

# Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz.

Pedro GÓRGOLAS MARTÍN

Profesor del Departamento 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 realiza una exploración tentativa y experimental orientada a impulsar un cambio de ciclo en el planeamiento urbano actual, expresivo de la sinrazón territorial característica de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Se exponen datos sobre la explosiva situación urbanística existente en 74 municipios pertenecientes al dominio territorial del litoral andaluz y se realiza una taxonomía de las actuaciones pendientes de desarrollo -afectadas por una situación de somnolencia transitoria- evaluando la capacidad conferida por el actual marco legislativo para alterar sus determinaciones urbanísticas al objeto de reducir, reciclar y optimizar, en términos de sostenibilidad, este capital físico abandonado pero expectante. A continuación, se exponen directrices y recomendaciones para promover la metamorfosis del urbanismo expansivo de aquellos años en un urbanismo regenerativo, que se ha denominado «urbanismo des-den» atendiendo a las estrategias de ordenación propuestas las cuales, para concluir, se han aplicado al caso de estudio del litoral andaluz.

**DESCRIPTORES:** Modelo territorial expansivo. Litoral andaluz. Taxonomía urbanística. Decrecimiento.

Recibido: 19.03.2018; Revisado: 21.11.2018

Correo electrónico: [pedrogorgolas@gmail.com](mailto:pedrogorgolas@gmail.com) [gorgolas@us.es](mailto:gorgolas@us.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>

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

## From “expansive urbanism” to “regenerative urbanism”: guidelines and recommendations to redirect the territorial heritage of the prodigious decade of Spanish urbanism (1997-2007). Application to the case study of the Andalusian coast.

**ABSTRACT:** This article makes a tentative and experimental exploration aimed at promoting a change of cycle in current urban planning, expressive of the territorial unreason ability characteristic of the prodigious decade of Spanish urban planning (1997-2007). Data on the explosive urban development situation in 74 municipalities belonging to the territorial domain of the Andalusian coast are presented and a taxonomy of the actions pending development - affected by a situation of temporary drowsiness - is carried out, evaluating the capacity conferred by the current legislative framework to alter its urban development determinations in order to reduce, recycle and optimize, in terms of sustainability, this abandoned but expectant physical capital. The following guidelines and recommendations are set out below to promote the metamorphosis of the expansive urbanism of those years into a regenerative urbanism, which has been called «des-den urbanism» in accordance with the proposed development strategies which, to conclude, have been applied to the case study of the Andalusian coast.

**KEYWORDS:** Expansive territorial model. Andalusian coast. Urban taxonomy. Degrowth.

### 1. Introducción: hipótesis de partida y objetivos del artículo.

La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007) estuvo estimulada por una política territorial de sesgo economicista, cautiva de una inquebrantable alianza -sellada durante este prolongado período de bonanza económica- con el denominado «capitalismo de ficción». La frenética artificialización del territorio desarrollada en esos años, contó con la inestimable cobertura de un planeamiento urbano sometido a los designios del urbanismo neoliberal (GORGOLAS, 2017 a: 54-57) y terminó esbozando un simulacro de realidad,

«un retrato escrupuloso de la España del promotor sin miedo, un bestiario urbano de los años en los que lo imposible no existía, y la especulación inmobiliaria hizo metástasis por todo el territorio» (PUNTI, 2012:118).

El principal instrumento utilizado en esta «práctica adulterada» de ordenación territorial, ha sido la clasificación de suelo urbanizable, demiurgo urbanístico que ha principiado la práctica totalidad de las decisiones de planificación en este periodo (AMAT, 2015, p: 6-37). La principal consecuencia de esta equivocada estrategia -basada en promover unas excesivas pautas de consumo de suelo por usos urbanos- ha sido la configuración de unos modelos territoriales de marcada dispersión que -en el caso de la región andaluza- incumplen, flagrantemente, los principios de sostenibilidad urbana impregnados en los preceptos de la legislación urbanística (LOUA) y desarrollados con exhaustividad en el

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

Una característica común de la cartografía actual de nuestras ciudades, es la existencia de un importante volumen de territorios inacabados y ociosos, cuyo dinamismo efervescente quedó suspendido súbitamente a consecuencia del derrumbe del sector inmobiliario, epifenómeno de la crisis global que ha percutido con especial virulencia en la Comunidad Andaluza (ver FIG. 1). Porque, realmente, nadie esperaba la absoluta paralización de la actividad inmobiliaria que mostró su cara más descarnada -y dramática- a partir del año 2010. El agónico desenlace de la convulsión urbanística de aquellos años presenta una particularidad:

“su fin abrupto, repentino, brutal. El ciclo pasó del zenit al hundimiento absoluto en un plazo de tiempo brevísimo” (NEL-LO, 2012: 25).

Por ello, hoy día, nos encontramos en una situación novedosa, sorprendente e incierta que demanda la ideación de nuevos principios de ordenación y proyectación urbana que la disciplina urbanística no ha sido, aún, capaz de explicitar. La solución, en todo caso, debe pasar

“por una revisión generalizada del planeamiento para adaptarlo a un horizonte de no crecimiento, de contención urbana, de ajuste a las verdaderas necesidades, con una demografía a la baja, y con un parque acumulado de vivienda, que excede de las demandas previsibles en el más expansivo de los escenarios” (GAJA, 2015: 22).

La hipótesis en la que se sustenta la exploración



FIG. 1 / **Ensanche Residencial “Entrenúcleos” en Dos Hermanas (Sevilla). Ejemplo paradigmático de paisaje devastado en el Área Metropolitana de Sevilla. Operación inmobiliaria de 400 hectáreas destinada a 20.050 viviendas.**

Fuente: Google Earth

desarrollada en este estudio es que, ante la generalizada inadecuación -salvo contadas excepciones- de los modelos urbano-territoriales de los municipios litorales andaluces al atributo de compacidad sancionado en el ordenamiento territorial y urbanístico de la región, es oportuno -imprescindible, más bien- que sean repensados en claves de sostenibilidad urbana, ambiental, económica y social. Esta necesaria reorientación de los axiomas que sustentaron la ideación del planeamiento urbano de los años de efervescencia inmobiliaria se sostiene en el convencimiento -la certeza, más bien- de que vehiculizar el desarrollo -con sus actuales parámetros urbanísticos- tanto del suelo urbanizable que comienza a desperezarse superada la fase de hibernación, como del importante volumen de suelo urbanizado no edificado que tapiza la periferia de muchas de nuestras ciudades<sup>1</sup>, agravaría exponencialmente los problemas de insostenibilidad existentes en el litoral andaluz.

Ahora bien, es preciso destacar que la metamorfosis cualitativa a promover para la reordenación urbanística de estos suelos necesita conocer en profundidad los recursos instrumentales que nos ofrece la legislación urbanística y evaluar la afectación a producir

<sup>1</sup> Véase la información ofrecida en el «Proyecto Nación Rotonda». [www.nacionrotonda.com](http://www.nacionrotonda.com)

en los diferentes regímenes de suelo comprometidos (derechos adquiridos, aprovechamientos patrimonializados, reparcelaciones concluidas y registradas, etc). El objetivo del artículo responde, por un lado, a la necesidad de tipificar la casuística existente en este suelo vacante, paralizado y comatoso producido por la deflagración de la burbuja inmobiliaria y, por otro, a la voluntad de sistematizar las soluciones urbanísticas aportadas en términos de eficiencia, verosimilitud y gestionabilidad.

## 2. La sobredimensión de los modelos territoriales del litoral andaluz.

El litoral de Andalucía, es un dominio territorial caracterizado por un sistema de asentamientos multijerárquico en el que conviven grandes ciudades con una intensa y vibrátil red de ciudades medias en las que se ha asistido, con carácter general, a un proceso de desfiguración de sus núcleos de población tradicionales ocasionada por explosivos procesos de crecimiento urbanístico auspiciados por la voracidad incontenible del sector inmobiliario-turístico. Este dominio territorial -junto con alguno de los

Centros Regionales del Interior (Sevilla, Córdoba o Granada)- ejemplifica la problemática asociada a la dispersión que caracteriza al sistema de ciudades de los territorios más dinámicos de la región andaluza (GORGOLAS, 2016).

Los datos que, a continuación, se exponen, escenifican la situación existente en el planeamiento urbano de los municipios más significativos de este dominio territorial<sup>2</sup>, confirmando que sus modelos territoriales presentan síntomas inequívocos de insostenibilidad. Así,

1. El suelo clasificado -como urbano más urbanizable- en este universo de municipios asciende a 115.119,03 Has (1.151,19 Km<sup>2</sup>). La superficie total del suelo urbanizable (tanto sectorizado como no sectorizado) es el 61,75% la del suelo urbano, y su contenido residencial asciende a la escalofriante cifra de 937.080 viviendas (equivalente a

2.248.992 habitantes; es decir, el 64,65% de la población existente en el universo de municipios seleccionado)<sup>3</sup>. Estos datos, especialmente los relativos al incremento poblacional, revelan un crecimiento urbanístico muy por encima de los límites porcentuales marcados por la Norma 45.4.a del POTA<sup>4</sup>.

2. Descendiendo de escala, se constata que en 45 de los municipios analizados (el 60%), el volumen de suelo urbanizable supera el límite de crecimiento superficial regulado en dicha Norma, y que, en 20 de ellos, es mayor que la superficie total del suelo urbano. Destacan casos como Viator (469,30%), Garrucha (371,80%), Vélez-Málaga (294,40%), Manilva (291,50%) o Pechina (282,94%) (ver FIG 2).
3. Al tiempo, se han contabilizado más de 15.000 Has de suelo clasificado -como

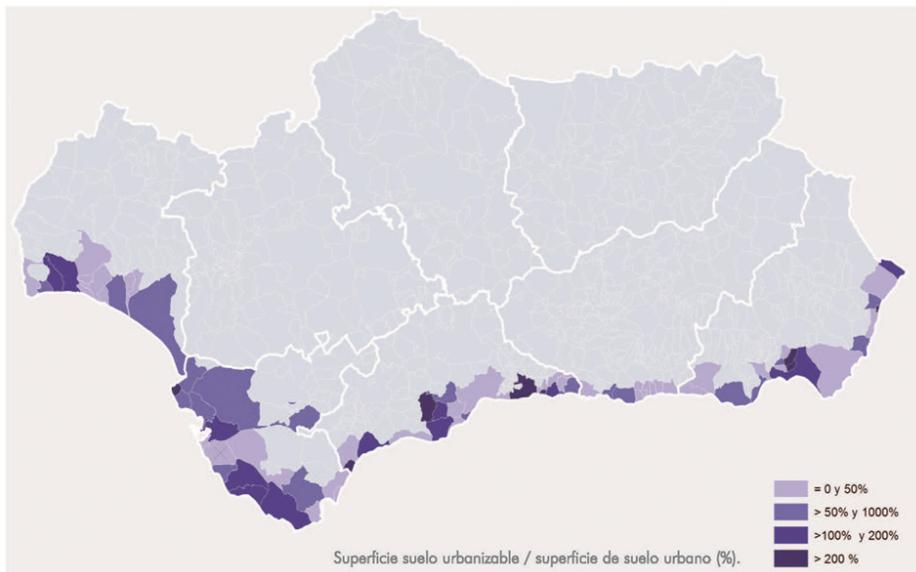


FIG. 2 / **Dominio Territorial del Litoral Andaluz. Relación entre las superficies del suelo urbanizable y el suelo urbano (%).**

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

<sup>2</sup> El universo seleccionado para el desarrollo de la Tesis Doctoral de la que se han extraído los datos aportados en el presente artículo, ha constado de 74 municipios, entre los que se encuentran 59 de los 62 específicamente costeros (excepto Lucena del Puerto, Lújar y Énix, en los que no se ha podido acceder a la información urbanística precisa para la elaboración del estudio) más 15 interiores localizados, mayoritariamente, 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. En este artículo, se aportan datos adicionales sobre el municipio de Benahavis, perteneciente a la Costa del Sol Occidental.

<sup>3</sup> Los datos poblacionales utilizados en la Tesis Doctoral provienen del padrón municipal del año 2014. La población censada, en esa fecha, en el conjunto de municipios analizado ascendía a 3.478.555 habitantes; es decir, más del 40% de la población total andaluza. En estos años, la población se ha mantenido prácticamente estacionaria.

<sup>4</sup> Esta Norma establece límites cuantitativos a la capacidad del Plan General para proponer crecimientos urbanos, de manera que, en Andalucía, desde finales de 2006, no se pueden proponer crecimientos urbanos -en los primeros ocho años de vigencia del Plan General- cuyo techo poblacional supere el 30% de la población existente en el municipio y cuya extensión superficial sea mayor al 40% de la superficie del suelo urbano.

urbano o urbanizable- vinculado a la regularización de ocupaciones fraudulentas del suelo rústico, lo cual supone el 26,65% del suelo total destinado a actuaciones de transformación urbanística (GORGOLAS, 2018 b).

4. Salvo contadas excepciones -que se reducen a las ciudades de mayor rango poblacional y con una caracterización económica más diversificada y menos dependiente del turismo- la ciudad existente en el litoral andaluz adolece de parámetros de compacidad urbana. Para certificar esta afirmación se ha estudiado, en todos los municipios analizados, el «indicador de expansividad urbana» -que mide la relación entre la superficie total del suelo clasificado como urbano y la población censada en cada municipio- informando del nivel de dispersión territorial existente en

este sistema de ciudades. El valor de este indicador para una ciudad razonablemente compacta -cuya densidad oscile entre 40-45 viviendas/hectárea- fluctúa entre 100 y 150 m<sup>2</sup> de suelo urbano/habitante.

Pues bien, en el litoral andaluz el valor medio existente ronda los 205 m<sup>2</sup>/habitante; es decir, una densidad equivalente inferior a las 25 viviendas/ha. Sólo 21 de los 74 municipios analizados, entre los que se cuentan las cabeceras de Centros Regionales, presentan un indicador inferior a 150 m<sup>2</sup>/habitante. Se han detectado municipios donde la situación es especialmente preocupante: Casares (1.351 m<sup>2</sup>/hab), Palos de la Frontera (1.042 m<sup>2</sup>/hab), San Roque (1.040 m<sup>2</sup>/hab), Mojácar (717 m<sup>2</sup>/hab), Vera (585 m<sup>2</sup>/hab), Chiclana de la Frontera (532 m<sup>2</sup>/hab), Pulpí (522 m<sup>2</sup>/hab), Ayamonte (484 m<sup>2</sup>/hab), Manilva (446 m<sup>2</sup>/hab) y Almonte (390 m<sup>2</sup>/hab) (ver FIG 3).

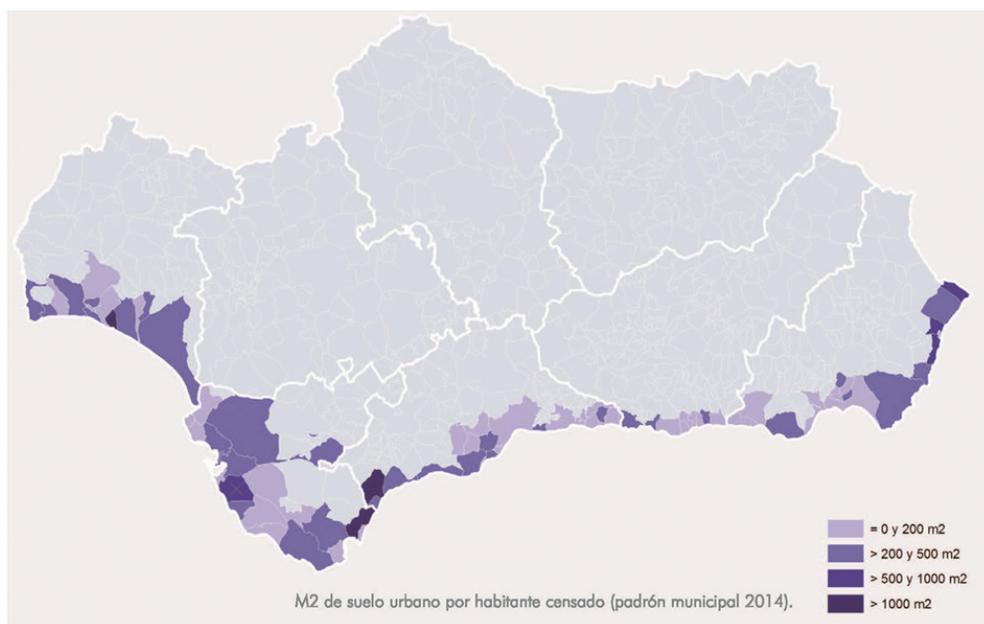


FIG. 3 / **Dominio Territorial del Litoral Andaluz. Indicador de expansividad urbana**

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

Sin embargo, nada comparable al caso de Benahavis, municipio perteneciente a la Costa del Sol Occidental, cuyo indicador de expansividad urbana se eleva hasta los 2.422 m<sup>2</sup> de suelo urbano/habitante, equivalente a una densidad global de, aproximadamente, 2 viviendas/hectárea. En este municipio, entre 1993 -fecha de entrada en vigor del PGOU actual- y 2017 la superficie del suelo urbano se ha incrementado en 1.657,21 hectáreas,

lo que significa un ritmo de urbanización de 69 hectáreas al año; es decir, una superficie equivalente a 100 campos de fútbol anuales. Ello ha ocasionado que, en la actualidad, esta ciudad sea 2,3 veces más extensa que Cádiz, 2,14 veces más amplia que San Fernando, un 30% mayor que Huelva y prácticamente de la misma extensión que Algeciras. Todas estas ciudades cuentan con una población censada más de 10 veces superior a la de Benahavis.

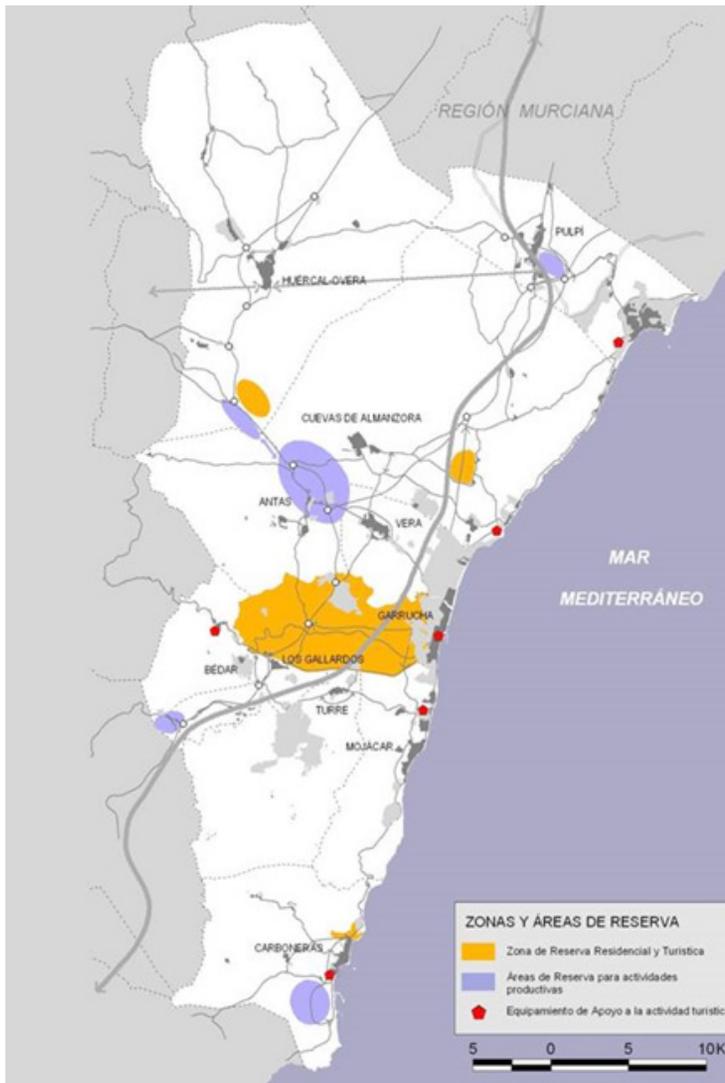


FIG. 4 / **Áreas de Oportunidad Supramunicipal en la unidad territorial del Levante Almeriense.**

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Levante Almeriense

Las causas principales de la preocupante situación existente en el sistema de ciudades del litoral andaluz son: (a) la voracidad territorial del turismo residencial, cuya actitud depredadora ha desvalorizado la caracterización natural, ambiental y paisajística de este dominio territorial, y (b) el reconocimiento de asentamientos urbanísticos aflorados en suelo rústico que, por su nivel de consolidación edificatoria, han quedado clasificados como suelo urbano en sus respectivos PGOUs. Estos factores conducen a la configuración de un espacio urbano sobredimensionado y desacoplado al volumen de población que lo habita,

con el agravante, además, del abandono y decrepitud que afecta a muchos terrenos de reciente urbanización.

- Para abundar más en la dispersión de los actuales modelos territoriales, la Administración Autonómica ha estimulado su enfermiza condición bulímica a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales en los planes subregionales por ella elaborados (ver FIG. 4). Se trata de actuaciones de carácter estratégico que, por tal motivo, quedan excluidas del cómputo del crecimiento urbano a efectos de verificar el cumplimiento de la Norma 45.4.a del POTA.

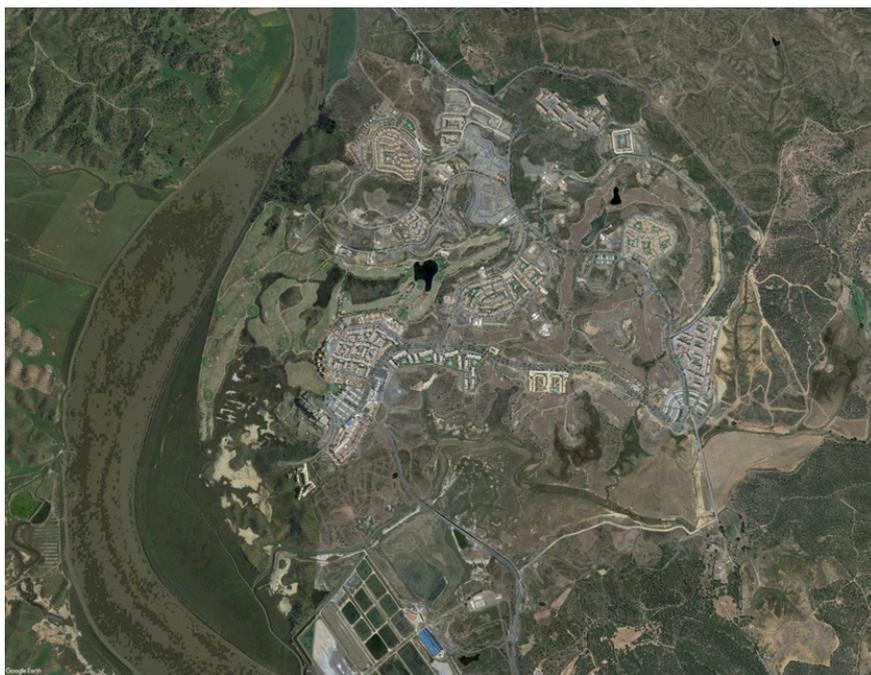


Fig. 5 / Urbanización turística “Costa Esuri” en Ayamonte (Huelva). Espacio urbano parcialmente consolidado y con elevada estacionalidad de uso.

Fuente: Google Earth

Así,

“el impacto territorial causado por la proliferación de Áreas de Oportunidad (un total de 123) en el Dominio Territorial del Litoral de Andalucía se traduce en promover la transformación urbanística de 153.692.700 m<sup>2</sup> de suelo actualmente clasificado, en su inmensa mayoría, como rústico o no urbanizable. Esta superficie se podría añadir –sin riesgo de comportar incumplimiento alguno de la Norma 45.4.a del POTA- al suelo urbanizable actualmente clasificado por el planeamiento urbanístico, cuya superficie se vería incrementada en un 35% hasta alcanzar las 59.308,32 hectáreas, cifra que representa el 83,32% de la superficie actual del suelo urbano”. (GÓRGOLAS, 2017 b).

En conclusión, existen unidades territoriales en el litoral andaluz donde el volumen de suelo urbanizable supera ampliamente el 80% de la superficie total del suelo urbano (Levante Almeriense, Centro Regional de Almería, Costa del Sol Oriental-Axarquía, Costa del Sol Occidental, Costa Noreste de Cádiz o Litoral Occidental de Huelva) y municipios, como se ha constatado anteriormente, donde esta proporción se dispara por encima del 100%. Al tiempo, muchas de las estructuras urbanas del sistema de asentamientos del litoral cuentan con indicadores de expansividad alarmantemente

elevados que, en el caso de municipios de fuerte condición turística, resultan expresivos de su dolorosa infrautilización durante la mayor parte del año (ver FIG. 5).

### 3. La parálisis crónica de las actuaciones de transformación urbanística pendientes de desarrollo en el litoral andaluz: ¿hipoteca u oportunidad?

El volumen de suelo -previsto en el planeamiento general de este conjunto de municipios- destinado al desarrollo de actuaciones urbanísticas -tanto de renovación o reforma de la ciudad existente como orientadas a nuevos crecimientos- asciende a 57.379,92 Has; es decir, 573,799 Km<sup>2</sup> afectados, mayoritariamente, por una situación de «parálisis crónica» desde los albores de la crisis inmobiliaria allá por el año 2008. A esta cifra cabe añadir más de 8.000 Has de suelo urbanizado no edificado, adormecido y desactivado (GORGOLAS, 2016). Estos datos, expresivos de una plétora de territorio indigerible, además de servir como constatación de la desmesura que ha acompañado las políticas urbanas durante la «década prodigiosa del cambio de milenio», debe ayudar a convencernos de la irrenunciable

necesidad de inyectar una pulsión regenerativa en las mismas, al objeto de reconducir esta herencia desde nuevos presupuestos de planificación urbana y territorial.

La situación patológica de estos «suelos letárgicos» se debe, entre otras razones: (a) a su dudosa viabilidad económica dado el radical cambio de escenario que ha operado en el precio de la vivienda<sup>5</sup> y su desajuste con la inversión efectuada en las adquisiciones de suelo; (b) a que su oferta residencial -cautiva de la vivienda unifamiliar y mal localizada- no se adapta a las necesidades reales de la población (VINUESA & PORRAS, 2017); y, sobre todo, (c) a la inadecuación del producto urbano resultante a los requerimientos de una ciudad sostenible, socialmente cohesionada, funcionalmente diversa y ambientalmente cualificada. Son territorios caracterizados, además, por un concepto distinto de vulnerabilidad que podríamos adjetivar de «financiera» y que se concreta en los activos cuyo control pasó, en su mayor parte, a manos del sistema bancario el cual, afectado por un bloqueo general, fue incapaz de visualizar una salida mínimamente razonable, adoptando una actitud pasiva ante el «tsunami territorial» que coadyuvó a crear (DAHER, 2013).

No obstante,

“lo más alarmante de la herencia recibida, además de su dimensión física y repercusión económica, es la parálisis de pensamiento que ha afectado, con especial intensidad, a las diferentes administraciones que, desorientadas y sin rumbo aparente, han reorientado sus políticas territoriales desde el “dejar hacer” efervescente de los años del tsunami, al “no saber qué hacer” de los años de crisis” (GORGOLAS, 2017 a: 60).

Así, ante las patologías territoriales expuestas, la administración municipal, con carácter general, ha adoptado una postura conformista y acomodaticia, dando por bueno los planteamientos de producción de nueva ciudad que caracterizan a la mayoría de estas «actuaciones nonatas» (bajísimas densidades residenciales, cautiverio de la vivienda unifamiliar, ausencia generalizada de servicios de proximidad) esperando que cambie la coyuntura económica y comience a fluir el crédito para culminar su desarrollo urbanístico. Estos suelos se encontrarían, en base a esta argumentación, suspendidos temporalmente, paralizados transitoriamente. En este sentido, advertir del peligro implícito a que esta espera pueda dar sus

frutos; así, expertos como el economista Julio Rodríguez -ex-presidente del Banco Hipotecario de España- están alertando de la incubación de una nueva burbuja inmobiliaria en nuestro país liderada, en este caso, por fondos de inversión extranjeros que han tomado el relevo del sector bancario a la hora de inyectar liquidez para las adquisiciones de suelo y el desarrollo de promociones inmobiliarias (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2017: 61).

Sin embargo, pese a esta conducta política anhelante de tiempos pasados y las señales que apuntan a un nuevo florecimiento de la actividad inmobiliaria, no debe dudarse que la situación necesita de una «sacudida disciplinar» importante que reconduzca, en términos de sostenibilidad, la herencia recibida ya que, no debemos olvidar que

“las realidades físicas creadas por el boom inmobiliario, están aquí para quedarse. Constituirán una herencia con la que nosotros y las generaciones venideras deberemos inevitablemente lidiar durante largas décadas. Toda pretensión de negar esta realidad, de desconocerla o erradicarla no puede ser otra cosa que escapismo o quimera” (NEL-LO, 2012: 29).

#### 4. Una taxonomía de los «suelos inactivos» del litoral andaluz: cambio de modelo, alteración de planeamiento y supuestos indemnizatorios.

La casuística de las actuaciones de transformación urbanística paralizadas, inconclusas o inacabadas en las ciudades litorales andaluzas, es diversa: en la mayor parte de los casos el derrumbe del sector inmobiliario afectó a actuaciones que ni siquiera han emprendido su desarrollo; en otros casos, cuentan con su ordenación detallada aprobada definitivamente (Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior y Estudios de Detalle); hay desarrollos urbanísticos que han alcanzado la situación «legal y real de ejecución» al encontrarse, además de ordenados en detalle, equidistribuidos, sin haber iniciado la actividad de urbanización; finalmente, también hay ámbitos donde la urbanización está prácticamente concluida pero la mayoría - por no decir la totalidad- de las manzanas lucrativas se encuentran sin edificar por lo que, pese a haber alcanzado la condición legal de suelo urbano, constituyen espacios vacíos susceptibles de

preciado un 41%.

<https://www.tinsa.es/precio-vivienda/andalucia/>

<sup>5</sup> El precio de la vivienda en Andalucía, en el cuarto trimestre de 2017, alcanzó los 1.155 euros/m<sup>2</sup>. Desde los máximos alcanzados en 2007 -1.957 euros/m<sup>2</sup>-, este valor se ha de

ser reprogramados en base a nuevos criterios y objetivos de ordenación.

El extraordinario volumen de suelo inmovilizado existente en este dominio territorial -reseñado en el epígrafe anterior- debe alentar la ideación de estrategias de intervención innovadoras que eviten la necesidad de acudir a más clasificaciones de suelo rural, explorando nuevas formas de expresión de un urbanismo que apueste por el reciclaje, la redensificación y la reutilización, trasladando la aplicación de estos principios desde la fábrica urbana existente a esta «territorialidad incierta», al objeto de transformar en ciudad lo que hasta ahora son, simplemente, expectativas urbanísticas que fueron concebidas para conseguir un beneficio económico inmediato (AMAT, 2015: 6-37).

La crisis surgida de la explosión de la última burbuja inmobiliaria, demanda la metamorfosis del modelo territorial inducido por el frenesí de años atrás en un arquetipo más mesurado, ambientalmente sensible, socialmente cohesionado y expresivo, por tanto, de una nueva cultura urbana. Este cambio de patrón exige un urbanismo más innovador y menos agresivo, más consecuente con la función social que impregna y da sentido a esta disciplina, más atento a la calidad de los espacios urbanos, a responder a las necesidades reales de la población, a proporcionar viviendas dignas ubicadas en entornos urbanos integradores y amables. Un nuevo urbanismo que sepa apreciar su materia prima (el territorio, el suelo) como un recurso escaso que hay que saber transformar con el único objetivo de “hacer ciudad para los ciudadanos» y no como un activo financiero susceptible de ser «empaquetado y titulado”.

Para ello, resulta imprescindible alterar la ordenación urbanística heredada a través de innovaciones del planeamiento general, capacidad plenamente reconocida en la legislación vigente y certificada por la jurisprudencia. No hay duda, por tanto, de la potestad que ostenta un nuevo PGOU para rectificar las equivocaciones del pasado. Ahora bien, la alteración no puede ser arbitraria y gratuita; debe contar con la justificación oportuna y, además, evitar interferencias en los derechos

de los propietarios que están cumpliendo convenientemente -en los plazos preceptivamente establecidos- con sus deberes urbanísticos, con la finalidad de no provocar responsabilidades patrimoniales en la Administración Local que comporten la satisfacción de las oportunas indemnizaciones. Se trata de una apreciación de importancia capital.

El «ius variandi» reconocido a la Administración<sup>6</sup> en el ejercicio de la función pública inherente a la planificación urbanística, no puede lesionar derechos adquiridos sin generar indemnizaciones<sup>7</sup>. Y para que no haya responsabilidad patrimonial de la Administración, se precisa que los promotores de las actuaciones urbanísticas hayan incurrido en el incumplimiento de los plazos establecidos para satisfacer sus deberes urbanísticos (de cesión, equidistribución, urbanización y edificación) y que, además, esta situación no sea imputable a la Administración actuante.

Muchos de los discursos que se despliegan en la actualidad, solicitando medidas de choque extremas (desclasificación de la mayor parte del suelo urbanizable, la desurbanización de la totalidad del suelo urbano vacante de edificación que no se considere preciso para satisfacer las necesidades reales de la población, etc) no suelen tener en cuenta estas «reglas del juego», por lo que su aplicación puede hacer incurrir a las Administraciones en responsabilidades patrimoniales que devengan indemnizaciones económicas totalmente inasumibles para las maltrechas arcas públicas. Frente al, quizás excesivo, atrevimiento de estos enfoques, es recomendable actuar con sensatez y cautela, diagnosticando acertadamente la situación urbanística de partida para tomar decisiones ajustadas, racionales y mesuradas, al objeto de no gravar económicamente la acción planificadora de los ayuntamientos.

Para ello, conviene realizar una taxonomía del caleidoscópico escenario urbanístico al que debemos enfrentarnos para reconducir los actuales modelos territoriales. La exposición a realizar se va a centrar en los casos que expresan con mayor nitidez la sinrazón territorial

<sup>6</sup> “Esta Sala del Tribunal Supremo ha señalado en numerosas sentencias -sirvan de muestra las sentencias de 9 de marzo de 2011 (casación 3037/2008), 14 de febrero de 2007 (casación 5245/2003) y 28 de diciembre de 2005 (casación 6207 / 2002)- que la potestad para revisar o modificar el planeamiento es discrecional ( ius variandi ), de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público”.(FJ 4). Sentencia del Tribunal Supremo de 22 septiembre 2011 (Recurso de Casación 1217/2008).

<sup>7</sup> El Artículo 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSU) regula los supuestos indemnizatorios estableciendo que «dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos provocada por la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística (...) siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración».

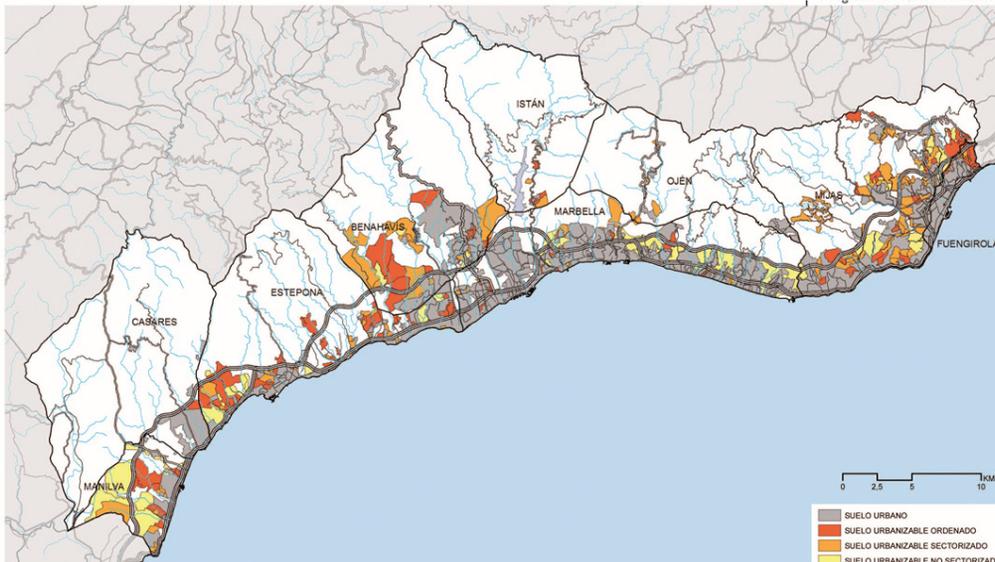


FIG. 6 / El suelo urbanizable en la unidad territorial de la Costa del Sol Occidental

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

existente. Es decir: (a) el importante volumen de suelo urbanizable inactivo a causa de la, aún significativa, parálisis del sector inmobiliario, y (b) el suelo urbanizado afectado por la repentina deflagración de la última burbuja inmobiliaria, generando una suerte de «ciudad nonata» llena de incertidumbres y vacilaciones sobre la orientación regenerativa a emprender y causante -dada su difícil asimilación- de una perplejidad y asombro social sin precedentes.

#### 4.1. La «ciudad expectante»: tipificación del suelo urbanizable y capacidad para impulsar su «reordenación pacífica».

En primer lugar, se procede a diagnosticar el amplio abanico de situaciones en las que se puede encontrar el suelo urbanizable del litoral andaluz que se encuentra pendiente de desarrollo: (a) no sectorizado, (b) sectorizado, (c) ordenado y (d) en «situación legal y real de ejecución». Pese a este amplio repertorio situacional, conviene precisar que el suelo urbanizable -independientemente de su categoría y situación procedimental-, se encuentra en «situación básica rural» hasta tanto no haya

concluido la ejecución de la obra urbanizadora, en cuyo caso pasará a «situación básica de suelo urbanizado»<sup>8</sup> (ver FIG. 6). La taxonomía efectuada y la evaluación sobre la posibilidad de acometer una reordenación pacífica y viable en el suelo urbanizable -haciendo uso de la potestad discrecional conferida a la acción planificadora para innovar la situación urbanística heredada-, se han circunscrito a los siguientes supuestos:

1. El suelo urbanizable no sectorizado, categoría de «suelo de reserva» en la que, mientras no se acuerde su sectorización, el régimen aplicable, en cumplimiento del artículo 50 C) de la LOUA, es el del suelo no urbanizable de carácter rural. Así, cualquier alteración en la ordenación urbanística de estos suelos, incluso la promoción de su reclasificación como suelo rústico, no comportaría indemnización.
2. El suelo urbanizable sectorizado, sometido al cumplimiento de una programación temporal al destinarse a cubrir «certidumbres hipotéticas» sobre las necesidades de crecimiento urbano. Pues bien, los plazos establecidos en esta categoría urbanística -para el ejercicio de los deberes a ejercitar por la iniciativa privada- en el planeamiento

<sup>8</sup> Según el Artículo 21 del TRLSRU, está en la situación de suelo rural, el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización. Al tiempo, en el

apartado 3 se regula que se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana (...) cumpla, entre otras, la condición de haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

general de los municipios litorales se estiman, sustancialmente, vencidos. Esta afirmación se sustenta en la constatación de que la mayor parte de estos PGOUs no se encuentran adaptados no ya al POT (en vigor desde diciembre de 2006)<sup>9</sup> sino siquiera plenamente a la LOUA (vigente desde 20 enero de 2003). Así, de los 74 municipios analizados en la Tesis Doctoral de referencia (GORGOLAS, 2016), sólo 21<sup>10</sup> (el 28,4%) contaban, a fecha de 2015, con su PGOU adaptado plenamente a la LOUA y 14<sup>11</sup> (el 20%) al POT. La actualización del planeamiento vigente a la legislación urbanística, en el conjunto de Andalucía, tampoco está generalizada. Así, según datos estadísticos aportados por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, los municipios con planeamiento general plenamente adaptado a la LOUA ascendían, en dicha fecha, a 161 (el 20,7% de los 778 existentes en la región) y en 2017, esta cifra apenas se había incrementado en cinco unidades, hasta alcanzar los 166 (el 21,3% del total).

El único supuesto que podría provocar la existencia de algún sector con su programación en vigor, es el que deviene de la formulación de Adaptaciones Parciales a la LOUA, instrumento regulado en el Decreto 11/2008, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas. Este texto diseña un mecanismo de adaptación parcial a la legislación urbanística meramente nominativo, que impide cualquier alteración concerniente a la ordenación estructural, salvo el reconocimiento de clasificaciones de suelo sobrevenidas, alteraciones provocadas por la legislación sectorial y la planificación territorial, más los cambios - explicitados en el párrafo siguiente- precisos para incrementar la oferta de vivienda protegida. Ello ha permitido prolongar la vigencia de modelos de ciudad expansivos que, en su mayor parte -y por causa de esta decisión de política territorial- aún continúan activos.

En el universo de municipios del dominio territorial del litoral andaluz, se encuentran en esta paradójica situación un total de 42 municipios (el 56,75% de los 74 analizados) y en el conjunto de la región existen, a día de hoy, 356 municipios (el 45,8% del total) con planeamiento general adaptado «solo» parcialmente a la LOUA.

A finales de 2005, entró en vigor la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, cuya Disposición Transitoria Única, en su apartado 2, exigía incorporar la reserva de vivienda protegida -regulada en el artículo 10 de la LOUA- en el suelo urbanizable sectorizado de uso residencial cuya ordenación detallada no estuviese, al menos, aprobada inicialmente antes del 20 de enero de 2007; es decir, al cumplirse cuatro años de vigencia de la LOUA. Pues bien, dado que el objetivo declarado del Decreto 11/2008 era incrementar la oferta de suelo urbanizado para la construcción de viviendas protegidas, se obligó a que las Adaptaciones Parciales diesen cumplimiento a esta determinación legal. Así, pese a que la aproximación a la citada fecha límite, provocó una importante aceleración en la formulación de Planes Parciales en toda la región -al objeto de obviar dicha exigencia- hubo sectores de suelo urbanizable cuyas determinaciones urbanísticas fueron alteradas -mediante incrementos de edificabilidad y/o densidad- para incorporar el porcentaje de edificabilidad, legalmente establecido, destinado a vivienda protegida. En estos casos, podría interpretarse que su programación cuatrienal, computa a partir de la aprobación definitiva del instrumento de Adaptación Parcial y no desde la fecha de entrada en vigor del planeamiento general original. Ahora bien, al constatar que la mayor parte de estos documentos se formularon en el trienio 2008-2011 (concretamente, el 80% (277) de las 356 Adaptaciones Parciales vigentes en 2017), cabe presumir que el número de sectores de suelo urbanizable sectorizado cuyos plazos de programación, por esta causa, se encuentran vigentes, va a ser testimonial.

<sup>9</sup> En la exposición de motivos del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía se afirma que de los 62 municipios costeros solo 10 han revisado sus planes para adaptarse al Plan regional. Y este porcentaje no es superior en el conjunto de Andalucía donde de los 595 municipios con planeamiento solo 68 (11%) se han aprobado con posterioridad, y están, por tanto, adaptados al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>10</sup> Se trata de los municipios de Almonte, Isla Cristina y Lepe

en la provincia de Huelva. Barbate, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Chipiona, Conil de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Los Barrios, Puerto Real y San Fernando en la provincia de Cádiz. Benalmádena, Fuengirola y Málaga, en la provincia de Málaga. Motril en la provincia de Granada y Cuevas de Almanzora, El Ejido, Pulpí y Roquetas de Mar, en la provincia de Almería.

<sup>11</sup> Los relacionados en el punto anterior, salvo Almonte, Lepe, Barbate, Chipiona, Benalmádena, Motril y Pulpí.

Por último, también podría encontrarse dentro de los plazos establecidos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, el suelo urbanizable sectorizado proveniente de Planes de Sectorización aprobados definitivamente dentro de los ocho años anteriores al momento en que estemos verificando la vigencia de su programación. En todo caso, conviene puntualizar que, si bien no es descartable, es muy poco probable que se hayan producido aprobaciones de Planes de Sectorización en el litoral andaluz entre los años 2007 y 2012. A partir de esa fecha, la entrada en escena del Decreto 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, impide el desarrollo de suelos urbanizables no sectorizados, en aquellos municipios inadaptados al Plan Regional, cuyo contenido residencial -por sí solo o unido al previsto en el crecimiento urbano programado pendiente de desarrollo- supere los límites al crecimiento regulados en su Norma 45.4.a, circunstancia que, como se ha visto, afecta a la mayoría de los municipios litorales analizados.

No obstante, la reciente reverberación inmobiliaria observada en las unidades territoriales más dinámicas de la región -especialmente la Costa del Sol Occidental- unido a la laxitud de la Administración Autonómica<sup>12</sup> a la hora de valorar el crecimiento urbano computable a efectos del cumplimiento de la Norma 45.4.a del POTA, está alentando el desarrollo reciente de iniciativas, tanto de suelos urbanizables sectorizados como no sectorizados, en municipios con PGOUs obsoletos y desactualizados. Aún es pronto para poder apreciar sus consecuencias. En cualquier caso, salvando la incidencia de estos efectos aún impredecibles, la conclusión que cabe extraer es que un significativo volumen del suelo urbanizable sectorizado del litoral andaluz se encuentra en situación de incumplimiento de los plazos establecidos para su desarrollo y, por tanto, cualquier alteración a promover por una innovación del planeamiento general vigente, estaría exenta de indemnizaciones.

3. El siguiente supuesto evaluado es el suelo urbanizable ordenado; es decir, aquel que, según el artículo 47 a) de la LOUA, cuenta con la ordenación detallada precisa para legitimar la actividad de ejecución, pero aún no se ha efectuado la equidistribución de cargas y beneficios. Existen unidades territoriales en el litoral andaluz donde esta categoría de suelo urbanizable tiene una incidencia importante, por lo que una correcta evaluación de su situación procedimental de cara a promover mejoras sustantivas en la ordenación detallada, resulta esencial. Por ejemplo, en la Costa del Sol Occidental, el suelo urbanizable ordenado no equidistribuido cuenta con una superficie total aproximada de 1.455 hectáreas, una densidad media de 17,45 viviendas/hectárea y una vocación funcional destinada, mayoritariamente, al turismo residencial-vacacional que ha orillado a la práctica irrelevancia al alojamiento reglado.

A falta de un estudio pormenorizado de la situación de cada sector, cabe inferir -dada la parálisis urbanística que ha afectado a la región andaluza desde el inicio de la crisis hasta fechas recientes- que un número importante de sectores de suelo urbanizable ordenado no equidistribuido cuentan con su ordenación detallada aprobada definitivamente antes del año 2008. Por ello, resulta razonable presumir el vencimiento mayoritario de los plazos estipulados -en el Plan de Etapas de los preceptivos Planes Parciales- para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución, urbanización y edificación. Así, ante cualquier alteración propuesta -incluso si se impide el desarrollo de la actuación urbanística- sólo sería indemnizable el coste de formulación de los documentos urbanísticos que se hayan elaborado<sup>13</sup>. No obstante, es recomendable que los planteamientos que comporten el impedimento de la actuación urbanística, promoviendo su reclasificación como suelo rústico, sean selectivos, recludéndose a situaciones de manifiesta inadecuación territorial cuya reversión sea incuestionable.

4. Situación distinta es la que presenta el suelo urbanizable ordenado que ha alcanzado la

<sup>12</sup> La interpretación de la Norma 45.4.a del POTA se ha regulado mediante la formulación -por parte de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Junta de Andalucía- de diferentes Instrucciones administrativas (1/2007, 1/2012, 1/2013 y 1/2014) al objeto de dirigir la elaboración, por sus órganos técnicos, de los preceptivos informes destinados a regular la "incidencia territorial" de las innovaciones de planeamiento general

aprobadas inicialmente. Estas Instrucciones -especialmente la 1/2014 actualmente en vigor- han avalado una sistemática superación de los límites impuestos al crecimiento urbanístico en la citada Norma.

<sup>13</sup> En esta situación, ante una eventual alteración que impidiese la actuación o mermase sus condiciones de desarrollo, no sería aplicable el artículo 38 del TRLSRU.

«situación legal y real de ejecución», por tener aprobada la ordenación detallada y aprobado e inscrito en el registro de la propiedad el correspondiente instrumento de equidistribución de beneficios y cargas. Volviendo al caso de la Costa del Sol Occidental, en esta unidad territorial se han detectado 2.784,8 hectáreas de suelo urbanizable en esta situación procedimental, con una densidad media aproximada de 17,21 viviendas/hectárea y cautivo de una dimensión inmobiliario-residencial excesiva, por lo que parece lógico, cuanto menos, plantearse la conveniencia de repensar sus determinaciones urbanísticas. Máxime, cuando un número significativo de estos desarrollos urbanísticos se encuentran aún paralizados.

En este caso, la problemática ocasionada por una posible alteración de las determinaciones urbanísticas en vigor, se agrava exponencialmente por las dificultades de gestión que se ocasionarían al haberse producido la equidistribución, es decir, el reparto del aprovechamiento lucrativo -y de las cargas urbanísticas- entre todos los participantes en la actuación urbanística -propietarios de suelo y/o agente urbanizador, propietarios de sistemas generales adscritos y Administración actuante- a los que, incluso, se han podido incorporar nuevos actores sobrevenidos caso de haberse realizado alguna transmisión patrimonial (venta de parcelas o manzanas). Por ello, se desaconseja tomar decisiones que impidan el desarrollo urbanístico de la actuación, o promover cambios sustanciales en la ordenación detallada vigente.

En este supuesto resultaría más conveniente plantear alteraciones puntuales y selectivas, vinculando la posibilidad de incrementar el aprovechamiento en determinadas parcelas con su liberación en otras donde localizar nuevas dotaciones y zonas verdes. De esta manera, se podrían suscitar mayores densidades netas (reformulaciones tipológicas) e hibridaciones funcionales a la búsqueda de una mejora sustancial en los índices de compacidad urbana del desarrollo urbanístico en cuestión. Sólo en supuestos de una estructura de la propiedad reducida -han sido muchos los desarrollos urbanísticos de propietario único que aún mantienen esta condición una vez producida la reparcelación- es razonable orquestar

estrategias que promuevan una reordenación total de la actuación urbanística. En cualquier caso, independientemente del alcance y profundidad de los cambios propuestos, sería preciso innovar el Plan Parcial original y modificar la equidistribución aprobada.

#### 4.2. La «ciudad nonata»: el suelo en «situación básica de urbanizado» no edificado.

El último supuesto de la taxonomía realizada, se corresponde con los terrenos que han alcanzado, por ejecución de planeamiento, la situación básica de suelo urbanizado, pero se encuentran vacantes de edificación en su práctica totalidad (GAJA, 2015: 16). Para visualizar la problemática subyacente a esta situación de devastación urbana, sirvan -de nuevo- los datos existentes en la unidad subregional de la Costa del Sol Occidental, en la que la superficie del «suelo urbanizado no edificado» asciende a 1.330,70 hectáreas<sup>14</sup>. Esta cifra representa un ratio de 33,6 m<sup>2</sup> de suelo urbanizado no edificado por habitante, un 38% superior al existente en la totalidad de la región andaluza, lo cual revela la intensidad diferencial que, en la Costa del Sol, tuvo la abrupta paralización del sector inmobiliario a causa de la crisis económica post-burbuja. Su edificabilidad neta media apenas alcanza el valor de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> -dato expresivo del predominio de tipologías edificatorias extensivas- y el potencial de viviendas que presenta se mueve en torno a las 40.000 unidades, cifra que daría cobertura a las necesidades residenciales de 96.000 habitantes; es decir, el 24,24% de la población actual de esta unidad territorial.

En esta categoría taxonómica, la necesidad de intervenir se sustenta en la inadecuación de los criterios de ordenación que han guiado su ejecución urbanística a causa, principalmente, de unos parámetros manifiestamente mejorables en materia de densidad residencial y mezcla de usos. Es decir, en innumerables ocasiones, este paisaje urbanizado abandonado y desatendido, pese a constituir jurídicamente un suelo urbano consolidado, presenta, en términos urbanísticos, patologías, deficiencias y disfuncionalidades que es preciso revertir. Podría decirse que se trata de un «suelo urbano consolidado equivocadamente». El caso del municipio litoral de Casares, perteneciente a la Costa del Sol Occidental, resulta paradigmático de esta circunstancia toda vez que, aproximadamente, la mitad de su suelo urbanizado -unas 300 hectáreas- está, a día de

<sup>14</sup>Dato extraído de la superficie de «parcelas catastrales urbanas sin edificar» del año 2017. [www.catastro.meh.es](http://www.catastro.meh.es)



FIG. 7 / Imagen del núcleo costero de Casares (Málaga).

Fuente: Google Earth.

hoy, sin edificar y con una capacidad residencial no materializada superior a las 5.500 viviendas (GÓRGOLAS, 2106) (ver FIG. 7).

Hay, por tanto, que intentar corregir los errores cometidos. Sin embargo, el establecimiento de estrategias de ordenación con la finalidad de revertir o, al menos, mitigar esta situación precisa atender a los preceptos legales que obligan a que toda intervención en el suelo urbano consolidado, si no se quiere acudir a la expropiación por parte de la Administración, implica plantear incrementos de aprovechamientos que compensen las nuevas cargas urbanísticas a asumir por unos propietarios que, no se olvide, cuentan con sus derechos de aprovechamiento correctamente patrimonializados. Por eso, en estas situaciones urbanísticas no caben apuestas desbocadas que radicalicen el sentido de la requalificación perseguida, ya que esta actitud puede conducir a una equivocación aún mayor a la que fundamenta la transformación urbanística propuesta.

En conclusión, la posibilidad de instrumentar acciones de mejora en estos suelos va a ser parcial y selectiva y, sólo en casos concretos, mediante una reordenación completa -acordada

con los propietarios de los aprovechamientos patrimonializados- del ámbito urbanizado (ver FIG. 8).

### 5. Directrices de ordenación para promover el «decrecimiento sensato» de los modelos territoriales existentes en el litoral andaluz.

“Durante la última década están apareciendo nuevas propuestas interpretativas que tratan de enfrentar los problemas ambientales y desafíos de las sociedades actuales. El paradigma del decrecimiento es una de ellas. Partiendo de la premisa de que un crecimiento económico infinito en un planeta naturalmente finito es insostenible e imposible, el decrecimiento revisa el comportamiento de las sociedades en sobrecrecimiento, proponiendo un cambio de rumbo definitivo, necesario para resolver las deudas sociales y ecológicas del planeta” (AMAT, 2015: 9).

En este epígrafe se exponen un conjunto de

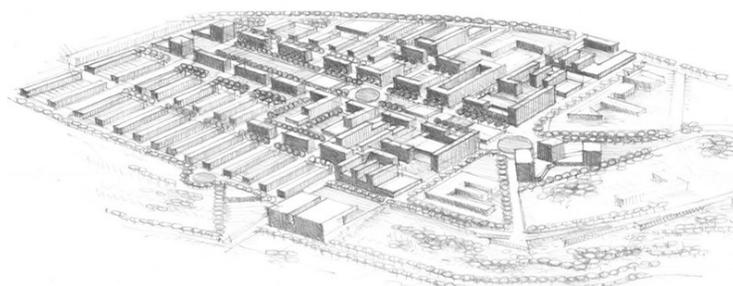


Fig. 8 / Área de los Cercadillos en Alcalá de Guadaíra (Sevilla). Ejemplo de reordenación integral de un ámbito de suelo urbanizado no edificado. PGOU de Alcalá de Guadaíra.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP. Dibujo del autor

critérios, directrices y recomendaciones de ordenación para impulsar un cambio de ciclo en la planificación urbanística y territorial del dominio territorial del litoral andaluz. Esta deliberación quiere significarse como una apuesta por transformar la crisis en oportunidad, el decaimiento en esperanza, acudiendo a la innovación urbanística como fórmula eficaz para reconducir los patrones de producción de ciudad hasta ahora empleados, entre los que la perpetuación de las actuaciones urbanísticas pendientes de desarrollo, confiriéndoles el «rango de intocables» a la espera de tiempos mejores, asume un papel relevante. Esta afirmación cuenta con dos manifestaciones sintomáticas que se reproducen a lo largo del litoral andaluz: (a) el sometimiento a una suerte de hibernación de las políticas urbano-territoriales instrumentadas por muchos gobiernos locales, confiriendo validez al planeamiento general vigente y, (b) la aceptación sumisa y generalizada, en los escasos procesos

de revisión de planeamiento general que se encuentran activos, de la herencia urbanística recibida.

Para finalizar, se realiza una hipótesis de aplicación de las directrices expuestas a la situación urbanística existente en el universo de municipios del dominio territorial del litoral, al objeto de verificar la dimensión y el alcance del «decrecimiento sensato» que se generaría en sus actuales modelos urbano-territoriales.

### 5.1. Estrategias para reconducir la herencia recibida: el “urbanismo des-den”

Analizada la taxonomía expresiva de la situación urbanística existente en el litoral andaluz y diagnosticada la factibilidad de promover su alteración a través de innovaciones de los PGOU

vigentes, en este epígrafe se procede a exponer directrices de ordenación que coadyuven a reconducir los excesos de los actuales modelos urbano-territoriales caracterizados, como ya se ha expuesto, por dos situaciones patológicas: (a) la sobredimensión del suelo urbanizable, recurrente y obsesivo argumento empleado por una planificación urbanística siempre reclamante de más territorio, siempre demandante de mayor cuota de crecimiento y (b) el dramático abandono del suelo que ha alcanzado la condición jurídica de urbano -por haber concluido las obras de urbanización pertinentes- pero en el que aún resta por materializar la práctica totalidad de la edificabilidad admitida; es decir, un suelo con sus aprovechamientos «patrimonializados pero no materializados». Ambas situaciones precisan de directrices para su reordenación que, siendo similares en sus finalidades, requieren medidas específicas que comportan el desarrollo de técnicas instrumentales diferenciadas.

El objetivo de este ejercicio exploratorio y deliberativo, además de aportar una respuesta reductiva de la sobredimensión existente, es contribuir a optimizar un capital físico que se encuentra desahuciado y sin perspectivas de futuro, con la finalidad de crear unos espacios urbanos mejor adaptados a las necesidades reales de la población, más sostenibles, equitativos, socialmente diversos y funcionalmente complejos.

Como podremos observar a continuación, la práctica totalidad de las soluciones propuestas cuenta con el aval de la legislación urbanística vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, con el ánimo de aportar nuevos recursos instrumentales para ampliar la capacidad de intervenir en el territorio -al objeto de corregir las patologías causadas por el tsunami urbanizador de la década prodigiosa- se propondrán soluciones que precisarían de las matizaciones oportunas del actual marco legislativo. Sirvan, por tanto, las siguientes reflexiones tanto para exponer las posibilidades de las que disponemos en tiempo real, como para reclamar mejoras legislativas que permitan desarrollar nuevas directrices de ordenación que faciliten la reconducción de los modelos de ciudad vigentes hacia parámetros de sostenibilidad urbana y territorial.

Estas soluciones tentativas tratan de estimular un nuevo «urbanismo des-den», regenerativo y transformacional, fundamentado en dos principios

básicos: (a) la reducción de la compulsión consumista de los actuales modelos territoriales mediante la aplicación de estrategias de «desclasificación, descalificación, desurbanización y descategorización». Este principio promueve un cambio de rumbo, un viraje trascendental en el uso habitual de las principales técnicas instrumentales de planificación y ejecución material de ciudad: la clasificación y categorización del suelo, la calificación urbanística -global y pormenorizada- y, finalmente, la ejecución de la obra urbanizadora, y (b) la promoción de mayores índices de compacidad urbana a través de la «densificación» de aquellos suelos urbanos y urbanizables -caracterizados por bajas densidades residenciales y desnutrición funcional- que presenten aptitudes contrastadas para integrarse racionalmente en un nuevo modelo de ciudad sostenible.

La estrategia de desclasificación implica restituir a su anterior condición rural, la totalidad del suelo urbanizable no sectorizado y aquellos ámbitos clasificados como urbanizables sectorizados que exceden los límites al crecimiento -superficial y/o poblacional- establecidos en la Norma 45.4.a del POTA. Excepcionalmente, podría plantearse la desclasificación de algún sector del suelo urbanizable ordenado -se encuentre o no en «situación legal y real de ejecución»- así como de algún ámbito que, en ejecución del planeamiento, haya alcanzado la situación básica de suelo urbanizado pero se encuentre vacante de edificación. La recomendación para estos casos es recluir la decisión a situaciones concretas y específicas donde la afección ambiental o la irracionalidad manifiesta del mantenimiento del statu quo actual, exijan adoptarla ya que, no olvidemos que nos encontramos en supuestos que comportan indemnizaciones, especialmente gravosas para el suelo que ha alcanzado la condición jurídica de «urbano consolidado».

Por su parte, la estrategia de descalificación consiste, sintéticamente, en detraer el aprovechamiento lucrativo de determinados suelos para transferirlo a otros. Su expresión instrumental, en el marco legislativo actual, son las «actuaciones de dotación» del suelo urbano<sup>15</sup>, que permiten incrementar el aprovechamiento de una parcela/s a costa de transferir el otorgado en otra/s, que quedaría recalificada como dotación pública al objeto de ampliar la oferta dotacional existente en proporción al incremento propuesto. Este

<sup>15</sup> El artículo 7 1.b) del TRLSRU, regula las actuaciones de dotación, considerando como tales «las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor

edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados -señalando la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste».



Fig. 9 / Operación de «descalificación, densificación y desurbanización» en el suelo urbanizado del núcleo costero de Casares (Málaga).

Fuente: Territorio y Ciudad SLP. Dibujos del autor.

supuesto del suelo urbano se encuentra, además, reconocido en la actual LOUA en su artículo 45.2.B) c)<sup>16</sup>. El objetivo de esta estrategia es doble -densificación selectiva y mejora dotacional de la ciudad existente- y, para su desarrollo pleno, precisa de la aplicación conjunta de las técnicas de densificación y desurbanización.

Efectivamente, la decisión de transferir el aprovechamiento lucrativo de un determinado terreno entraña, indefectiblemente, el incremento, la intensificación, la densificación de los suelos destinatarios de la transferencia. Al tiempo, los terrenos descalificados, es decir, aquellos cuyo aprovechamiento lucrativo se transfiere, podrían destinarse a usos públicos y ciudadanos:

equipamientos y/o zonas verdes. Esta estrategia es idónea para promover (a) una red de pequeñas centralidades locales correctamente distribuidas por el tejido suburbano, (b) implementar unos estándares razonables de equipamientos de proximidad que enriquezcan las relaciones de vecindad en una periferia residencial dominada por actitudes individualistas y mixofóbicas (BAUMAN, 2006: 32-33), (c) ampliar el tejido social de este espacio urbano nonato, introduciendo nuevas tipologías residenciales inductoras de sociodiversidad, y (d) incrementar los índices de permeabilidad del suelo reduciendo la artificialización subyacente al binomio urbanización-edificación al promover la desurbanización de parcelas descalificadas que se integrarían en

<sup>16</sup> Este precepto regula el supuesto de suelo urbano no consolidado que «precisa de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de

edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente».

la infraestructura verde pública de la ciudad – recalificadas como espacios libres- y cuyo destino debería ser experimental e innovador, apostando por desplegar nuevas actividades vinculadas con las funciones ambientales del espacio abierto y con la agricultura urbana como opción que integra productividad del suelo con ocio activo de la población (GAJA, 2013: 313-353) (ver Fig 9).

Las técnicas de regeneración urbanística expuestas en los párrafos precedentes, están reconocidas en la legislación urbanística vigente, tanto estatal como autonómica. Su activación, por tanto, no precisa de cambios legislativos sino, simplemente, de una voluntad política firme y decidida por cambiar el rumbo de los modelos de ciudad establecidos en el planeamiento urbano vigente. Sin embargo, la situación del suelo urbanizable que no es preciso desclasificar -por encontrarse dentro de los límites impuestos al crecimiento urbano en el POTA- es distinta ya que, al caracterizarse, por lo general, por bajas densidades residenciales y un monofuncionalismo lacerante, es imprescindible que se establezcan medidas complementarias de reordenación, orientadas a incrementar sus niveles de compacidad y complejidad.

A tal efecto, convendría valorar la conveniencia de trasladar al suelo urbanizable la técnica de las «transferencias de aprovechamiento» regulada para el suelo urbano, con el objetivo de poder «desclasificar», liberar de aprovechamiento, los sectores peor emplazados -los más alejados de la ciudad consolidada- y transferirlo a los mejor localizados para densificarlos a fin de promover un modelo de crecimiento más compacto. Esta transferencia comportaría la «descategorización» -tránsito de urbanizable sectorizado a urbanizable no sectorizado- de los sectores descalificados que pasarían a integrar el Patrimonio Público del Suelo. Es decir, la «descategorización inmanente a la descalificación» se vincularía a la cesión obligatoria y gratuita de estos terrenos a la administración actuante, toda vez que persistiría el reconocimiento, a los propietarios del suelo, del aprovechamiento patrimonializable, si bien relocalizado en los ámbitos receptores de la transferencia que van a seguir manteniendo la clasificación de urbanizables sectorizados. (GORGOLAS, 2018 a: 60).

En conclusión, una vez eliminada la superficie de suelo urbanizable inadecuada por excesiva -a través de la estrategia de desclasificación-, mediante esta acción combinada de operaciones de «descategorización, descalificación y densificación» -aplicable en el suelo urbanizable sectorizado cumplidor de la Norma 45.4.a del POTA - se conseguiría reducir y compactar el crecimiento previsible en los tiempos de

programación temporal del PGOU. Por su parte, el suelo urbanizable liberado de aprovechamiento podría emplearse, a corto plazo, para desarrollar funciones ambientales (energías renovables, agricultura periurbana) y, caso de resultar necesario, para acoger -a largo plazo- desarrollos urbanísticos en un nuevo marco operacional caracterizado por el dominio público del mercado del suelo.

Para desarrollar esta estrategia se precisa modificar el presente marco legislativo al objeto de admitir un nuevo tipo de «Área de Reparto para la transferencia de aprovechamientos patrimonializables del suelo urbanizable» con el objetivo expreso de promover la compacidad del crecimiento urbano del nuevo modelo de ciudad a prever en una revisión del planeamiento general. La aplicación de esta nueva técnica instrumental debería quedar indisolublemente ligada a la imposibilidad de reclasificar más suelo rústico.

Con esta estrategia se estarían consiguiendo una serie de objetivos de ordenación de vital importancia: (a) promover la densificación del suelo urbanizable sectorizado que presente localizaciones más idóneas para fomentar la compacidad urbana; (b) evitar nuevas clasificaciones urbanísticas de suelo rústico; (c) posibilitar el control, a futuro, del mercado de suelo por parte de la administración pública; (d) destinar el suelo liberado de aprovechamiento, en primera instancia, al desarrollo de funciones ambientales-ecológicas, y (e) facilitar la aceptación de esta estrategia por parte de los propietarios afectados, que siguen manteniendo la capacidad de patrimonializar sus aprovechamientos, si bien transferidos a otros sectores.

## 5.2. Aplicación de las directrices del «urbanismo des-den» en el litoral andaluz.

El objetivo de este apartado final, es realizar una hipótesis sobre los efectos que la aplicación de las directrices y técnicas instrumentales expuestas, tendría en los modelos territoriales vigentes en los municipios del dominio territorial del litoral.

En el trabajo de investigación (GORGOLAS, 2016) que ha provisionado de información este artículo, se aportan los siguientes datos: (a) en el conjunto de municipios analizado, la población censada ascendía –padrón municipal del año 2014- a 3.478.555 habitantes; es decir, más del 40% de la población total andaluza y (b) el suelo total clasificado -115.119,03 Has (1.151,19 Km<sup>2</sup>)- se encontraba distribuido, entre las diferentes clases de suelo, de la forma que sigue: (1) suelo

urbano consolidado: 57.739,11 Has (50,16 % del total), (2) suelo urbano no consolidado: 13.440,87 Has (11,68 % del total), (3) suelo urbanizable con delimitación sectorial: 32.157,45 Has (27,94% del total). (4) suelo urbanizable no sectorizado: 11.781,60 Has (10,22% del total).

Según las directrices expuestas en el apartado anterior, la estrategia de desclasificación sería aplicable, sin peligro de generar indemnizaciones, a la totalidad del suelo urbanizable no sectorizado y al suelo urbanizable sectorizado que exceda los límites al crecimiento -superficial y/o poblacional- establecidos en el POTA. El techo residencial máximo admitido, para este universo de municipios, en su Norma 45.4.a -aplicando el límite de crecimiento poblacional estipulado (el 30% de la población existente) y el parámetro conversor de 2,4 habitantes/vivienda oficializado en la Comunidad Andaluza- es de 434.819 viviendas.

En el apartado donde se ha escenificado la situación urbanística de los municipios litorales, se expuso que el techo residencial pendiente de desarrollo en el suelo urbanizable asciende a la insólita cifra de 937.080 viviendas, luego sería factible promover la desclasificación de más del 50% del actual suelo urbanizable -22.000 hectáreas que serían restituidas a su condición rústica original- y la detración de más de medio millón de viviendas.

Por otro lado, la aplicación conjunta de estrategias de «desclasificación, densificación y desurbanización» en el suelo urbano consolidado vacante de edificación -a través de la activación de la técnica de las «actuaciones de dotación» antes expuesta- adquiere un notable protagonismo. Según los datos del SIOSE del año 2.009, la superficie de categorización urbana «artificial no edificada» en Andalucía era de 20.553,6 hectáreas<sup>17</sup> (MOREIRA, 2011). Esta cifra -relacionada con la población regional de esa fecha (8.440.300 habitantes)- nos da un indicador de 24,35 m<sup>2</sup> de suelo artificial no edificado/ habitante. Aplicando este parámetro a la población censada en los municipios contemplados en este estudio, se estima la existencia, en el sistema de ciudades litorales, de una superficie de «suelo urbano consolidado no edificado» por encima de las 8.000 hectáreas -aproximadamente el 12% % de la superficie total del suelo urbano- donde podrían ensayarse los objetivos de densificación selectiva, mejora dotacional y desurbanización antes explicitados.

Finalmente, para inferir los efectos de la aplicación combinada de las estrategias de «descatego-

rización, desclasificación y densificación» en el suelo urbanizable que no es preciso desclasificar por acomodarse a los límites impuestos por la normativa del POTA, se ha realizado el supuesto de incrementar su densidad media desde las 21,3 viviendas/hectárea actuales<sup>18</sup> a 30 viviendas/hectárea (un significativo aumento de más de un 40%). Esta densificación permitiría la desclasificación y descategorización de 5.920,04 hectáreas que pasarían a integrarse en el suelo urbanizable no sectorizado formando parte del Patrimonio Público del Suelo. Su destino sería, en primera instancia, desarrollar funciones ambientales y, caso de resultar necesario a largo plazo, acoger futuros crecimientos urbanísticos en un mercado de suelo dominado por el sector público.

## 6. Conclusión.

«El proyecto del decrecimiento reclama fundamentalmente el abandono del modelo vigente que equipara el bienestar colectivo al crecimiento y la acumulación económica y material, y en consecuencia la práctica urbana y territorial a la inversión e intervención física para fijar, acumular y reproducir espacialmente el capital» (AMAT, 2015: 26).

La finalidad principal del conjunto de directrices y recomendaciones de reordenación urbanística expuestas en el presente texto, es incitar un decrecimiento sereno, sensato y viable de los modelos ciudad establecidos en el planeamiento vigente, mediante una profunda revisión de sus axiomas, principios y criterios de ordenación. Se trataría, con ello, de dar contenido urbanístico a las 8R conceptualizadas por Serge Latouche (LATOUCHE, 2009; AMAT, 2015):

1. «Reestructurar», «reevaluar» y «reconceptualizar» los modelos territoriales de la Comunidad Andaluza de los que, los escenificados en este trabajo, representan un epifenómeno sintomático e indicativo de la problemática existente en los ámbitos territoriales más dinámicos de la región. El objetivo es su reconducción hacia indicadores de compacidad urbana dando, con ello, cumplimiento a los preceptos regulados en la LOUA y el POTA.
2. «Relocalizar» funciones primarias, vinculadas con el fomento de estrategias de autoabastecimiento (energético, alimentario, etc). Para ello, la liberación de suelo inherente a una correcta aplicación de las

<sup>17</sup> Es presumible que, en estos años de parálisis de la actividad inmobiliaria, este dato se haya mantenido estable

<sup>18</sup> Este dato está extraído de la Memoria de Información del, hoy anulado, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

técnicas de desclasificación, descategorización y descalificación urbanística, y el control público del suelo urbanizable liberado de aprovechamiento, resulta esencial para poder ensayar estas nuevas funciones y restituir una parte sustantiva del territorio amenazado por la dispersión urbana, a sus condiciones rústicas originales.

3. «Redistribuir» el aprovechamiento asignado en el suelo urbanizable al objeto de «reducir» el suelo destinado al desarrollo de actuaciones de nueva urbanización mediante la gestión combinada y efectiva de las diferentes técnicas descritas en este trabajo.
4. «Reutilizar» y «reciclar» el suelo que ha adquirido la situación básica de suelo urbanizado pero que, al encontrarse vacante de edificación, presenta unas condiciones de devastación, por inacabado e inconcluso, que es preciso resolver. Compactar mediante concentraciones de edificabilidad e incrementos de densidad neta en determinadas parcelas y liberación de otras para destinarlas a equipamientos y parques de proximidad, puede ser una buena opción de reciclaje urbano.

## Bibliografía

- AGUILERA, F. & AMAT, X (2015): "Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado", en: *Cuadernos Geográficos* 54 (2): 6-37. Universidad de Granada.
- BAUMAN, Z (2006): *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Arcadia, Barcelona.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2017): Diario de Sesiones. Comisiones de Investigación. XII Legislatura. Número 12.
- DAHER, A (2013): "El sector inmobiliario y las crisis económicas", en: *EURE* (39), 218: 47-76.
- GAJA, F (2013): "Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero", en: Observatorio Metropolitano de Madrid (eds), *Paisajes Devastados, después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*: 313-353. Traficantes de Sueños, Madrid.
- (2015): "Reparar los impactos de la burbuja constructora", en: *Scripta Nova*, 517: 1-37.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2015): Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, *Boletín Oficial del Estado* de 31 de octubre de 2015, 261.
- 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.
- (2017a): "Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano: una amistad peligrosa", en: *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 111. Instituto Juan de Herrera. Universidad Politécnica de Madrid.
- (2017b): "La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía". *Práctica urbanística*, 147: 1-19. Editorial Wolters Kluwer.
- (2018a): "Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la comunidad andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual?", en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 319: 43-83.
- (2018b): "Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz", en: *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 195: 33-52.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): "Ordenación Urbanística de Andalucía" (revisión vigente desde el 6 de Agosto de 2016). <http://www.juntadeandalucia.es>
- (2005): Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 21 de noviembre de 2005, 227.
- (2006): Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 29 de diciembre de 2006, 250.
- (2008): Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 27 de febrero de 2008, 27.
- (2012): Decreto-Ley 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 28 de noviembre de 2012, 233.
- LATOUCHE, S (2009): *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Editorial Icaria, Barcelona
- MOREIRA, J.M. (2011): "Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental", en: XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Alicante.
- NEL-LO, O (2012): "Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos", en J. Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 23-29.
- PUNTÍ, J (2012): "Arqueología del futuro", en J. Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 117-119.
- VINUESA, J & PORRAS, D (2017): "La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial", en: *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35: 101-126.