

EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS ILEGALES EN ANDALUCÍA.

Mari Carmen MEDINA ZORILLA

Secretaria-interventora del Ayuntamiento de Cuevas Bajas (Málaga)

Trabajo de evaluación presentado para el Curso de regularización de viviendas ilegales según el Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Adecuación Ambiental y Territorial de las Edificaciones Irregulares en la Comunidad Autónoma. CEMCI. Granada.

SUMARIO:

1. Evolución urbanística
2. Evolución normativa
3. Regulación actual
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. EVOLUCIÓN URBANÍSTICA

La situación y evolución de las viviendas irregulares en la Comunidad Autónoma Andaluza ha tenido tal magnitud que como diría Julio Verne “la realidad supera la ficción”, y es que no se me ocurre mejor frase para reflejar el resultado de la evolución en la construcción de este tipo de viviendas en nuestra Comunidad Autónoma.

Para poder tomar conciencia acerca de la evolución de las viviendas irregulares conviene tener claro la cifra, de este tipo de edificaciones, con las que contaba nuestra Comunidad Autónoma cuando se empezaron a realizar los primeros estudios al respecto.

En el año 1988 la Dirección General de Urbanismo efectuó el primer inventario de parcelaciones ilegales de Andalucía, donde identificó 24.058 hectáreas afectadas y 23.311 viviendas, la mayoría en suelo no urbanizable.

Las estimaciones que tiene la Junta de Andalucía a día de hoy, así como diferentes informes que se han emitido al respecto, ponen de manifiesto que se ha producido un incremento notablemente muy superior en la construcción de este tipo de edificaciones según lo previsto.

En los informes se deja ver como son alrededor de 300.000 viviendas, nada más y nada menos, las que actualmente se encuentran en una situación irregular por lo que se hace preciso dotarles de una solución.

De estas 300.000 viviendas casi un 90% tiene un uso residencial, pese a que en sus inicios fueron realizados con una finalidad turística o de segunda residencia.

Destaca, como entre los años 2003, casualmente coincidiendo con aprobación y entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), y el año 2015 la construcción de parcelaciones irregulares experimentaron un rápido crecimiento, a razón de 1.000 hectáreas por año, produciéndose el verdadero *boom* de este tipo de edificaciones, lo que suponía un incremento del 75%.

Un trabajo realizado tanto por Antonio PIÑERO como por Pedro GÓRGOLAS presentado en el año 2015, tras haber realizado un pormenorizado estudio de campo, denominado *El urbanismo en la no ciudad* refleja una realidad territorial caótica, puesto que recogen que se han desbordado las previsiones urbanísticas de la mayor parte de los ayuntamientos y en esta situación *su ordenamiento se ve prácticamente inmanejable*.

Pedro GÓRGOLAS afirma en su libro *La Integración urbanística de asentamientos irregulares: una cuenta pendiente del urbanismo andaluz* que “ha habido un consentimiento y una inconsciencia de los efectos perniciosos que se iban a ocasionar”.

Por su parte, Antonio PIÑERO en su libro *Enclaves irregulares en el suelo no urbanizable y sostenibilidad: el caso andaluz* apunta a que 8 % de la población andaluza dispone de vivienda de fuera de ordenación.

Ambos autores reflejan como la evolución e incidencia del problema no ha sido uniforme ni igual en todos los rincones de Andalucía. Encuentran zonas especialmente sensibles, donde la proliferación de este tipo de edificaciones ha despuntado.

Apuntan a que en doce municipios la superficie ocupada en zonas irregulares es mayor que en zonas de suelo urbano y, también señalan, que en otros siete municipios andaluces la ocupación con edificaciones en zona irregular es superior al 50% en la zona de suelo urbano.

Zonas como la Axarquía en Málaga, la Axarquía Almeriense, las gaditanas de El Palmar, Chiclana o las Parcelaciones de Córdoba y Jaén son donde mayoritariamente se concentran este tipo de edificaciones.

Según PIÑERO, el pueblo de Conil en Cádiz es el municipio que cuenta con más territorio fuera de ordenación de Andalucía (2.365 hectáreas), siguiéndole Córdoba con 1.915 hectáreas.

GÓRGOLAS, al centrarse en cómo los planes están intentando incorporar la realidad urbanística de origen irregular, subraya la dificultad de llevarlo a cabo en la mayoría de los municipios, poniendo como ejemplo el municipio de Chiclana, dado que lo califica como el municipio andaluz “más descontrolado” de Andalucía, con 2.600 hectáreas de asentamientos irregulares, en el que la superficie ilegal multiplica por seis o siete la superficie legal del municipio.

Ante esta situación de caos urbanístico resulta difícil, por no decir imposible, buscar una única razón que justifique la situación en la que nos encontramos.

La Junta de Andalucía llevó a cabo diversas acciones para atajar el problema. Junto con la emisión de diversos textos normativos que pretendían frenar el incremento de este tipo de edificaciones, creó en el año 2006 un cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que desde su creación ha llevado una excelente labor de

protección del orden territorial y urbanístico de forma planificada, aunque la realidad muestre que sus trabajos han resultado insuficientes para conseguir los resultados deseados.

Además, y sin perjuicio de la responsabilidad individual de cada individuo que ha decidido actuar al margen de la ley, debemos de subrayar cómo en la mayoría de los casos se ha producido una verdadera omisión por parte del resto de las Administraciones Públicas competentes para atajar el problema, lo que ha conllevado que ante esta inactividad administrativa los ciudadanos se hayan animado a la construcción de este tipo de edificaciones irregulares, siendo concededores de que sus actos no iban causarles posteriormente un perjuicio en sus derechos e intereses.

Si tenemos en cuenta que el hecho de ejecutar un acto de edificación, parcelación,... según el artículo 169 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía requiere obtener la oportuna licencia urbanística, y que son las Entidades Locales las Administraciones Públicas competentes para otorgarlas, conviene indicar que los entes locales a través de sus representantes tienen conocimiento en un pueblo cuando se lleva a cabo una edificación y ésta cuenta o no con la oportuna licencia urbanística, cuando con más inri la misma ley otorga, también, a los entes locales la competencia para llevar a cabo la potestad de disciplina urbanística, a través del procedimiento de restablecimiento de ordenamiento jurídico y a través de la potestad sancionadora, dotándolos de cobertura legal por medio de la Ley 7/2002 y del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, como veremos en el siguiente punto, al tratar la evolución normativa.

Lo cierto es que el legislador no ha tenido en consideración que la mayoría de esas entidades locales son pequeños municipios que carecen de medios personales y materiales para poder ejercer las competencias que se les asignan.

A ello tenemos que añadir, que el alcalde, en cuanto órgano competente, según la Ley 7/2002 que le atribuye la potestad de la disciplina urbanística no querrá enemistarse con ninguno de sus vecinos, máxime cuando ello le pueda acarrear la pérdida de votos en las elecciones municipales y la consiguiente pérdida de la alcaldía.

Por lo tanto, tenemos que concluir que las circunstancias y las limitaciones administrativas han contribuido en gran parte a encontrarnos con esta situación que a día de hoy supone un gran desafío. Se pretende dar solución a los factores letales que han afectado a la ordenación territorial de Andalucía y que tienen que ver en más de un 50% en el sistema de telecomunicaciones, un 35% ha dañado el dominio público hidráulico, un 20% los acuíferos y un 19% los espacios naturales.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA.

Si la evolución urbanística de las viviendas irregulares no deja indiferente a nadie y ha dado lugar a la construcción de miles de viviendas, edificaciones y parcelaciones fuera de todo margen legislativo, la evolución de la normativa urbanística en Andalucía en la materia tampoco es algo que nos pueda dejar indiferentes.

En este sentido debemos comenzar haciendo referencia a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, una ley como bien afirma su exposición de motivos nacida para apostar por la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudades, pero cuyo resultado a nivel de disciplina urbanística es bien diferente, con las viviendas irregulares, sobre todo en suelo no urbanizable.

En ella se prevé el régimen de fuera de Ordenación y algunos años después el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) incorporó la necesidad de controlar los procesos de ocupación y parcelación del suelo no urbanizable.

En el Título VI desarrolla la LOUA bajo el título denominado *La Disciplina Urbanística* la intervención administrativa en la edificación y usos del suelo, y dispone en el artículo 168 que: “*la Administración asegura el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas mediante el ejercicio de las siguientes potestades:*

- a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en esta Ley.*
- b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en esta Ley.*
- d) La sanción de las infracciones urbanísticas.*

La disciplina urbanística comporta el ejercicio de todas las potestades anteriores en cuantos supuestos así proceda.

3. La legitimidad de la ejecución de los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, así como de cualquier otra obra o uso objetivo del suelo, salvo las excepciones expresamente establecidas en esta Ley, tiene como presupuesto la concurrencia de las siguientes circunstancias:

- a) La vigencia de ordenación urbanística idónea conforme a esta Ley para legitimar la actividad de ejecución.*
- b) La cobertura en proyecto aprobado administrativamente, cuando sea legalmente exigible.*
- c) La obtención, vigencia y eficacia de la resolución ó resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a esta Ley”.*

La regulación se acompaña de una minuciosa regulación de la protección de la legalidad urbanística, atribuyendo expresamente la competencia a las entidades locales, sin que fuese posible la subrogación de ésta por la Administración de la Junta Andalucía.

Comparten la competencia en protección de la legalidad urbanística la Junta de Andalucía y las Entidades Locales en aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística, tales como en los actos ejecutados en ausencia del planeamiento preciso para su legitimación, en el supuesto de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, aquellos actos que afecten a la ordenación estructural del planeamiento y todos aquellos que sean calificados de interés autonómico.

En este intento de luchar contra las infracciones que pudieran cometerse la propia Ley dedica su Título VII a las infracciones y sanciones.

La Administración competente para la imposición de sanciones se regula de manera análoga a como se ha hecho en el caso de la protección de la legalidad con el restablecimiento jurídico ordenado; de esta forma la Comunidad Autónoma comparte las competencias con los municipios en los supuestos antes descritos, los de mayor incidencia o los de interés autonómico.

Respecto de la cuantía de las multas, éstas se establecen en función de su tipificación y gravedad, manteniendo la Administración que ha iniciado e instruido el expediente la competencia para la resolución.

Debemos subrayar como la ley vino a ampliar el concepto de persona responsable de la comisión de una infracción urbanística, a los promotores o constructores de las obras e instalaciones, a los titulares, directores y explotadores de los establecimientos, y a los técnicos titulados directores de las obras o instalaciones. Asimismo, determinó la responsabilidad de los titulares o miembros de los órganos administrativos y funcionarios públicos, en razón de sus competencias y tareas.

Se procedió, igualmente, a dar una clasificación más precisa que en la legislación anterior de las infracciones y los tipos de éstas. Se consideraban infracciones muy graves, junto a las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, las infracciones que se producen en los ámbitos de especial protección, dominio público y reservas para dotaciones.

Se han precisado las circunstancias agravantes y atenuantes y se han graduado, asimismo, los baremos de las sanciones. En los tipos específicos de infracciones y sanciones, junto a los de parcelación, los referidos a la materia de ejecución contraviniendo la ordenación urbanística y los atinentes a la edificación y uso del suelo, se incorporan los relativos a actuaciones en bienes protegidos por la ordenación urbanística, por razones de valor arquitectónico, histórico o cultural, así como los que incidan en espacios o bienes de valor natural o paisajístico, concluyendo con una referencia a los que supongan obstaculización a la labor inspectora.

No obstante, desde el año en el que entró en vigor la Ley nada frenó ni impidió la proliferación de edificaciones y parcelaciones que obviaban su contenido, por lo que el legislador se vio obligado a aprobar el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía. El Reglamento nace con la voluntad de convertirse un instrumento eficaz para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de un urbanismo sostenible.

El Reglamento viene a desarrollar los preceptos de sus Títulos VI y VII, regulando, tanto la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo y la inspección urbanística, como la protección de la legalidad urbanística y las infracciones y sanciones, con la finalidad primordial de asegurar la efectividad de la ordenación urbanística establecida en la legislación y el planeamiento.

No obstante, el problema fue que ni la ley ni el decreto se pusieron prácticamente en práctica, bien por falta de voluntad, de medios o de ambas, y ello dio lugar a que las construcciones y edificaciones siguieran prosperando por la Comunidad Andaluza.

Ante tal situación, y con el fin de dotar de un régimen jurídico a esas edificaciones, garantizándose unas condiciones mínimas de habitabilidad se dictaron unas cuantas disposiciones normativas.

Estamos hablando de la Ley 2/2012, de 30 de enero, que modifica la LOUA, del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la Orden de 1 de marzo de 2013, que aprueba las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, que también introducían cambios en la Ley 7/2002.

En este entramado complejo de artículos se sumaron nuevas modificaciones a la LOUA, nos referimos a las modificaciones operadas a través de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y la Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a la modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

El régimen vigente hasta ahora diferenciaba las situaciones de fuera de ordenación de instalaciones, construcciones y edificaciones anteriores disconformes con el planeamiento vigente, las de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resultaba posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y las situaciones legales de fuera de ordenación respecto de las edificaciones en suelo no urbanizable terminadas con anterioridad a la Ley 19/1975, que mantuviesen en la actualidad el mismo uso, características tipológicas y no se encontrasen en situación de ruina urbanística.

Además, diferenciaba un régimen distinto para las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable de las que están incluidas en asentamientos urbanísticos, limitando a éstas la posibilidad de obtener la declaración de asimilado.

Pero claro tanta normativa lo que ha venido a conseguir, como venimos diciendo es un efecto contrario al perseguido, pues entre los graves perjuicios a la sociedad destacan:

- La inseguridad jurídica, motivada por el origen ilícito de estas edificaciones y por la inexistencia, hasta hace relativamente poco, de un régimen jurídico propio que las regulase. Lo que ha dado lugar a que en multitud de ocasiones terceros de buena fe las adquiriesen sin conocer su origen ilegal y sin saber las serias limitaciones que ello conllevaba.
- El daño ambiental, producido no solo por su impacto paisajístico sino también por los precarios sistemas de abastecimiento y saneamiento que en muchos casos han sido implantados y no cuentan con unas mínimas garantías de seguridad y salubridad.

Cuando el día 26 de septiembre se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, que el mismo día entro en vigor, fue recibido como agua de mayo por los urbanistas que creían que con él se verían resueltos los problemas de las viviendas, edificaciones y asentamientos llevados a cabo al margen de la Ley.

Podemos afirmar que el Decreto Ley 3/2019 nacía con un verdadero intento de adoptar medidas urgentes que minimizaran el impacto territorial, ambiental y paisajístico que provocan las edificaciones irregulares existentes, haciéndolo de manera simple, clara, actualizada y flexible.

En este sentido y para evitar confusiones el Decreto Ley vino a derogar, según su disposición derogatoria única:

- a) La Ley 6/2016, de 1 de enero, 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
- b) La Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de 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.
- c) El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- d) La Orden de 1 de marzo de 2013 por la que se aprueban las normativas directoras para la ordenación urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del 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.

Quedando derogadas expresamente las siguientes disposiciones adicionales de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía:

- a) Disposición adicional décima, «Recuperación de dotaciones y aprovechamiento público en actuaciones irregulares en suelo urbano».
- b) Disposición adicional decimotercera, «Edificaciones anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo.»
- c) Disposición adicional decimoquinta, «Régimen complementario del reconocimiento de asimilado al régimen de fuera de ordenación aplicable a las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable para las que haya transcurrido la disposición temporal del artículo 185.1 y en las que concurren los requisitos previstos en el artículo 183.3».

No obstante, debemos indicar que la seguridad jurídica en la normativa urbanística andaluza duró poco puesto que el Gobierno entendió que este Decreto Ley iba más allá de los límites formales y materiales del artículo 86 de la Constitución Española y del artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y lo recurrió ante el Tribunal Constitucional.

A día de hoy hay creada una Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, según se publicó en el BOE el 13 de enero de 2020, la Resolución de 17 de diciembre de 2019, al objeto de que adoptaran un acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en los artículos 2, 3, 10 a 15, 20, 24 y Disposición Final Primera del Decreto Ley 3/2019.

A la espera de que llegue a un acuerdo, el Decreto Ley ha mantenido su vigencia y continúa aplicándose en la Comunidad andaluza.

3. REGULACIÓN ACTUAL

El Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, sin ser una norma diferente a las anteriores abre la puerta a la regularización y construcción de muchas construcciones que hasta ahora no tenían esa posibilidad gracias a la ampliación de los supuestos en los que cabe el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación y a la flexibilización de los criterios para su incorporación a planeamiento, como veremos a continuación.

Según su título preliminar este texto normativo contribuye a simplificar el régimen de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Adentrándonos en el estudio de la nueva regulación, conviene comenzar haciendo referencia a como la Ley en su artículo 1º aclara que su objeto es la adopción de medidas urgentes sobre las edificaciones irregulares, aisladas o agrupadas, en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, respecto de las cuales no se puedan adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para la adopción de dichas medidas establecido en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, reconociendo su situación jurídica y estableciendo las medidas pertinentes para su adecuación ambiental y territorial y, en su caso, para su incorporación al planeamiento general, con la finalidad de satisfacer el interés general que representa la preservación del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales afectados: suelo, agua y energía.

En este sentido, cabe destacar que el Decreto Ley es de aplicación a todas las edificaciones irregulares (aisladas o agrupadas) con independencia del tipo del suelo en el que se encuentren, siempre que se hallen terminadas y para las cuales hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística.

Como podemos observar, se produce una generalización de la declaración para las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, siempre y cuando no resulte

posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para llevar a cabo su ejercicio que prevé el artículo 185.1 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, en cualquier clase de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), superando en este sentido el régimen anterior que era bastante más restrictivo y, de ahí que, pese a los diferentes textos legislativos que se aprobaron no se acabara con la problemática de las viviendas irregulares, especialmente en el suelo no urbanizable.

No podemos dejar pasar que establece que mientras no se produzca la declaración administrativa de la situación de asimilado a fuera de ordenación, no se permitirá el acceso a los servicios básicos ni realizar ningún tipo de obra. En este sentido, hasta que no sea reconocida la situación de asimilado a fuera de ordenación, las personas propietarias de esas edificaciones podrán acceder a los servicios de saneamiento, abastecimiento de agua y suministro eléctrico, si ya existieran las correspondientes redes de infraestructuras, o resolver dichos servicios de forma autónoma. Además, se admiten las obras de conservación necesarias para el mantenimiento de las condiciones de seguridad y salubridad que garanticen su habitabilidad o uso.

El Decreto Ley regula también el procedimiento para la declaración de asimilado a fuera de ordenación eliminando cualquier sombra que sobre el mismo pudiera planear y dotando a los ciudadanos de la ansiada seguridad jurídica, y exigiendo unas mínimas condiciones de seguridad y salubridad. Las referidas condiciones que ha de tener la vivienda terminada son las siguientes:

- a) Las necesarias condiciones de seguridad estructural sin que se pueda encontrar afectada por lesiones que pongan en peligro a sus ocupantes o a terceras personas, o repercutan sobre los predios colindantes.
- b) Las condiciones de estanqueidad y aislamiento necesarias para evitar la presencia de agua y humedades que puedan afectar a la salud de las personas.
- c) Un sistema de abastecimiento de agua y de electricidad que posibilite las dotaciones mínimas exigibles en función del uso al que se destina, debiendo ajustarse las instalaciones que conforman estos sistemas a lo establecido en la normativa de aplicación.

En el supuesto de que el sistema de abastecimiento de agua sea autosuficiente, realizado mediante pozos, aljibes, balsas u otros medios autorizados, éstos deberán reunir las condiciones exigidas por la normativa de aplicación. Debiendo quedar garantizada, en todo caso, la aptitud de las aguas para el consumo humano.

- d) Un sistema de evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

Por otro lado, en el supuesto de que el sistema de saneamiento sea autosuficiente, deberá estar homologado y contar con los correspondientes contratos de mantenimiento.

Todo ello sin perjuicio de que si la edificación se destina a uso residencial la normativa se vuelve más restrictiva y así preceptúa que la edificación deberá contar, además, con las siguientes características:

- a) La edificación deberá incluir como mínimo una estancia que realice las funciones de estar y descanso, un equipo de cocina y un cuarto de aseo independiente.
- b) Las piezas habitables no pueden estar situadas en planta sótano.
- c) Todas las piezas habitables deben disponer de iluminación y ventilación natural desde un espacio abierto exterior o patio de luces, excepto los cuartos de aseo y las dependencias auxiliares.

Respecto a competencia para llevar a cabo las declaraciones de asimilados de fuera de ordenación de las edificaciones irregulares el legislador vuelve a atribuir a los entes locales, lo que viene a poner de manifiesto que no ha tomado en consideración que atribuir este tipo de competencias en materia de urbanismo a los entes locales no puede más que perjudicar el desarrollo urbanístico del municipio y a va dificultar su aplicación práctica.

En el caso de las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en suelo no urbanizable se aplica el mismo criterio que para las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizables para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, asimilándolas por tanto a edificaciones con licencia urbanística, sin que sea extensible a las obras que se realicen con posterioridad sin contar con la preceptiva licencia urbanística.

Para poder acreditar estas situaciones el apartado segundo del artículo 2 establece que los propietarios de tales edificaciones puedan solicitar certificaciones administrativas a los ayuntamientos en las que se describa la situación.

En cuanto a las edificaciones irregulares que constituyan una agrupación en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, el texto normativo que estamos analizando introduce como novedad la regulación de los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial, que contendrán las medidas necesarias conforme lo establecido para fijar las infraestructuras comunes que permitan la prestación de los servicios básicos, garantizando las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población.

Debe quedar claro que los Planes especiales no van a modificar la clasificación del suelo, no constituyendo éste su objetivo, pero con ellos sí se va a permitir que estas agrupaciones de edificaciones irregulares tengan acceso a los servicios básicos, así como a la posibilidad de ejecutar en ellos obras de conservación y mantenimiento.

Destaca que los Planes Especiales deberán contener las medidas correctoras necesarias para minimizar los posibles impactos ambientales y territoriales de la agrupación de edificaciones irregulares, una viabilidad económica en la que conste los costes, su distribución y asignación y el plazo de ejecución de las distintas obras y

medidas propuestas, un estudio paisajístico del ámbito con las medidas a adoptar para minimizar su impacto y garantizar su integración, entre otros documentos. Además, no podemos olvidar que se elaborarán teniendo en cuenta el grado de proximidad de las edificaciones, que se medirá mediante la densidad edificatoria.

Asimismo, el Decreto Ley regula el régimen general de incorporación al planeamiento urbanístico de edificaciones irregulares, sustituyendo al régimen anterior de incorporación de los asentamientos.

En este sentido se regula un régimen diferente para la incorporación de las edificaciones irregulares en suelo urbano y suelo urbanizable, del previsto para las agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable, remitiéndose, respecto de las agrupaciones que no son compatibles con la ordenación urbanística, al régimen de la declaración de asimilado a fuera de ordenación en suelo no urbanizable, pudiendo incluirse en el ámbito de un Plan Especial para su adecuación ambiental y territorial.

En ellas se va a permitir que a través del Plan Especial las agrupaciones de edificaciones irregulares, ejecuten conjuntamente unas infraestructuras de servicios para garantizar unas condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, con el compromiso de financiación por lo propietarios, salvo que lo asuma el Ayuntamiento.

En cuando a la posibilidad de integrar a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares, el Título III recoge la posibilidad de que se lleve a cabo a través de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, ya sea con ocasión de su redacción inicial, su revisión o su modificación, pero sin perjuicio de que ello no quiera decir que la Administración asuma los costes de urbanización, que deberán asumirlos los propietarios.

Aclarar que en estos casos la norma no permite que los responsables de tales edificaciones queden exentos de responsabilidad. Se deberá tener claro que ello no impedirá que continúen su curso los procedimientos administrativos y judiciales que estuvieran en marcha para condenar ese tipo de faltas y delitos contra la ordenación del territorio y el medio ambiente.

Además, en el caso de las tramitaciones hay que tener en cuenta que el régimen para incorporar al Planeamiento es diferente según nos encontremos en suelo urbano y urbanizable o en suelo no urbanizable, por lo que tendremos que estar a lo que dispone la normativa según la clase de suelo en la que nos encontremos.

Para finalizar el estudio del Decreto Ley 3/2019 apuntar que elimina la figura de la declaración de innecesariedad de licencia urbanística, como se exigía en el régimen anterior, en el sentido de que ahora sólo pasa a exigirse la licencia de segregación con el fin de evitar procesos de parcelaciones ilegales.

4. CONCLUSIONES

Como hemos podido comprobar a lo largo de los últimos veinte años muchos han sido los cambios en el urbanismo andaluz, centrado principalmente en acabar con el auge imparable de la ejecución de edificaciones irregulares.

Esto se ha puesto de manifiesto tanto desde el punto de vista normativo, como desde el punto de vista técnico, con la creación de un cuerpo especial de Inspectores de Ordenación del Territorio y del Urbanismo.

Todos estos intentos han sido recibidos con gran entusiasmo, tanto por los propietarios de las viviendas como por las administraciones municipales, que soportaban el peso de la ley, por un lado, y el peso de los ciudadanos, por otro.

Con la aprobación del Decreto Ley 3/20019, ha pasado lo mismo, porque ha sido recibido como agua de mayo, aunque con ciertas reticencias por parte de las administraciones municipales, especialmente las de aquellos municipios que tienen un elevado número de edificaciones irregulares en su territorio y que temen que al absorber tantas edificaciones en su planeamiento se pueda causar perjuicios y comprometer los servicios de abastecimiento y suministros de quienes han obrado con arreglo a la Ley, como así se puso de manifiesto por representantes municipales en la presentación por parte de los representantes de la Consejería de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Decreto Ley 2/2019 en Málaga.

En definitiva, puede decirse nunca llueve a gusto de todos, pues el nuevo texto normativo ha generado sentimientos encontrados. Tendremos que esperar para ir viendo cómo evoluciona la aplicación de esta norma y en qué queda el recurso interpuesto por el Gobierno, pues aún es demasiado pronto para valorar si con su entrada en vigor se están consiguiendo los objetivos pretendidos y si ha venido para acabar definitivamente con los problemas de edificaciones irregulares en Andalucía.

5. BIBLIOGRAFÍA

GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro. *La Integración urbanística de asentamientos irregulares: una cuenta pendiente del urbanismo andaluz*, Colección Kora, nº 36. Universidad de Sevilla & Junta de Andalucía.

GORGOLAS MARTÍN, Pedro y PIÑERO VALVERDE, Antonio. “El Urbanismo en la no ciudad”, *Jornadas de difusión de resultados del proyecto I+D+I*. 2015.

PIÑERO VALVERDE, Antonio. *Enclaves irregulares en el suelo no urbanizable y sostenibilidad: el caso andaluz. Regeneración y planeamiento para ciudades sostenibles: experiencias en América, Marruecos y España*. 2019

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Decreto Ley 3-2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



«Análisis-diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía» realizado por la Consejería de Urbanismo de la Junta de Andalucía en el año 2009.

Planes Generales de Inspección de la Consejería de Urbanismo de la Junta de Andalucía.

