200 %

Viene a significar que, en estos 12 años, y exclusivamente en el ámbito del universo seleccionado, la superficie ocupada irregularmente en el suelo no urbanizable se ha incrementado a un ritmo de 1.000 ha. al año. Muestra significativa de la hipoteca que suponen, baste indicar que el 60,5% de la superficie y la mitad de las parcelaciones urbanísticas identificadas a principios del 2000, permanecen a día de hoy en situación irregular. Cabe concluir que la dimensión del fenómeno reconocida a principios de siglo no sólo subsiste en su mayoría a fecha actual, sino que emerge en estos últimos años, si cabe con mayor virulencia, dado que no sólo no se ha podido eliminar su aparición, sino que, paradójicamente, en los años siguientes a la aprobación de la LOUA y hasta mediados de 2007 se registran sustanciales incrementos, como confirman los datos incorporados a la investigación.

C) Repercusión (% Sup. Enclaves/Sup. SNU)

La proporción que representan los enclaves en el total del suelo no urbanizable asciende al 1,52%, elevándose hasta el 1,71% en el dominio litoral frente a la menor cuantía que se observa en el interior (1,26%). Por unidades territoriales, destacan al alza, por encima del 5%, Costa del Sol (6,83%), Costa Noroeste (6,52%) y el centro regional de Málaga (5,29%), todas ellas en el litoral. Y, en el interior, el Sureste Árido-Almanzora (2,91%) y el centro regional de Granada (2,9%). En

seis municipios del dominio litoral la proporción se eleva por encima del 10% y, entre ellos, destacan los valores máximos de La Línea de la Concepción (31,99%) y Conil de la Frontera (30,38%).

% SUPERFICIE DE ENCLAVES/SUPERFICIE SNU. UMBRALES DE REFERENCIA					
	Unidad Territorial		Municipio		
	Muy alta	Alta	Muy alta	Alta	Notable
% Superficie enclaves / Sup.SNU	+ 5 %	2-5 %	+ 10 %	+ 5-10 %	2-5 %

D) El tamaño relativo (% Sup. Enclaves/Sup. SU+SUBZ)

En términos proporcionales, la superficie ocupada de forma irregular –la No Ciudad– representa el 17,2% del suelo clasificado de urbano y urbanizable (la Ciudad), observándose grandes desviaciones entre dominios: al interior, la proporción se eleva al 28,1%, mientras en el dominio litoral decae al 14,3%, expresión de la mayor cuantía de suelos clasificados. El desglose arroja resultados de especial gravedad: en doce municipios la superficie ocupada en enclaves es mayor que la del suelo urbano y urbanizable; y en siete, la proporción es superior al 50%.

% SUPERFICIE DE ENCLAVES/SUPERFICIE SUELO URBANO+URBANIZABLE. UMBRALES DE REFERENCIA						
	Unidad Territorial		Municipio			
	Muy grave	Grave	Muy grave	Grave	Notable	Crítica
% Superficie enclaves / Sup.SNU	+ 100%	+ 30%	+ 200%	+ 100%	+ 50%	20-50%

3.2.2. La caracterización de los enclaves

A) El tamaño de los enclaves

El tamaño medio se sitúa en 17 ha., observándose grandes desviaciones en la distribución por unidades territoriales. En número de enclaves, el 43% son de reducido tamaño (≤5 ha.) y se emplazan mayoritariamente en las provincias de Almería y Málaga, que absorben el 60%; los de pequeño formato (5-10 ha.) significan algo menos de la ¼ parte (22,6%) y el 60% de ellos se localiza en tres provincias (Málaga, Sevilla y Cádiz); en conjunto, estos enclaves de dimensión inferior a 10 ha. vienen a significar las 2/3 del total de ocupaciones irregulares identificadas. En términos de suelo, la incidencia de los enclaves > 50 ha. es, lógicamente, muy notable y absorben algo menos de la mitad de la superficie (48,9%); los de tamaño medio, el 35% y, los de menor tamaño (≤10 ha.) el 16,1% del total de suelo.

B) La superficie de parcela

La superficie media de parcela se sitúa en 4.301 m². y, de nuevo, se observan desviaciones significativas en las distintas unidades territoriales analizadas. Las parcelas de pequeña dimensión (1.000-2.000 m².) se identifican en la 1/5 parte de los enclaves y corresponden a Almería y Málaga, donde se emplaza el 60% de ellos; igualmente, las de reducida dimensión (≤1.000 m².), que se identifican en el 6% de los enclaves, se localizan en estas dos provincias, que absorben algo más de las ¾ partes de las ocupaciones irregulares con parcelas muy pequeñas. Los enclaves con parcelas de gran tamaño (5.000-10.000 m².) suponen algo menos de la ¼ parte (18,5%) y corresponden a enclaves de Málaga, Sevilla y Cádiz, donde se localizan los 2/3; y, por lo que se

refiere a macro-parcelas (+1 ha.), que suponen el 11,2% del total, algo más de la mitad (el 55%) se emplazan en Córdoba y Cádiz.

C) La edificación

En el conjunto del universo se contabilizan un total de 73.481 edificaciones, que se distribuyen en casi los 2/3 en el dominio litoral (64,38%) frente al 35,62% en enclaves del interior. En el litoral de Cádiz (32,82%) y Málaga (22,07%) se concentra algo más de la mitad y, al interior, en Sevilla, el 15,39%, comprendiendo entre las tres provincias el 70,28% del total. Respecto del número de viviendas inventariadas en 2003, supone un incremento de 45.890 viviendas y viene a significar que, en esta última década, la construcción de viviendas irregulares en los enclaves identificados en el “universo” de análisis se ha multiplicado por 2,66 veces, a un ritmo medio de algo más de 10 viviendas al día.

INCIDENCIA DEL Nº DE EDIFICACIONES EN ENCLAVES POR MUNICIPIO. UMBRALES DE REFERENCIA				
	Muy grave	Grave	Notable	Significativa
Nº edificaciones / municipio	> 4.000	2.000-4.000	1.000-2.000	500 - 1.000

La distribución presenta una situación muy contrastada, de modo que el 71,31% se emplaza en sólo 341 enclaves (el 22,9% del total), todos ellos con más de 50 edificaciones cada uno; frente a ello, en los 839 enclaves con 10-50 edificaciones se emplaza el 26,41% y, en los 309 enclaves con menos de 10 edificaciones, se contabiliza el 2,29% del total. La extremada concentración se visualiza en mayor medida en la distribución por municipios, pues en tan sólo 27 municipios se computan 54.113 edificaciones (casi las ¾ partes del total del universo analizado).

D) La densidad de edificación

La densidad media de edificación es de 2,92 edif/ha., ligeramente al alza en el dominio interior (3,01) y a la baja en el dominio litoral (2,88). La distribución por tipos de densidad confirma el valor medio (2-5 edif/ha.) como el claro predominante en el universo analizado, identificándose en 684 enclaves, el 46% del total y en ellos se incluye el 44% de la superficie. Con las cautelas que derivan de su condición de medias, se observa una proporción inversa entre densidad y tamaño, de forma que las densidades más altas (+10 y de 5-10 edif/ha.) corresponden a enclaves de menor tamaño, inferiores a 5 y 10 ha., respectivamente; la densidad media, con un tamaño medio de 16 ha. y, por lo que se refiere a las densidades menores, los enclaves con valores entre 1 y 2 edif/ha. ofrecen el mayor tamaño medio, casi 40 ha., frente a las 21 ha. que se obtienen en los enclaves de densidad inferior a 1 edif/ha.

E) La población empadronada

La distribución de la población empadronada en enclaves es muy concentrada, de forma que sólo se identifica en 557 enclaves, es decir, el 37,4% del total del universo. Por dominios, en el litoral se emplazan aproximadamente los 2/3 (18.416 hab.), de los que en Cádiz y Málaga se localiza el 85,6%. En el interior son 10.228 hab. (35,7% del total), y es en las provincias de Sevilla y Almería donde se concentra el 77%.

% POBLACIÓN EMPADRONADA EN ENCLAVES/POBLACIÓN TOTAL. UMBRALES DE REFERENCIA					
	Unidad Territorial			Municipio	
	Muy significativa	Significativa	Muy significativa	Significativa	Relevante
% Población enclaves / Pob.total	+ 10 %	+ 2 %	+ 20 %	+ 5 %	+ 2 %

F) La vivienda principal

En lo relativo a la presencia de vivienda principal, la estimación realizada asciende a un total de 10.795 viviendas. Suponen el 14,6% del total de edificaciones, identificándose una mayor presencia en el dominio interior (16,04%). Por unidades, destacan la Costa Occidental de Huelva (43,5%) y el Sureste Árido-Almanzora (30,75%), así como Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras y la Costa Tropical, todas por encima del 25%.

PRESENCIA DE VIVIENDA PRINCIPAL EN ENCLAVES POR MUNICIPIO. UMBRALES DE REFERENCIA						
	% Vp/Edif.			Nº Vp./Municipio		
	Muy alto	Alto	Significativo	Muy alto	Alto	Significativo
Viv. ppal/municipio	+ 75	50 - 75	25 - 50	+ 500	300 - 500	150 - 300

G) El grado de consolidación (% edificaciones/parcela)

El grado de consolidación se sitúa en el 125,6%, observándose ligeras desviaciones entre dominios: a la baja en el interior (113,1%) y al alza en el litoral (133,7%). Refleja la existencia de procesos de subdivisión de parcelas no registrados o condominios en los que se emplazan diversas edificaciones, al tiempo que su distribución nos ayuda a desvelar el nivel de suelo disponible en enclaves para nueva edificación.

% DE EDIFICACIONES EN PARCELA POR MUNICIPIO. UMBRALES DE REFERENCIA					
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
% Edif./Parc	> 300	200 - 300	100 - 200	50 - 100	< 50

3.2.3. La topología de los enclaves

A) En relación a suelos clasificados

Más de la mitad de los enclaves y algo menos de las $\frac{3}{4}$ partes del suelo ocupado irregularmente se sitúan a una distancia inferior a 500 m. de suelos clasificados de urbano y urbanizable por el planeamiento vigente. Entre ellos, los limítrofes (≤ 50 m.) suponen el 37% de los enclaves y la superficie en ellos comprendida (13.778 ha.), algo más de la mitad del total de suelo ocupado de modo irregular. De otro lado, y de modo complementario, reseñar que 507 enclaves (el 40,76%) y 7.505 ha. se emplazan en posiciones alejadas (> 500 m.) de los suelos clasificados y vienen a significar algo menos del 30% del total de la superficie identificada en el universo analizado. Entre ellos, los enclaves en situación aislada ($+ 2$ km.), son 199, es decir, el 13,36% del total, ocupan

2.517 ha., algo menos del 10% del total reconocido, y suponen apenas un 1,72% del suelo clasificado.

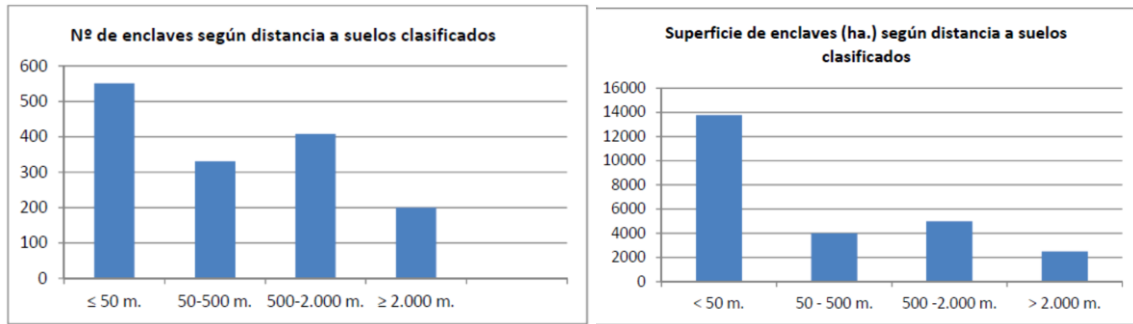


Figura 6: Topología de los enclaves en relación a suelos clasificados (número y superficie). Fuente: Elaboración propia (Proyecto UnC universo seleccionado).

B) En relación a espacios protegidos

En la topología de los enclaves en relación a espacios afectados por legislación sectorial, hemos incorporado, para cada una de las afecciones (dominio público marítimo-terrestre, dominio público hidráulico, zonas inundables, carreteras, ferrocarriles, vías pecuarias y red de espacios naturales) un indicador sintético, previamente definido y utilizado en análisis anteriores, que hace referencia a los distintos niveles de riesgo, que hemos denominado nivel 1 ("irreparable"), nivel 2 ("reparable") y nivel 3 ("discutible").

Del total de enclaves hay un 24,55% que carecen de afecciones sectoriales. La proporción de enclaves con nivel de riesgo 1 se sitúa en el 32,80%, porcentaje ligeramente mayor en el dominio litoral (37,71%) que en el interior (25,33%). Destacan en el dominio litoral las unidades provinciales de Cádiz y Huelva con la mitad de sus enclaves en esta situación y en el dominio interior las de Córdoba y Jaén con más del 40% de sus enclaves situados en ese nivel de riesgo.

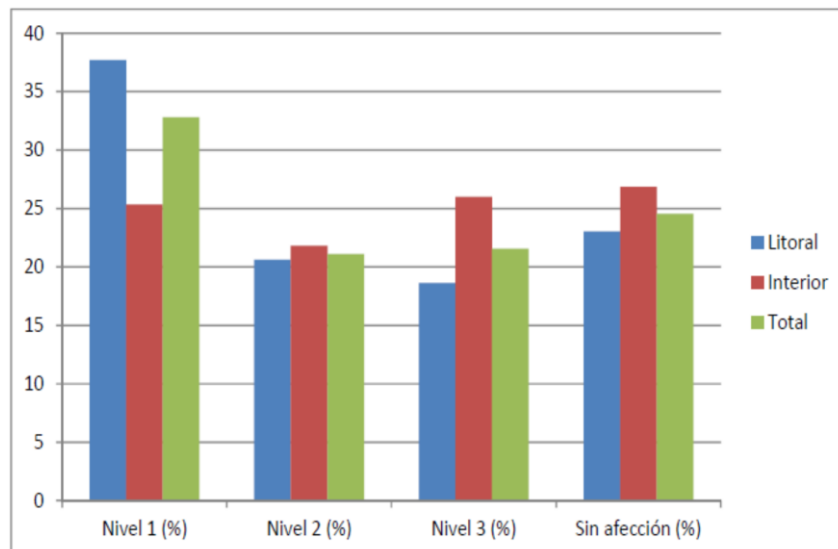


Figura 7: Niveles de riesgo por dominios territoriales. Fuente: Elaboración propia (Proyecto UnC, universo seleccionado)

3.3. Visión sinóptica del escenario actual y cálculo prospectivo

3.3.1. Un primer balance del cumplimiento del Decreto 2/2012: los Avances y Declaraciones de Innecesariedad.

Del total de 176 municipios que han cumplimentado el Decreto y se han considerado en la investigación, algo más de la mitad se han decantado por redactar Avance y un total de 78 municipios han adoptado acuerdo de Declaración de Innecesariedad. En conjunto, suponen algo menos de la ¼ parte de los municipios andaluces.

Viene a significar que la eficacia de su aplicación dista mucho de ser la esperada y da buena cuenta del recelo de muchos Ayuntamientos en abordar los inventarios de enclaves; y, aún más, a tenor del elevado número de declaraciones de innecesariedad adoptadas –en no pocos casos, en municipios con notables antecedentes de parcelaciones urbanísticas– y las ausencias observadas en los Avances formulados (1/3 del total en número y superior al 40% en términos de suelo), la tendencia a discriminar una buena parte de las edificaciones y ocupaciones a la figura residual de las construcciones aisladas⁷.

3.3.2. Ciudad “versus” No Ciudad: una visión conjunta del suelo ocupado irregularmente

En el universo de municipios se contabiliza una superficie total de suelos afectados de 47.785 ha., que se distribuyen casi de forma paritaria entre los enclaves reconocidos en el suelo no urbanizable (52,9%) y los suelos urbanos y urbanizables afectados por parcelaciones (47,1%). Esta superficie, al fin de visualizar el alcance del proceso de ocupación irregular, equivale al 65,5% del suelo urbano consolidado; en otras palabras, los suelos clasificados afectados por parcelaciones y los ocupados irregularmente en el suelo no urbanizable equivalen a los 2/3 de la ciudad consolidada en el universo de municipios objeto de análisis⁸.

En términos proporcionales, vienen a significar una ocupación del 2,65% de la superficie de términos municipales, identificándose una mayor repercusión en el dominio litoral, donde el valor se eleva al 2,90%, frente a la menor cuantía que significan en el conjunto del dominio interior, que alcanza un valor del 2,28%. En 22 municipios la cuantía es superior al 5% y, entre ellos, son ocho los municipios donde la proporción es máxima y se eleva por encima del 10% del término municipal, todos ellos emplazados en el dominio litoral.

% SUPERFICIE AFECTADA (Enclaves y SU+SUBZ-AP) / SUPERFICIE T. M. UMBRALES DE REFERENCIA						
	Unidad Territorial		Municipio			
	Muy alta	Alta	Muy alta	Alta	Notable	Crítica
% Sup. enclaves+(SU+SUBZ)-AP / Sup. T.M.	+ 5 %	+ 3 %	+ 20 %	+ 10 %	+ 5 %	+ 3 %

⁷ En el conjunto de los 18 municipios que han adoptado acuerdo de innecesariedad y se incluyen en el referido “universo” de proyecto, se han reconocido 190 enclaves de uso residencial y mixto, ocupan una superficie de 2.621 has. y comprenden un total de 7.362 parcelas y 6.947 edificaciones. En los 26 municipios que han redactado Avance, los datos arrojan una cifra de 274 enclaves “exteriores”, ocupan una superficie de 4.619 has. de suelo y en ellos se han identificado 9.289 parcelas.

⁸ Son 22 los municipios donde los suelos afectados por parcelaciones y enclaves suponen más de la mitad del suelo clasificado y ocupado. La mayoría (18) pertenecen al dominio litoral; siete de ellos se emplazan en la provincia de Cádiz y seis en Málaga.

En términos de población, la repercusión media asciende a 101 m²/hab., y supone el 27,8% del total de suelo comprometido. Es decir, algo más de la ¼ parte del total de suelo clasificado y ocupado está afectado por procesos irregulares. En la distribución por dominios, en el interior la repercusión se eleva a una cuantía de 129 m²/hab., que viene a significar el 41,3% del suelo comprometido; y, en el litoral, desciende a 91 m²/hab., el 23,7% del total.

REPERCUSIÓN M2 SUELOS AFECTADOS / HABITANTE. UMBRALES DE REFERENCIA						
	Unidad Territorial			Municipio		
	Muy alta	Alta	Notable	Muy alta	Alta	Notable
M2 (SU-AP+SUBZ-AP+ Enclaves SNU) / Hab	+ 500	+ 200	+ 100	+ 1.000	+ 500	+ 200

% SUELOS AFECTADOS / SUELO COMPROMETIDO. UMBRALES DE REFERENCIA									
	Unidad Territorial					Municipio			
	Litoral		Interior			Litoral		Interior	
	Muy alta	Alta	Muy alta	Alta	Muy alta	Alta	Notable	Muy alta	Alta
%(SU+SUBZ-AP +Enc.SNU) / SU+SUBZ+Enc.SNU	+40	+20	+60	+40	+60	+40	+20	+60	+40

3.3.3. Una hipótesis de cálculo sobre la dimensión de los enclaves irregulares en Andalucía.

Con carácter tentativo, hemos realizado finalmente una hipótesis de cálculo de la dimensión que pueden alcanzar los procesos de ocupación en la Comunidad de Andalucía. Trata de explicitar, básicamente, dos datos globales: la superficie afectada y el cómputo de viviendas. En el primer caso, podremos incorporar una estimación –digamos– completa del fenómeno, pues contamos con datos fiables tanto en lo que se refiere a la incidencia en términos de suelo de la regularización e integración de parcelaciones urbanísticas en suelos clasificados por el planeamiento (la ciudad) como a la realidad de los enclaves emplazados en el suelo no urbanizable (la “no ciudad”); por lo que respecta al cálculo de edificaciones, tan sólo disponemos de cifras sobre las que basar la hipótesis de cálculo en los datos incorporados en el análisis pormenorizado de los enclaves en el universo de municipios seleccionado.

De acuerdo a las hipótesis formuladas, la estimación de la superficie afectada por ocupaciones irregulares de uso residencial y mixto en el suelo no urbanizable de Andalucía, correspondiente a enclaves de más de 2 ha. de superficie y con continuidad en la ocupación de suelo, ascendería a un total de 47.213 ha., distribuidas en un número estimado de 2.870 enclaves y, por lo que respecta a la superficie estimada de suelo clasificado en el planeamiento vigente en el conjunto de municipios de Andalucía que pudiera estar afectado por la incorporación de parcelaciones urbanísticas, podría situarse en torno a las 42.021 ha. En conjunto, la superficie total estimada de ocupaciones irregulares en Andalucía ascendería a 89.234 ha.⁹

⁹ En otras palabras, más de 890 km²., es decir, una superficie equivalente al término municipal de Almonte y algo menor que el correspondiente a Carmona; superior al total de suelo de los términos municipales incluidos en la unidad territorial de la Costa del Sol, y ligeramente inferior a la superficie de los 29 municipios incluidos en la unidad territorial de Vélez-Málaga y Axarquía. Al respecto de esta superficie estimada, vendría a significar una proporción del 1,02% del total de suelo de la Comunidad de Andalucía y, en comparación con las cifras obtenidas en el análisis del universo

Respecto del total del suelo “comprometido”, representa el 27,8% de la suma de la superficie clasificada y la reconocida en enclaves del suelo no urbanizable, por lo que, a la vista de la repercusión estimada en el conjunto de la Comunidad, podríamos aventurar que en torno al 30% del suelo comprendido en modelos de ciudad sancionados por el planeamiento vigente y los identificados en la “no ciudad” estaría afectado por ocupaciones irregulares.

Por lo que se refiere a la vivienda, y con las cautelas que toda hipótesis conlleva, y más aún en este tipo de procesos, la estimación del número de viviendas en enclaves se situaría, a fecha actual, en torno a las 135.000 viviendas. Respecto del cómputo de viviendas existentes en los suelos clasificados afectados por parcelaciones urbanísticas, y únicamente a efectos de avanzar una hipótesis, podríamos estimar una densidad de 4 viv/ha., por lo que, de acuerdo a la superficie antes contabilizada, el resultado alcanzaría la cifra de 137.992 viviendas.

En conjunto, obtendríamos una estimación de un total de viviendas irregulares, emplazadas bien en suelos hoy día clasificados de urbano y urbanizable afectados por parcelaciones, bien en enclaves en suelo urbanizable, en torno a las 272.000. Si a esta cifra le asignamos el ratio de 2,4 habitantes por vivienda, en una hipótesis de carácter mínimo podríamos estimar la población usuaria de edificaciones en parcelaciones y enclaves con origen irregular en torno a los 650.000 habitantes, es decir, el 8 % del total de la población de la Comunidad.

4. ALGUNAS RECOMENDACIONES: APUNTES PARA LA REFLEXIÓN.

En el momento presente, en esta reiterada crisis que acompaña a nuestro vivir, predomina la sensación de confusión. Y, en efecto, en esta sociedad a la que nos dirigimos –etiquetada como post-moderna o informacional– hay una sobreabundancia, un exceso de narración, de modos y maneras de explicación, de explicaciones confusas que –como nos advertía E. Triás, 2001– nos alejan de lo que “...exige riesgo, reflexión y tensión intelectual: la producción de verdaderas *diferencias*.”

Y a ello se une la irremediable circunstancia de que “...se acumulan las decisiones a tomar ante temas cada vez más inaplazables. Se achican los espacios que permitan seguir con los vicios del incrementalismo, del *ir tirando* o de la *patada para adelante*” (Subirats, 2019). En el tema que nos ocupa, hemos ya advertido de la urgente necesidad de acometer una profunda revisión de lo hasta ahora realizado respecto de esta “No Ciudad”.

Lo reiteramos, los enclaves irregulares constituyen ámbitos de vulnerabilidad que generan afecciones, en muchos casos irreversibles. Los resultados de la investigación apoyan una urgente intervención, por cuanto confirman la enorme dimensión cuantitativa y cualitativa de la problemática territorial causada por las ocupaciones irregulares.

“Y no solo se trata de un problema de plazos, que es el síntoma de ineficacia más ostensible, sino también de falta de fundamento y arbitrariedad de las leyes, planes y normas. Tal es el resultado de más de treinta años de confusión y desorientación, hasta el extravío, de la administración del urbanismo en Andalucía.” (G. Díaz Vargas, 2019). Como apuntaba S. Moreno Peralta (2016) acerca de los errores de la LOUA, “...de la visión del territorio con viejas lentes para problemas

de municipios objeto de la investigación, confirman su condición de hipótesis mínima, pues supone, en términos proporcionales, menos de la mitad del valor obtenido en el universo de proyecto (2,65%).

nuevos, da idea el sinfín de adaptaciones y modificaciones que ha sufrido en sus tres lustros de existencia, incluyendo el agónico decreto para la regularización de esas viviendas ilegales...”

Igualmente hemos advertido de la complejidad de los muy diversos procesos de ocupación irregular del territorio. No resulta fácil esclarecer el panorama de este generalizado fenómeno; aún menos, emprender la ineludible tarea de acometer su efectiva regulación y, en su caso, integración. Son diversas las posturas y puntos de vista que sobre ellos se apuntan y, en no pocos casos, contradictorias. Frente a esta heterogeneidad, inherente a la complejidad y variedad de situaciones que concurren en estos procesos, la realidad nos demanda ir más allá; es necesario –diríamos, imprescindible– reflexionar sobre estos enclaves desarrollados al margen de los cauces legales establecidos y avanzar en la búsqueda de soluciones que ayuden a hacer ciudad de la “no ciudad”.

Y, a tal fin, J. Subirats (2019) apuntaba certeramente dos hipótesis (yo diría, advertencias):

- “... las complejidades del momento solo pueden ser abordadas desde la proximidad y que no hay salida desde la centralización que algunos postulan.” Y, al respecto, conviene recordar que este complejo asunto se ha intentado regular en nuestra extensa y variada Comunidad a golpe de normativa autonómica y su delegada (y, en buena medida, homogénea) aplicación por parte de las Corporaciones Locales.
- Y, al tiempo, advertía “... de que este proceso de *devolution* ha de ir acompañado de capacidades planificadoras, evaluadoras y redistributivas que forzosamente han de ser supralocales.”

Por ello, al hilo de los vaivenes que derivan de este tránsito de la modernidad a la postmodernidad, nuestra tarea debe tratar de integrar, en tensada relación, dos objetivos: una explicable tendencia a matizar, a no dar por inmediatamente satisfactoria cualquier justificación teórica, a reconsiderar ciertas “verdades” y animar el espíritu crítico; y, en igual medida, la aspiración a un conocimiento “fuerte”, que sea capaz de alcanzar un mínimo de coherencia y de hondura exigible a cualquier explicación fundamentada.

En otras palabras, hace falta acometer una doble tarea: de una parte una atenta mirada a esta realidad territorial que ponga encima de la mesa un diagnóstico veraz y, al tiempo, una profunda revisión de los criterios que desde la óptica supralocal, sean capaces de alumbrar nuevos instrumentos y nuevos modos de abordar esta problemática¹⁰.

En ese sentido, como recordaba J. M. Naredo (2005), hace ya casi tres décadas Hern (1990), médico de profesión, “apreció una fuerte analogía entre las características que definen los procesos cancerígenos y la incidencia de la especie humana sobre el territorio, apoyándose para ello en las similitudes observadas entre la evolución de las manchas cancerígenas reflejadas en los escáneres y las que recoge la fotografía sobre la ocupación del territorio, enumerando las siguientes características: crecimiento rápido e incontrolado, indiferenciación de las células malignas, metástasis en diferentes lugares, invasión y destrucción de los tejidos adyacentes.”

¹⁰ Como advertía S. Moreno Peralta (2016), entre las insuficiencias de la LOUA, destaca “...sobre todo, el mundo rural, tratado aquí residualmente, como el *negativo* de lo urbano...” concluyendo que la referida ley “...abandona la Andalucía rural a su suerte que, asfixiada, estalla por las costuras de la marginalidad con miles de viviendas incontroladas sobre el suelo rústico, al que no le deja otro margen de subsistencia que una productividad agraria en una visión paleozoica del sector primario.”

ANALOGÍA ENTRE COMPORTAMIENTOS DEL MELANOMA Y LA CONURBACIÓN	
Melanoma	Conurbación difusa
Crecimiento rápido incontrolado	Desarrollo urbanístico movido por afanes de lucro ilimitados
Metástasis en diferentes lugares	El módulo de conurbación difusa envía trozos de ciudad a puntos alejados (con infraestructuras)
Indiferenciación de las células malignas	El estilo universal unifica las tipologías constructivas
Invasión y destrucción de los tejidos adyacentes	La conurbación difusa y el estilo universal destruyen los asentamientos y edificios preexistentes

Fuente: Diagnóstico sobre la sostenibilidad: la especie humana como patología terrestre. J. M. Naredo. IAU+S, Madrid 2004.

En suma, los procesos indicados están produciendo o, cuando menos, coadyuvando de modo importante, al cambio de fase (Margalef, 2004) en el modelo territorial que denota la extensión de la dolencia: se está pasando de un mar de ruralidad o naturaleza poco intervenida con algunos islotes urbanos, hacia un mar metropolitano con enclaves de campo o naturaleza cuyo deterioro se trata, en ocasiones, de proteger de la patología en curso.

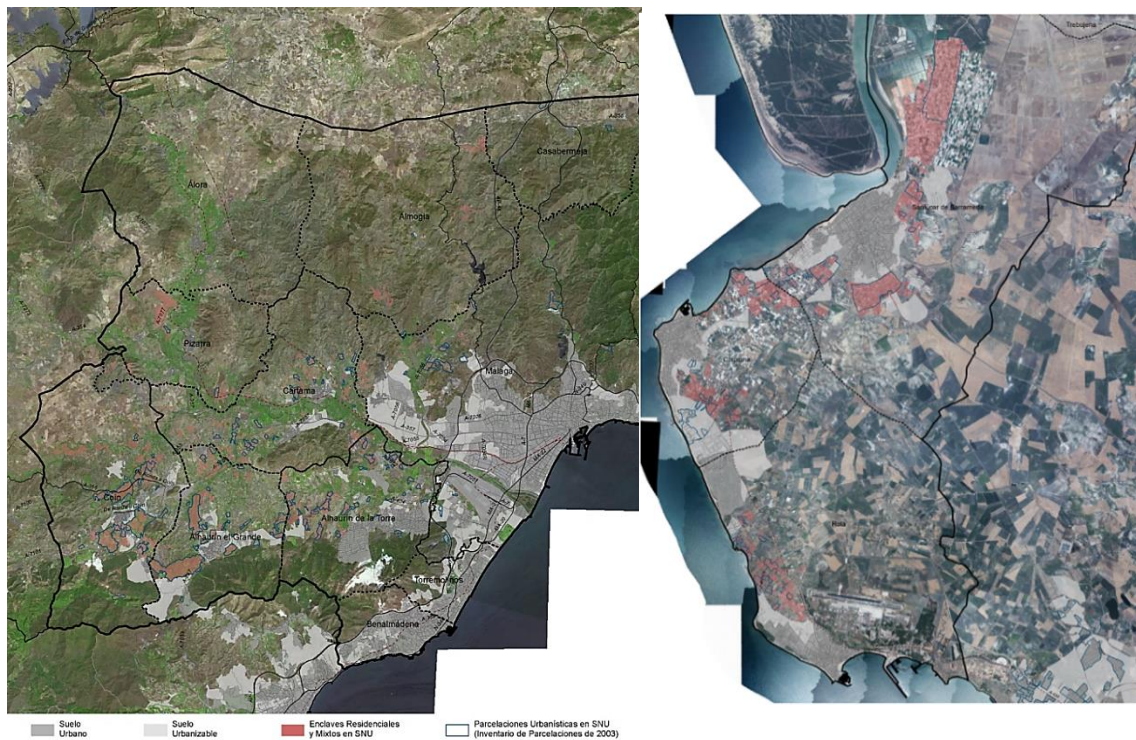


Figura 8: Conurbaciones de enclaves irregulares en SNU. C.R. Málaga-Costa del Sol y Costa Noroeste de Cádiz. Fuente: Elaboración propia (Proyecto UnC, universo seleccionado).

La evolución de un sistema depende de su flexibilidad para reaccionar ante los nuevos acontecimientos en función de las señales que sobre ellos les envían sus circuitos de información. Pero la información ni se capta de modo homogéneo ni fluye por igual en todos los niveles.” Y, sin embargo, “... hoy se invierten muchos más recursos en mantener taponados estos circuitos... por muchas *autopistas de información* que existan, mientras no se modifique la materia prima que las nutre seguirán existiendo el ruido mediático que oculta o banaliza los retos sociales y ambientales que derivan del modo de gestión imperante.” (J. M. Naredo, 2005).

Históricamente, y más aún en el período más reciente, “...el urbanismo se ha investido de –lo que algunos autores han denominado– *un lenguaje críptico*, que sólo unos pocos entienden y que no es comprensible para la mayoría de los ciudadanos...” (Pérez de Vargas, 2018).

En el tema que nos ocupa, no es fácil –ni tan siquiera para los profesionales– desentrañar la maraña legislativa en la que se ha convertido la práctica del planeamiento. Y nada se opone a que lo complejo sea inteligible; lo complejo es consustancial al humano; quizás, en el mundo contemporáneo, el problema sea que no cesa de producir nuevas complejidades. Por ello, es necesario –diríamos, imprescindible– “afrontar un proceso de simplificación significativa de los excesos legislativos y el uso a menudo estéril de las normas para resolver problemas que requieren planificación, inversión y gestión, alcanzar una situación jurídica más razonable y operativa.” (UAAU, 2015).

“La sostenibilidad es una tarea colectiva y que no está dada, es una construcción conceptual que requiere de la participación y debate de todos los actores implicados. Avanzar hacia ella nos demandará un enorme esfuerzo político y cultural del conjunto de la humanidad.” (A. Elizalde, 2005). Y, al respecto, este autor destaca dos leyes sociológicas como restricciones a considerar en esta tarea colectiva:

- De una parte, la “rutinización del carisma” (M. Weber, 1992), por la que toda idea contrahegemónica (carisma) cuando deviene exitosa, asumida por la mayoría, se convierte en hegemónica, adquiriendo así los atributos de aquello que criticaba cuando era contrahegemónica.
- Y, de otra, la denominada “ley de hierro” (R. Michels, 1983), que hace referencia a la tendencia de todas las instituciones políticas hacia una creciente oligarquización.

Será que como bien señalaba E. Morin, “no podemos escapar de los mitos: el problema para nosotros consiste en reconocer en los mitos *su* realidad, no *la* realidad. Consiste en reconocer *su* verdad, y no reconocer en ellos *la* verdad. Consiste en no adjudicarles lo absoluto... Tenemos que desmitificar los mitos, pero no hacer de la desmitificación un mito. No podemos escapar a los mitos, pero podemos reconocer su naturaleza de mitos y negociar con ellos, a la vez en el interior y en el exterior.”

Y creo, sinceramente, eso ocurre con **el** mito de la *ciudad compacta* y el afán de la administración, en especial a través de las normas, de establecer un patrón único.

Como hemos puesto de manifiesto, aunque sea de forma sucinta, la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha ido dotando, en los últimos tiempos, de un cuerpo legislativo e instrumentos de planificación territorial, que apuestan claramente por un modelo de ciudad presidido por los principios de la compacidad, la continuidad, la densificación cualificada, la diversidad social y la complejidad funcional, que encuentra sus raíces en la ciudad mediterránea que caracteriza nuestra cultura urbana.

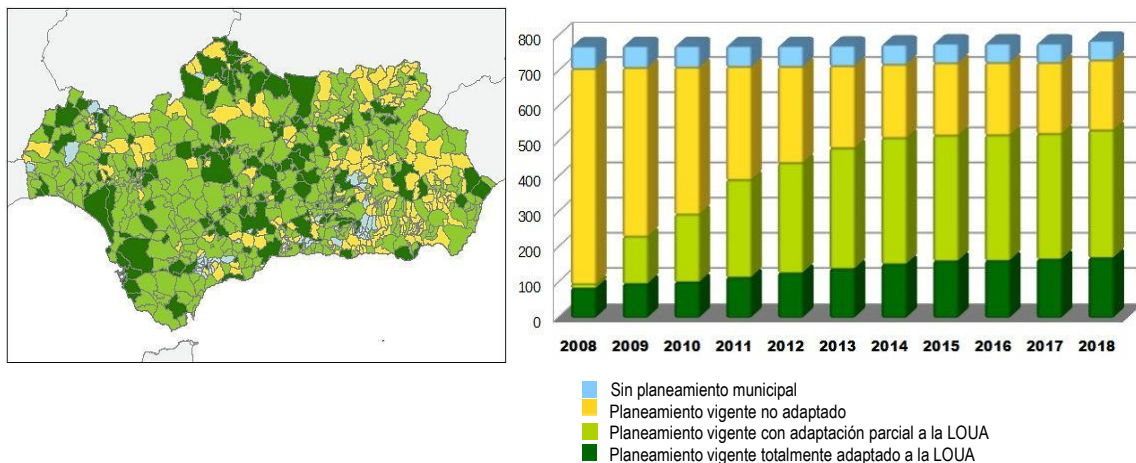


Figura 9: Planificación urbanística en Andalucía. Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible

Pero existen dudas más que razonables sobre la adecuación a estos principios del modelo urbano subyacente a las determinaciones urbanísticas establecidas en buena parte del planeamiento general vigente y su enorme desfase con la realidad sobre la que se proyecta. Baste recordar, amén de lo expuesto, el conjunto de actuaciones urbanísticas que se han visto abruptamente paralizadas, donde su carácter inconcluso, más que una hipoteca, se entiende una oportunidad para repensar y reciclar los planteamientos originales al objeto de facilitar su integración eficiente en la estructura urbana de la ciudad.

Sin perjuicio del cierto esfuerzo realizado en materia normativa por la Administración autonómica en los últimos años, los antecedentes expuestos y –en especial– la evolución experimentada en el período analizado constatan la inadecuación del marco legal vigente, así como la generalizada –salvo contadas excepciones– ineficacia de la planificación territorial y urbanística desarrollada en la última década para hacer frente a la problemática derivada de estos procesos de ocupación irregular¹¹.

Al respecto, las últimas iniciativas legislativas en nuestra Comunidad no parecen dirigirse a esa necesaria renovación de la “caja de herramientas”. Así, el frustrado “Anteproyecto de Ley para un Urbanismo sostenible en Andalucía (LUSA)”, expuesto a información pública en diciembre de 2017, no esclarecía el proceso de incorporación de actuaciones irregulares en suelo rústico, urbanizable y urbano, pues –a nuestro humilde juicio– y sin perjuicio de sus buenas intenciones, venía a mantener básicamente el cuerpo estructural ya regulado en anteriores normas (básicamente, la LOUA y el Decreto 2/2012).

En la misma semana en que se expuso esta ponencia, a finales de mayo, se dio a conocer la intención por parte de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de

¹¹ Como advertía S. Moreno Peralta (2016), a la vista del “... piélago normativo de la actual ley y su infinidad de órdenes, planes subregionales, decretos, más leyes, instrucciones y resoluciones que las modifican, bien pudiéramos decir que el planeamiento urbano ha sido aplastado por la legislación urbana.” A lo que cabría añadir el “oscurantismo de las especialidades científicas” (J. Naredo), que han dificultado la visión holística del territorio y el protagonismo casi absoluto de las administraciones sectoriales, que –en palabras de S. Moreno– “como escarabajos, han ido incrementando su pelota hasta el punto de ocupar todo el ámbito posible de lo denegable...”

una nueva regularización de viviendas ilegales. Y, efectivamente, días antes de finalizar este artículo, como ya referimos en los antecedentes, se publicó 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*. Según se desprende de una rápida lectura, y sin perjuicio de las modificaciones que introduce, puede calificarse de continuista, básicamente viene a ser un “texto refundido” de la diversidad de leyes y normas antes comentadas, con la finalidad de simplificar la maraña legal vigente y regular en un único texto legal toda la normativa en materia de edificaciones irregulares.

Sin poder entrar en un análisis detallado, sí al menos destacar las principales novedades que establece respecto a la regulación anterior a la que sustituye:

- Amplia notablemente la aplicación de la figura de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO), determinando que dicho régimen es independiente de la clase de suelo donde se ubique la edificación (urbano, urbanizable y no urbanizable), así como de su forma de implantación (aislada o agrupada). Es decir, el nuevo decreto-ley permite el acceso a AFO a cualquier edificación irregular, salvo las que aún estén en plazo para el restablecimiento de la legalidad, incursas en procesos judiciales o se asienten en suelos de especial protección.
- Introduce la posibilidad de formular a los Ayuntamientos, sin necesidad de que estén previstos o desarrollen planes generales o territoriales y, también en ausencia de estos, Planes Especiales para la adecuación ambiental y territorial de las que denomina agrupaciones de edificaciones irregulares, posibilitando la resolución conjunta del acceso a los servicios básicos y la ejecución de obras de conservación y reforma.
- Igualmente, regula el régimen de incorporación de las edificaciones irregulares al planeamiento general, simplificando y flexibilizando los requisitos hasta la fecha exigidos, renunciando a imponer desde la ley los requisitos que deben cumplir los ámbitos a incorporar y estableciendo sólo algunos criterios indicativos.

A la espera de una exégesis más en profundidad del nuevo texto legal, y en especial de la trascendencia y alcance de los “nuevos” Planes Especiales a formular al margen de los Planes Generales, debemos preguntarnos si no es otra “patada para adelante” (J. Subirats), un paso más en el simple reconocimiento (regularización) de lo existente y las consecuencias que sobre las aspiraciones de buena parte de los enclavados estas medidas pueden suponer: la generalización del régimen AFO y la aquiescencia a las reivindicaciones básicas de los irregulares (el acceso al Registro de la Propiedad y a los servicios básicos). En otras palabras, el éxito de su aplicación va –probablemente– a depender de la voluntad de los propietarios y de los Ayuntamientos afectados, a los que el nuevo decreto-ley atribuye la formulación, tramitación y aprobación de los referidos Planes Especiales.

Porque, debemos destacar que a la señalada falta de capacidad de la gestión pública y privada para desarrollar acciones de regularización y/o integración, hay que añadir el persistente rechazo de los enclavados a asumir cargas urbanísticas, así como la escasez y lentitud de los procedimientos de protección de la legalidad, circunstancias que han propiciado una preocupante situación de “parálisis urbanística” y han conducido a crear una apariencia de “normalidad” frente a la proliferación de actos irregulares¹².

¹² Sobre las labores de inspección hasta la fecha realizadas y, en nuestra opinión, su relativa incidencia en el control de estos procesos irregulares, conviene reconocer “la existencia de medios insuficientes y limitados” (21 inspectores