

Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz: directrices y recomendaciones para impulsar la integración urbano-territorial de asentamientos

Pedro GÓRGOLAS MARTÍN

Profesor del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla
Redactor de planificación territorial y planeamiento general en la consultora Territorio y Ciudad SLP

RESUMEN: El presente artículo aborda la problemática asociada a la proliferación, en el dominio territorial del litoral andaluz, de asentamientos irregulares aflorados en el suelo no urbanizable y su integración en los modelos urbano-territoriales a establecer por el planeamiento general mediante el otorgamiento de la clasificación del suelo —urbano o urbanizable— pertinente. Se exponen datos sobre la situación urbanística existente en 74 municipios pertenecientes a las diferentes unidades territoriales subregionales que conforman este dominio territorial y se analizan los condicionantes —urbanísticos, ambientales y derivados de la planificación territorial— regulados en el marco jurídico-normativo de la Comunidad Andaluza para admitir la regularización urbanística de estos asentamientos. El artículo concluye aportando un conjunto de recomendaciones, directrices y criterios de ordenación urbanística —destilados de la experiencia adquirida en la formulación del PGOU de Chiclana de la Frontera— con la finalidad de abordar con racionalidad, coherencia y creatividad la proyección de estas patologías territoriales.

DESCRIPTORES: Dominio territorial del litoral andaluz. Asentamientos irregulares. Integración urbano-territorial. Ordenación urbanística.

Recibido: 08.02.2017; Revisado: 13.06.2017

Correo electrónico: pedrogorgolas@gmail.com

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Urban planning and irregular suburbanization in the Andalusian coast: guidelines and recommendations to promote the urban-territorial integration of irregular settlements.

ABSTRACT: The present paper addresses the problems associated to the proliferation —in the Andalusian coast— of irregular/illegal existing settlements on rustic land, and their possible integration into the formal/legal urban-territorial models, to be established by Municipal Urban Master Plans, through the classification of the land as «urban» or «suitable for development». The article contains data on the urban situation in 74 municipalities, belonging to the different sub-regional units of this territorial domain and discusses the factors —urban, environmental, and derived from the spatial planning— regulated in the regional legal framework of the Andalusian Autonomous Community to support the urban regularization of these settlements. It concludes providing a set of recommendations, guidelines and criteria for urban management — distilled from the experience gained in the formulation of the municipal Urban Master Plan of Chiclana de la Frontera— with the purpose of addressing these territorial pathologies with rationality, coherence and creativity.

KEYWORDS: Territorial domain of the Andalusian coast. Irregular settlements. Urban-territorial integration. Urban planning.

1. Introducción: tipificación de las implantaciones edificatorias existentes en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía y objetivos del artículo.

«En distintos Informes Anuales al Parlamento de Andalucía hemos venido asumiendo el compromiso institucional de realizar un Informe Especial sobre las parcelaciones y las urbanizaciones ilegales existentes en Andalucía (...) Los motivos de haber decidido abordar esta tarea no son otros que los graves problemas que, para los intereses particulares de los afectados y, desde luego, para los intereses generales, se han planteado como consecuencia de la proliferación de edificaciones en un suelo, tan necesitado de protección, como es el no urbanizable. En el momento actual no podemos olvidar que las agresiones contra este espacio continúan en distintos puntos del territorio andaluz».

Con estas palabras comenzaba el Informe Especial de julio de 2.000 sobre «urbanizaciones ilegales en Andalucía» emitido por el Defensor del Pueblo al Parlamento de Andalucía, evidenciando la existencia de una problemática

territorial, urbanística y social de primer orden en la Comunidad Autónoma. Con el devenir del tiempo, el conflicto, lejos de solucionarse, se ha agravado considerablemente, de tal manera que puede afirmarse que, hoy en día, constituye la mayor hipoteca para lograr una ordenación racional, coherente y sensata en la mayor parte del territorio andaluz.

Pese a que en el afloramiento de estas patologías territoriales concurren circunstancias de diversa índole —necesidad de primera vivienda, procesos de segunda residencia vinculados con el ocio de población urbano-metropolitana o dinámicas turístico-residenciales que fagocitan ámbitos territoriales, principalmente del litoral— todos ellos presentan ciertas similitudes: su carácter espontáneo y ausente de planificación, las afecciones medioambientales que provocan y unas carencias generalizadas en materia dotacional e infraestructural. Las consecuencias de este proceso comienzan a revelarse en toda su crudeza: la conformación de una pseudo-ciudad, una suerte de «espacio travestido de atributos urbanos» que va invadiendo el territorio de manera irrefrenable imponiendo un modelo de ciudad difusa. Y todo ello, al abrigo de un marco legal en materia de ordenación territorial y urbanística que quiere impulsar, paradójicamente, la creación de modelos urbano-territoriales sustancialmente

distintos, al objeto de configurar un territorio competitivo, equilibrado y sostenible sustentado, entre otros aspectos, en su adecuada vertebración a través de un sistema de poblamiento constituido por una red policéntrica de ciudades compactas, diversas y complejas.

La casuística existente en Andalucía, en relación con las edificaciones implantadas en el suelo no urbanizable presenta diferencias notables en función de su origen, características, ubicación o uso. En este sentido, 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 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, identifica tres tipos de implantaciones: edificaciones aisladas, hábitats rurales diseminados y asentamientos urbanísticos.

Las edificaciones aisladas quedan definidas –artículo 2.2 a) del Decreto 2/2012– como

«edificaciones o agrupaciones de edificaciones que no llegan a constituir un asentamiento, conforme a lo dispuesto en este Decreto y, en su caso, en el Plan General de Ordenación Urbanística».

En la vigente legislación urbanística andaluza (LOUA) se prohíbe, con carácter general, la implantación de la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable (SNU) desvinculada de los fines naturales agropecuarios. Sin embargo, dado que existen numerosas viviendas irregulares en el SNU que no pueden ser demolidas –al haber prescrito la infracción– y que, por su condición aislada, no son integrables en los modelos urbano-territoriales a establecer por el planeamiento general, el Decreto habilita la figura jurídica del régimen «asimilado a fuera de ordenación» (OLMEDO, 2016: 42-51) que admite su reconocimiento en una situación singular de «ilegalidad tolerada» en el SNU, permitiendo dotarlas de los servicios básicos necesarios para garantizar su habitabilidad¹.

A este régimen singular también pueden adscribirse las agrupaciones de edificaciones aisladas;

es decir, todos aquellos enclaves existentes en SNU que por contar con escasa entidad superficial e insuficiente densidad edificatoria no precisan dotarse de un nivel de infraestructuras y equipamientos propios de los asentamientos urbanísticos y, al tiempo, no tienen un origen vinculado a las actividades agropecuarias (pues en este caso, podrían ser adscritos a la categoría de Hábitat Rural Diseminado)².

Por su parte, el Hábitat Rural Diseminado (HRD) queda definido en el artículo 2.2 c) del Decreto 2/2012 como

«ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora».

En base a esta regulación, el HRD puede definirse como un asentamiento representativo de formas históricas de habitar el medio rural que, precisamente por esta condición, es preciso proteger. Se encuentra integrado por un conjunto de edificaciones diseminadas que acotan un área territorial identificable y separada de los núcleos de población, en la que no es posible discernir una estructura urbana reconocible. La población que se asienta en el HRD genera demandas de servicios y dotaciones comunes cuya implantación no precisa de actuaciones de transformación urbanística (IBID, 2016: 40). Teniendo presente estos caracteres definitorios del HRD, cabe inferir que la extensión de esta categoría de SNU a otros enclaves existentes en el territorio andaluz que han aparecido en las últimas décadas en régimen de clandestinidad, se presenta bastante compleja, cuando no imposible.

Por último, 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

¹ La aplicación del régimen «asimilado a fuera de ordenación» ha quedado cuestionada por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan estas edificaciones. Para solventar esta problemática, se ha redactado la 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, que tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran

dichas edificaciones, de tal forma que a éstas y sus parcelas, les sea de aplicación el plazo establecido por el artículo 185.1 de la LOUA para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas.

² En esta situación se encontraría el proceso de ocupación territorial con edificaciones residenciales aisladas que ha sufrido la Comarca de La Axarquía. La enorme dispersión existente y la escasa densidad de los enclaves resultantes, impide su reconocimiento como asentamientos urbanísticos y, por tanto, imposibilita abordar su integración territorial desde su clasificación como suelo urbano o urbanizable.

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, de 17 de diciembre».

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.

De la tipificación expuesta cabe concluir que no todos los enclaves e implantaciones existentes en el SNU pueden adscribirse a la categoría de asentamientos urbanísticos. Esta afirmación tiene una importancia trascendental ya que la opción prioritaria recogida en el Decreto 2/2012 para abordar la solución de las edificaciones clandestinas en el suelo no urbanizable –siempre que no sea posible adoptar medidas de restitución de la legalidad– es el reconocimiento por el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de aquellos enclaves que puedan ser considerados como asentamientos urbanísticos para promover –una vez constatada su compatibilidad– su integración en el modelo territorial establecido otorgando, para ello, la clasificación del suelo (urbano o urbanizable) que se considere oportuna. En la Exposición de Motivos del Decreto se afirma que

«los problemas territoriales y urbanísticos creados en estos asentamientos solo pueden ser resueltos por el Plan General en todos sus niveles: clasificación del suelo adecuada, determinación de las dotaciones y servicios, conexión de éstos con las infraestructuras exteriores, accesibilidad, eliminación de impactos ambientales negativos, etc».

Sin embargo, son muchos los Ayuntamientos que se han esforzado en evitar la identificación de los asentamientos urbanísticos existentes en sus términos municipales tratando de sortear, con ello, las dificultades, de ordenación y de gestión, vinculadas a su regularización. Por ello, el efecto reparador de esta problemática, pretendido en el Decreto, ha quedado sustancialmente minimizado³.

El objetivo principal de este artículo es aportar una reflexión, extraída de la experiencia profesional, sobre posibles soluciones a aplicar para superar las dificultades inherentes a la integración urbanística de asentamientos irregulares surgidos en SNU. Se trata de un ejercicio deliberativo centrado en exponer directrices y recomendaciones de ordenación para el establecimiento de modelos territoriales hipotecados por la carga de negatividad que implica la necesidad de reconocer e integrar estas patologías. No se aborda, por tanto, la problemática de aquellos otros enclaves –agrupaciones de edificaciones aisladas o hábitats rurales diseminados– que, bien por su escasa dimensión y densidad, bien por su vinculación histórica al medio rural, han de mantenerse en el SNU por lo que no resultan integrables en la ordenación urbanística a establecer por el PGOU.

Este objetivo ha quedado desarrollado en tres epígrafes: (a) en primer lugar, se exponen las soluciones instrumentadas –en relación con el reconocimiento urbanístico de la suburbanización irregular– en el planeamiento general vigente en un dominio territorial –el litoral andaluz– donde esta problemática adquiere una dimensión muy preocupante; (b) a continuación, se explicitan, de manera sintética, los límites y condicionantes legales impuestos al planeamiento general para promover la integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos y, (c) finalmente, se avanzan directrices y recomendaciones de ordenación urbanística, extraídas de la experiencia adquirida en la formulación del PGOU de Chiclana de la Frontera, para impulsar un cambio de tendencia en la situación de parálisis crónica que afecta al desarrollo de actuaciones de regularización e integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos.

2. El reconocimiento de la suburbanización irregular en el planeamiento general vigente en el dominio territorial del litoral de Andalucía.

Los datos que se exponen a continuación están extraídos de la Tesis doctoral del autor (GÓRGOLAS, 2016) en la que ha analizado el planeamiento urbanístico de un total de 74 municipios pertenecientes al dominio territorial de litoral. De este universo, 59 son específicamente

³ En este sentido son muy reveladoras las conclusiones del Proyecto I+D+i «El Urbanismo de la No Ciudad: de la clandestinidad vulnerable a la visibilidad sostenible», adjudicado

³ a un equipo mixto compuesto por investigadores de la Universidad de Sevilla y tres empresas colaboradoras: Territorio y Ciudad S.L.P, Mariñas a.a., S.L.P. y Trama Gestión S.L.

te costeros⁴ y 15 se localizan en el «traspais del litoral»⁵.

Este trabajo pone de manifiesto que el litoral andaluz presenta una importante problemática territorial, que se caracteriza por: (a) una generalizada desaplicación del planeamiento general vigente tanto a la legislación urbanística como al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; (b) la vigencia de unos modelos urbano-territoriales caracterizados por unos consumos de suelo excesivos, tanto en la ciudad existente (suelo urbano) como, especialmente, en la ciudad expectante (suelo urbanizable) y (c) la constatación de que estas pautas depredadoras de territorio, en determinadas unidades subregionales, se sustentan en el consentimiento de ocupaciones irregulares del suelo rústico con edificaciones residenciales que ha configurado un cúmulo de formaciones pseudourbanas, con graves déficits en materia infraestructural y dotacional, carencias generales en aspectos funcionales y una recurrencia tipológica –vivienda unifamiliar aislada– que deviene una escasísima diversificación social.

El proceso de ocupación fraudulenta con usos residenciales del suelo rústico, no sólo no ha podido contenerse en los años del boom inmobiliario sino que ha sufrido una reverberación irrefrenable que ha dado lugar a un incremento impresio-

nante de la superficie ocupada irregularmente.

Las principales conclusiones extraídas del citado trabajo, en relación con esta problemática, son:

1. La superficie total de suelo clasificado como urbano y urbanizable en el dominio territorial del litoral que se encuentra vinculado a la regularización e integración urbana de asentamientos urbanísticos asciende a 15.304,43 Has, lo que supone un 13,27% del suelo total clasificado (ver FIG.1).

Si analizamos el suelo destinado a actuaciones urbanísticas –de renovación, de dotación, de regularización y de nueva urbanización– los porcentajes obtenidos para el suelo afectado por asentamientos irregulares se disparan. Así, en el universo de municipios analizado se alcanza un valor del 26,65%. El dato obtenido abruma: más de la cuarta parte del suelo destinado, en el litoral andaluz, al desarrollo de actuaciones urbanísticas, tanto de transformación de la ciudad existente como de nuevos crecimientos está, en mayor o menor grado, vinculado a la regularización e integración urbana de asentamientos urbanísticos aflorados en el SNU.

2. Las dos unidades provinciales donde esta problemática tiene una incidencia más significativa son las de Cádiz y Almería. En el caso del

Fig. 1/ Superficie del suelo urbano no consolidado (SUNC) y el suelo urbanizable afectado por parcelaciones en el dominio territorial del litoral.

Unidad provincial	Actuaciones urbanísticas (Sunc + Suelo urbanizable)	Total suelo clasificado afectado por parcelaciones
Huelva	4.488,19 HAS	341,21 HAS (7,6%)
Cádiz	18.130,96 HAS	8.012,86 HAS (44,20%)
Málaga	22.276,41 HAS	3.002,13 HAS (13,48%)
Granada	1.637,58 HAS	284,35 HAS (17,40%)
Almería	10.802,75 HAS	3.663,88 HAS (34%)
Total dominio territorial litoral	57.335,89 HAS	15.304,43 HAS (26,65%)

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

⁴ En el litoral andaluz existen 62 municipios costeros, de los que se han analizado un total de 59 dado que, en tres de ellos –Lucena del Puerto, Lújar y Énix–, no se ha podido acceder a la información urbanística precisa para la elaboración del estudio.

⁵ La mayor parte de estos municipios del «traspais» se encuentran localizados en los cinco Centros Regionales existentes en el litoral –Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de

Algeciras, Málaga y Almería– donde las tensiones asociadas al crecimiento urbano son más acusadas. A ellos, se añaden Medina Sidonia perteneciente a la Comarca de la Janda (Cádiz) más Cómpeta, Frigiliana y Sayalonga en la Comarca de la Axarquía (Málaga), todos ellos expresivos de una importante problemática de dispersión territorial vinculada a la proliferación de viviendas en el suelo rústico.

- litoral de Cádiz, prácticamente la mitad de la superficie de las actuaciones urbanísticas previstas en el planeamiento general (sumando las del suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable) –concretamente el 44,20%– está vinculada a procesos de regularización urbanística e integración en la estructura urbana de asentamientos irregulares (ver FIG.2).
- El estudio de la afección de los asentamientos irregulares en el planeamiento general a nivel de ámbitos subregionales revela el protagonismo que adquiere el Centro Regional de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, donde se han detectado un total de 6.047,65 Has de suelo clasificado vinculado a procesos de regularización urbanística de asentamientos. Esta cantidad representa el 39,45% de la superficie total detectada en el dominio territorial del litoral.
 - Si se desciende a la escala municipal, se confirma la relevancia de la provincia de Cádiz: El Puerto de Santa María, Puerto Real, Barbate, Vejer de la Frontera o Conil de la Frontera, son casos de gran relevancia. Sin embargo, nada comparable a Chiclana de la Frontera, el municipio de la región donde la ocupación irregular del suelo rústico con edificaciones residenciales ha alcanzado mayor dimensión.
 - En Chiclana de la Frontera, el suelo clasificado vinculado a procesos de regularización urbanística de asentamientos alcanza una superficie de 2.636,34 Hectáreas; es decir, el 44% del existente en la Bahía de Cádiz-Jerez, el 33% del identificado en el tramo litoral de la provincia de Cádiz y el 17,20% del reconocido en el dominio territorial del litoral.

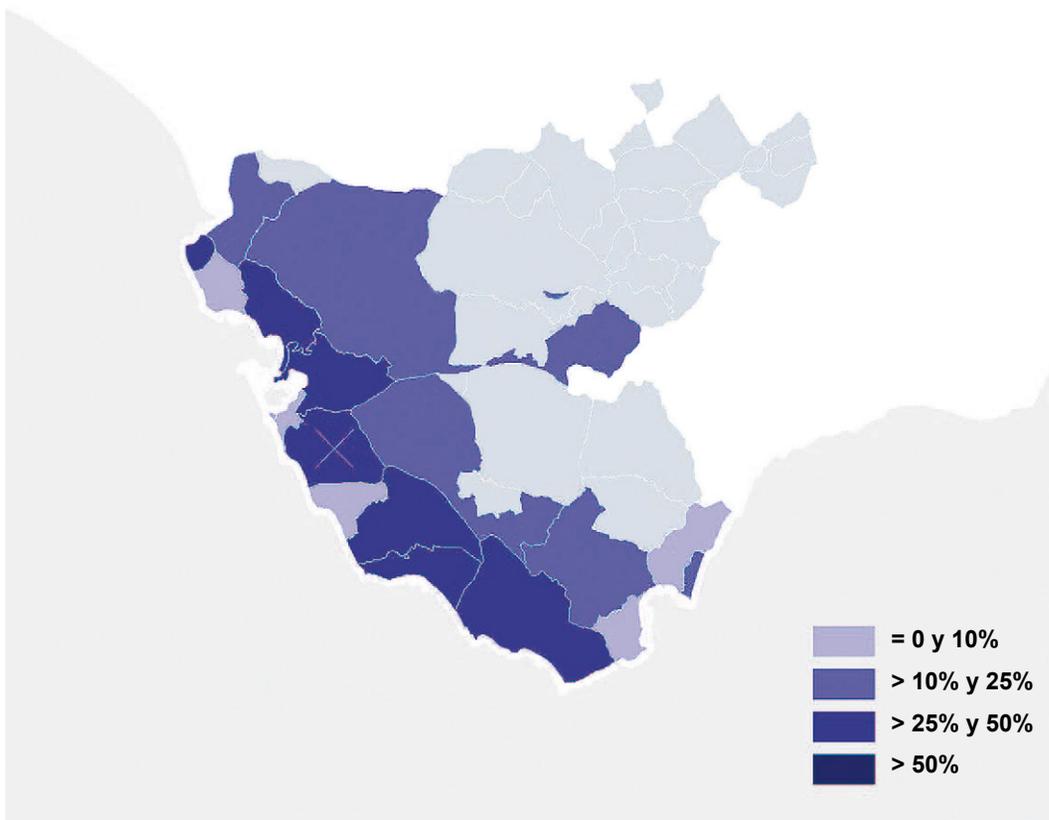


FIG. 2/ Litoral de la provincia de Cádiz. Porcentaje de Actuaciones Urbanísticas (SUNC+Suelo Urbanizable) afectadas por parcelaciones.

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

6. La suburbanización irregular en Chiclana de la Frontera ha alcanzado tal extensión que supera en superficie a la del suelo urbano que se ha configurado de manera reglada. Las más de 2.600 hectáreas de suelo ocupado por asentamientos irregulares multiplica por tres la superficie conjunta del suelo urbano y urbanizable de una ciudad como San Fernando –con una población de 100.000 habitantes– y ocupa más territorio que la totalidad del suelo urbano de ciudades como Almería, Mijas y El Ejido, estas dos últimas de similar rango poblacional a Chiclana de la Frontera.

La decisión adoptada por el planeamiento general de clasificar casi 2.300 hectáreas como suelo urbano –en la categoría de no consolidado– provoca que, a día de hoy, Chiclana de la Frontera sea la cuarta ciudad –en extensión superficial– de todo el universo de municipios analizado, sólo tras Málaga, Marbella y Jerez de la Frontera, to-

das ellas con una población considerablemente superior (ver FIG.3).

7. El reconocimiento urbanístico de asentamientos irregulares en el litoral de Huelva y Granada es meramente testimonial. En ambos casos existe una fuerte actividad agrícola intensiva que, al igual que ocurre en el Poniente Almeriense, ha ejercido de freno a la proliferación de edificaciones residenciales en el suelo no urbanizable.
8. 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 (un 34,60% de la superficie total de actuaciones destinadas a la integración de asentamientos y un 52% de las clasifi-

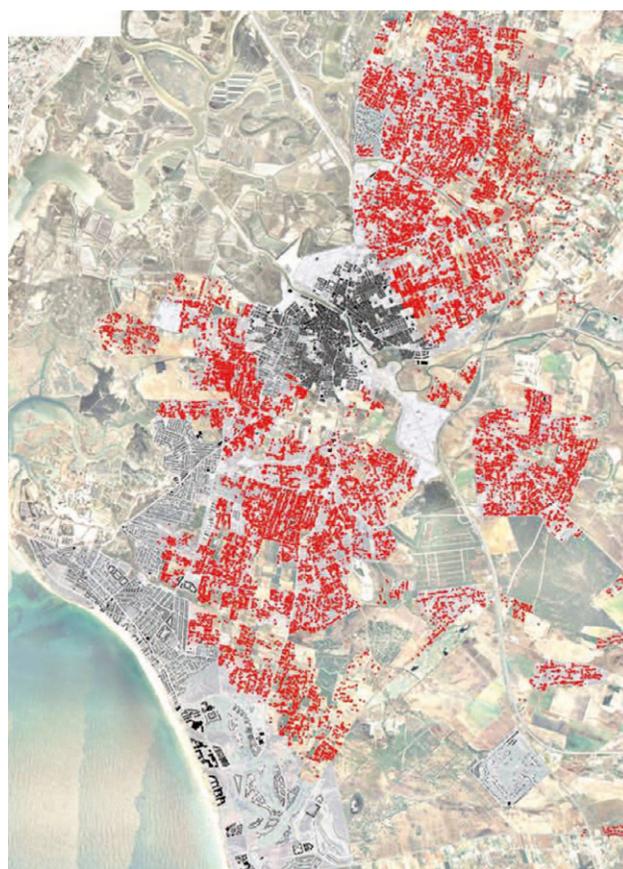


FIG. 3/ La periferia de Chiclana. Suburbanización irregular (2016).

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

cadadas como suelo urbanizable). La provincia donde esta estrategia instrumental se manifiesta claramente protagonista es Almería (un 48,75% del total de actuaciones urbanísticas afectadas por asentamientos) y presenta porcentajes significativos en Cádiz (28%) y Málaga (39,79%).

A pesar del esfuerzo realizado por el planeamiento general vigente en el litoral andaluz para proceder al reconocimiento de esta problemática –los datos cuantitativos expuestos son reveladores de esta circunstancia– lo cierto es que la práctica totalidad de actuaciones previstas para la integración urbano-territorial de los asentamientos irregulares se encuentran paralizadas desde su entrada en vigor⁶.

Este hecho trae causa no sólo en los impedimentos inherentes al rechazo –más bien la oposición frontal– que la población enclavada en estos asentamientos suele manifestar respecto a la asunción de los deberes urbanísticos vinculados al proceso de regularización sino, también, en el desarrollo de una estrategia de ordenación escurridiza u olvidadiza, sustentada en una deficitaria instrumentación urbanística. Así, el suelo urbanizable no sectorizado constituye un recurso instrumental que, si bien permite reconocer los asentamientos que se entienden susceptibles de ser integrados en la malla urbana, posterga «sine die» tal integración, toda vez que en esta categoría de suelo urbanizable el planeamiento general no desarrolla ninguna pauta de ordenación concreta y específica⁷, limitándose a definir los usos incompatibles, las condiciones para la sectorización y los criterios de disposición de los sistemas generales. El uso mayoritario –y no puntual o selectivo, en combinación con otras opciones instrumentales, como sería aconsejable– de esta categoría de suelo urbanizable para reconocer asentamientos irregulares⁸ denota, más que la intención de diseñar un pautado temporal ajustado a la capacidad de gestión del municipio para promover su integración urbano-territorial, el establecimiento de un orden de prioridades donde la solución a esta problemática territorial asume un rango secundario, cuando no ciertamente irrelevante.

Las deficiencias instrumentales detectadas también se acusan en el suelo urbanizable sectorizado motivadas, en este caso, por la confrontación de intereses que se produciría en el seno de las preceptivas Juntas de Compensación –en Andalucía, la gestión del suelo urbanizable es obligatoriamente sistemática– entre los propietarios del suelo vacante y la población enclavada en los asentamientos irregulares, que deviene la paralización de estas iniciativas.

En conclusión: el planeamiento general vigente en el litoral andaluz adolece de cierta «pereza instrumental» en relación con esta problemática, circunstancia reveladora del miedo escénico que causa la gestión de su desarrollo urbanístico a la administración municipal. Por ello, a la vista de la ineficacia mostrada para instrumentar con solvencia la integración urbano-territorial de asentamientos irregulares, urge instar la formulación de las oportunas revisiones de los actuales Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) a fin de acometer con decisión, determinación, convencimiento y capacidad innovadora la solución a la dispersión territorial que asola este ámbito de la región andaluza facilitando, al tiempo, la gestión urbanística de estas actuaciones, eliminando las actuales asperezas instrumentales.

3. Los condicionantes legales para promover la integración urbano-territorial de asentamientos irregulares

El reconocimiento de asentamientos irregulares por el PGOU no puede ser indiscriminado, indiferenciado y, por consiguiente, extensible a la totalidad de la casuística detectada en un término municipal. Sólo pueden ser reconocidos aquellos asentamientos que resulten compatibles con el modelo territorial establecido y, para ello, la toma de decisiones deber ser conforme a la legislación sectorial, congruente con la planificación territorial y coherente con los principios y objetivos regulados en la propia legislación urbanística para la adopción, por el

⁶ La inmensa mayoría de los planes generales analizados no están adaptados plenamente a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que entró en vigor el 20 de enero de 2003. Es decir, se encuentran vigentes desde hace más de 15 años, durante los cuales no se ha desarrollado prácticamente ninguna actuación de regularización de asentamientos. Casos como el Puerto de Santa María, Chiclana de la Frontera, Puerto Real o Barbate confirman esta afirmación.

⁷ De la regulación del artículo 10.1.A e) de la LOUA cabe concluir que el establecimiento del uso global y la definición

de los parámetros de edificabilidad y densidad máximas no forman parte del nivel de resolución exigible al planeamiento general en el suelo urbanizable no sectorizado. La concreción de estas determinaciones se remite a la formulación de los preceptivos Planes de Sectorización.

⁸ La adopción generalizada de esta clasificación del suelo para el reconocimiento urbanístico de asentamientos irregulares puede observarse en los Planes Generales de Ordenación Urbanística de Puerto Real y Córdoba.

planeamiento general, de modelos territoriales sostenibles. En los siguientes epígrafes, se procede a exponer, sintéticamente, los condicionantes impuestos por el marco jurídico-normativo de la Comunidad Autónoma Andaluza para promover la integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos del SNU.

3.1. Condicionantes urbanísticos para la integración urbano-territorial de asentamientos.

La promoción de la integración urbano-territorial de asentamientos irregulares aflorados en el SNU supone, de facto, la definición de «nuevos desarrollos urbanísticos» en el territorio municipal y, en aplicación del apartado A) d) del artículo 9 de la LOUA, el PGOU debe

«asegurar su integración con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión, mejorando y completando su ordenación estructural».

Es decir, la integración urbanística de los asentamientos existentes supone la habilitación de un desarrollo urbanístico no previsto y, por ello, la decisión planificadora está también sujeta al criterio general de la ley de que, en los nuevos desarrollos, se promueva un crecimiento por extensión de las estructuras urbanas existentes ayudando a completar racionalmente la forma general de la ciudad. Y esta continuidad puede existir de facto –por haber aflorado el asentamiento en una posición adyacente al suelo urbano–, o puede ser interpuesta por un nuevo suelo urbanizable propuesto por el planeamiento general y materializarse en desarrollo de éste. En ambos casos, el modelo de ciudad resultante se caracteriza por un correcto ensamblamiento de los elementos básicos de urbanización de la ciudad (red viaria primaria, red de espacios públicos referenciales, localización de suelos dotacionales, etc.) que garantiza la permanencia del sentido de lo urbano y su legibilidad.

El Decreto 2/2012 incorpora también el criterio preferente por la continuidad a efectos del reconocimiento de la capacidad de integración en el modelo territorial y, así, declara en su Exposición de Motivos que

«la clasificación como suelo urbanizable de asentamientos urbanísticos desligados de los núcleos existentes tiene carácter excepcional y requiere el cumplimiento de mayores condiciones territoriales y ambientales que minoren el impacto que supone la consolidación de estos asentamientos para constituir nuevos núcleos de población».

Por consiguiente, en principio, deben descartarse –por aplicación del criterio general expuesto– aquellas propuestas de regularización de asentamientos que queden desconectados de la ciudad consolidada y de sus zonas de extensión.

No obstante, la propia legislación urbanística admite excepciones. El artículo 9 A) d) de la LOUA posibilita la localización aislada del núcleo de población de nuevos desarrollos urbanísticos por su vocación funcional estratégica (industrial, turística, segunda residencia, etc) o por «otras características», se entiende que singulares. Su idoneidad debe justificarse motivadamente y, en todo caso, se ubicarán de forma coherente con la ordenación estructural preservando de procesos de urbanización aquellos suelos que deban ser protegidos (a) por causa de sus valores naturales, históricos, culturales o paisajísticos; (b) por ser precisos, por su colindancia, para asegurar la integridad del dominio público natural; (c) por la presencia de riesgos (naturales o derivados de la presencia de usos y actividades) y, finalmente, (d) para asegurar la funcionalidad de infraestructuras y equipamientos.

Esta determinación legal resulta del máximo interés para la cuestión que nos ocupa, toda vez que existe un volumen importante de asentamientos irregulares que presentan una posición aislada de los núcleos de población y que, por diferentes motivos, podrían quedar integrados en la ordenación estructural propuesta, reconociendo que constituyen ya auténticos núcleos de población. Ahora bien, este reconocimiento no puede ser generalizado, sino que tiene que ser congruente con los criterios legales establecidos a tal efecto en el artículo 9.

Así, debe entenderse que la capacidad de integración en la estructura territorial –en congruencia con la ordenación establecida por el planeamiento general– de asentamientos irregulares aislados de los núcleos de población, sólo está justificada en los siguientes supuestos:

1. En el caso que el asentamiento irregular presente una caracterización funcional que bascule hacia la dotación de segunda residencia vacacional y se considere territorialmente pertinente, adecuado y oportuno promover el reconocimiento y legalización de un núcleo poblacional de vocación específicamente turística.
2. Asentamientos existentes fuertemente consolidados por la edificación, con una importante masa crítica poblacional y con una

caracterización funcional donde adquiere relevancia la vivienda permanente, que es el principal uso generador de demandas dotacionales (docentes y socio-comunitarias, principalmente) y de servicios terciario-comerciales de proximidad. En estos casos, el principio de continuidad no puede ser interpretado de manera estricta en la medida de que, en estos supuestos excepcionales se trata, en realidad, del reconocimiento de un núcleo de población existente⁹.

Al tiempo, el apartado A) e) del artículo 9 de la ley andaluza dispone que toda propuesta de nuevo crecimiento urbano debe tener asegurada su capacidad de conexión a las redes generales de infraestructuras propuestas por el Plan General. Este requisito también es aplicable a cualquier ámbito cuya regularización se proponga. Por ello, no puede autorizarse el reconocimiento de asentamientos cuya conexión infraestructural induzca la adopción de soluciones técnicamente incoherentes, funcionalmente ineficaces y económicamente inviables e insostenibles.

No obstante, en relación con esta cuestión resulta conveniente reflexionar sobre la interpretación del concepto «conexión a las redes generales de infraestructuras». Existe un posicionamiento generalizado en la práctica de la planificación que identifica este objetivo de ordenación con la prolongación o extensión de las redes existentes. Este supuesto es de clara aplicación para aquellos asentamientos urbanísticos localizados en continuidad con núcleos de población pero existen dudas ciertas sobre su validez en el caso de promover la integración de un asentamiento urbanístico que se encuentra aislado y alejado de la ciudad consolidada.

En este caso, la viabilidad de implantación de los servicios infraestructurales y, por tanto, el diseño de los elementos precisos para garantizarlos, más que a extender territorialmente las redes existentes, puede centrarse en establecer soluciones específicas y concretas para el asentamiento, sin que ello suponga el incumplimiento de esta determinación legal. Se trata de «nuevas redes generales propuestas por el Plan General» y su diseño ha de ser congruente con la ordenación estructural establecida. Es más, en no pocas ocasiones, la obcecación por promover la extensión de las redes existentes es la causante de la inviabilidad económica de la regularización ocasionando su postergación definitiva.

3.2. Condicionantes ambientales: legislación sectorial, planificación territorial y planeamiento urbanístico.

Existirán asentamientos urbanísticos que no podrán ser objeto de integración en la ordenación del PGOU por motivos de incompatibilidad con la caracterización ambiental del ámbito territorial en el que se implantan, tal y como regula el artículo 13.3 del Decreto 2/2012.

Así, los espacios con valores naturales objeto de preservación por legislación sectorial de carácter ambiental, así como los elementos pertenecientes al dominio público natural –tanto los correspondientes al dominio público marítimo-terrestre, como al dominio público hidráulico– deben ser clasificados, por lo dispuesto en el artículo 46.2.a) de la LOUA, como SNU adscritos a la categoría de especial protección por legislación específica. En estos espacios, la presencia de asentamientos irregulares no puede ser reconocida por el planeamiento general –apartado a) del artículo 13.3 del Decreto 2/2012–, máxime cuando para las edificaciones materializadas irregularmente en ellos no rige la limitación temporal establecida en el artículo 185.1 de la LOUA para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.

También se adscriben a la categoría de SNU de especial protección por legislación específica, los terrenos del término municipal caracterizados por la presencia de riesgos naturales (erosión, desprendimientos, corrimientos, incendios, etc.). Para la temática que nos ocupa, asumen especial protagonismo las zonas con riesgo cierto de inundabilidad (el cual ha de ser certificado en estudios aprobados por la administración sectorial competente), toda vez que son numerosos los asentamientos urbanísticos del SNU surgidos en terrenos afectados por esta casuística, los cuales –apartado d) del artículo 13.3– tampoco podrán ser reconocidos por el planeamiento general.

Complementariamente, existirán asentamientos urbanísticos que no serán objeto de integración por el PGOU por así impedirlo los instrumentos de planificación territorial – apartado b) del artículo 13.3–, que vinculan al planeamiento general en los términos regulados en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de

⁹ Así lo reconoce también el Decreto 2/2012, en su art.13 apartado 1 que habilita la incorporación a la ordenación del planeamiento cuando se esté en presencia de un

asentamiento urbanístico que cuenta con grado de consolidación de la edificación tan elevado, que exija su reconocimiento como suelo urbano.

Andalucía. Por último, el propio planeamiento urbanístico –apartado c) del citado artículo– puede significar la presencia de otros valores ambientales merecedores de salvaguarda cuya preservación también resulte incompatible con la presencia de asentamientos urbanísticos.

3.3. Un principio insoslayable: la prohibición de exonerar del cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Para concluir, puntualizar que todo proceso de regularización implica la asunción, por la población afectada, de las obligaciones legalmente reguladas, tal como reconoce la Exposición de Motivos del Decreto 2/2012. Del ordenamiento jurídico vigente cabe inferir que existe una prohibición de exoneración de los deberes urbanísticos para los propietarios de los asentamientos urbanísticos integrables (OLMEDO, 2016: 58). Así, en congruencia con el artículo 34.2 de la LOUA, el artículo 15 del Decreto 2/2012 establece que

«corresponderá a las personas que ostenten la titularidad de los terrenos y edificaciones en aquellos asentamientos que se incorporen al Plan General de Ordenación Urbanística costear la urbanización y las infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los servicios básicos urbanísticos enumerados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, así como la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y los demás deberes asignados por la referida Ley en función de la clase de suelo donde se sitúa la actuación»

Sin embargo, la población enclavada en los asentamientos irregulares suele percibir como abusivos los costes resultantes de asumir los deberes urbanísticos legalmente establecidos, circunstancia que ha coadyuvado a impedir el desarrollo de la mayor parte de las actuaciones de regularización e integración urbano-territorial propuestas en el planeamiento vigente.

Para impulsar un cambio de actitud que favorezca la activación de estas actuaciones –además de las recomendaciones de ordenación explicitadas en el siguiente apartado– destacan, entre otras, las siguientes innovaciones establecidas en la Ley 6/2016 de modificación de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable: (a) el apartado 5 de la Disposición adicional quinta

regula que, para cumplimentar el deber de urbanizar, no es preciso concluir la totalidad de las obras de urbanización, sino que **éstas** puedan realizarse de forma progresiva,

«mediante la recepción parcial de la urbanización y la puesta en servicio de las distintas infraestructuras necesarias de acuerdo con las fases, zonas o manzanas que a tal efecto se establezcan en los instrumentos de ordenación»

y (b) la regulación establecida en el apartado 10 de esta Disposición admite que el PGOU pueda modular las condiciones de urbanización a satisfacer atendiendo a las singulares características de estos asentamientos possibilitando, con ello, reducir los niveles exigibles al resto de actuaciones de nueva urbanización.

4. Recomendaciones para promover la integración urbano-territorial de la suburbanización irregular: el caso del PGOU de Chiclana de la Frontera.

En la actualidad, se alzan voces en el seno de la disciplina urbanística que proclaman que la integración urbana y territorial de la suburbanización periférica se constituye en el campo de batalla de la rehabilitación y la regeneración urbana del siglo XXI (FARIÑA, 2015). El objetivo de este apartado es apuntar recomendaciones para promover el reconocimiento urbanístico de un fenómeno territorial –el de los asentamientos urbanísticos aflorados en el suelo no urbanizable que deben integrarse en la estructura urbano-territorial a establecer por el planeamiento general– que se caracteriza por su fragmentación, discontinuidad y monofuncionalismo, por el monocultivo tipológico de la vivienda unifamiliar y, además, por una dotación de infraestructuras y equipamientos prácticamente inexistente.

El conjunto de directrices y recomendaciones de ordenación que, a continuación, se exponen han sido destiladas de la experiencia adquirida en la formulación de PGOU de municipios afectados por esta problemática, destacando su aplicación y concreción en el PGOU Chiclana de la Frontera, el municipio del dominio territorial del litoral andaluz donde la proliferación de asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable –tal y como se ha expuesto en el apartado 2 del presente artículo– se revela más significativa, dada la impresionante escala adquirida por la ocupación territorial fraudulenta acaecida en las últimas décadas.

4.1. Asentamientos irregulares integrables: de suburbanización invasiva a ciudad de baja densidad.

El proceso generalizado de construcciones sin licencia en suelo no urbanizable desarrollado en Chiclana de la Frontera, ha terminado por generar la formación espontánea de asentamientos infradotados que presentan una carencia absoluta de los niveles dotacionales, por mínimos que sean, que precisan los núcleos habitados (de escuelas, espacios libres o jardines públicos, de reserva de terrenos para equipamientos sanitarios, socioculturales, etc) y la ausencia de una infraestructura adecuada al nivel de las edificaciones y usos aflorados en los suelos ocupados irregularmente. A ello hay que añadir otra serie de impactos severos derivados de la introducción de tipologías edificatorias no adaptadas al medio, la imposición de un modelo territorial difuso apartado de las inercias de concentración de población en núcleos compactos que ha caracterizado la historia del sistema de ciudades andaluz o la promiscua presencia de usos urbanos y usos rústicos en un mismo entorno que acaban por colisionar.

Este fenómeno no responde a las categorías a las que la disciplina urbanística acude habitualmente para dar cuenta de lo urbano. Por ello, para su proyectación es preciso realizar una oportuna revisión de estas categorías disciplinares. Como nos anuncia Bernardo Sechhi en relación con la ciudad contemporánea, *difícilmente podemos proyectar lo que no comprendemos*. Parece evidente convenir que la pseudociudad conformada por la colonización del territorio con asentamientos irregulares adolece de atributos específicamente urbanos, luego el criterio básico para garantizar la integración urbana y territorial de estos asentamientos, debe ser inyectar los nutrientes necesarios para proporcionar dosis razonables de masa crítica poblacional, de accesibilidad intermodal y de funciones no residenciales (dotacionales, terciarias, comerciales, etc) para garantizar el intercambio social consustancial a los espacios colectivos de la ciudad (ver FIG.4).

Este tránsito de «ocupación masiva suburbana» a «ciudad de baja densidad» precisa, en palabras de Francesco Indovina, del cumplimiento de ambos requisitos: tiene que ser, a la vez, ciudad y caracterizarse por ser de baja densidad. Se trata, por tanto, de un nuevo fenómeno territorial que



FIG. 4/ Chiclana de la Frontera. Zona suburbanizada de El Marquesado (2010).

Fuente: Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

«se define por la presencia de la complejidad urbana (funciones no residenciales y equipamiento) en un área extensa y por un uso urbano de dicha área por parte de los ciudadanos» (INDOVINA, 2007: 18).

Según Indovina, la intervención en el territorio de la suburbanización puede realizarse desde tres posturas que, pese a sus diferencias, coinciden en que este abuso del territorio es incuestionablemente negativo: (a) en primer lugar, una posición que podríamos adjetivar de «refractaria», que promueve extirpar esta realidad por entenderla expresiva de la negación de la ciudad y no creer justificado el reconocimiento de un asentamiento difuso en el territorio que no esté asociado a la actividad agrícola; (b) en segundo lugar, una «posición mercantilista», que asume y acepta la incapacidad de controlar las fuerzas del mercado que alientan este fenómeno; y (c) en tercer lugar, una «posición integradora», la cual reconoce el surgimiento de una nueva condición urbana y la asume como expresión de una demanda a conocer e interpretar adecuadamente. Esta posición promueve el tránsito de la autoorganización espontánea inductora de este proceso a su ordenación racional tratando de minimizar las externalidades negativas que genera, al objeto de crear un archipiélago urbano adecuadamente vertebrado y dotado de la complejidad necesaria para desencadenar una red de intercambios y solidaridades vecinales similares a las que se desarrollan en la ciudad ortodoxa. Según esta posición, estos fenómenos deben abordarse, afrontarse; es decir, no pueden ser ni borrados ni conjurados.

Este es el enfoque por el que se ha apostado en la formulación del PGOU de Chiclana de la Frontera y a su exposición se destinan los siguientes epígrafes.

4.2. Integración urbano-territorial de asentamientos irregulares y ordenación estructural.

La suburbanización irregular no sólo consume suelo de manera directa, sino que induce a un consumo aún mayor a través de las infraestructuras que demanda para su funcionamiento. Es decir, a la problemática interna que presenta este tipo de asentamientos hay que añadir el conjunto de externalidades negativas que proyecta hacia el resto de la ciudad y el territorio.

El reconocimiento urbanístico de esta situación impuesta por una realidad no controlada y, por

tanto, la promoción de medidas orientadas a su regularización mediante la minimización de los impactos ambientales causados, siendo condición necesaria no es suficiente para conseguir su integración en el entramado urbano. Es decir, no basta con acometer la cualificación individualizada de cada uno de los asentamientos irregulares reconocidos, sino que es preciso implementar acciones que garanticen la reversión o, al menos, la minimización de las externalidades negativas que su caracterización (baja densidad, predominio de la vivienda unifamiliar, monofuncionalismo, etc) proyecta hacia el conjunto del territorio. Esta debe ser la principal apuesta de la ordenación estructural a establecer por el planeamiento general, que ha de fundamentarse en tres argumentos básicos de construcción de ciudad: la movilidad sostenible (reduciendo el cautiverio que ejerce el automóvil privado en la vida cotidiana de la población de estos asentamientos), las centralidades periféricas (configuradas en nodos y ejes) y la incorporación del espacio libre como elemento matriz del diseño (conformando una red continua que articule el medio urbano con la infraestructura verde del territorio).

La aplicación de estos principios de ordenación debe alumbrar nuevos patrones estructurales para la definición de un modelo de ciudad polinuclear que mitigue la excesiva dispersión causada por los asentamientos irregulares, construyendo una malla territorial equilibrada, intermodal, respetuosa con los valores ambientales y depositaria de usos y actividades sobre los que gravita el reequilibrio funcional y la revitalización de este tejido suburbano.

Las directrices de ordenación estructural aplicadas en el caso de estudio de Chiclana de la Frontera, se han centrado en dos cuestiones esenciales: (a) la proyectación de los sistemas urbanos relacionales, garantes de los principios de continuidad, articulación y vertebración aplicables en una realidad territorial caracterizada por su fragmentación, y (b) la identificación de nuevas centralidades que se infiltran en esta periferia invasiva al objeto de reequilibrarla.

Tres son los criterios básicos que han sustentado la definición del modelo territorial propuesto para Chiclana de la Frontera, que se entienden extrapolables a otros ámbitos afectados por la suburbanización irregular:

1. Alterar el carácter y funcionalidad de la red viaria sobre la que bascula la accesibilidad a esta periferia suburbanizada en aplicación de principios de movilidad sostenible. Se trata, en definitiva, de promover la

vertebración de la «salpicadura territorial» causada por la suburbanización a través de una gestión eficiente de la movilidad y un proyecto más sensible de las mallas viarias que, de simples distribuidores de flujos, han de conceptuarse como nuevos itinerarios cívicos en un ejercicio de recosido de centralidades y accesibilidades.

Esta estrategia de ordenación ha posibilitado significar determinados viarios como portadores de genes de centralidad y capaces, por tanto, de desarrollar funciones referenciales que transmitan legibilidad al territorio de la suburbanización. Por ello, en su proyecto y diseño, más que a su condición arterial, se ha atendido a su capacidad para crear una red de secuencias urbanas articuladoras donde han de cohabitar actividades dotacionales y servicios terciarios

contribuyendo a crear condiciones de proximidad en la organización espacial de estas funciones, de manera que se reduzca notablemente el volumen de desplazamientos motorizados obligatorios que se originan en la periferia invasiva de Chiclana de la Frontera: nuevos ejes de centralidad que van a procurar diversidad funcional, representatividad escénica y legibilidad a un territorio sumido en el anonimato y la monofuncionalidad (ver FIG.5).

2. La incorporación del vacío ambiental como argumento principal del proyecto territorial (MAC HARG, 1969). Es decir, integrar la naturaleza no sólo como objeto de preservación sino como argumento de rearticulación del estallamiento urbano causado por la suburbanización irregular. La infraestructura verde puede servir como un argumento

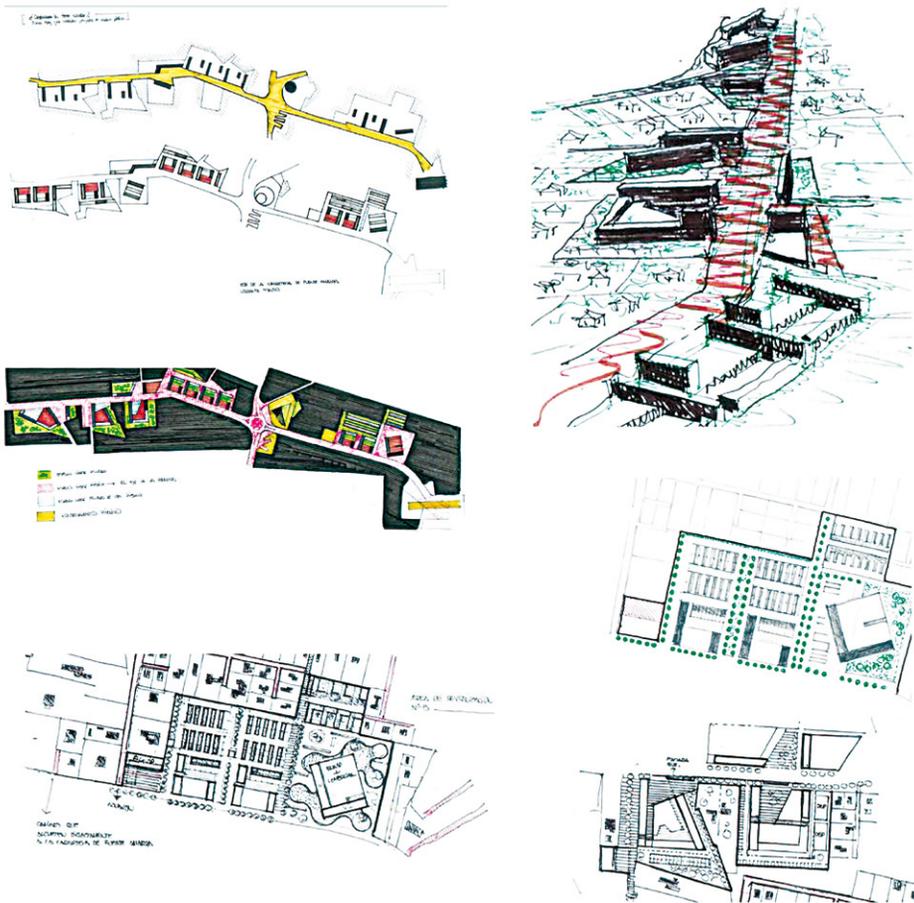


FIG. 5/ Itinerario cívico de la carretera de Fuente Amarga. Ensayos proyectuales.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP (dibujos del autor).

clave para desvelar las raíces etimológicas de un territorio sometido a una masiva ocupación por usos urbanos, dilapidadora de sus valores (ver FIG.6). Las áreas de valor ambiental –natural, forestal, paisajístico, agrícola– se pueden constituir en el principal elemento significativo y estructurador de una nueva realidad cuya condición urbana debe quedar despojada de la tradicional artificialización anudada en la simbiosis entre densidad edificatoria y red viaria.

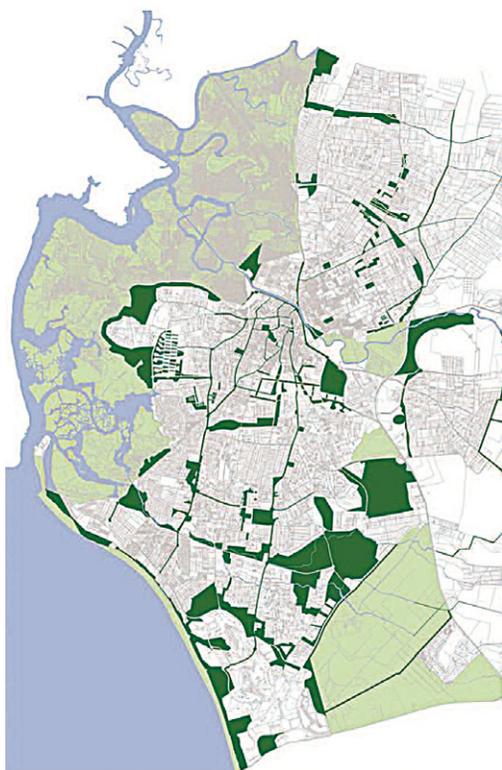


Fig. 6/ **Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera (2016). Infraestructura verde.**

Fuente: Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

Encontrar un nuevo significado para la infraestructura verde del territorio permitirá concebir, en palabras de Enric BATLLE,

«el proyecto de la ciudad desde un nuevo modelo de continuidad. Ya no se tratará de la ciudad compacta tradicional –con sus calles, plazas, avenidas y parques–, sino de una nueva lectura de la ciudad dispersa, donde el nuevo espacio libre puede permitir cohesionar, hacer comprensible, ser la nueva estrategia que define la forma de la metrópoli (BATLLE, 2011: 14).

En conclusión, se trata de apostar por una «nueva condición urbana naturalizada» más verde, más soft, más ecológica y conectiva, en cuyo proyecto tendrán un rol protagonista las estructuras lineales (corredores ecológicos asociados a la red hidrográfica, caminería rural, parques, plataformas verdes e itinerarios cívicos) para aportar continuidad a los sistemas de la matriz ecológica territorial, en conexión con el medio urbano.

3. Una de las características más comunes de periferias suburbanizadas como la materializada en Chiclana de la Frontera, es la existencia de ámbitos que no han sido contaminados por la ocupación irregular del suelo rústico los cuales, por su tamaño y, sobre todo, por su localización, se constituyen en oportunidades esenciales para ensamblar y reequilibrar la dispersión territorial provocada por este proceso. Son casos representativos de los «espacios vo-urbanos» definidos por Ramón Folch como

«espacio rural agonizante ante la presión insostenible del espacio urbano. Por su inmediatez a éste o por su condición de ínsula intersticial de tamaño insuficiente, está totalmente condenado al abandono primero y a la fagocitación por la ocupación irregular y espontánea después» (FOLCH, 2003: 32.).

Ya hemos comentado que la integración urbano–territorial de los asentamientos irregulares del SNU precisa de estrategias de intervención que trasciendan su mero reconocimiento y legalización. Para ello, se entiende imprescindible complementar las medidas destinadas a minimizar los impactos ambientales causados por estos asentamientos –básicamente, dotación de infraestructuras y niveles de urbanización idóneos– con actuaciones selectivas en los vacíos territoriales existentes en su interior o en su entorno, que han de asumir la responsabilidad de revertir las carencias de equipamientos y zonas verdes, el monofuncionalismo, la homogeneidad paisajística, el monocultivo tipológico, la ausencia de diversidad social, la esclavitud ejercida por el automóvil privado y la nula legibilidad que los caracterizan (ver FIG.7).

Este criterio de ordenación estructural se ha concretado, en el caso de Chiclana de la Frontera, en la definición de una red de nuevas centralidades urbanas periféricas selectivamente localizadas en el territorio de la suburbanización a las que se confía, en aplicación del principio de dotación cruzada, la reversión de la sintomatología carencial congénita a estos asentamientos y la consecución de un modelo urbano–territorial policéntrico (ver FIG.8).



FIG. 7/ Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera (2016). Suelos vacantes en la suburbanización irregular.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

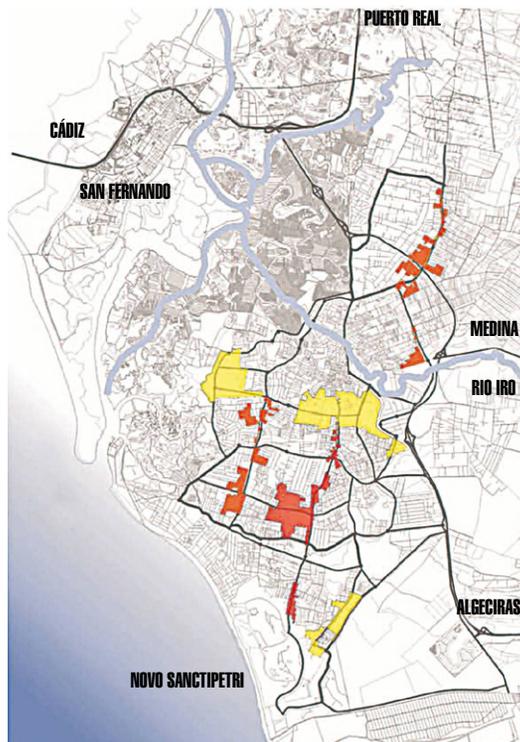


FIG. 8/ Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera (2016). Red de centralidades periféricas.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

La estrategia dispositiva de esta red de centralidades periféricas va a coadyuvar a conformar un modelo territorial caracterizado por una compacidad de doble condición. Efectivamente, junto al ensanche ortodoxo que promueve la extensión en continuidad de la ciudad existente, nos encontramos con estos hiatos territoriales que ha ido definiendo –de manera espontánea– la ocupación irregular, donde procurar un ejercicio de sutura, de «coagulación urbana», que contenga la difusión de la baja densidad. Esta es la doble condición del principio de compacidad urbana a la que me refiero: «compacidad por extensión continua de la ciudad formal» y «compacidad por coagulación selectiva de la ciudad suburbana irregular».

Para ejercitar con efectividad este objetivo de ordenación se ha procedido a diferenciar –a efectos de instrumentación urbanística– el territorio contaminado por edificaciones irregulares del vacío territorial localizado en posiciones adyacentes, estableciendo dos tipos de actuaciones: (a) Actuaciones de Regularización para los ámbitos que cuentan, mayoritariamente, con edificación irregular consolidada a las que serían aplicables las innovaciones regulatorias, antes reseñadas, introducidas por la Ley 6/2016. Estas actuaciones han quedado clasificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera como «suelo urbano no consolidado» lo cual permite, en el marco de la LOUA, su gestión asistemática o en régimen de actuaciones aisladas; es decir sin precisar de la delimitación de unidades de ejecución; y (b) Actuaciones Integradas de Revitalización o de Centralidad –de gestión sistemática obligatoria– en los suelos vacantes, para las que se ha adoptado, preferentemente, la clasificación urbanística de suelo urbanizable si bien, en vacíos de pequeña entidad superficial, se ha optado por identificar «sectores de suelo urbano no consolidado» en los que, por contra a las actuaciones de regularización, es preceptiva la delimitación de unidades de ejecución¹⁰.

Esta estrategia parte del convencimiento de la enorme dificultad que, para resolver con eficacia la integración urbano-territorial de los

asentamientos irregulares, entraña la presencia conjunta de suelos ocupados con edificación irregular y suelos vacantes, en ámbitos de ordenación y gestión unitarios¹¹.

4.3. La integración urbano-territorial de asentamientos irregulares y ordenación pormenorizada: recomendaciones para el proyecto urbano de las centralidades periféricas identificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera.

El desarrollo de la ordenación pormenorizada en las Actuaciones Integradas de Revitalización o Centralidad identificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera, debe contribuir a impulsar la «densificación selectiva» de la suburbanización irregular a través de un ejercicio experimental de reformulación tipológica. El objetivo implícito a esta estrategia de ordenación no es alcanzar un nivel de densidad material o absoluta que, dada la caracterización de estos asentamientos –rara vez superan las 5 viviendas por hectárea–, resulta quimérico siquiera contemplar. Se trata, más bien, de garantizar unos niveles adecuados densidad espacio-visual (concepto anudado al desarrollo de un patrón proyectual donde la disposición edificatoria convoca un uso intenso del espacio público) y de densidad social, para lo cual basta con plantear valores moderados de densidad global en este tipo de actuaciones (SIEVERTS, 1997: 27-28)¹².

El sociólogo francés Francois Ascher afirma que las dos características básicas que definen la razón de ser de los espacios urbanos son «la numerosidad y la serendipia» (ASCHER, 2012: 163-169). La numerosidad, la masa crítica poblacional, resulta indispensable por

«la posibilidad que ofrece para reunirse con semejantes o juntarse con otros, por las mayorías que constituye o por las minorías cuya existencia permite».

¹⁰ El Artículo 17.4 de la LOUA regula que «el Plan General de Ordenación Urbanística identificará como sectores las superficies de suelo urbano no consolidado que, sin perjuicio de esta clasificación, tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacíos relevantes y resulten idóneas para su ordenación mediante Planes Parciales de Ordenación conforme a las determinaciones establecidas en esta Ley».

¹¹ De ahí la ineficacia mostrada por el planeamiento vigente en los municipios del litoral andaluz que ha optado mayoritariamente por clasificar como urbanizable (sectorizado y no sectorizado) el suelo ocupado fraudulentamente por asentamientos irregulares.

¹² En el caso del PGOU de Chiclana de la Frontera la densidad global adoptada en las Actuaciones Integradas de Revitalización o de Centralidad se mueve en la horquilla de 25-30 viviendas/hectárea.

En cualquier caso, la numerosidad de la que nos habla Ascher es más cualitativa que cuantitativa, al enfatizar más la diversidad social que el simple acopio poblacional.

Por su parte, el concepto de «serendipia» hace referencia a la posibilidad, que ofrece la ciudad, de «poder encontrar lo que uno no busca»; es decir, que se pueda producir el encuentro fortuito y el contacto no programado. Para ello, según ASCHER, es

«preciso impulsar el surgimiento de lugares de gran atractivo para abrir el campo de las posibilidades, que creen contactos, complejidad e imprevisibilidad».

Reforzando esta reflexión, el sociólogo José Miguel Iribas nos alerta del papel fundamental que juegan los espacios colectivos, si por tal se

«entienden los lugares que por su condición atractora tienen un uso intensivo y prolongado por parte de la ciudadanía» (IRIBAS, 2011: 8-9).

La «densificación selectiva» anunciada anteriormente coadyuvará a aportar las dosis de numerosidad poblacional y proximidad funcional precisas para que pueda fructificar la serendipia que caracteriza a los espacios que quieren dejar de ser simples «urbanalizaciones» (MUÑOZ, 2008). Para ello, se entiende imprescindible infiltrar nuevos prototipos edificatorios intensivos y promover la creación de micro-centralidades locales que, además de contribuir a la diversidad funcional de la suburbanización irregular, aporten significación escénica a través de una red de espacios públicos referenciales. La contemplación de estos nuevos prototipos edilicios ha de pivotar sobre la hibridación de funciones en contenedores complejos, evitando con ello acudir a la zonificación como único recurso para implantar actividades terciarias, dotacionales y servicios complementarios a la vivienda.

Este ejercicio de reprogramación residencial y reformulación tipológica en la ciudad suburbana, obliga a poner en valor algunas reflexiones urbanísticas modernas que se centraron en inspeccionar la relación entre arquitectura y paisaje, entre asentamiento urbano y geografía del soporte territorial; en promover desarrollos urbanos ambientalmente cualificados que, a la postre, representaban una apuesta innovadora por recuperar la proporción entre ciudad y naturaleza, soporte

construido y ambiente natural, que había sido drásticamente desnaturalizada en la ciudad industrial del siglo XIX (LLOBET & RIBEIRO, 2007; RISSELEDA & VAN DEN HEUVEL, 2006; BERNET, 1976; BOEIJENGA & MENSINK, 2008). Estos modelos urbanos se sustentan en una nueva unidad de organización urbana, el conjunto residencial mixto (mixed development), teorizado por el equipo de arquitectos Bakema & Van der Broek en el seno del Team X: constituyen espacios residenciales de densidades medias, integración paisajística y diversidad de tipologías como argumentos para dotar de complejidad y flexibilidad al espacio urbano resultante. Se caracterizan por la combinación de edificios altos y bajos, con sistemas combinatorios diversos (casa en hilera y casa-patio, bloques residenciales de altura media, bloques altos y torres) obteniendo una gran diversificación tipológica, escénica y paisajística (BERNET, 1976: 121-123).

La finalidad principal de las recomendaciones, directrices y criterios proyectuales expuestos, ha de ser revertir el monopolio que, en la actualidad, ejerce la tipología de la vivienda unifamiliar en la suburbanización irregular de Chiclana de la Frontera, producto residencial que induce un modo de vida extremadamente individualizado, promueve un tejido social de gran homogeneidad y configura un paisaje monótono, ilegible y ausente de referencias escénicas (ver FIG.9).

5. Conclusión.

Se ha constatado que la suburbanización irregular constituye una problemática territorial de primera magnitud en el litoral de Andalucía. El planeamiento vigente en este dominio territorial presenta una doble dimensión: por un lado evidencia un esfuerzo considerable por promover el reconocimiento urbanístico de un importante número de asentamientos irregulares mientras que, por otro, los déficits detectados tanto en las estrategias de ordenación desarrolladas como en la instrumentación urbanística diseñada, han ocasionado la paralización de la práctica totalidad de las actuaciones concebidas para la correcta integración urbano-territorial de la suburbanización irregular.

El infructuoso esfuerzo desarrollado por el planeamiento urbano de los municipios del litoral para mitigar las externalidades territoriales causadas por este proceso patológico, junto a su generalizada inadaptación tanto a



FIG. 9/ **Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera. Centralidad periférica en la Zona suburbanizada del Pago del Humo. Ensayo proyectual.**

Fuente: Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

la legislación urbanística como a la planificación regional, aconseja impulsar la revisión de los planes generales vigentes desde presupuestos renovados de ordenación urbanística que, al tiempo, favorezcan el desarrollo de estrategias de gestión eficaces y operativas de las que resulte una solución definitiva a estos procesos de ocupación irregular del suelo rústico mediante su integración en la malla territorial.

Para ello, se han significado tres principios –entre los aplicados en el PGOU de Chiclana de la Frontera– de ordenación estructural básicos: la movilidad sostenible, la creación de centralidades periféricas que ayuden a reequilibrar funcionalmente el fragmentado territorio de la suburbanización y, finalmente, la configuración de una infraestructura verde continua y correctamente vertebrada.

Ahora bien, siendo necesario impulsar estos nuevos criterios de ordenación estructural, resulta imprescindible descender a la escala

del proyecto urbano para resolver la sintomatología carencial que presentan cada uno de estos asentamientos irregulares, cuyos fenómenos más característicos son el cautiverio ejercido por el monocultivo tipológico de la vivienda unifamiliar, los problemas de desnutrición funcional asociados al monofuncionalismo y las afecciones ambientales derivadas de los déficits infraestructurales existentes. El principio básico de intervención en estos emplazamientos debe ser transformar este espacio monofuncional y monotipológico en un hábitat residencial funcional y socialmente diversificado. Para ello habrá que introducir nutrientes urbanos que generen proximidad y cercanía en la provisión de servicios básicos para la vida cotidiana y una oferta tipomorfológica residencial variada que contemple viviendas asequibles para un estrato poblacional más amplio, promoviendo su «densificación cualificada y selectiva», enfatizando no tanto la acumulación de usos y población como la variedad de las actividades a implantar y la diversidad social.

6. Bibliografía

- ASCHER, F (2012): «La ciudad son los demás. La numerosidad, entre necesidad y azar» en: *Ciudades, una ecuación imposible*: 163-168, Icaria, colección Antrazyt, Barcelona.
- BATLLE, E (2011): *El Jardín de la Metrópoli*, Gustavo Gili, Barcelona
- BERNET, R (1976): *La comunidad de arquitectos Van der Broek/Bakema*, Gustavo Gili, Barcelona.
- BOEIJENGA & MENSINK (2008): *VINEX Atlas 010*, Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía*, Informe Especial al Parlamento de Andalucía, <http://www.defensor-delpuebloandaluz.es>.
- FARIÑA, J (2015): «Cambiar el modelo urbano», en: *Ciudades*, 18: 69-79, Instituto Universitario de Urbanismo de la Universidad de Valladolid, Valladolid.
- FOLCH, R (2003): «Los conceptos socioecológicos de partida» en: *El Territorio como Sistema*: 19-42, Diputación de Barcelona, Colección Territorio y Gobierno: Visiones, Barcelona.
- 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)*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- INDOVINA, F (2007): «Antes de la ciudad difusa» en: *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 13-23, Diputación de Barcelona, Colección Estudios, Barcelona.
- IRIBAS, JM (2011): «Espacio público, espacio ciudadano», en: *Arquitectura Viva*, 136: 8-9, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): «Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía» (edición actualizada a febrero de 2013). <http://www.juntadeandalucia.es>.
- (2012): «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 de 2012, 19.
- (2016): «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 de la Junta de Andalucía*, de 6 de agosto de 2016, 150.
- LLOBET & RIBEIRO (2007): *Hilberseimer y Mies. La metrópoli como ciudad jardín*, Fundación Caja de Arquitectos, colección arquia/tesis, Barcelona.
- MAC HARG, I (.1969): *Proyectar con la Naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona.
- MUÑOZ, F (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.
- OLMEDO, S (2016): «Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción», en: *Práctica Urbanística*, 139: 32-61, Wolters Kluwer.
- RISSELEDA & VAN DEN HEUVEL (2006): *Team X. In search of a utopia of the present*, NAI Publishers, Rotterdam.
- SIEVERTS, T (1997): *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt*, Spon Press, London.