AVANCE PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN EL SUELO NO URBANIZABLE DEL MUNICIPIO DE MIJAS

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Promotor: Excmo. Ayuntamiento de Mijas



Redactor: Ejecución del Planeamiento S.L.





Diciembre 2.012



AVANCE PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN EL SUELO NO URBANIZABLE DEL MUNICIPIO DE MIJAS: MEMORIA JUSTIFICATIVA

INDICE

1. EQUIPO REDACTOR3
2. ANTECEDENTES Y OBJETO
3. CONTENIDO6
4. POSIBILIDADES DE REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN EL SUELO NO URBANIZABLE SEGÚN LAS DETERMINACIONES DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA9
4.1. Antecedentes históricos9
4.1.1. Regulación del suelo no urbanizable en la legislación urbanística estatal
4.1.2. Propuestas de regulación de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable según la legislación autonómica
4.1.3. El debate de los años 90 respecto a las posibilidades de actuación sobre las parcelaciones ilegales en el suelo no urbanizable30
4.2. Las determinaciones de la legislación andaluza vigente: la LOUA y e Decreto 2/2012, de 10 de enero
5. EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE

18/12/12 1 500.1a



6. DETERMINACIONES DE LA LEGIS	SLACIÓN SECTOR	RIAL, DEL PLAN DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	DE ANDALUCÍA	A, DEL PLAN DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE	LA COSTA DEL S	SOL OCCIDENTAL Y
DEL PGOU VIGENTE QUE AFECTA	AN AL SUELO NO	URBANIZABLE DE
MIJAS		63
7. JUSTIFICACIÓN DE LOS CI	RITERIOS ADOP	TADOS PARA LA
IDENTIFICACIÓN Y DELIMITAC	IÓN DE LOS	ASENTAMIENTOS
URBANÍSTICOS Y DE LOS	ÁMBITOS DEL	HÁBITAT RURAL
DISEMINADO		72

18/12/12 2 500.1a



AVANCE PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN EL SUELO NO URBANIZABLE DEL MUNICIPIO DE MIJAS: MEMORIA JUSTIFICATIVA

1.- EQUIPO REDACTOR

El presente documento ha sido redactado por la empresa Ejecución del Planeamiento S.L. habiendo participado en el mismo los siguientes profesionales:

José Ortiz García. *Geógrafo*Tristán Martínez Auladell. *Arquitecto*

Colaboradores:

- Juan Francisco Guerrero Sharpe. Estudiante de Geografía
- José Francisco Cabello Mercado. Geógrafo

2.- ANTECEDENTES Y OBJETO

La Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de Mijas vigente fue aprobada definitivamente por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo con fecha 16 de diciembre de 1.999, quedando suspendidas varias determinaciones, entre ellas las del suelo no urbanizable.

Posteriormente, con fecha 12 de abril de 2.002, la misma Comisión Provincial aprobó el Expediente de Cumplimiento de la Revisión de dicho Plan General relativo al suelo no urbanizable.

En el PGOU se intentó abordar la problemática derivada de las edificaciones existentes en el suelo no urbanizable reconociendo, a tales efectos, la existencia de varias zonas de diseminados y estableciendo una regulación específica para los mismos.

18/12/12 3 500.1a



Posteriormente con fecha 26 de marzo de 2.010 fue aprobada por el Ayuntamiento la Adaptación del PGOU a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) en la que se consideró que los ámbitos delimitados por el PGOU como núcleo rural diseminado no cumplían las condiciones establecidas en el art. 46.1.g) de la LOUA.

Recientemente, con fecha 28 de febrero de 2.012, ha entrado en vigor la Ley 2/2012, de 30 de enero, por la que se modifica la LOUA. En dicha Ley se ha incluido expresamente que uno de los objetivos de la ordenación urbanística es "el establecimiento de medidas para evitar la presencia en el territorio de edificaciones y asentamientos ejecutados al margen de la legalidad urbanística, incorporando al ordenamiento los procesos existentes cuando ello fuera compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa especial de aplicación". A tales efectos incorpora varias determinaciones novedosas que afectan a la definición de las características establecidas en el artº 46.1.g) para los asentamientos que puedan incluirse en la categoría de Hábitat Rural Diseminado, a la regulación de las edificaciones existentes con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y a la regulación del régimen de las edificaciones en situación de fuera de ordenación.

Asimismo con fecha 1 de marzo de 2.012 ha entrado en vigor 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 el cual tiene por objeto regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo. A tales efectos prevé en su art^o 4 lo siguiente:

"Artículo 4. Identificación de las edificaciones aisladas.

18/12/12 4 500.1a



- 1. La identificación de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable requiere la previa delimitación por el Plan General de Ordenación Urbanística de todos los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable del municipio, y de los asentamientos que pudieran ser objeto de calificación como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.
- 2. En ausencia de Plan General, o si éste no contuviera la delimitación de los asentamientos, el Ayuntamiento elaborará un Avance de planeamiento para su identificación, que tendrá el carácter de Ordenanza Municipal, y que deberá someterse a información pública por plazo no inferior a treinta días. Simultáneamente se solicitará informe a la Consejería competente en materia de urbanismo que lo emitirá en un plazo inferior a dos meses, previa valoración de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.
- 3. Las edificaciones que no se ubiquen en ninguno de los asentamientos delimitados por el Plan General de Ordenación Urbanística o, en su defecto, en el documento de Avance aprobado, se identificarán como edificaciones aisladas."

Por otra parte la Consejería de Obras Públicas y Vivienda ha elaborado unas Normativas Directoras, que actualmente están en tramitación, en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012 cuya finalidad principal es establecer criterios que sirvan de referencia a los Ayuntamientos a la hora de identificar y delimitar los asentamientos urbanísticos y los ámbitos del hábitat rural diseminado existentes en el suelo no urbanizable y así determinar qué edificaciones deben considerarse como edificaciones aisladas a los efectos de aplicarles a ellas los distintos regímenes previstos en el citado Decreto.

De acuerdo a todo ello el Ayuntamiento de Mijas acordó la elaboración del Avance de planeamiento necesario para la identificación de los asentamientos y edificaciones aisladas en su término municipal lo que permitirá, una vez aprobado dicho Avance, la aplicación del régimen correspondiente a dichas edificaciones aisladas. Asimismo dicho Avance servirá de orientación para la redacción de la Revisión del PGOU que incorporará al planeamiento urbanístico los asentamientos existentes.

18/12/12 5 500.1a



Con fecha 28 de junio de 2012 el Pleno del Ayuntamiento de Mijas acordó la aprobación inicial del Avance de Planeamiento en el que se identifican los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable del municipio el cual ha sido redactado de acuerdo a lo previsto en el art⁰ 4.2 del Decreto 2/2012, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con fecha 12 de julio de 2012 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga (nº 134) el acuerdo de dicha aprobación inicial y se abre un plazo de 30 días para su información pública presentándose por el registro de entrada del Ayuntamiento un total de 74 alegaciones.

Con fecha 27 de septiembre de 2012 se emite el preceptivo informe por parte de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Málaga en relación con el citado documento de Avance.

De acuerdo a todo ello se ha procedido a informar las alegaciones presentadas y a reconsiderar la identificación y delimitación de los asentamientos identificados inicialmente. A tales efectos se han tenido en cuenta las alegaciones que han sido informadas favorablemente y los criterios establecidos en el citado informe de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Málaga los cuales se analizan en un documento complementario del Avance.

3.- CONTENIDO

Conforme a lo establecido en el Decreto 2/2012 y en las Normativas Directoras, publicadas en el BOJA nº 53 del día 16 de marzo de 2012 para su sometimiento a información pública, el presente Avance consta de la siguiente documentación:

1) Memoria:

18/12/12 6 500.1a



- 1.1. Determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental y del PGOU vigente que afectan al suelo no urbanizable de Mijas
- 1.2. Justificación de los criterios adoptados para la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos y de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado y del cumplimiento de dichos criterios generales en cada uno de los asentamientos delimitados.
- 1.3. Anexo de fichas descriptivas de los ámbitos susceptibles de ser delimitados como asentamientos en las que, a partir del correspondiente trabajo de campo, se han incluido las siguientes especificaciones:
- a) La situación y delimitación de su ámbito territorial.
- b) Breve descripción del proceso de su implantación.
- c) La categoría del suelo no urbanizable donde se sitúa según el planeamiento general vigente.
- d) Las parcelas y las edificaciones existentes, con indicación de sus características básicas.
- e) Las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios con los que están dotados, con indicación de sus características, su estado de conservación y funcionamiento y necesidades.
- f) Los riesgos a los que pueden estar sometidos los terrenos ocupados por el asentamiento.
- g) Las limitaciones derivadas de las legislaciones sectoriales.
- 2) Planos de identificación y delimitación de los asentamientos, a escala mínima 1:5.000, en los que se han incluido los siguientes aspectos:

18/12/12 7 500.1a



2.1. Contenido informativo:

- 2.1.1. La delimitación de los terrenos clasificados por el PGOU vigente como suelo urbano o urbanizable.
- 2.1.2. La delimitación de las diferentes categorías establecidas para el suelo no urbanizable en el PGOU vigente y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental.
- 2.1.3. Otra información de carácter urbanístico, territorial o ambiental disponible que, conforme a lo establecido en el Decreto 2/2012, puede ser determinante para la delimitación de los asentamientos existentes y/o para el proceso de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación de las edificaciones aisladas:
- a) Identificación de las edificaciones existentes según la fotografía aérea del año 2.011.
- b) Sistemas generales previstos por el PGOU vigente.
- c) La delimitación de las actuaciones de alcance territorial previstas en el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental: áreas de oportunidad, parques fluviales e infraestructuras territoriales.
- d) Delimitación de los bienes del patrimonio histórico.
- e) Las zonas con riesgo de inundación acreditadas conforme al Estudio Hidráulico para la Ordenación de las Cuencas de la Costa del Sol Occidental elaborado por la Agencia Andaluza del Agua (2005)

2.2. Contenido sustantivo:

18/12/12 8 500.1a



2.2.1. La delimitación de los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable que cumplen las condiciones establecidas en el art^o 2.2.b) del Decreto 2/2012

2.2.2. La delimitación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado existentes en el suelo no urbanizable que cumplen las condiciones establecidas en el art⁰ 2.2.c) del Decreto 2/2012

3. Delimitación en las ortofotografías de 2.011, a escala 1:5.000, de los asentamientos urbanísticos y de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado existentes.

4. POSIBILIDADES DE REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN EL SUELO NO URBANIZABLE SEGÚN LAS DETERMINACIONES DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

4.1. Antecedentes históricos

Si bien en el medio rural andaluz ha existido históricamente un importante poblamiento disperso vinculado a la explotación agraria, no obstante el proceso de ocupación y transformación del suelo no urbanizable que se ha producido en las últimas décadas en muchos municipios andaluces podría enmarcarse, desde una conceptualización estrictamente teórica, en lo que la literatura científica internacional ha denominado como la "contraurbanización", que viene a denominar los procesos de "urbanización" del campo que, desde hace décadas, vienen produciéndose en los países con economías desarrolladas en las que a un proceso de despoblamiento rural les ha sucedido un proceso de repoblación rural y cuya explicación, para algunos autores, debe buscarse en los

18/12/12 9 500.1a



factores que influyen en las decisiones individuales de las poblaciones urbanas, principalmente referidas al atractivo de algunas zonas rurales, al clima o a la existencia de amplios espacios naturales, en contraste con las ciudades con elevados índices de contaminación atmosférica, de ruidos y con mayor densidad de población. Este concepto se encuentra también íntimamente relacionado con el concepto de ciudad desconcentrada que se opone al tradicional de la ciudad compacta bien delimitada en el espacio, que era propio de las sociedades industriales y que consiste en la diferenciación de dos partes, una concentrada y con construcción compacta y otra dispersa y abierta.

En nuestro país estos procesos se han producido lentamente y sin generar, salvo excepciones puntuales, grandes traumas sobre el medio rural hasta que el desarrollo económico de los años 60 y 70 ocasionó que este proceso adoptase una mayor intensidad У capacidad agresiva fundamentalmente a dos fenómenos: por una parte la utilización del suelo rústico como una alternativa "barata" al suelo urbano o urbanizable para absorber las demandas residenciales menos solventes, lo que ocasionó la ocupación del campo por actuaciones dispersas de viviendas, o de actividades industriales o terciarias en los emplazamientos territoriales con mejor accesibilidad y, por otra parte, la utilización impropia del medio rural como "trastero" o "vertedero" de la ciudad para localizar en él las actividades no deseadas o deseables del medio urbano, sin ningún proceso de regulación ni utilización de técnicas de identificación de emplazamientos adecuados y medidas de corrección en su caso.

La situación alcanzada ya en los años setenta y primeros ochenta era de tal magnitud que provocó la preocupación de las Administraciones competentes en materia de urbanismo generándose a partir de entonces un intenso debate en torno a la problemática del "rústico" que derivó, por una parte, en la modificación en 1995 del Código Penal para considerar como "delito urbanístico" el llevar a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable y en la intensificación de la adopción de medidas en materia de disciplina urbanística y, por otra, en la formulación de normativas autonómicas



que paulatinamente, en un proceso que aún hoy continúa, han ido incorporando determinaciones para regular expresamente los procesos de ocupación edificatoria del suelo no urbanizable tal como se verá más adelante.

En todo caso sorprende que, a pesar de la trascendencia que habían adquirido estos procesos de ocupación del suelo no urbanizable, la regulación legal de la intervención en esta clase de suelo se haya caracterizado durante mucho tiempo por el carácter residual que se le ha otorgado y por la parquedad de sus previsiones.

4.1.1. Regulación del suelo no urbanizable en la legislación urbanística estatal

Para comprender la situación actual del suelo no urbanizable conviene recordar, previamente, cuál ha sido la evolución histórica que ha tenido la regulación de este suelo en dicha legislación la cual ha contribuido a agravar los procesos de ocupación de dicho suelo porque, como ahora se expondrá, es la propia legislación la que ha posibilitado y potenciado, con su ambigüedad y con su parquedad de previsiones, la implantación de multitud de usos en el medio rural, especialmente viviendas, generando, con ello, además, una concienciación colectiva de que construir en este suelo es algo absolutamente normal a pesar de conceptuarse, paradójicamente, como "suelo no urbanizable".

Así debemos referirnos en primer lugar a la Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana ya que debemos considerar la misma como la primera que reguló un tratamiento específico del suelo no urbanizable al que denominó, entonces, como suelo rústico, utilizando así un concepto positivo que no ha vuelto a utilizarse después, excepto en alguna legislación autonómica.



No obstante, a pesar de este concepto positivo, la regulación prevista en esta Ley resultó ser muy negativa para el suelo rústico ya que le otorgó, con carácter general, un índice de edificabilidad de 1m³t/5m²s y la posibilidad de dividir el suelo por encima de las dimensiones resultantes de las unidades mínimas de cultivo lo que fue interpretado por algunos como un incuestionable derecho a edificar que fue reconocido incluso en algunas sentencias del Tribunal Supremo. Así, al amparo de ello, se parcelaron y edificaron fincas constituyendo verdaderas urbanizaciones en el suelo rústico.

A ello hay que unir la construcción de urbanizaciones turísticas no contempladas en el planeamiento urbanístico por la aplicación sectorial al suelo rústico de la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional lo cual convirtió lo que debía ser una planificación sectorial en una planificación territorial. La consecuencia de todo ello fue una urbanización indiscriminada, fragmentada y anárquica del suelo rústico.

Posteriormente, en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido, el suelo rústico pasa ya a tener un concepto negativo que perdura hasta la actualidad denominándose suelo no urbanizable aunque, al menos, se elimina el índice de edificabilidad previsto en la ley anterior.

En esta ley no se establece un régimen propio del suelo no urbanizable sino que éste se remite al régimen establecido para el suelo urbanizable no programado por lo que se le otorga un carácter residual que se advierte además en la parquedad de medidas previstas, tanto en la ley como en los reglamentos que la desarrollan. Básicamente el régimen jurídico previsto consiste en establecer las siguientes limitaciones:

 Deberán respetarse las incompatibilidades de usos señaladas en el Plan General.



No podrán realizarse otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los Planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. No obstante, siguiendo un procedimiento especial (artº 43.3 de la ley) podrán autorizarse edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural y edificios destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población.

Con estas determinaciones quedaba establecida una regulación del suelo no urbanizable insuficiente y ambigua, que durante décadas ha sido la referencia para construir en esta clase de suelo. Así, como la Ley no definía el concepto de "núcleo de población" ni el de "edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social" fueron los planes generales de ordenación urbana los que, en función de las características de cada municipio o, simplemente, en función de la demanda social del momento, establecieron las condiciones de implantación de las viviendas y del resto de edificaciones derivando en muchos casos en regulaciones muy arbitrarias que fueron entendidas por los ciudadanos como todo un derecho a edificar en el suelo no urbanizable siempre que se dispusiese de una superficie mínima que en muchos municipios llegó a identificarse con la unidad mínima de cultivo (en la provincia de Málaga 2.500-3000 m² en regadío y 25.000-30.000 m² en secano).

En la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se mantendrán también la denominación de suelo no urbanizable y el carácter residual de su régimen jurídico. En estos textos legislativos no se aporta nada relevante con respecto al régimen del suelo no urbanizable si bien se establece un régimen jurídico propio.



Por su parte la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones pretendió, mediante la modificación que introdujo el RDL 4/2000, de 23 de junio, limitar las posibilidades de clasificación del suelo no urbanizable en beneficio del suelo urbanizable. Así el artº 9 de la Ley 6/1998, que definía el suelo no urbanizable, se modificó en el siguiente sentido:

- Redacción otorgada por el RDL Decreto 4/2000:

"Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

- 1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- 2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales".

En la redacción original del precepto se contenía un último inciso en el apartado 2 del siguiente tenor: "así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano".

Posteriormente, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que matizó la interpretación del concepto, se modificó el mismo en la Ley 10/2003, de 20 de mayo, quedando con la siguiente redacción:



"Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

- 1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- 2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística."

En todo caso dicha Ley no aportó ninguna determinación novedosa respecto a las posibilidades de construcción que ya habían establecido las leyes anteriores para el suelo no urbanizable. Así lo único que regula esta Ley es lo siguiente:

"1. Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.



- 2. Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público.
- 3. En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza".

Finalmente la actual legislación estatal en materia de suelo (RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) no establece una clasificación del mismo sino que define dos situaciones básicas en las que se puede encontrar el suelo: suelo rural y suelo urbanizado.

De acuerdo a dichas definiciones el suelo no urbanizable se encontraría en la situación básica de suelo rural para el que se establecen las siguientes determinaciones:

"1. Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

2. Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una



actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística".

Tal como puede observarse la actual legislación tampoco ha hecho ninguna aportación novedosa en cuanto a la regulación del suelo no urbanizable.

Como conclusión de lo expuesto hay que señalar que en la legislación urbanística estatal que ha ido formulándose históricamente en nuestro país se ha previsto para el suelo no urbanizable un concepto negativo y un régimen de carácter residual y ambiguo que actualmente resultan impropios e insuficientes para regular urbanísticamente un medio rural que presenta un carácter complejo, en el que los usos productivos primarios (agrícolas, ganaderos, etc.), aun siendo generalmente predominantes, se mezclan o coexisten con usos turísticos, recreativos, residenciales, terciarios, industriales, etc. que se han ido implantando paulatinamente en él y cuya demanda sigue siendo hoy día muy importante.

Ello obliga a realizar un esfuerzo para canalizar dicha demanda de forma ordenada porque prohibir el uso de vivienda no vinculada a usos agrarios como se ha hecho en algunas legislaciones autonómicas, e incluso tipificar penalmente de modo expreso como "delito urbanístico" el llevar a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable, como se hizo con la reforma del Código Penal de 1995, no ha servido para paralizar estos procesos, cuestión ésta que también merece otra reflexión puesto que el ciudadano no puede entender que, dependiendo de una u otra Comunidad Autónoma, una edificación pueda resultar autorizable o no conforme a su correspondiente legislación y, en función de ello, pueda considerarse o no como delito urbanístico.

Por otra parte también sorprende que a pesar de que los procesos de ocupación y transformación del suelo no urbanizable sigan teniendo actualmente gran relevancia la actual legislación estatal no haya previsto ninguna determinación dirigida al tratamiento de los asentamientos existentes



en el suelo no urbanizable y, especialmente, para regular los núcleos rurales legalmente asentados en el medio rural que, por sus especiales características, no reúnan condiciones para ser considerados como suelo urbanizado.

4.1.2. Propuestas de regulación de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable según la legislación autonómica

Las deficiencias que se han puesto de manifiesto al referirnos a la legislación estatal pueden ser aplicadas en general a la legislación autonómica. No obstante en los últimos años han ido surgiendo iniciativas legislativas autonómicas con el objetivo de regular los procesos de ocupación del suelo no urbanizable de forma expresa. El análisis de estas regulaciones viene a demostrar que existen en la legislación autonómica distintas formas de afrontar el tratamiento de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable que van desde su regulación como suelo no urbanizable hasta su regulación como suelo urbano aunque en todos los casos se advierte la necesidad de establecer condiciones excepcionales dentro de dichas clases de suelo, evidenciándose la dificultad de encajar este tipo de asentamientos en las tres clases de suelo tradicionales, y quizás ya obsoletas, que son la de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

Dichas regulaciones tienen un gran valor puesto que nos demuestran que son posibles otros tratamientos para estos procesos, más simples y ágiles en algunos casos que los propuestos en el Decreto 2/2012 de Andalucía. Además nos enseñan que debemos tratar con una cierta perspectiva el problema del tratamiento de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable porque sólo de esta manera podremos proponer algunas medidas eficaces que los organismos competentes tendrán que valorar con la necesaria flexibilidad que requiere el tratamiento de estos procesos urbanísticos tan complejos si queremos conseguir, entre todos, que se minimicen sus impactos territoriales porque, sin deslegitimar la necesaria y obligada acción disciplinaria, éste debería ser el objetivo principal. A tales efectos y a modo de ejemplo se



analizan a continuación algunas de dichas regulaciones con el objetivo final de justificar los criterios adoptados en este trabajo para identificar y delimitar los asentamientos existentes.

A) <u>La Ley 9/1985</u>, <u>de 4 de diciembre</u>, <u>especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid (prorrogada por la Ley 3/1987</u>, de 18 de diciembre)

El interés de esta Ley reside en que fue formulada expresamente para poder establecer con carácter excepcional y de forma coyuntural una serie de medidas destinadas a la regularización urbanística de un determinado número de urbanizaciones ilegales previamente catalogadas que, con la aplicación de la legislación vigente, no era posible regularizar.

Esta regularización urbanística de determinadas actuaciones catalogadas que, por sus circunstancias urbanísticas o por las características medioambientales, agropecuarias y paisajísticas de la zona, pudieran ser objeto de un tratamiento urbanístico diferente del que resultaba del planeamiento en vigor hasta la fecha, permitía su posible inclusión en una ordenación surgida de premisas, asimismo, diferentes. Ello sería únicamente posible cuando la incidencia de todas aquellas circunstancias y características permitiera e hiciera recomendable la reconsideración urbanística del planeamiento vigente, y podría afectar a aquellas "urbanizaciones" que, básicamente, reunieran los siguientes caracteres:

- Suelos carentes de valor ecológico, paisajístico o productivo significados.
- Actuaciones que gocen de una localización y unos accesos que permitan su incorporación al sistema urbanístico en particular: viario, servicios y consolidación y calidad de la vivienda.
- Viabilidad económica de la reconducción urbanística de las actuaciones, en cuanto a las inversiones que deban realizarse y a la disponibilidad de los agentes llamados a efectuarlas.



Esta regularización podría llevarse a cabo a través de los mecanismos ya previstos en el ordenamiento vigente, mediante la aplicación del régimen urbanístico propio de la clase de suelo a la que se incorpora la actuación de que se trate, afectando total o parcialmente al ámbito de la actuación catalogada. No obstante, la mayor parte de los supuestos susceptibles de regularización difícilmente podrían tener cabida dentro de los mecanismos y condiciones propios del suelo urbano y del suelo urbanizable, dado que los asentamientos se configuran técnicamente como "núcleos de población en suelo no urbanizable", objeto de expresa prohibición en varias disposiciones legales.

Por ello la regularización urbanística de semejantes actuaciones requería una expresa habilitación legal que se instrumenta a través de Planes de Ordenación específicos que, con sujeción a una normativa urbanística especial, podían incluir determinaciones particularmente vinculadas a las características del ámbito y diferentes en la mayor parte de las ocasiones, y en cuanto a cesiones, edificabilidad, usos, niveles y tipo de infraestructuras y muchos otros aspectos, de las del suelo con vocación urbana, aunque necesarias y suficientes para garantizar adecuada y dignamente los usos residenciales y agropecuarios previstos.

B) <u>Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, del Suelo No Urbanizable</u>

Esta Ley incorpora en su Disposición Transitoria Cuarta una regulación para minimizar el impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en suelo no urbanizable que, en la práctica, supone la regularización de los mismos dotándolos de los servicios necesarios en su caso y manteniendo su clasificación como suelo no urbanizable lo cual supone un tratamiento simple, ágil y que pone el énfasis en el objetivo que debiera ser prioritario en estos ámbitos, la minimización del impacto territorial generado, frente a otras propuestas que fuerzan una reclasificación del suelo no urbanizable como



suelo urbano o urbanizable que conllevan un mayor impacto territorial que el ya producido. Dicha Disposición establece textualmente lo siguiente:

- "1. En suelo no urbanizable, se consideran núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial los formados por un conjunto de más de diez viviendas existentes dentro de un círculo de cien metros de radio, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación.
- 2. Los ayuntamientos tramitarán expedientes de identificación de los núcleos de viviendas consolidados que tuvieran este carácter con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en sus respectivos términos municipales con el fin de minimizar su impacto territorial. El expediente se tramitará por el procedimiento general con aprobación definitiva autonómica previsto en la legislación urbanística, correspondiendo al conseller competente en materia ordenación del territorio y urbanismo su aprobación definitiva. El expediente comprenderá los siguientes documentos técnicos:
- a) Memoria descriptiva de la situación actual y justificativa de la propuesta, en la que se describirán las circunstancias de implantación de cada núcleo de viviendas, se identificarán las parcelas catastrales que lo integran, se relacionarán las construcciones y usos existentes y las características de los servicios de que estén dotadas. Se añadirá un anexo con la relación de los propietarios afectados.
- b) Planos de estado actual de parcelación, grado de urbanización, grado de edificación, relación con los núcleos urbanos, actividades calificadas y con la red primaria de infraestructuras y servicios existentes.
- c) Plano de ordenación que efectúe una delimitación del perímetro del núcleo de viviendas consolidado, incluyendo los terrenos inedificables estrictamente necesarios para ultimar la trama del borde y los precisos



para implantar las dotaciones públicas que se consideren adecuadas para el bienestar de la población y la protección de la calidad del medio ambiente.

- d) Estudio económico de la inversión, propuesta de infraestructuras, otros costos de regularización previstos y plazo de ejecución de las obras.
- e) En su caso, convenio urbanístico que regule las relaciones entre los propietarios y la administración actuante.
- 3. En el caso de que resulte la existencia de actividades calificadas a distancias inferiores del núcleo de viviendas de las previstas por la normativa específica que le sea de aplicación, se requerirá informe de las consellerias competentes en materia de industria y territorio.
- 4. La minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en el suelo no urbanizable, exigirá, en todo caso, la implantación de las infraestructuras y servicios públicos que garanticen la mínima afección al medio ambiente. En particular, el alcantarillado o sistema de depuración de vertidos de toda índole y la recogida regular de residuos sólidos, así como la adecuada conexión del núcleo de viviendas con la red viaria.
- 5. Los costes derivados de la minimización del impacto territorial habrán de ser asumidos por los propietarios afectados.
- 6. En todo caso, la homologación o revisión del planeamiento general municipal deberá incluir la documentación prevista para minimizar el impacto territorial generado por los núcleos de viviendas objeto de esta disposición legal y la previsión de medidas que faciliten llevarla a cabo. Todo ello sin perjuicio de que el Municipio pueda clasificar el suelo afectado como urbanizable y desarrollarlo de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística."



C) <u>Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del</u> <u>Medio Rural de Galicia</u>

El interés que tiene esta Ley a efectos de lo que venimos exponiendo radica en su exhaustivo y positivo tratamiento del suelo rústico, que es como acertadamente denomina al suelo no urbanizable, y en haber considerado los "núcleos rurales", otra vez acertadamente, como una clasificación de suelo específica, distinta de la de suelo no urbanizable, lo cual permite un tratamiento de los asentamientos tradicionales con determinaciones e instrumentos específicos, adecuados a sus peculiares características, que no se ven condicionados por las limitaciones inherentes a la clase de suelo no urbanizable.

D) <u>Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de</u> Urbanismo de Castilla y León

Este Decreto, modificado posteriormente por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, desarrolla la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castillo y León, que fue modificada también por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

Cabe destacar de esta legislación la acertada denominación del suelo no urbanizable como suelo rústico y la inclusión en el mismo de las categorías de suelo rústico de asentamiento tradicional y de suelo rústico de asentamiento irregular. También destaca que, dentro de la categoría de suelo rústico de asentamiento tradicional, se incluyan, entre otras, las zonas en las que se constate la existencia histórica de poblamiento disperso, lo cual fue establecido en el Decreto 22/2004, ampliando así el concepto establecido anteriormente en la Ley 5/1999. Asimismo cabe destacar que se permiten en el suelo rústico, entre otras, las construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que cuenten con acceso y servicios exclusivos y que no formen un nuevo núcleo de población, es decir, que no se requiere vinculación alguna de la vivienda a usos



agrarios, lo cual tampoco se exige en otras legislaciones autonómicas analizadas y que facilita, sin duda, los procedimientos de regularización de los asentamientos diseminados existentes.

Según el Decreto en el suelo rústico de asentamiento tradicional pueden incluirse los terrenos que se estime necesario proteger para preservar las formas tradicionales de ocupación humana del territorio que no se emplacen en suelo urbano, entendiendo incluidas las siguientes:

- "a) Los elementos de arquitectura tradicional propios del suelo rústico, tales como aceñas, apriscos, batanes, bodegas, brañas, cabañas, casas de teito, casetas de era, de pozo y de viña, chozos, cortines, esquileos, fuentes, guardaviñas, hórreos, invernales, majadas, molinos, palomares, paneras, refugios, tenadas y otros análogos, tanto aislados como agrupados.
- b) Las alquerías y otros núcleos situados en el interior de dehesas, conjuntos monásticos desafectados y otras grandes explotaciones agropecuarias.
- c) Los núcleos vinculados al servicio de las cañadas reales y demás vías pecuarias.
- d) Las zonas en las que se constate la existencia histórica de poblamiento disperso.
- e) Los núcleos de población abandonados, deshabitados o sin población permanente."

Por otra parte en el suelo rústico de asentamiento irregular pueden incluirse los terrenos que hayan sido objeto de parcelación urbanística u ocupación por la edificación mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento lo que permite, como en el caso de la Ley 10/2004, de 9 de



diciembre, de la Generalitat Valenciana, la regulación de los asentamientos irregulares manteniendo su clasificación como suelo no urbanizable.

De acuerdo a estas determinaciones se ha posibilitado de forma pacífica que muchos municipios delimiten como suelo rústico de asentamiento tradicional o como suelo rústico de asentamiento irregular los asentamientos existentes en el medio rural llegando incluso a establecerse unas condiciones de edificación idénticas para ambos casos y que permiten no sólo el mantenimiento de las edificaciones ya existentes sino también la construcción de nuevas edificaciones. Como ejemplos de ello transcribimos las condiciones de edificación establecidas para estos asentamientos respecto a los usos de vivienda unifamiliar y hostelería en el PGOU de Béjar (Salamanca), que actualmente está en tramitación, y la regulación que se establece para estos asentamientos en la Revisión de las Normas Subsidiarias Municipales vigentes de Calvarrasa de Abajo (Salamanca):

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE BÉJAR:

"ARTÍCULO 217.- CONDICIONES DE EDIFICACIÓN EN SUELO RÚSTICO DE ASENTAMIENTO TRADICIONAL Y DE SUELO RÚSTICO DE ASENTAMIENTO IRREGULAR

- "
- 4. VIVIENDA UNIFAMILIAR Y HOSTELERÍA.
- a) Índice de edificabilidad: 0,05 m²/m².
- b) Altura máxima: 2 plantas (B+1) y 7,00 m a cornisa. No se permite el bajocubierta.
- c) Parcela mínima:
- i. Para SRAI (Suelo Rústico de Asentamiento Irregular): la catastral ó 2.500 m² a efectos de segregación.
- ii. Para SRAT (Suelo Rústico de Asentamiento Tradicional): la catastral ó1.500m² a efectos de segregación.



d) Retranqueo mínimo a linderos: 3,50 m."

REVISIÓN DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS MUNICIPALES DE CALVARRASA DE ABAJO

"8.4.4. Suelo Rústico Común de Asentamiento Irregular SRCAI.

Además, dentro del Suelo Rústico Común, se han considerado un conjunto de sectores denominados como Suelo Rústico Común de Asentamiento Irregular, SRCAI, correspondiéndose con los terrenos de los sectores clasificados como Suelo Urbanizable en las NSM que se revisan, no desarrollados urbanísticamente, que presentan actuaciones edificatorias irregulares, y aquellos otros de Suelo Rústico que manifiestan igualmente la presencia de construcciones al margen de la legislación vigente, para regularizarse mediante Planes Especiales.

En las presentes normas se le ha dado un tratamiento diferente, a unos y otros, según la situación de procedencia anteriormente mencionada.

En el caso de los sectores procedentes de suelo rústico según las NSM que se revisan, en éstos no se permite la construcción de nueva vivienda alguna. Estos sectores, para su desarrollo, requerirán la tramitación y aprobación de Planes Especiales específicos, que tendrán que atenerse a las condiciones establecidas en las FICHAS REGULADORAS que se adjuntan a continuación para cada uno de ellos. En todo caso será de aplicación lo establecido para el Suelo Urbanizable en el artículo 7.1.2. "Dotaciones Urbanísticas Públicas de interés general y Sistemas Locales de Conexión", con la correspondiente adecuación a la naturaleza propia del suelo rústico considerado."



SUELO RÚSTICO COMÚN DE ASENTAMIENTO IRREGULAR

SRCAI-2

DATOS GENERALES

CLASE DE SUELO RÚSTICO COMÚN DE ASENTAMIENTO IRREGULAR

SUPERFICIE 19.208 M2

USOS PERMITIDOS Usos no constructivos, propios del Suelo Rústico Común o vinculados a los usos ordinarios del mismo. Obras públicas e infraestructuras.

USOS AUTORIZABLES Construcciones vinculadas a actividades agrarias. Reformas,

ampliaciones y rehabilitación de usos existentes. Vivienda unifamiliar de nueva planta (salvo en el nivel de

USOS PROHIBIDOS

Vivienda unifamiliar de nueva planta (salvo en el nivel de regularización), los equipamientos públicos y colectivos, entre otros.

TIPOLOGÍA EDIFICATORIA

ALTURA / Nº PLANTAS

PARCELA MÍNIMA

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

SISTEMA INDICATIVO DE GESTIÓN

VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA

7,00 m. / 2PLANTAS

A determinar en Plan Especial

PLAN ESPECIAL

COMPENSACIÓN

LÍMITES:

Norte Desagüe D-XXII-2. Sector SUR-11
Sur Parcela 766 del polígono 507. Sector SUR-10

Este Camino agrícola. Sectores SUR-3, SUR-4 y SUR-1 l

Oeste Parcelas 762, 763, y 764 del polígono 507. Sector SUR-10

CONDICIONES ESPECIALES

 Se dejarán previstos elementos de comunicación que garanticen la continuidad con el Suelo Urbanizable adyacente, adicionalmente a los definidos en el plano P-06 de Esquema Director de Infraestructuras de Comunicación Terrestre.

Ficha Reguladora de un Suelo Rústico Común de Asentamiento Irregular de la Revisión de las Normas Subsidiarias Municipales de Calvarrasa de Abajo (Salamanca)

E) <u>Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia</u>

En este Decreto se ha optado por considerar las agrupaciones de viviendas existentes en el medio rural como categorías especiales del suelo urbano con una regulación específica. En concreto el Decreto establece lo siguiente:

"

4. Tendrán la consideración de suelo urbano de núcleo rural los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, por

[&]quot; Artículo 63. Categorías del suelo urbano.



existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario.

5. Tendrán la consideración de suelo urbano especial los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional."

F) Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, y por la Ley 9/2011, de 29 de marzo)

Cabe destacar de esta Ley, a los efectos que ahora nos interesan, su Disposición Adicional Quinta, añadida por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, en la que se establecen las condiciones para la regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales optando, en este caso, por su consideración como suelo urbano o como suelo urbanizable. Dicha Disposición dice lo siguiente:

"DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA. Regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales.

El planeamiento general municipal podrá regularizar la situación de las actuaciones urbanizadoras clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable en contradicción o al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición adicional, con sujeción a las siguientes reglas:

1. Con carácter previo a la regularización, el Municipio deberá obtener de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística declaración de viabilidad de la actuación basada en criterios de sostenibilidad y de ordenación territorial.



Para la obtención de la declaración a que se refiere el párrafo anterior, el Municipio deberá aportar, como mínimo, una memoria descriptiva y justificativa de la actuación, incluidos sus aspectos económico-financieros, planos de información y ordenación, y los informes sectoriales siguientes:

- a) El referido a la compatibilidad ambiental de la actuación, emitido por la Consejería con competencias en materia de medio ambiente.
- b) El referido al cambio de destino del suelo afectado, emitido por la Consejería con competencias en materia de agricultura.
- c) El referido a las infraestructuras, servicios y dotaciones públicas que requiera la implantación de la actuación, emitido por el propio Municipio.
- 2. La reclasificación de las superficies transformadas por las actuaciones a suelo urbanizable o urbano no consolidado, según proceda en función del grado de urbanización y edificación alcanzado, con sometimiento de las mismas al correspondiente régimen urbanístico del suelo e imposición de la ejecución de las obras oportunas.
- 3. La observancia en la ordenación de las superficies de que se trata de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 80, salvo que el grado de consolidación por la edificación alcanzado haga dicho cumplimiento imposible o muy difícil, circunstancia que deberá acreditarse de forma suficiente y rigurosa. En este último supuesto, la entrega de suelo correspondiente a las dotaciones públicas y reservas de suelo preceptivas podrá sustituirse por el pago de su valor en metálico, según los criterios de valoración legalmente establecidos. Los Ayuntamientos estarán obligados a destinar los fondos así obtenidos a la adquisición del suelo preciso para las dotaciones públicas necesarias, pudiendo ubicarse fuera del ámbito de actuación.



- 4. La regularización no podrá implicar o tener por consecuencia, en ningún caso, la exención total o parcial de los propietarios de las superficies objeto de aquélla de deber o carga legales algunos según la clasificación de que sean objeto los terrenos, así como tampoco del deber de obtener licencia municipal para la legalización de las edificaciones ya construidas al tiempo de la regularización.
- 5. Para el mantenimiento de la urbanización y restantes dotaciones públicas de las actuaciones objeto de regularización, deberá constituirse en todos los casos, una vez ejecutadas las obras derivadas de dicha regularización, la pertinente entidad urbanística de conservación, que integrará con carácter forzoso a todos los propietarios afectados. Los Ayuntamientos no podrán asumir su mantenimiento sino tras haber transcurridos diez años desde la constitución de las correspondientes entidades urbanísticas de conservación."

4.1.3. El debate de los años 90 respecto a las posibilidades de actuación sobre las parcelaciones ilegales en el suelo no urbanizable

A efectos de tener una visión más completa de todos los aspectos que inciden en el posible tratamiento de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable hemos considerado oportuno hacer también una mínima referencia al intenso debate que en los años 90 se originó respecto a las posibilidades de actuación sobre los asentamientos ilegales existentes en el suelo no urbanizable.

No obstante, como este Avance no es el documento adecuado para poder extendernos sobre tal cuestión, sólo vamos a extraer algunas opiniones que nos parecen de gran interés a efectos de tener una visión amplia del problema y que fueron expuestas en las I y II Jornadas sobre la disciplina urbanística, el suelo no urbanizable y las parcelaciones ilegales que se celebraron en Zaragoza del 26 al 29 de abril de 1994 y del 16 al 28 de octubre de 1996 y



cuyos resultados se recogen en un documento titulado "La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelaciones ilegales y el nuevo Código Penal" el cual fue publicado en 1997 por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Aragón.

En dicho documento se hace una importante reflexión sobre las experiencias que en materia de disciplina urbanística se llevaron a cabo en distintas Comunidades Autónomas en unos años en los que los procesos de ocupación y transformación del suelo no urbanizable fueron muy intensos. Asimismo se aborda el análisis de la legislación urbanística vigente entonces y las posibilidades de tratamiento de las parcelaciones ilegales desde el planeamiento y la gestión.

Entre otras, nos ha parecido muy ilustrativa la exposición de Manuel Herce Vallejo que en aquellos momentos era profesor de urbanismo en la Escuela de Ingenieros de Caminos de Barcelona y asesor municipal de Barcelona, Cartagena de Indias, Río de Janeiro y Santiago de Chile. Asimismo, con anterioridad, había sido jefe de servicio de cooperación municipal de la Generalitat de Cataluña y director de urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona y acumulaba una larga experiencia en la investigación y tratamiento de los procesos y mecanismos que funcionan en el ámbito de las parcelaciones clandestinas del suelo no urbanizable.

Pues bien, haciendo una reflexión global de todas las experiencias propias y ajenas, decía el profesor Manuel Herce Vallejo lo siguiente:

"Nuestra legislación urbanística tiene un enfoque sobre el suelo no urbanizable que podemos tildar de espejo negativo del suelo urbano... Por eso, toda la obsesión de la Ley trata de impedir la transformación del destino del suelo rústico y las actividades que de alguna manera puedan atentar contra la protección de ese suelo. Y limita los usos a usos agrícolas, forestales, pecuarios, a las instalaciones de obras públicas, a las cosas de interés, de utilidad pública e interés social que tienen que



ser ubicadas en suelo rural, o a la vivienda unifamiliar discrecionalmente aceptada por la comisión de urbanismo cuando no haya peligro de creación de núcleos de población...

He de decirles que por eso mismo, por la misma misión urbanística y por la misma visión negativa del suelo rústico en lo que sencillamente lo que hay que impedir es la formación de núcleos de población ante el miedo evidente de su transformación clandestina o no legal en suelo urbano, se recurre normalmente en las normativas a definir el suelo rústico mediante tamaños mínimos de parcela, referencias a las unidades de cultivo, distancias entre caminos y edificaciones —que en el fondo quiere decir control de densidad-, tamaño de las viviendas; en una búsqueda que es más curiosa; primero, con parámetros claramente extraídos de la conformación del suelo urbano: tamaño de parcelas, índice de edificación, distancia de lindes, densidad; y, segundo, además, propiciando indirectamente, sin darse cuenta, una dispersión de la edificación en el suelo no urbano a través de esos parámetros: distancias, densidades, tamaños de parcela, etc.

Éste es el tipo de bagaje con el que la ley enfrenta el fenómeno de la parcelación clandestina, bajo las condiciones... de lo poco que tiene que ver la parcelación rural clandestina o ilegal con la parcelación urbana, es con ese tipo de bagaje con el que se intenta reconducir los fenómenos, para evitar precisamente que se escapen de la disciplina urbanística. Es como una especie de círculo vicioso un poco absurdo; es decir, un fenómeno que no tiene nada que ver con el fenómeno de producción urbana ha de ser regulado bajo condiciones de transformación urbana en los planes generales, porque así se evita no el fenómeno sino que el fenómeno sea ilegal;

...

La situación es bastante dura y todo esto contemplado bajo la perspectiva de unos técnicos y unos políticos, cansados y agotados en una disciplina urbanística, importante porque les legitima, importante porque ha parado



algunas partes del fenómeno, pero que es como aquella especie de flanes de goma con los que juegan los niños, cuando uno aprieta, estallan en multitud de pequeños flanes por alrededor; es decir, no ha acabado de controlar el flan principal y le están creciendo por todos los alrededores, precisamente por la propia presión.

. . .

Con esa sensación era con la que pretendíamos reconvertir este tipo de fenómenos para ver como se podían contemplar en la normativa urbanística, y no ponernos en situaciones absurdas de "todo está prohibido", y como todo está prohibido no dejamos hacer, porque, repito, se nos escapaban, salían de los sitios donde no pensábamos.

. . .

Las experiencias que les planteo son unas experiencias que se ensayaron en el Plan de Murcia que hizo Rivas Piera a primeros de los ochenta, en el Plan de Elche que hicimos Bravo y yo también a primeros de los ochenta, en las directrices de ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid que son del año 1984...; en aquella época precisamente porque todos veníamos del mismo caldo de cultivo y del mismo intento de implantación de disciplina-, todo tipo de reflexión era sobre cómo reconducir a planeamiento fenómenos que no son propiamente urbanos para que haya unas reglas del juego determinadas.

. . .

En el Plan de Elche optamos... por una clasificación en las que unas (parcelaciones) eran reconducibles hacia el planeamiento, tarde o temprano serían suelo urbano con los mecanismos diferentes; otras se entendían que eran claramente transitorias, no tenían por qué constituir suelo urbano nunca, pero como tampoco molestaban se les dejaban seguir como estaban, mejoradas; y otras, selectivamente, debían ser intervenidas para su erradicación, precisamente porque creaban problemas ecológicos importante sobre zonas forestales, sobre zonas regables, sobre zonas de playa.



Me quiero referir a las de en medio, a éstas que no se quería que fueran urbanas pero que no estaba claro lo que se podía hacer de ellas...

. . .

El problema era este tipo de parcelaciones: en el caso de Elche, treinta: en el caso de Murcia veintitantas, es decir, distintos municipios de parcelaciones rurales -porque estaban en el medio rural- en las que se pretendía saber, previamente a su aplicación en el planeamiento, lo que se quería de ellas, lo que se quería hacer sobre ellas.

Evidentemente, no se quería de ellas que se convirtieran en suelo urbano; porque la paradoja tiene también un tamaño que ha de ser pensado con serenidad: si están molestando en el suelo agrícola tal y como están, con edificación deficiente, caminos de tierra y la mitad medio plantado de coles –que para mayor inri como están mal regadas con aguas fecales, son las más grandes de todas-, así molestan en el suelo agrícola, pero más molesta si aquello se convierte en asfalto, farolas, cloacas, casas, torres, y desaparecen esas pocas coles contaminadas; es decir más molesta desde el punto de vista de la intrusión en el suelo agrario.

Estas parcelaciones fueron denominadas "parcelaciones rurales en suelo no urbanizable" lo que suponía un alambicado juego de palabras que implicaba decir que aquello no era núcleo de población y así el concepto no chocase con el planteamiento de la ley. No obstante dicha propuesta no fue aprobada por la Administración competente que optó por calificar estas parcelaciones como suelo urbanizable no programado lo que significaba posponer la resolución del problema para otro momento, obviando la realidad existente. Según la exposición de Manuel Herce eso ya era "absolutamente de risa porque el suelo urbanizable no programado... está pensado para actuaciones concertadas, de concertación con promotores importantes en los que se fijan concursos...".

También queremos hacer mención a algunas de las opiniones del sociólogo Mario Gaviria Labarta que fueron recogidas en las citadas Actas y en las que,



en resumen, considera que el problema de la edificación ilegal en el campo deriva de una Ley del Suelo muy estricta que no se ha adaptado a la evolución de la sociedad:

"Voy a centrarme sobre todo en el huerto, del huerto derivaré un poco a lo que suele derivar el huerto, hacia un proceso más complejo, pero en cierto modo yo diría que la tesis central mía sería: el huerto ilegal es un producto de la Ley del Suelo que le da la espalda al mercado, que no permite ofertar un espacio accesible a buen precio al aire libre, una zona verde privada, o una residencia de verano. En cierto modo, el huerto sería la parte visible de una errónea concepción de la Ley del Suelo que perdura desde el 56 y ha sido materializada en un modelo de ciudad muy estricto asumido por los urbanistas; y que ha asumido hasta tal punto la planificación estricta y la imposición de pautas del urbanista y el planificador al usuario, que han llevado a la aberración de que para poder ser feliz toda tu vida y tener un huerto tienes que se ilegal. Ahí hay algo que no marcha.

La oferta de tipologías de vivienda sería el extremo opuesto a como funcionan las fábricas de automóviles. No hay nada que se acerque más a la comprensión de la estructura social que lo que los fabricantes de coches llaman las 'gamas' del producto.

. .

Luego tienen que hacer mucha publicidad para que además consumas más y tengas pocos años el coche, pero el acto previo de adaptarse al mercado es de una sabiduría sociológica terrible. Todo lo contrario de la Ley del Suelo y de sus consecuencias; no es que los urbanistas sean consecuencia de la Ley, sino lo contrario.

- - -

En fin me refiero a que esa sabiduría sociológica del mercado es lo que no tienen ni tenemos los urbanistas, y desde luego no tiene la Ley del Suelo...

18/12/12 35 500.1a



Es gravísimo lo que estoy diciendo, me han dicho: 'Vas a decir todo lo contrario de lo que queremos, animar a la gente a la disciplina urbanística'. Yo creo que los sistemas policiales y de disciplina nunca son solución, la solución es adaptarse a la evolución de la sociedad, a las necesidades, a las demandas y si no, lo que sucede es que aparece una realidad que va por un lado y una normativa que va por otro, y los conflictos.

. . .

Después de esta andanada un poco fuerte contra la Ley del Suelo y el urbanismo planificado... me centraré ya, no tanto en los chalets sino en el huerto y la caseta (el chalet del pobre) como indicios o indicadores de lo que viene después.

Haré pues una defensa encendida del huerto y la caseta -no necesariamente ilegal- y defenderé de alguna manera que sólo una oferta mercantil variada que se corresponda a la extrema variedad de gamas que hay en la sociedad española podría resolver el problema; si no éste seguirá: por un lado la normativa, por otro la represión y por otro la realidad...

Hemos hecho unas ciudades muy compactas y, en cierto modo, muy interesantes o muy urbanas, y muy animadas. A mí me parece que es un modelo de ciudad que es bueno, es compacto y denso, incluso a la larga, el día que de verdad escasee la energía, son ciudades de consumo energético bajo que funcionarán muy bien.

. . .

A partir de ahí...porque la ciudad compacta permite poco contacto con la naturaleza, o con una vida más gozosa, menos constreñida al piso, aparece la búsqueda de la doble residencia...

Vamos a ver un poco cómo se produciría el acceso al huerto. ¿Qué se podría hacer? ¿Cómo podríamos hacer para que hubiera algo parecido? Y de pronto se descubre que la Ley del Suelo prácticamente lo impide.



. . .

Yo diría que habría que reflexionar, y a mí me gusta ser crítico. Habría que reflexionar en alguna forma de urbanismo 'blando', o de segunda residencia blanda. Los que me conozcáis sabéis que llevo 25 años en la lucha ecologista y, cada vez más, creo, no que los ecologistas van a triunfar, sino que nuestro éxito es que se vayan asumiendo planteamientos...

Yo creo que hoy la tecnología constructiva y de infraestructuras ha evolucionado de tal manera que se podría pensar seriamente en ir a un tipo de urbanismo blando para esta segunda residencia, muy relacionado con el concepto de casa autónoma...

Pero...yo no iría a poner este modelo de urbanismo blando y de casa autónoma en las zonas buenas, sino a vegetar y forestar las zonas malas, los secanos malos y eso convertirlos en paisaje, etc...Tenemos grandes montes, tenemos grandes sitios, buscar algunas fórmulas de suelo público, que lo ofertas a aquellos que estén dispuestos, en una concesión de 40 y 50 años, a plantar árboles, tener una caseta y regarlos...

Por tanto, allí donde haya agua, la energía eléctrica más el tratamiento de residuos en casa autónoma permitiría ir a una dispersión en el espacio de esta especie de chalet del pobre; que no tendría que ser el chalet del pobre sino formas nuevas y creativas de hábitat y eso tendría que ir acompañado, en mi opinión, de un urbanismo muy naturalista: ni asfaltados, ni aceras, ni farolas. Si vas al campo no vas a tener farolas, asfaltado y aceras, es otra cosa. Lo que pasa es que cuesta entenderlo y costaría imaginarlo, entre otras cosas porque la Ley del Suelo no permite una urbanización que no sea urbanizada, es decir, con hormigón."



4.2. Las determinaciones de la legislación andaluza vigente: la LOUA y el Decreto 2/2012, de 10 de enero

La LOUA es heredera directa de la legislación urbanística estatal y, por ello, no aporta ninguna medida encaminada a una regulación en positivo del suelo no urbanizable y, menos aún, de los asentamientos existentes en el mismo.

En este sentido resulta significativa la escasa atención que se presta en la Exposición de Motivos de la Ley para explicar sus objetivos y contenidos respecto a la regulación del suelo no urbanizable en contraposición con lo que se ha hecho en otras leyes autonómicas en las que esta cuestión se contempla con un carácter prioritario.

Desde luego hubiese sido oportuno y necesario que, previamente al articulado de la Ley, se hubiesen expuesto de manera explícita y razonada las premisas básicas sobre las que se fundamentan los criterios de ordenación del suelo no urbanizable ya que no hay ni siquiera un análisis somero sobre la problemática urbanística de este suelo y, en particular, sobre los procesos de ocupación y transformación que afectan al mismo.

De su regulación hay que destacar, sin duda, la limitación que ha establecido respecto a la posible implantación de nuevas viviendas aisladas ya que sólo permite aquellas cuya necesidad esté justificada por estar vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos. Tal limitación ha dado lugar a que muchas viviendas edificadas legalmente con anterioridad a su entrada en vigor hayan quedado en situación de fuera de ordenación y, sobre todo, a que las viviendas construidas posteriormente sean ilegales porque el proceso de construcción ha continuado pese a la limitación establecida, demostrando con ello que existe una demanda social a la que no se ha dado una respuesta urbanística adecuada. Así la LOUA ha optado por el criterio de "prohibirlo todo" frente al criterio de canalizar esta demanda mediante, por ejemplo, un urbanismo blando y naturalizado, como apuntaba



Mario Gaviria. Y las consecuencias están ahí: decenas de miles de viviendas ilegales generando graves impactos territoriales, conflictos sociales, etc...

Respecto a los asentamientos tradicionales existentes la LOUA introduce el concepto de "Hábitat Rural Diseminado", considerándolo como una categoría del suelo no urbanizable lo que, de entrada, limita las posibilidades de regulación del mismo y genera ciertos conflictos de incompatibilidad entre su realidad "urbanística" y el régimen general establecido para el suelo no urbanizable.

En la redacción original de la LOUA se conceptuaba el Hábitat Rural Diseminado como "el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar" (artº 46.1.g) aunque en su Exposición de Motivos lo define como "el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos proceso históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho".

Por otra parte la Ley, en su art^o 52, relativo al régimen del suelo no urbanizable, prevé la posibilidad de realizar segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que sean consecuencia de las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

Estas determinaciones, ambiguas y exiguas, eran todo el bagaje de la Ley para regular los numerosos y diversos asentamientos existentes en una Comunidad Autónoma que cuenta con casi 800 municipios hasta que la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, y sobre todo el Decreto 2/2012, de 10 de enero, han venido a completar este régimen paliando así la incapacidad de la LOUA para determinar de manera inequívoca qué se entiende por tal



concepto, qué tipo de asentamientos son susceptibles de incluirse en el mismo y qué condiciones de edificación pueden aplicarse en ellos.

La Ley 2/2012 introduce una pequeña corrección en la definición del hábitat rural diseminado, definiéndolo como "el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio proceda preservar".

Por su parte el Decreto 2/2012, formulado expresamente para regular el régimen de los asentamientos y edificaciones existentes en el suelo no urbanizable, ha establecido varias determinaciones respecto al concepto y a los criterios para la identificación del Hábitat Rural Diseminado que ahora expondremos.

Aunque la Ley 2/2012 sólo introduce un pequeño matiz en el concepto de estos asentamientos ("vinculados en su origen al medio rural" en lugar de "vinculados a la actividad agropecuaria) y aunque éste ha vuelto a ser matizado, por el Decreto 2/2012, introduciendo de nuevo la vinculación a la actividad agropecuaria que ha sido eliminada por la Ley, consideramos que el mismo es muy significativo ya que viene a flexibilizar el concepto original abriendo la posibilidad de incluir en esta categoría de suelo no urbanizable muchos de los asentamientos diseminados que existen en el medio rural ya que, con el concepto original, se entendía que estos asentamientos tenían que estar vinculados actualmente a la actividad agropecuaria lo cual hacía casi imposible su aplicación teniendo en cuenta la realidad económica actual.

En cuanto a la posible regulación de las edificaciones y asentamientos irregulares ya existentes en el suelo no urbanizable la LOUA y la Ley 2/2012, se centran más en las medidas disciplinarias que en determinaciones destinadas a su integración y a la minimización de sus posibles impactos territoriales. Así se establecen las siguientes determinaciones que resultan claramente insuficientes:



- Artículo 34. Efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento. (Modificado por la Ley 2/2012)
- "1. La aprobación de los instrumentos de planeamiento, o en su caso la resolución que ponga fin al procedimiento, producirá, de conformidad con su contenido, los siguientes efectos:

a) ...

b) La declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate.

A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento.

Para las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, reglamentariamente podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que



exijan el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

. . .

- 2. Para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan dicha incorporación, el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca."
- Disposición Adicional Primera. La situación legal de fuera de ordenación.
- "1. Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación.
- 2. El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b) y sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, el contenido de la situación legal a que se refiere el apartado anterior y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones. La anterior definición se particularizará para las actuaciones de urbanización y subsiguiente edificación en las unidades resultantes ejecutadas de forma clandestina o ilegal en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a esta Ley o en contradicción con ella, respecto de las que no sea ya legalmente posible, al tiempo de la entrada en vigor de esta Ley, medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden infringido, y que el referido



instrumento de planeamiento determine como incompatibles con el modelo urbanístico que se adopte.

- 3. En defecto de las directrices y determinaciones previstas en el apartado anterior se aplicarán a las instalaciones, construcciones y edificaciones en situación legal de fuera de ordenación las siguientes reglas:
- 1.ª Con carácter general sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones.
- 2.ª Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de la expropiación".
- Disposición Adicional Decimotercera. Edificaciones anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo. (Introducida por la Ley 2/2012)

"Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística."



- Disposición transitoria tercera de la Ley 2/2012. Medidas para garantizar la habitabilidad de edificaciones existentes en suelo no urbanizable que constituyan la vivienda habitual de sus propietarios.
- "1. A los efectos de garantizar la habitabilidad en condiciones mínimas de salubridad de las edificaciones existentes en suelo no urbanizable respecto de las que ya no quepa la adopción de medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico infringido, conforme a lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y siempre que tales edificaciones constituyan la vivienda habitual de sus propietarios a la entrada en vigor de esta Ley, los municipios podrán autorizar, con carácter excepcional y transitorio hasta que se resuelva el procedimiento de reconocimiento y en su caso regularización de las edificaciones en suelo no urbanizable establecido reglamentariamente, la contratación provisional de los servicios básicos con compañía suministradora. Dicha autorización no conllevará la ejecución de obras de reparación, conservación o de cualquier otra naturaleza.
- 2. Para conceder dicha autorización el Ayuntamiento deberá acreditar, mediante informe técnico y jurídico de los servicios municipales, que la edificación se encuentra terminada, en uso, y constituye la vivienda habitual de sus propietarios; que no concurren ninguna de las circunstancias descritas en el apartado 2 del artículo 185 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y que no está en curso procedimiento administrativo ni judicial alguno. Asimismo, será preceptiva la acreditación por parte de la compañía suministradora de que las redes se encuentran accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, la acometida es viable y no se induce a la implantación de nuevas edificaciones.
- 3. Pasado un año de la entrada en vigor de la presente Ley, no se podrán conceder nuevas autorizaciones y cesará la contratación del suministro



autorizado, salvo que con anterioridad a dicho plazo se haya resuelto favorablemente el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, en cuyo caso el suministro se efectuará con las condiciones establecidas en dicha resolución."

Por su parte el Decreto 2/2012 establece una regulación exhaustiva que ofrece distintas posibilidades de tratamiento de dichas actuaciones que varían en función de distintas circunstancias:

- Localización (suelo no protegido, suelo protegido, suelo de dominio público, suelo destinado a dotaciones públicas, zonas con riesgo de inundación, etc.)
- Forma de ubicación (aisladas, en asentamientos urbanísticos o en ámbitos que constituyan Hábitat Rural Diseminado)
- Situación jurídica (edificaciones que se ajustan a la ordenación territorial y urbanística, edificaciones que no se ajustan a dicha ordenación pero en las que se ha agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística, etc.)

Según el Decreto para proceder al tratamiento urbanístico de las edificaciones existentes en el suelo no urbanizable es necesario delimitar previamente, mediante un Avance de planeamiento, los asentamientos urbanísticos y los asentamientos que puedan ser calificados como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado. Las edificaciones que no se ubiquen en ninguno de dichos asentamientos serán consideradas como edificaciones aisladas. A estos efectos el Decreto distingue:

"a) Edificaciones aisladas: Edificaciones o agrupaciones de edificaciones que no llegan a constituir un asentamiento, conforme a lo dispuesto en este Decreto y, en su caso, en el Plan General de Ordenación Urbanística.



- b) Asentamientos urbanísticos: Ámbitos territoriales definidos, consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de actividades propiamente urbanas, con entidad suficiente como para necesitar infraestructuras, dotaciones y los servicios urbanísticos básicos especificados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.
- c) Asentamientos que constituyen Hábitat Rural Diseminado: Ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora."

Según el Decreto los Ayuntamientos incorporarán los asentamientos urbanísticos existentes al planeamiento urbanístico con ocasión de la elaboración del Plan General de Ordenación Urbanística o con ocasión de su Revisión total o parcial.

En función de su localización, consolidación, etc. dichos asentamientos se podrán clasificar como suelo urbano no consolidado y, excepcionalmente, como suelo urbanizable sectorizado u ordenado.

Dichos ámbitos tendrán que ordenarse pormenorizadamente y cumplir los deberes legales establecidos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, exigiéndose para ello los instrumentos de planeamiento y las cesiones que en cada caso correspondan aunque éstas podrán eximirse parcialmente por concurrir las circunstancias previstas en el artº 17.2 de dicha Ley. En todo caso los propietarios costearán las obras de urbanización que sean necesarias.

Por otra parte el Decreto en su art^o 21.1 establece los siguientes criterios para la identificación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado:



- "a) Constituir asentamientos sin estructura urbana definida, y desvinculados de los núcleos de población existentes, siempre que constituyan áreas territoriales homogéneas.
- b) Estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural.
- c) Existir una relación funcional entre las edificaciones que puedan precisar ciertas dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos."

Asimismo prevé las siguientes determinaciones respecto a estos ámbitos que resultan de gran interés puesto que consideramos que esta regulación es la herramienta que mejor puede contribuir a ordenar gran parte de los asentamientos diseminados existentes en Mijas:

- Pueden delimitarse en suelo no urbanizable de especial protección aunque en este caso la normativa que los regule será compatible con la preservación de los valores objeto de protección.
- El Plan General o, en su defecto, los Planes Especiales, regularán el régimen aplicable a las edificaciones existentes que sean propias del Hábitat y a las que no lo sean, los usos compatibles e incompatibles en dichos ámbitos, las normas higiénico-sanitarias y estéticas de las edificaciones, las normas de protección de las características rurales de estos asentamientos con especificación de las tipologías admisibles. Asimismo definirán las dotaciones y servicios que necesiten, especificando su localización y sus características y sin que ello suponga menoscabo del carácter rural de estos asentamientos. No obstante no se permitirá la implantación de viarios e infraestructuras propias de los núcleos urbanos.



- Los Planes Especiales, en los términos fijados por el Plan General, pueden reajustar los límites de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado sin que ello se considere modificación de sus determinaciones.
- La mejora de las infraestructuras y de los servicios se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias, correspondiendo el coste de las mismas a las personas propietarias que se beneficien por la actuación, de conformidad con el artículo 143.3 de la Ley 7/2002, de la LOUA, estableciendo el planeamiento urbanístico la forma de conservación y el mantenimiento de las infraestructuras y servicios de cada ámbito.
- Las edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que estén expresamente permitidas por el Plan General o, en desarrollo de éste, por los Planes Especiales, serán autorizadas, en su caso, por el Ayuntamiento mediante licencia urbanística.

En cuanto a las edificaciones aisladas, una vez que el Avance delimite los asentamientos existentes, el resto de edificaciones se podrán considerar como tales y se les aplicará algunos de los regímenes previstos en el Decreto dependiendo de las siguientes situaciones jurídicas en las que puedan encontrarse:

- "A. Edificaciones que se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio. En este grupo deben diferenciarse:
- a) Edificaciones construidas con licencia urbanística.
- b) Edificaciones construidas sin licencia urbanística, o contraviniendo sus condiciones.
- B. Edificaciones que no se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio. En este grupo deben diferenciarse:



- a) Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación, construidas con licencia urbanística conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la licencia.
- b) Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.
- c) Edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales la Administración deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido."

Como conclusión de lo expuesto cabe destacar que el Decreto hace un esfuerzo por matizar el concepto y las condiciones para la delimitación de los asentamientos que pueden considerarse como Hábitat Rural Diseminado si bien consideramos que hace un planteamiento erróneo al priorizar el tratamiento de los asentamientos urbanísticos existentes mediante su reconocimiento como suelo urbano. Ello es así por diversos motivos: primero porque esta clasificación supone un reconocimiento unilateral de la Administración de un derecho al aprovechamiento urbanístico, de modo prácticamente irreversible; segundo, porque consolida en el suelo un valor urbanístico que no se ha debido a la adquisición ordenada de facultades; tercero, porque disminuye las posibilidades de aplicación de medidas de disciplina y, a la postre, de control del mismo proceso regularizador; cuarto, porque propicia la conversión en zonas urbanas suelos que en muchos casos aún conservan su naturaleza rural; quinto, porque los habitantes de estos asentamientos rurales generalmente no desean que los mismos se conviertan en asentamientos urbanos y sexto, porque el cumplimiento del estándar mínimo de dotaciones y la gestión que conlleva dicha clasificación, ya sea



mediante compensación o bien mediante cooperación, resultan muy complejos en unos ámbitos en los que ya existen numerosas edificaciones.

Asimismo consideramos que la clasificación de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado como suelo no urbanizable, tal como determina la LOUA, limita sus posibilidades de delimitación y tratamiento. Como alternativa podrían haberse considerado como una clase de suelo específica tal como se ha establecido, por ejemplo, en la legislación gallega para el tratamiento de los núcleos rurales, y podrían haberse incluido en dichos ámbitos las zonas en las que se constate la existencia histórica de poblamiento disperso, tal como recoge, por ejemplo, el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

5. EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE MIJAS

En el municipio de Mijas, como en otros muchos, el proceso de ocupación del medio rural mediante la implantación de viviendas y de otras edificaciones se ha incrementado progresivamente en las últimas décadas, generando un modelo de ocupación del territorio no regulado que tiene importantes repercusiones ambientales, económicas y sociales.

Dicho proceso ha sido especialmente importante a partir de los años 80 cuando se han generado algunos asentamientos dispersos ocupados mayoritariamente por residentes extranjeros que han llegado al municipio atraídos por su confort climático ("inmigrantes climáticos") y residen en él a tiempo parcial o total aunque también existen asentamientos generados por una importante demanda local que desea residir en viviendas aisladas localizadas en el medio rural y que no se ha canalizado de forma ordenada, entre otros motivos porque la legislación urbanística no ofrece las herramientas adecuadas para ello.

Así, según el análisis realizado a partir de las ortofotografías del año 2.011, se calcula que actualmente existen en Mijas 4.187 edificaciones implantadas en el



suelo no urbanizable las cuales quedan distribuidas de la siguiente forma en los 26 diseminados que, a efectos administrativos, el Ayuntamiento tiene delimitados en el término municipal:

01- 02-	DS. SIERRA BLANCA DS. SIERRA BERMEJA	36 Edific. 20 Edific.
03-	DS. RIO PASADAS	101 Edific.
04-	DS. VALTOCADO	374 Edific.
05-	DS. ENTRERRIOS	656 Edific.
06-	DS. ATALAYA	354 Edific.
07-	DS. LA VENTILLA	51 Edific.
08-	DS. CERRO BERMEJO	8 Edific.
09-	DS. ARROYO SECO	23 Edific.
10-	DS. LOMA DEL FLAMENCO	99 Edific.
11-	DS. RINCON HINOJAL	139 Edific.
12-	DS. ALQUERIA	333 Edific.
13-	DS. FUENTE ALGARROBO	74 Edific.
14-	DS. DURILLO	5 Edific.
15-	ds. rancho de la luz	134 Edific.
16-	DS. ALMACHADA	33 Edific.
17-	ds. osunilla	145 Edific.
18-	DS. ESPARTALES	15 Edific.
19-	DS. HORNILLO	259 Edific.
20-	DS. RIO DE OJEN	96 Edific.
21-	ds. gamonal	156 Edific.
22-	DS. CHAPARRAL	342 Edific.
23-	ds. las lagunas	72 Edific.
	ds. Arroyo de la cala	160 Edific.
25-	ds. Majadilla del muerto	
26-	DS. LA ROSA	191 Edific.
		4.187 Edific.

De estas edificaciones hay una parte que se ejecutaron de forma legal, ajustándose a la ordenación urbanística vigente en el municipio en el momento de su tramitación. Se trata de edificaciones amparadas en la normativa del suelo no urbanizable del PGOU vigente que permite, entre otros, el uso de vivienda unifamiliar aislada sin requerir su vinculación a un uso agrario.

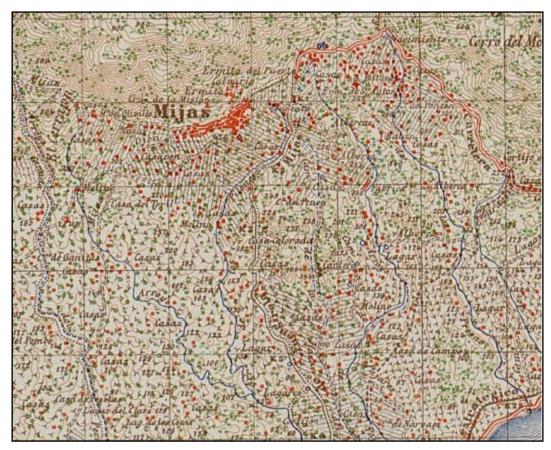
No obstante hay un gran número de edificaciones que se han ejecutado sin licencia o contraviniendo sus condiciones. Muchas de estas edificaciones son viviendas desvinculadas de las explotaciones agrarias que han sido construidas



tras la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) la cual suprimió la posibilidad de construcción de este tipo de viviendas.

Asimismo hay un número importante de edificaciones antiguas, anteriores a la entrada en vigor de la LOUA, que se localizan de forma aislada o formando pequeñas agrupaciones, constituyendo, junto a otras edificaciones más recientes, un hábitat rural disperso cuyos orígenes se remontan a las "casas de labor" y a los lagares que existían a finales del siglo XIX en el término municipal vinculados a la explotación agrícola, principalmente de viñedos los cuales habían alcanzado una gran extensión en la provincia, sobre todo en las hoyas y laderas, donde se había convertido en monocultivo. En la Hoja 1066 de la Primera Serie del Mapa Topográfico Nacional 1:50.000, elaborada entre 1890 y 1900 por el Instituto Geográfico Nacional, y en la Hoja 1066 del Mapa de Andalucía 1:50.000 elaborada por el Estado Mayor del Ejército Alemán entre 1940 y 1944, que se incluyen como planos de información en este Avance, puede visualizarse la importante implantación de edificaciones aisladas que, históricamente, se ha producido en el medio rural de Mijas.





Hoja 1066 del Mapa de Andalucía 1:50.000 elaborado por el Estado Mayor del Ejército Alemán (1941) en la que puede observarse la intensidad que ya tenía el hábitat rural diseminado en el municipio de Mijas en los años 40

En este sentido hay que señalar también que en el Nomenclátor de la provincia de Málaga del año 1960, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, se contabiliza en Mijas una población total de 7.483 habitantes de los cuales 5.675 residían en edificaciones diseminadas lo que supone el 76,22 % de toda la población. Asimismo, según dicho censo, existían entonces en Mijas un total de 1.717 viviendas de las cuales 1.226 se situaban en asentamientos diseminados, es decir, el 71,40 % del total.

Si comparamos estos datos con los de los municipios de la provincia de Málaga en los que la población absoluta que residía entonces en diseminados era superior a la de Mijas observamos no obstante que, proporcionalmente, Mijas



era en esa época el municipio de la provincia con el mayor porcentaje de población residente en diseminados en relación con su población total:

NOMENCLÁTOR DE 1960				
Municipio	Población Total Población en		% Población en	
Wullicipio	(*)	Diseminados (*)	Diseminados/Población Total	
Alora	15.152	6.540	43,16	
Antequera	42.327	11.086	26,19	
Cártama	9.626	6.333	65,79	
Coín	20.557	9.116	44,34	
Málaga	301.048	28.775	9,56	
Mijas	7.483	5.675	75,83	
Ronda	28.831	7.544	26,16	
Vélez-Málaga	35.061	9.776	27,88	

^(*) En el Nomenclátor la población residente en diseminados está calculada con respecto a la población total de hecho. (Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística)

Los asentamientos diseminados (caseríos) que se identificaban en Mijas según el Nomenclátor de 1960 eran 35 y en cada uno se contabilizaban las viviendas y los habitantes que se exponen en el cuadro siguiente:

NOMENCLÁTOR DE 1960			
CASERÍO	Nº DE VIVIENDAS	Nº DE HABITANTES	
Alcairía (Alquería)	27	150	
Alcaparra	29	123	
Alcarihuela	20	100	
Almachada	33	154	
Arroyo de La Cala	52	245	
Arroyo Pilones	5	25	
Arroyo Seco	10	50	
Atalaya	53	226	
Cala (La)	76	290	
Calahonda	40	224	
Cañadón	14	80	
Carrera del Caballo	8	41	
Corralejos	10	38	
Chaparral (EI)	90	430	



Durillo	3	13	
Entrerríos	107	512	
Espartales	18	86	
Fuente-Algarrobo	4	11	
Gamonal	26	141	
Hornillo	91	395	
Lagunas (Las)	62	296	
Loma (La)	23	100	
Loma del Flamenco	21	81	
Macorra (La)	21	95	
Majadilla del Muerto	27	153	
Menente	8	40	
Osunillas (Las)	63	243	
Pajares	8	40	
Pedregales	8	30	
Puerto de la Retama	12	49	
Ribera (La)	12	42	
Rincón del Hinojal	42	182	
Río de las Pasadas	58	255	
Río de Ojén	25	160	
Valtocado	120	575	
TOTAL: 35	1.226	5.675	

Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística

En el Nomenclátor de 1970 el elevado número de asentamientos diseminados que aparecen en el de 1960 se reducen a los de Alcairía, Almachada, Entrerríos, Las Lagunas, Las Osunillas, Rincón del Hinojal, Río de Las Pasadas y Valtocado. Por otra parte en dicho Nomenclátor se recogen las primeras urbanizaciones de Mijas: Calahonda, Campo-Mijas, El Chaparral y Loma Torreblanca del Sol. Actualmente las principales zonas de diseminados que pueden identificarse en el municipio son: Valtocado, La Atalaya, Entrerríos, La Majadilla del Muerto, Osunillas, La Alquería y El Hornillo. Estos diseminados conservan muchas de las viviendas tradicionales e incluso las ermitas/escuelas rurales que en su día se construyeron como equipamientos para servir a su población, destacando el caso de la escuela rural del diseminado de Entrerríos que actualmente sigue teniendo uso escolar.



Tal como puede observarse en el cuadro siguiente, la población residente en diseminados fue aumentando desde 1960 hasta 1981 cuando alcanza su mayor número de habitantes (7.053) y a partir de ahí disminuye drásticamente hasta los 1.733 habitantes que contabiliza el Nomenclátor de 1991 lo cual sólo puede explicarse por la integración que se haría en dicho censo de muchos diseminados en núcleos de población por haber alcanzado las características definidas para los mismos a efectos estadísticos. No obstante en los censos de 2001 y 2011 se contabiliza una población residente en diseminados de 3.746 y de 3.984 habitantes, respectivamente, lo que indica que la misma ha aumentado entre 1991 y 2001 pero se ha mantenido prácticamente estable desde entonces hasta la actualidad. El aumento registrado entre 1991 y 2001 puede estar relacionado con la regulación urbanística del PGOU vigente de Mijas que reconoció los asentamientos diseminados existentes y permitió en ellos la construcción de viviendas aisladas, tanto vinculadas como no vinculadas a la explotación agraria, respetando las parcelas existentes y exigiendo una superficie mínima de 5.000 m². Por el contrario, la estabilización de la población en dichos diseminados a partir de 2001 puede estar relacionada con la entrada en vigor de la LOUA la cual prohibió la construcción en suelo no urbanizable de viviendas desvinculadas de la actividad agraria lo que ha impedido la construcción legal de este tipo de viviendas que, no obstante, han seguido construyéndose de forma ilegal aunque a un ritmo menor.

	POBLACIÓN RESIDENTE EN	NÚMERO DE VIVIENDAS EN
AÑO	DISEMINADOS	DISEMINADOS
	(Nº DE HABITANTES)	
1960	5.675	1.226
1970	6.932	3.185
1981	7.053	6.505
1991	1.733	1.240
2001	3.746	-
2011	3.984	-

Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística



De acuerdo a todos los datos expuestos es necesario reconocer que, si bien el proceso de construcción de viviendas y otras edificaciones en el suelo no urbanizable de Mijas en las últimas décadas ha estado vinculado en parte a usos de segunda residencia y de ocio, históricamente este suelo ha sido objeto de un intenso uso residencial que en su origen estuvo conformado por viviendas aisladas vinculadas a la actividad agraria y que, actualmente, se mantiene como una demanda social que no ha tenido respuesta en la legislación urbanística puesto que las viviendas que se han construido en los últimos años no podían justificar dicha vinculación, salvo de forma parcial en algunos casos, porque la actividad agraria ha dejado de ser un sector relevante en la economía de Mijas, en particular, y en la de Andalucía, en general.

A efectos de lo expuesto resulta ilustrativa la descripción que se hace ya en el Nomenclátor de 1960 sobre la distribución de la edificación en las distintas comarcas de la provincia:

"En las regiones Hoya de Málaga y Vegas del Litoral, que son las de mayor densidad de población, las edificaciones, en general, se hallan aisladas, pero muy próximas unas a otras, dando la impresión de estar el campo sembrado de casitas, todas con el típico carácter de la vivienda andaluza enjalbegadas en blanco. En el resto de la provincia: Serranía de Ronda, Zona de Antequera y La Axarquía, la densidad de edificación en el campo es menor, estando las edificaciones más distantes unas de otras"





El Diseminado de Valtocado en los años 70

También debe destacarse que el proceso de ocupación residencial que históricamente se ha producido en el medio rural de Mijas obedece en general a procesos de autoconstrucción aislada y no de parcelación tal como queda demostrado en el inventario de parcelaciones en suelo no urbanizable del año 2003 elaborado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes que solamente identifica en el municipio una parcelación, el Rincón del Hinojal.

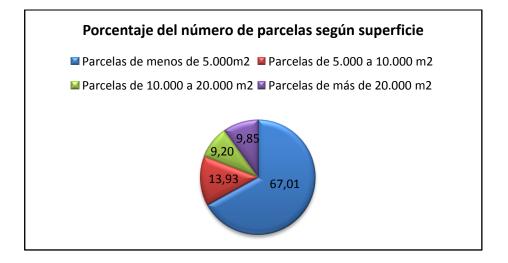
Según los datos obtenidos mediante el trabajo de campo realizado para la identificación y delimitación de los ámbitos susceptibles de delimitarse como asentamientos puede concluirse que muchos de dichos ámbitos están conformados por viviendas tradicionales que en su origen estaban vinculadas a la explotación agraria y por viviendas actuales que pueden considerarse como edificaciones vinculadas al medio rural en la medida que son viviendas ubicadas en pequeñas explotaciones agrícolas que se mantienen con una agricultura a tiempo parcial y que conservan su naturaleza rural. En este sentido conviene destacar también que el análisis realizado sobre el parcelario del Catastro de Rústica demuestra, tal como se expone en el plano correspondiente, que el diseminado de viviendas existente en Mijas se asienta en su mayoría sobre parcelas de uso agrícola de pequeño tamaño lo que demuestra su vinculación al medio rural y cómo la gran división de la propiedad existente en estas zonas ha propiciado históricamente este tipo de



asentamiento diseminado. Respecto a ello se analiza en el cuadro siguiente el número de parcelas de rústica existentes en el término municipal según su tamaño observándose que predomina ampliamente el intervalo de parcelas menores de 5.000 m², las cuales suponen el 67,02 % del total, y que el tamaño medio de las mismas es de 1.364 metros.

NÚMERO DE PARCELAS DE RÚSTICA SEGÚN SU TAMAÑO				
TAMAÑO DE PARCELAS	NÚMERO	%	SUPERFICIE (m²)	TAMAÑO MEDIO DE PARCELA (m²)
Parcelas menores de 5.000 m ²	4.434	67,02	6.061.001	1.364
Parcelas de 5.000 a 10.000 m²	922	13,93	6.679.202	7.244
Parcelas de 10.000 a 20.000 m²	609	9,20	8.372.414	13.748
Parcelas mayores de 20.000 m²	652	9,85	72.153.382	110.665
TOTAL	6.617	100	93.265.999	14.094

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Catastro de Rústica



No obstante lo anterior también es cierto que las repercusiones territoriales que actualmente tiene este proceso constructivo del suelo no urbanizable son muy superiores a las que generaba dicho hábitat tradicional debido sobre todo a que a las viviendas ligadas a la explotación agraria que tradicionalmente se han



implantado en el suelo rústico se han sumado en los últimos años otros usos ligados a la residencia y al ocio y estos conllevan una mayor exigencia de accesibilidad y de dotación de infraestructuras, sin olvidar su falta de adaptación a la naturaleza del medio rural, en cuanto a localización y tipología lo cual caracterizaba a las edificaciones diseminadas tradicionales.

Así, generalizando, hay que referirse al mayor consumo de recursos naturales (suelo, agua, energía), a la pérdida de áreas con valor agrícola o natural, a los problemas de vertido incontrolado de aguas residuales, y, sobre todo, a la degradación y banalización del paisaje que han generado estos procesos. En este sentido hay que señalar que, en un municipio como Mijas, cuya economía depende mayoritariamente del turismo, un paisaje degradado no sólo supone la pérdida de un valor ambiental sino también la de un valor como recurso turístico y, en definitiva, como recurso económico.

Ahora bien también hay que añadir que en algunos casos los asentamientos diseminados existentes suponen un modelo, no reglado, que está mejor adaptado a la naturaleza rural del suelo no urbanizable que muchas de las urbanizaciones legales y compactas que se han llevado a cabo en el término municipal y que han provocado grandes impactos paisajísticos y la pérdida de importantes recursos naturales. Por todo ello no debemos demonizar, sin matización alguna, los asentamientos dispersos existentes en el suelo no urbanizable y bendecir, sin condiciones, el modelo de urbanización compacta producida legalmente. Veamos algunos ejemplos existentes en el término municipal que ilustran lo que tratamos de exponer:



Urbanizaciones compactas ejecutadas legalmente







18/12/12 61 500.1a



Asentamientos diseminados rurales existentes







Si analizamos estos ejemplos se puede comprobar que a veces son más graves las consecuencias del proceso de ocupación y transformación



producido por las urbanizaciones legales ejecutadas en los suelos urbanizables que el producido por las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable.

Por ello consideramos que la prioridad respecto al tratamiento de estos asentamientos debe ser su ordenación desde un enfoque "naturalístico y blando", que permita minimizar sus posibles impactos y mantener y mejorar el paisaje rural lo que redundará en un beneficio para el medio ambiente, el turismo y, en definitiva, para la economía municipal. A tales efectos consideramos que debe adoptarse un planteamiento flexible, que sea capaz de reconocer estos asentamientos como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, ya que la regulación de esta categoría del suelo no urbanizable es la que mayores posibilidades legales puede ofrecer para buscar soluciones a una parte importante de los procesos de ocupación dispersa del medio rural de Mijas teniendo en cuenta que estos tienen su origen, en gran medida, en un diseminado que se ha ido implantando históricamente.

6. DETERMINACIONES DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL, DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA, DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL Y DEL PGOU VIGENTE QUE AFECTAN AL SUELO NO URBANIZABLE DE MIJAS

La legislación sectorial, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT-CSO) y el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de Mijas establecen diversas determinaciones que han de ser tenidas en cuenta a efectos de proceder al tratamiento de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable del municipio. Dichas afecciones han sido recogidas en el Anexo descriptivo de los distintos ámbitos estudiados, susceptibles de ser delimitados como asentamientos, que se incluye en esta Memoria. No obstante hacemos aquí una valoración global de sus posibles afecciones.



En cuanto a la incidencia de la legislación sectorial, cabe exponer que se han incluido en los planos aquellas afecciones disponibles relativas a las vías pecuarias, el dominio público hidráulico y sus zonas de servidumbre, las zonas inundables según el Estudio Hidráulico para la Ordenación de las Cuencas de la Costa del Sol Occidental elaborado por la Agencia Andaluza del Agua (2005), el patrimonio histórico y el deslinde de la Autopista. De estas afecciones cabe destacar que varios asentamientos se encuentran afectados por zonas inundables del río Fuengirola aunque existe un proyecto de encauzamiento que puede minimizar dicho riesgo lo que habrá de tenerse en cuenta a la hora de determinar la posible incorporación de estos asentamientos al planeamiento urbanístico. Asimismo hay alguno que está afectado por alguna vía pecuaria. En el Anexo descriptivo de estos ámbitos se recogen pormenorizadamente dichas afecciones.

El POTA en su artículo 45, aboga por un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, que evite procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. Asimismo establece que "el desarrollo urbano debe sustentarse en un modelo basado en la creación de ciudad que genere proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos".

De acuerdo a ello consideramos que, a efectos de favorecer dicho modelo, el tratamiento como suelo urbano o como suelo urbanizable de los asentamientos existentes debe limitarse a aquellos que presentan un alto grado de consolidación y/o se localizan en el entorno de suelos urbanos o urbanizables ya existentes, manteniendo en el resto de asentamientos su naturaleza de suelo rural.

Por otra parte el POTA, en su artículo 55, relativo al control de los procesos de parcelación urbanística en el suelo no urbanizable, establece lo siguiente:



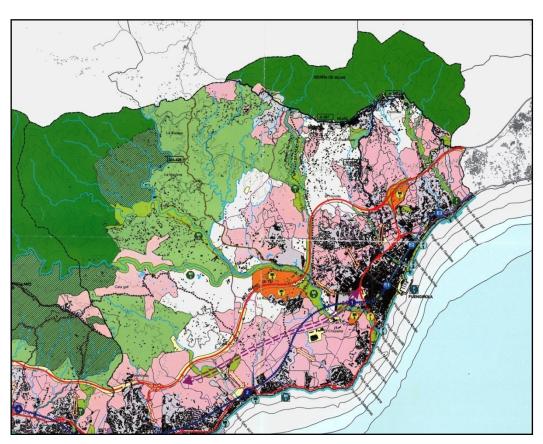
- "1. La ocupación por parcelaciones urbanísticas del suelo no urbanizable es un fenómeno contemporáneo que ha alcanzado dimensiones importantes en determinados ámbitos de Andalucía, principalmente en el entorno de los Centros Regionales, en las áreas litorales y prelitorales y en determinados espacios forestales. Estas actuaciones provocan importantes alteraciones del orden territorial de estos espacios y frecuentes impactos sobre los recursos naturales y el paisaje. Por otro lado, la complejidad de las situaciones de hecho creadas por estas parcelaciones dificulta notablemente la acción pública, lo que lleva, a menudo, a implementar soluciones de carácter local y parcial, sin una suficiente coherencia regional, a lo que, sin duda, constituye una cuestión de alcance regional.
- 2. El Plan establece la necesidad de implantar, mediante la correspondiente normativa urbanística, instrumentos regionales de control y regulación de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que desarrolla en las siguientes medidas:
- a) Recomendaciones preventivas a incorporar en los planes urbanísticos para evitar los procesos de parcelación urbanística en este tipo de suelo.
- b) Recomendaciones dirigidas a la reconversión urbanística de las parcelaciones para su adecuación a la legalidad vigente.
- c) Medidas para evitar, en su caso, la consolidación de los asentamientos ilegales."

Respecto a ello sólo hay que exponer que en el municipio de Mijas existen pocos asentamientos cuyo origen ha sido una parcelación urbanística los cuales quedan analizados en el presente Avance a efectos de su posible reconversión urbanística para su adecuación a la legalidad vigente tal como plantea el POTA.



En cuanto a las determinaciones del POT-CSO son varias las que inciden en la posible delimitación y tratamiento de los asentamientos existentes.

Así, tal como puede observarse en los planos que integran el presente Avance, la mayor parte del suelo no urbanizable del municipio de Mijas está incluida en las zonas protegidas por el POT-CSO el cual distingue tres categorías: Zonas de Protección Ambiental I, Zonas de Protección Ambiental II y Zonas de Interés Territorial.



Plano de Ordenación General del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental

Según determina el POT-CSO los terrenos afectados por dichas protecciones han de clasificarse como suelo no urbanizable de especial protección y así han sido recogidas en el documento de Adaptación del PGOU de Mijas a la LOUA. Ello conlleva, conforme a lo dispuesto en el Decreto 2/2012, la imposibilidad de



incorporar al planeamiento urbanísticos los asentamientos urbanísticos existentes en las mismas.

No obstante el POT-CSO sí establece expresamente que el planeamiento urbanístico general delimitará y ordenará en las Zonas de Interés Territorial los ámbitos que puedan considerarse Hábitat Rural Diseminado y, respecto a éste, establece textualmente lo siguiente:

" Artículo 47. Hábitat Rural Diseminado (D)

En relación con el Hábitat Rural Diseminado el planeamiento urbanístico general deberá:

- a) Identificar y delimitar los ámbitos que, conforme a lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía puedan integrarse en dicha categoría de suelo no urbanizable y en su caso, establecer las determinaciones para su ordenación.
- b) Regular los procesos de ocupación existentes, potenciando la generación de servicios primarios y el mantenimiento del paisaje rural y de los caminos rurales como únicas vías de acceso.
- c) Reconducir el eventual crecimiento de los diseminados conforme a las previsiones de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- d) Evitar la formación de nuevos asentamientos diseminados, delimitando los existentes y evitando su ampliación perimetral.

Artículo 48. Directrices de ordenación para los hábitats diseminados (D)

1. El planeamiento urbanístico general regulará el proceso y las condiciones para su ordenación, bien directamente o bien mediante la aprobación de un Plan Especial de mejora y acondicionamiento.

18/12/12 67 500.1a



- 2. En la ordenación de estos ámbitos se cumplirán y desarrollarán, en todo caso, los siguientes criterios:
- a) No se podrá ampliar la estructura de caminos existentes excepto si se justifica su necesidad para el desarrollo de la actividad agraria.
- b) No se podrá dividir la unidad parcelaria catastral a efectos de su posible edificación, ni alterar las condiciones de flora y fauna que existan en el momento de la intervención.
- c) Se resolverán las infraestructuras correspondientes a los accesos, suministro de agua, saneamiento y energía, con las consideraciones que defina en cada caso la normativa y planificación sectorial, prohibiéndose cualquier solución de vertido al dominio público.

Artículo 49. La red de caminos rurales (D)

- 1. La red de caminos rurales mantendrá sus características técnicas actuales permitiéndose en ellos las obras de acondicionamiento y conservación. No podrán sufrir con carácter general modificaciones sustanciales en la anchura de plataforma o alteraciones de su trazado, excepto si se justifica su necesidad para el desarrollo de la actividad agraria.
- 2. Se entiende por acondicionamiento:
- a) La mejora puntual de trazado y sección.
- b) La mejora y refuerzo del firme.
- c) La ordenación de accesos, seguridad vial y tratamiento paisajístico.
- 3. Los caminos existentes que no formen parte de la red de caminos públicos no podrán tener anchura superior a 4 metros, o 5 metros en las curvas, una vez mejorados. Los firmes serán de zahorra, evitando los tratamientos asfálticos. Se podrán utilizar firmes de hormigón para vadear la red de drenaje, en curvas de reducido radio de giro y en tramos con pendientes superiores al 12%.



4. En el caso de nuevas actuaciones que resulten necesarias para el desarrollo de la actividad agraria su trazado dispondrá de drenajes longitudinales y transversales así como dispositivos de minimización de impactos ambientales, de reducción de acarreos y de protección de cauces y márgenes en las zonas de entrega del agua a la red de drenaje natural."

En el caso del municipio de Mijas gran parte de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable se localizan en las Zonas de Interés Territorial por lo que, a priori, la posibilidad de su posible regulación estaría vinculada a su reconocimiento como Hábitat Rural Diseminado, sin perjuicio de que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 del propio POT-CSO, cabe la posibilidad de ajustar puntualmente sus límites mediante el planeamiento general en los casos de asentamientos urbanísticos localizados en los bordes de dichas zonas protegidas a efectos de adaptar las determinaciones del POT-CSO a la realidad física existente.

Por otra parte el POT-CSO delimita varias Áreas de Oportunidad y varios Parques Fluviales que afectan a algunos asentamientos existentes. En el caso de las Áreas de Oportunidad hay algún asentamiento que se localiza en el ámbito del Área de Oportunidad Centro Empresarial de Mijas (La Alberquilla) si bien cabe la posibilidad de ajustar el límite de este ámbito mediante el planeamiento general, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, lo cual posibilitaría el tratamiento de dichos asentamientos. En el caso de los Parques Fluviales hay varias asentamientos (La Alberquilla, El Chaparral, el Rincón del Hinojal, La Alquería) que pueden verse afectados por sus límites porque una vez que hayan sido delimitados aquellos en el planeamiento urbanístico han de clasificarse como suelo no urbanizable de especial protección o como sistema general de espacios libres, según se determina en el artículo 29 del POT-CSO. A tales efectos determina el POT-CSO que en los Parques Fluviales han de incluirse como mínimo el dominio público hidráulico, las zonas de servidumbre y las zonas inundables en un período de retorno de 500 años si bien, tal como ya se ha expuesto, existe un proyecto de encauzamiento del río que habrá de



tenerse en cuenta a estos efectos. También hay un asentamiento conformado por naves industriales (Polígono industrial La Vega) que se podría ver afectado por el futuro trazado del corredor ferroviario previsto en POT-CSO, sin perjuicio de que el mismo se localiza dentro de zonas con riesgo de inundación.

En cuanto al PGOU de Mijas vigente éste establece diversas determinaciones que inciden en la delimitación y regulación de los asentamientos existentes.

Respecto a los suelos no urbanizables de especial protección delimitados no existe una especial incidencia puesto que los mismos afectan a terrenos que también están incluidos casi en su totalidad en las zonas protegidas por el POT-CSO como Protección Ambiental. El PGOU protege estas zonas por sus valores forestales o paisajísticos.

En cuanto al tratamiento de los asentamientos existentes el PGOU sí establece importantes determinaciones, definiendo y regulando varias zonas de diseminados. En el documento que fue aprobado por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo con fecha 16 de diciembre de 1999 y en el que quedó suspendida la ordenación propuesta para el suelo no urbanizable, se definían las siguientes zonas de diseminado:

- 1. Camino de Ojén a Mijas y Menente
- 2. Valtocado
- 3. El Hornillo
- 4. La Alquería
- 5. Osunillas
- 6. Atalava
- 7. Entrerríos
- 8. Majadilla del Muerto

Estas zonas de diseminados coinciden en general con los asentamientos históricos que ya fueron incluidos en el Nomenclátor de 1960.



No obstante en el documento de cumplimiento del PGOU aprobado por la citada Comisión Provincial con fecha 12 de abril de 2002 se definen sólo los cinco primeros diseminados lo cual se debió, probablemente, a que en la resolución anterior la Comisión cuestionó la delimitación de algunas zonas como diseminados aunque en ningún momento se hace referencia a estos asentamientos históricos, únicamente a la zona del Rancho de La Luz que, efectivamente, no puede considerarse como tal.

El PGOU incluye estos ámbitos en el denominado Suelo No urbanizable en Diseminado entendiendo por éste "a las zonas específicamente delimitadas en los planos de clasificación del suelo del término municipal de Mijas, constituidas por un agregado de unidades familiares productivas o no, que por la estructura del asentamiento no son susceptibles de ser delimitadas como suelo urbano, ni por tanto llegar a conformar un núcleo de población, a fin de evitar que su transformación en núcleo urbano desvirtúe las características tradicionales que se tratan de preservar. Dentro del término municipal de Mijas se entiende por este suelo aquel que presenta viviendas dispersas sobre minifundio, generalmente a lo largo de un camino y normalmente relacionadas con la agricultura, con servicios comunes mínimos: acceso rodado, agua de pozo o fuente común, saneamiento en pozo ciego que deberá de ir transformándose en cualquier otro sistema de depuración de aguas residuales con garantías técnicas de no contaminar las aguas freáticas".

En estos suelos el PGOU permite los usos y construcciones siguientes: construcciones que guarden relación con la naturaleza de la finca, necesarias para el desarrollo de actividades primarias, instalaciones permanentes y no permanentes de restauración, usos turístico-recreativos en edificaciones existentes, equipamiento comunitario y vivienda unifamiliar y aislada, tanto la vinculada a la explotación de los recursos primarios como la no vinculada.

Asimismo las condiciones de edificación establecidas para el uso de vivienda son las siguientes:



- La parcela tendrá una dimensión superior a 5.000 m2, respetando la parcelación existente antes de la aprobación definitiva del PGOU.
- Las construcciones se separarán como mínimo 10 metros de los linderos de las fincas.
- La ocupación máxima de la edificación será del 2 % de la superficie de la parcela.
- La altura máxima será de 7 metros en un máximo de dos plantas.

De acuerdo a lo expuesto debe considerarse que la definición que hizo el PGOU de los suelos diseminados coincide básicamente con el concepto y criterios establecidos en la LOUA y en el Decreto 2/2012 para la delimitación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado. Asimismo las condiciones de edificación establecidas para la implantación del uso de vivienda han permitido que, hasta la entrada en vigor de la LOUA, se haya incrementado de forma legal el proceso de ocupación de dichos ámbitos.

Por todo ello ha de considerarse que la delimitación que ya estableció el PGOU vigente para estos asentamientos ha de tenerse en cuenta ahora a efectos de delimitarlos como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado puesto que aquella fue admitida y aprobada por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

7. JUSTIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS ADOPTADOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS URBANÍSTICOS Y DE LOS ÁMBITOS DEL HÁBITAT RURAL DISEMINADO

Las Normativas Directoras para ordenación urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, que se encuentran en tramitación, establecen los siguientes criterios para la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos y de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado:



a) Criterios para la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos

"La identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable requerirá la valoración conjunta de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.b) del Decreto 2/2012, de 10 de enero, a partir de los criterios y parámetros que se establecen a continuación:

1. Los asentamientos urbanísticos deberán estar constituidos por ámbitos territoriales definidos y consolidados por edificaciones próximas entre sí:

Su determinación debe tener en consideración el grado de proximidad de las edificaciones que se mide mediante la densidad edificatoria (número de edificaciones por hectárea) que debe ser lo suficientemente elevada como para que resulte sostenible la implantación de servicios y dotaciones comunes. En este sentido no deberán considerarse asentamientos urbanísticos las agrupaciones de edificaciones aisladas que por su escasa densidad edificatoria no reúnan las condiciones adecuadas para desarrollar actividades urbanas y constituir un núcleo de población, sin perjuicio de que para estas edificaciones puedan aplicarse soluciones coordinadas para la prestación de ciertos servicios, conforme a lo establecido en el artículo 10.3 del Decreto 2/2012, de 10 de enero.

En el caso de asentamientos urbanísticos de uso predominante residencial, su delimitación deberá efectuarse teniendo en consideración su grado de consolidación y la viabilidad de la implantación en ellos de servicios y dotaciones comunes sostenibles. Para densidades edificatorias inferiores a 10 viviendas por hectárea deberá justificarse que es viable la implantación de servicios por la existencia de infraestructuras generales próximas a los mismos de fácil conexión y la implantación de dotaciones por su adecuada localización territorial en relación con las necesidades de la población. Para densidades edificatorias inferiores a 5 viviendas por



hectárea se considerará que no es viable la implantación de servicios y dotaciones comunes. En cualquier caso la densidad edificatoria propuesta, (¿?) deberá cumplirse en cualquier ámbito parcial del asentamiento que pueda identificarse por su distinto uso, tipología o grado de consolidación.

Para el resto de los usos predominantes (industriales, terciarios o turísticos), esta Normativa Directora no establece criterios de densidad, dada la diversidad de tipologías y formas de implantación, por lo que deberá ser objeto de análisis por cada Ayuntamiento a la vista de las características de implantación de estos usos. No obstante para la adopción de los criterios de densidad edificatoria se deberá tener en consideración la posibilidad de implantar en los asentamientos urbanísticos los servicios y dotaciones comunes de forma sostenible, a semejanza de los asentamientos residenciales.

2. Los asentamientos urbanísticos deberán poseer estructura urbana:

El Decreto 2/2012, de 10 de enero, no exige que los asentamientos que se identifiquen y delimiten por el Avance posean ya implantada la estructura urbana, pero sí es necesario que presenten aptitudes adecuadas para implantarla cuando se proceda a la ejecución de la urbanización conforme a las previsiones del planeamiento urbanístico. La aptitud de un asentamiento para dotarse de una estructura urbana puede venir motivada por sus características morfológicas, su capacidad de integración en la estructura urbanística existente y, en general, del cumplimiento de los demás criterios y parámetros que diferencian un asentamiento urbanístico de una agrupación de edificaciones.

3. En los asentamientos urbanísticos deberán generarse actividades urbanas y, en consecuencia, la demanda de servicios y dotaciones comunes:



La aptitud para generar actividades urbanas y la necesidad de servicios y dotaciones comunes para una determinada agrupación de edificaciones viene marcada por la dimensión que alcanza esta agrupación. Para poder delimitar bajo este criterio los asentamientos urbanísticos existentes en el municipio es preciso establecer la dimensión mínima de los mismos en el contexto territorial del sistema de asentamientos del municipio o del ámbito territorial en que se ubica.

En el caso de que el uso predominante sea el residencial, se considera que una agrupación de edificaciones reúne las características mínimas que hacen necesaria la implantación de servicios y dotaciones comunes cuando tengan capacidad para una población mínima en torno a los 200 habitantes (entre 60 y 100 viviendas).

Cuando se trate de agrupaciones de viviendas que por su proximidad y estructura sean integrables en la ordenación urbanística de núcleos urbanos existentes, el requisito de capacidad residencial mínima podrá reducirse para su consideración como asentamiento urbanístico.

En el caso de agrupaciones de edificaciones cuyo uso predominante sea distinto al uso residencial, el Ayuntamiento, establecerá el tamaño mínimo de las mismas de forma que se garantice que poseen una dimensión adecuada para generar demanda de dotaciones y servicios comunes, en consideración a su tipología y a la forma de implantación de estas edificaciones en función de su uso predominante".

b) Criterios para la identificación y delimitación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado

"La delimitación de los asentamientos que constituyen ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, se establecerá conforme a lo dispuesto en el artículo



46.1.g) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y a los artículos 2.2.c) y 21 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Los ámbitos delimitados deberán estar formados por edificaciones y viviendas unifamiliares en su origen vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural:

La vinculación de las edificaciones pertenecientes a los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado al medio rural es la nota más característica y determinante a la hora de identificar y delimitar estos asentamientos, sin perjuicio de que esta relación con el medio rural pudo estar en su origen, aunque en la actualidad los usos originarios, fundamentalmente agropecuarios, hayan sufrido una transformación que, como consecuencia de la mejora de la accesibilidad a estos ámbitos desde los núcleos de población, hacen innecesaria la permanencia continua para su explotación.

2. Los ámbitos delimitados deberán poseer características propias que deben preservarse:

Esta nota implica que en cada hábitat, en su estructura o en la morfología de sus edificaciones, deben reconocerse características definidas, consecuencia de su vinculación en origen al medio rural, que justifiquen su preservación.

3. Deberán ser ámbitos desvinculados de los núcleos urbanos:

Los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado deben caracterizarse por poseer identidad propia y una marcada autonomía respecto a los núcleos de población existentes. En este sentido se exige de ellos que no quepa integrarlos en la trama urbana de los núcleos urbanos, de tal forma que,



manteniendo sus características propias y su autonomía, puedan enmarcarse en el medio rural con la clasificación de suelo no urbanizable.

4. Los ámbitos no deberán poseer una estructura de carácter urbano definida:

Aunque en el ámbito del Hábitat Rural Diseminado pueden existir pequeñas agrupaciones de edificaciones con cierta estructura urbana elemental, esto no debe implicar su consideración como núcleos de población en el sentido netamente urbanístico de exigencia de los servicios y dotaciones comunes que necesariamente demandan los núcleos de población. Por ello, estas pequeñas agrupaciones de edificaciones, por pertenecer a ámbitos del Hábitat Rural Diseminado deben permanecer con la clasificación de suelo no urbanizable.

5. Deberá existir una relación funcional entre las edificaciones existentes en el ámbito que justifique la necesidad de ciertos servicios y dotaciones comunes:

La unidad funcional de las edificaciones lo constituye la propia existencia del hábitat en cuanto a su vinculación, al menos en su origen, al medio rural. De esta relación funcional se puede derivar la necesidad de ciertos servicios (suministro de agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.), mejoras en la accesibilidad o determinadas dotaciones comunes que, sin tener las características propias del medio urbano, aseguren una adecuada calidad de vida a los habitantes del hábitat".

Aunque estas Normativas Directoras se encuentran en tramitación y, además, tienen el carácter de recomendaciones indicativas y orientativas para la acción municipal en la materia objeto de su regulación, no obstante cabe señalar que las mismas están redactadas de forma bastante ambigua, con muchos conceptos jurídicos indeterminados, lo cual no permite establecer criterios claros e inequívocos.



Asimismo se observa que los pocos criterios cuantificables que incorporan estas Normativas Directoras también generan dudas para su aplicación. Así cuando establecen la densidad mínima de vivienda por hectárea que deben caracterizar a los asentamientos urbanísticos se alude a *densidad edificatoria propuesta* determinándose que la misma deberá cumplirse en cualquier ámbito parcial del asentamiento que pueda identificarse por su distinto uso, tipología o grado de consolidación lo cual supone, sin duda, un error puesto que la delimitación se tendrá que justificar por la densidad existente y no propuesta. Además en el caso de Mijas, que como ya se ha expuesto los asentamientos están bastante diseminados y no tienen en algunos casos unos límites precisos, dicha densidad puede variar dependiendo del criterio que se adopte para su delimitación; así si se adopta el criterio del límite de las parcelas catastrales la densidad existente es menor que si se adopta el criterio de ajustarse sólo a la parte de parcela construida.

También resulta incoherente la exigencia de que los asentamientos que se delimiten tengan una capacidad para una población mínima en torno a los 200 habitantes (entre 60 y 100 viviendas) teniendo en cuenta que en Andalucía existen numerosos núcleos urbanos plenamente integrados en el planeamiento urbanístico, e incluso municipios, que no llegan a esa población y/o número de viviendas.

Por ello en el documento aprobado inicialmente, aun teniendo como referencia las citadas Normativas Directoras, se adoptaron unos criterios específicos adaptados a la singularidad de los asentamientos existentes en el término municipal de Mijas y al planeamiento urbanístico vigente.

No obstante lo anterior, una vez que han sido analizadas las alegaciones presentadas a dicho documento y que ha sido emitido el preceptivo informe de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, el cual resulta muy restrictivo en cuanto a la posible identificación de asentamientos, se ha reconsiderado la identificación y delimitación de los mismos.



Así se han identificado solamente nueve asentamientos de los que, cautelarmente, tres se consideran como asentamientos urbanísticos y seis como ámbitos de hábitat rural diseminado.

Los tres asentamientos urbanísticos identificados obedecen a procesos de parcelación urbanística y presentan un cierto grado de consolidación con un número superior a 60 edificaciones.

En estos ámbitos se cumple, con carácter general, la existencia de una densidad mínima de 5 viviendas por hectárea si se excluyen los terrenos no construidos, y resulta viable la implantación de servicios por la existencia de infraestructuras generales próximas a los mismos de fácil conexión y la implantación de dotaciones por su adecuada localización territorial. En el caso del único asentamiento no residencial existente, cuyo uso global es industrial, se justifica su condición de asentamiento urbanístico por su alto grado de urbanización y edificación (75 % del ámbito delimitado).

Por otra parte se han identificado como ámbitos del Hábitat Rural Diseminado aquellos asentamientos que tienen su origen en un proceso histórico de implantación de edificaciones vinculadas al medio rural que queda constatado por su identificación como "edificaciones diseminadas" (caseríos) en el Nomenclátor de 1960 según el cual ya contaban con una importante población, tal como se refleja en el cuadro siguiente. Estos ámbitos, debido a su carácter diseminado, ocupan zonas bastante extensas aunque no han llegado a adquirir una mínima estructura urbana sin perjuicio de que, en algunos casos, existen pequeñas agrupaciones de edificaciones sin que ello desvirtúe su naturaleza rural. Asimismo conservan algunos equipamientos comunes que justifican su origen histórico como son las escuelas rurales que fueron construidas a mediados del siglo pasado. En definitiva se trata de asentamientos que constituyen áreas territoriales homogéneas, están desvinculados de los núcleos de población existentes y no tienen una estructura urbana definida aunque existe una relación funcional entre sus edificaciones que precisan ciertas



dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos.

POBLACIÓN QUE TENÍAN SEGÚN EL NOMENCLÁTOR DE				
1960 LOS ÁMBITOS DEL HÁBITAT RURAL DISEMINADO				
QUE HAN SIDO DELIMITADOS				
DISEMINADO	Nº DE HABITANTES			
Valtocado	575			
Entrerríos	512			
La Atalaya	226			
Majadilla del Muerto	153			
La Alquería (Alcairía)	150			
El Hornillo	395			
Osunillas	243			

Asimismo la delimitación de estos ámbitos queda justificada en cuanto que los mismos coinciden, en gran medida, con los ámbitos reconocidos en el PGOU como Suelo No Urbanizable de Diseminados ya que dicha clasificación fue admitida y aprobada por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo aceptando con ello una definición que es similar, en esencia, a la establecida ahora en la LOUA para el Hábitat Rural Diseminado: "se entiende por este suelo aquel que presenta viviendas dispersas sobre minifundio, generalmente a lo largo de un camino y normalmente relacionadas con la agricultura, con servicios comunes mínimos: acceso rodado, agua de pozo o fuente común, saneamiento en pozo ciego que deberá de ir transformándose en cualquier otro sistema de depuración de aguas residuales con garantías técnicas de no contaminar las aguas freáticas"

Por lo demás cabe señalar que en estos ámbitos se cumple la definición otorgada al Hábitat Rural Diseminado por la Ley 2/2012 ("soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar") y se cumplen los criterios establecidos en el Decreto 2/2012 para su delimitación.



Para la identificación y delimitación de los distintos asentamientos se ha procedido a realizar un inventario, que se adjunta como Anexo de la presente Memoria Justificativa, en el que se han analizado pormenorizadamente un total de 23 ámbitos. De ellos finalmente se han identificado 3 como asentamientos urbanísticos y 6 como ámbitos de Hábitat Rural Diseminado habiéndose agrupado en algunos casos varios de los ámbitos identificados inicialmente.

En total se han contabilizado en el interior de los asentamientos identificados unas 2.290 edificaciones de las que aproximadamente 551 se localizan en asentamientos urbanísticos y aproximadamente 1.739 en los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

Sin perjuicio de que en el proceso de incorporación al planeamiento urbanístico hayan de ajustarse sus delimitaciones los asentamientos identificados y delimitados son los siguientes:

ASENTAMIENTOS IDENTIFICADOS Y DELIMITADOS EN EL SNU DE MIJAS			
IDENTIFICACIÓN	SUPERFICIE (Has)	Nº DE EDIFICACIONES (Aprox.)	TIPO
1. La Alberquilla	23.44	65	AU
2. El Chaparral	19.76	80-90	AU
3. Polígono Industrial La Vega	21.86	75	AU
4. La Alquería-El Hornillo	210.41	381	HRD
5. Valtocado	183.80	305	HRD
6. La Atalaya	154.86	246	HRD
7. Entrerríos	427.38	499	HRD
8. La Majadilla del Muerto	162.09	268	HRD
9. Osunillas	11.24	35-40	HRD

AU: Asentamiento urbanístico; HRD: Ámbito del Hábitat Rural Diseminado

La localización y delimitación de los asentamientos se incluye en los planos correspondientes. Una vez aprobado el presente Avance el Ayuntamiento de Mijas podrá tramitar una Revisión del PGOU a efectos de incorporar al



planeamiento urbanístico los asentamientos delimitados en el mismo. En todo caso habrá de tenerse en cuenta a estos efectos que la delimitación establecida en el presente Avance tiene carácter cautelar y que, según el Decreto 2/2012, no procederá la incorporación al planeamiento urbanístico de los asentamientos urbanísticos que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- "a) Los ubicados en suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica que sean incompatibles con el régimen de protección.
- b) Los ubicados en suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial, salvo que resulten compatibles con el régimen establecido por estos planes.
- c) Los ubicados en suelo no urbanizable protegido por el planeamiento urbanístico en vigor salvo que se acredite la inexistencia de los valores que determinaron la protección de dichos terrenos y siempre que la desaparición de esos valores no tenga su causa en el propio asentamiento.
- d) Los ubicados en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, riesgos tecnológicos o de otra procedencia cuando tales riesgos queden acreditados en la tramitación del planeamiento urbanístico por el órgano sectorial competente.
- e) Los ubicados en suelos destinados a dotaciones públicas."

Finalmente cabe aclarar que el ámbito identificado en el Anexo de la presente Memoria como "La Roza de Aguado", y que reúne condiciones para ser considerado como un Hábitat Rural Diseminado, se localiza en un suelo clasificado en gran parte como urbanizable no sectorizado y, por tanto, no se



puede identificar ni delimitar en este Avance como asentamiento urbanístico ni como Hábitat Rural Diseminado, tal como ha sido expuesto en el citado informe de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Málaga. No obstante la Revisión del PGOU, a la que le compete la incorporación al planeamiento urbanístico de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable, podría clasificar este asentamiento como no urbanizable con la categoría de Hábitat Rural Diseminado.

Málaga, a 18 de diciembre de 2012

Fdo. José Ortiz García

Geógrafo

Fdo. Tristán Martínez Auladell

Arquitecto