TALLER PRÁCTICO SOBRE INVENTARIO Y DIAGNÓSTICO DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS EXISTENTES EN EL SUELO NO URBANIZABLE

Sevilla. 12 de marzo de 2012

Organiza asesores locales fundación Colabora aaaps Agrupación de Arquitectos de la Administración Pública de Sevilla

Decreto 2/2012, de 10 de enero por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Análisis de la implantación territorial de las edificaciones. Valoración de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad

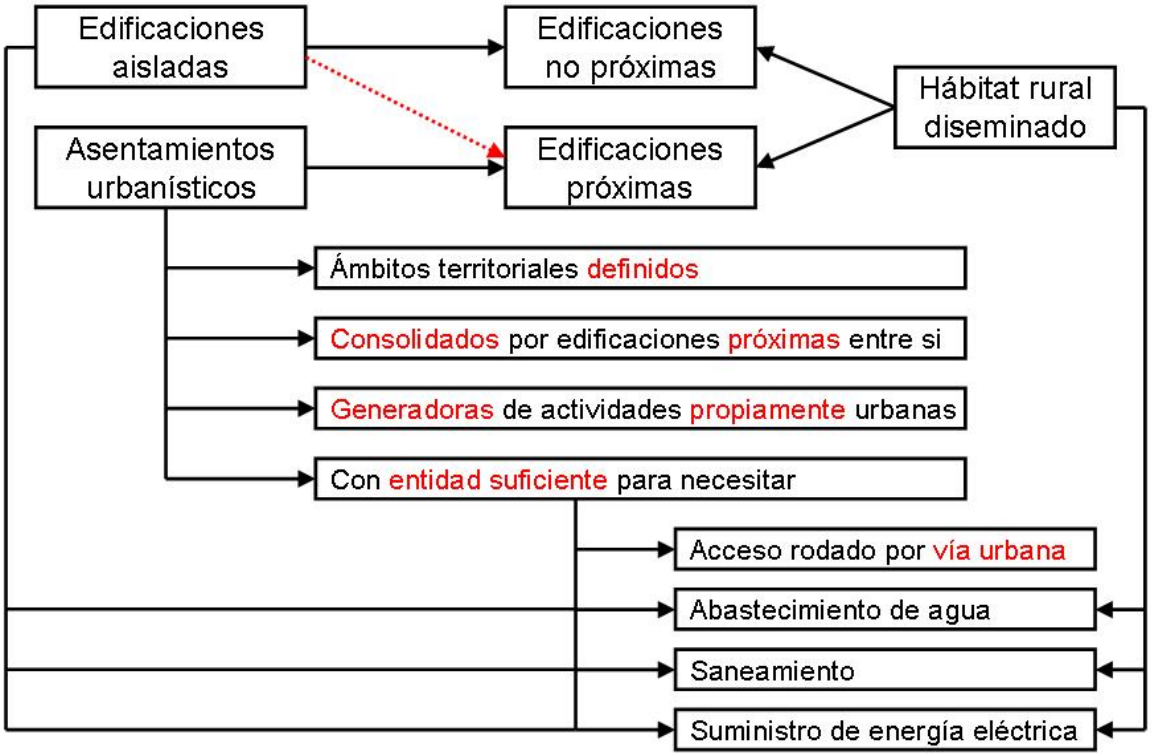
Rafael González Millán. Arquitecto
Vocal-Secretario de la UAAAP

IMPLANTACIÓN TERRITORIAL

Siendo el objetivo principal del Decreto, clarificar el régimen aplicable a las distintas situaciones en que se encuentran las edificaciones existentes en suelo no urbanizable, se hace primordial analizar esas "distintas situaciones" que propone el Decreto.

IMPLANTACIÓN TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES

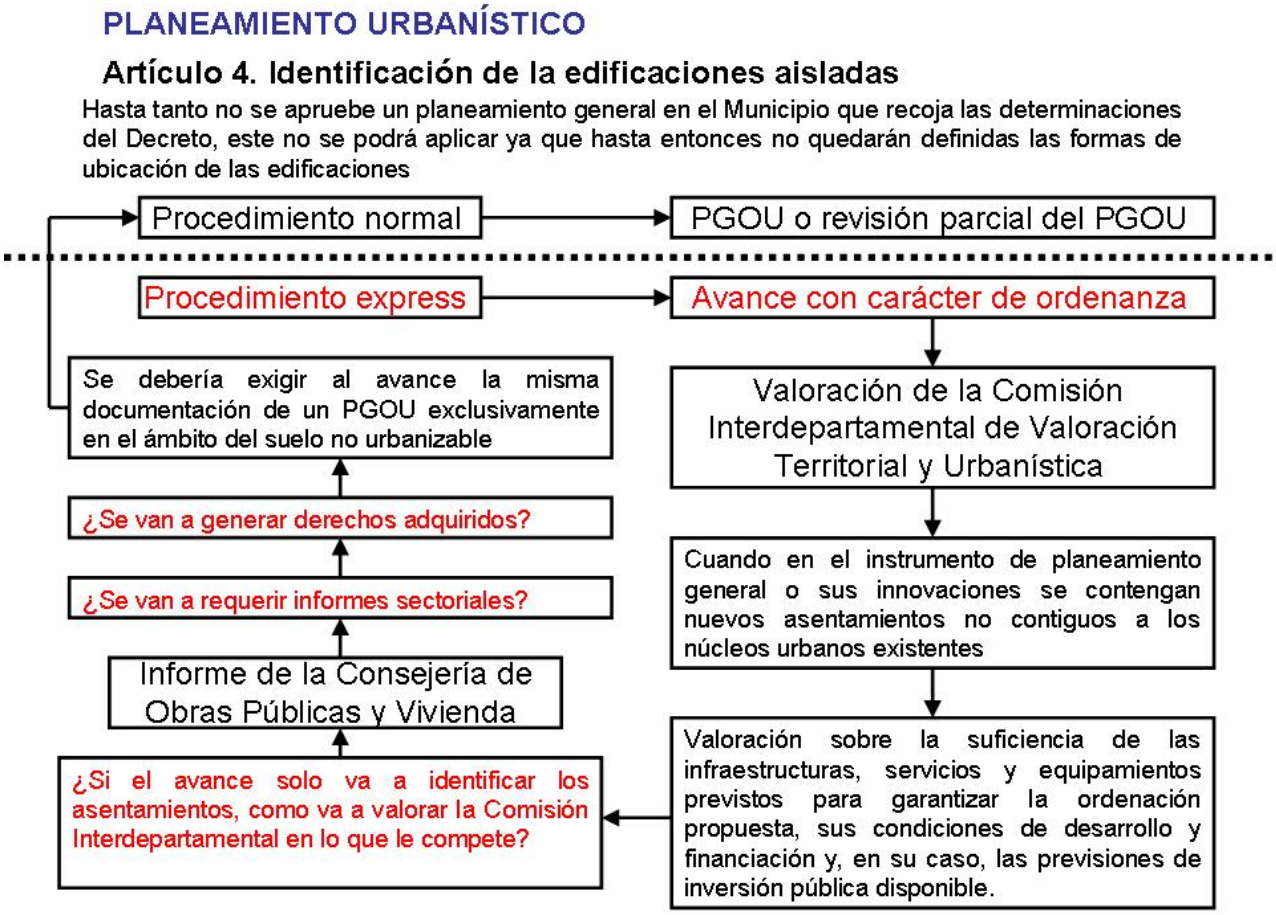
Artículo 2. Forma de ubicación de las edificaciones



En color rojo se reflejan los conceptos técnicos indeterminados

PLANIFICACIÓN

Este Decreto está sustentado en la planificación territorial. Considera a las edificaciones y asentamiento existente en suelo no urbanizable como unos elementos físicos más a tener en cuenta para ser inventariados y diagnosticados desde el planeamiento general. No nos llega a convencer sin embargo el enfoque "express" del "avance" que va a suponer la redacción de documentos de escasa y poco definición de carga documental y que puede provocar no afrontar desde el principio la situación desde un procedimiento normal de redacción de PGOU o revisión parcial del mismo.



En color rojo se reflejan los conceptos técnicos indeterminados

UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO

Muchos planeamiento generales hacen referencia a la unidad mínima de cultivo para la autorización de implantación de edificaciones en suelo no urbanizable y la declaración de regadío se utiliza en muchas ocasiones para acceder a la construcción de dichas edificaciones.

LEY 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

"Exposición de motivos

En el nuevo contexto de mercados mucho mas abiertos, la agricultura" no tendrá que cumplir su tradicional función productiva .de alimentos y materias primas, sino que deberá diversificarse para ***dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural****.*

TITULO II Régimen de unidades mínimas de cultivo
Articulo 23. Determinación.

1. A los efectos de esta Ley se entiende por unidad minima de cultivo, ***la superficie suficiente que debe tener una finca rustica*** *para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio,* ***teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona****.*

2. ***Corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo*** *para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial."*

54 años después se sigue manteniendo en Andalucía la misma unidad mínima de cultivo. Algo ilógico si se considera que esa unidad va vinculada a conceptos como el rendimiento y características socioeconómicas de la agricultura.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

ORDEN de 27 de mayo de 1958 por la que se fija la superficie de la unidad mínima de cultivo para cada uno de los términos municipales de las distintas provincias españolas.

1080 — 13 junio 1958 — B. O. del E.—Núm. 141

SEVILLA

Grupo 1.º Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano 3,50 hectáreas. Regadío, 0,25 hectáreas

Términos municipales: Alanís, Almadén de la Plata, Castilblanco de los Arroyos, Castillo de las Guardas (El), Cazalla de la Sierra, Constantina, Guadalcanal, Madroño (El), Navas de la Concepción (Las), Pedroso (El), Puebla de los Infantes (La), Real de la Jara (El), Ronquillo (El), San Nicolás del Puerto.

Grupo 2.º Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano, 2,50 hectáreas. Regadío, 0,25 hectáreas.

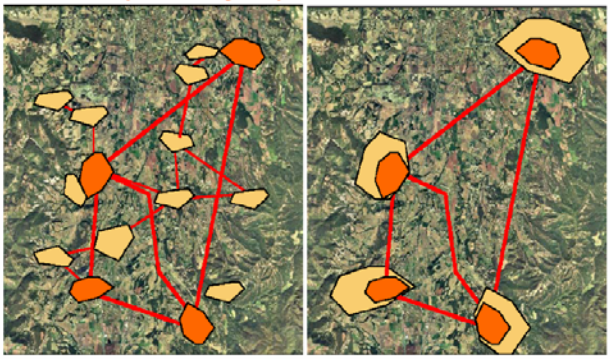
Términos municipales: Aguadulce, Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaira, Alcalá del Río, Alcolea del Río, Algaba (La), Algamitas, Almensilla, Arahal (El), Aznalcázar, Aznalcóllar, Badolatosa, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Burguillos, Cabezas de San Juan (Las), Camas, Campana (La), Cantillana, Carmona, Carrión de los Céspedes, Casariche, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Coripe, Coronil (El), Corrales (Los), Dos Hermanas, Ecija, Espartinas, Estepa, Fuentes de Andalucía, Garrobo (El), Gelves, Gerena, Gilena, Gines, Guillena, Herrera, Huévar, Lantejuela (La), Lebrija, Lora de Estepa, Lora del Río, Luisiana (La), Mairena del Aljarafe, Marchena, Marinaleda, Martín de la Jara, Molares (Los), Montellano, Morón de la Frontera, Olivares, Osuna, Palacios y Villafranca (Los), Palomares del Río, Paradas, Pedrera, Peñaflor, Pilas, Pruna, Puebla de Cazalla (La), Puebla del Río (La), Rinconada (La), Roda de Andalucía (La), Rubio (El), Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Saucejo (El), Sevilla, Tocina, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal, Villanueva del Río y Minas, Villanueva de San Juan, Villaverde del Río, Viso del Alcor (El).

Estas mismas unidades mínimas de cultivo son reproducidas por la RESOLUCION de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales, por la que se determinan provisionalmente las unidades mínimas de cultivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza.

COSTES DEL DECRETO

A largo plazo, no encontraremos con los costes de la ciudad difusa frente a las ventajas de la ciudad compacta.

Modelo polinuclear y compacto



A medio plazo, nos podemos hacer esta pregunta ¿Asumirán los propietarios los costes de urbanización?

Traemos aquí fragmentos de notas de prensa que nos pueden dar la respuesta a esta cuestión.

●El Ayuntamiento de Chiclana (Cádiz, 79.839 habitantes), aprobó en 2009, bajo mandato socialista, la primera ordenanza para iniciar la regularización de sus más de 15.000 viviendas ilegales, que habían proliferado desde los años ochenta. Pero el camino abierto por este municipio ha estado plagado de obstáculos. En estos dos años solo 56 propietarios han cumplimentado la solicitud para poder legalizar sus casas.

●Una parcela de 1.000 metros cuadrados, el mínimo permitido para regularizar, podía costar una media de 45.000 euros.

●Según la secretaria general de Ordenación del Territorio de la Consejería, Gloria Vega, la normativa cuantitativamente «da salida», a través de la regularización, a las viviendas aisladas, mientras que las parcelaciones tienen la posibilidad de incorporarse a los planeamientos de los municipios y convertirse finalmente en edificaciones legales. En Andalucía las viviendas aisladas construidas en suelos no urbanizables son aproximadamente 250.000, y la solución que les da el decreto (salvo a las que están inmersas en procedimientos judiciales) no es la legalización como tal, sino la regularización, es decir que pueden tener papeles (documentos de propiedad, etc) y suministros de servicios esenciales.

●En este sentido, María del Mar Vázquez, portavoz de la Asociación Provincial de Viviendas Irregulares (APVI) de Málaga, asegura que el decreto sólo soluciona los problemas de una mínima parte, pero agrava la situación del resto. APVI fue una de las más de veinte agrupaciones similares que recientemente se reunieron en Córdoba para hacer un planteamiento común en sus reivindicaciones. Todos esos colectivos reclaman no sólo la derogación del decreto sino también la modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)

A corto plazo, no nos tenemos que preguntar nada, serán los Ayuntamiento los que tengan que asumir los costes de redacción de planeamiento que generará el Decreto y a los hechos nos remitimos.

Antes incluso de la entrada en vigor del Decreto, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya se pronunciaba en estos términos.

● [NOTA DE PRENSA] Los ayuntamientos andaluces podrán comenzar a conceder en el plazo de tres meses las primeras licencias de ocupación y resoluciones de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación conforme al decreto que regula las construcciones en suelo no urbanizable. La secretaria general de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Gloria Vega, ha explicado en una jornada de trabajo celebrada en Málaga con alcaldes de la provincia y técnicos municipales que el avance de planeamiento que se incluye en esta nueva norma posibilita a los consistorios dar los primeros pasos en este proceso de regularización sin esperar a la entrada en vigor del decreto, prevista para finales de febrero.

FINANCIACIÓN DEL DECRETO

Lejos quedan aquellos Decretos que llevaban aparejados Ordenes para su financiación.

DECRETO 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas

> *"El pasado 13 de diciembre de 2007 el Presidente de la Junta de Andalucía ha firmado con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias el Acuerdo sobre el Pacto por la Vivienda en Andalucía para agilizar la adaptación del planeamiento urbanístico a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y facilitar la obtención de suelo para la construcción de vivienda protegida."*

ORDEN de 8 de julio de 2008, por la que se regula la concesión de ayudas a los Ayuntamientos para la financiación de actuaciones en materia de urbanismo.
Artículo 3. Actuaciones subvencionables.

> *"…/… b) Adaptaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en los que se incluyen las Normas Subsidiarias, a las determinaciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que se lleven a cabo conforme al Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas…/…"*

INGRESOS POR ASENTAMIENTOS

La Administración Autonómica es consciente que los asentamientos alejados del núcleo urbano generan más gastos a los Ayuntamientos, pero los denomina entidades singulares según nomenclatura del Instituto Nacional de Estadística.

LEY 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

> *Artículo 2.*
> *1. Se crea el Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en adelante el Fondo.*
>
> ***Artículo 10. Variables que determinan la distribución del Fondo.***
> *2. Las variables indicadoras de las necesidades de gasto para cada municipio son:*
> *a) …/…*
> *b) La población relativa de cada municipio con respecto a la población total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.*
> *c) La superficie urbana relativa de cada municipio con respecto a la superficie urbana total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.*
> ***d) La dispersión relativa de cada municipio con respecto a la dispersión total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.***
>
> *4. Las unidades de medida y las fuentes estadísticas de cada variable son las siguientes:*
> *a) …/…*
> *b) Población: cifras de población de cada municipio resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero y con efectos del 31 de diciembre de cada año, y declaradas oficiales mediante real decreto a propuesta del Instituto Nacional de Estadística.*
> *c) Superficie urbana: número de hectáreas para cada municipio publicado por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda.*
> ***d) Dispersión: número de entidades singulares publicado por el Instituto Nacional de Estadística.***
> *e) …/…*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Nos parece interesante recoger aquí la estructura que emplea el Instituto Nacional de Estadística para organizar la estructura poblacional de España. Algo parecido debería establecerse en el desarrollo del Decreto para facilitar su aplicación.

El territorio nacional se encuentra dividido administrativamente en comunidades autónomas, provincias, municipios y otras entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, cuya delimitación, denominación, organización y competencias se describen y regulan con detalle en la legislación vigente en materia de régimen local.

Desde un punto de vista estadístico, esta división es insuficiente para conocer de qué forma se asienta la población en los municipios, debiendo descender a una subdivisión de los mismos, que no posee carácter oficial, pero sí gran tradición: las entidades colectivas y singulares de población, así como los núcleos y diseminados de estas últimas.

Entidades de población

Se entiende por entidad singular de población cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.

Un área se considera habitable cuando existen en la misma viviendas habitadas o en condiciones de serlo.

Un área se considera claramente diferenciada cuando las edificaciones y viviendas pertenecientes a la misma pueden ser perfectamente identificadas sobre el terreno y el conjunto de las mismas es conocido por una denominación.

Por consiguiente, las urbanizaciones y zonas residenciales de temporada pueden tener carácter de entidades singulares de población aun cuando sólo estén habitadas en ciertos períodos del año.

Ninguna vivienda puede pertenecer simultáneamente a dos o más entidades singulares. Un municipio puede constar de una o varias entidades singulares de población.

Si en un municipio no existen áreas habitables claramente diferenciadas, el municipio será considerado de entidad única.

Como **unidad intermedia entre la entidad singular de población y el municipio** existen, en algunas regiones, agrupaciones de entidades singulares, (parroquias, hermandades, concejos, diputaciones, y otras), que conforman una **entidad colectiva de población** con personalidad propia y un origen marcadamente histórico.

Los conceptos de entidad singular y colectiva de población no deben ser confundidos con el de Entidad local de ámbito territorial inferior al municipio (entidades locales menores), definido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local como unidad para la gestión, administración descentralizada y representación política dentro del municipio.

Núcleos de población y diseminado

Se considera Núcleo de población a un conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes.

Se incluyen en el núcleo aquellas edificaciones que, estando aisladas, distan menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales o

comerciales, parques, jardines, zonas deportivas, cementerios, aparcamientos y otros, así como los canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes.

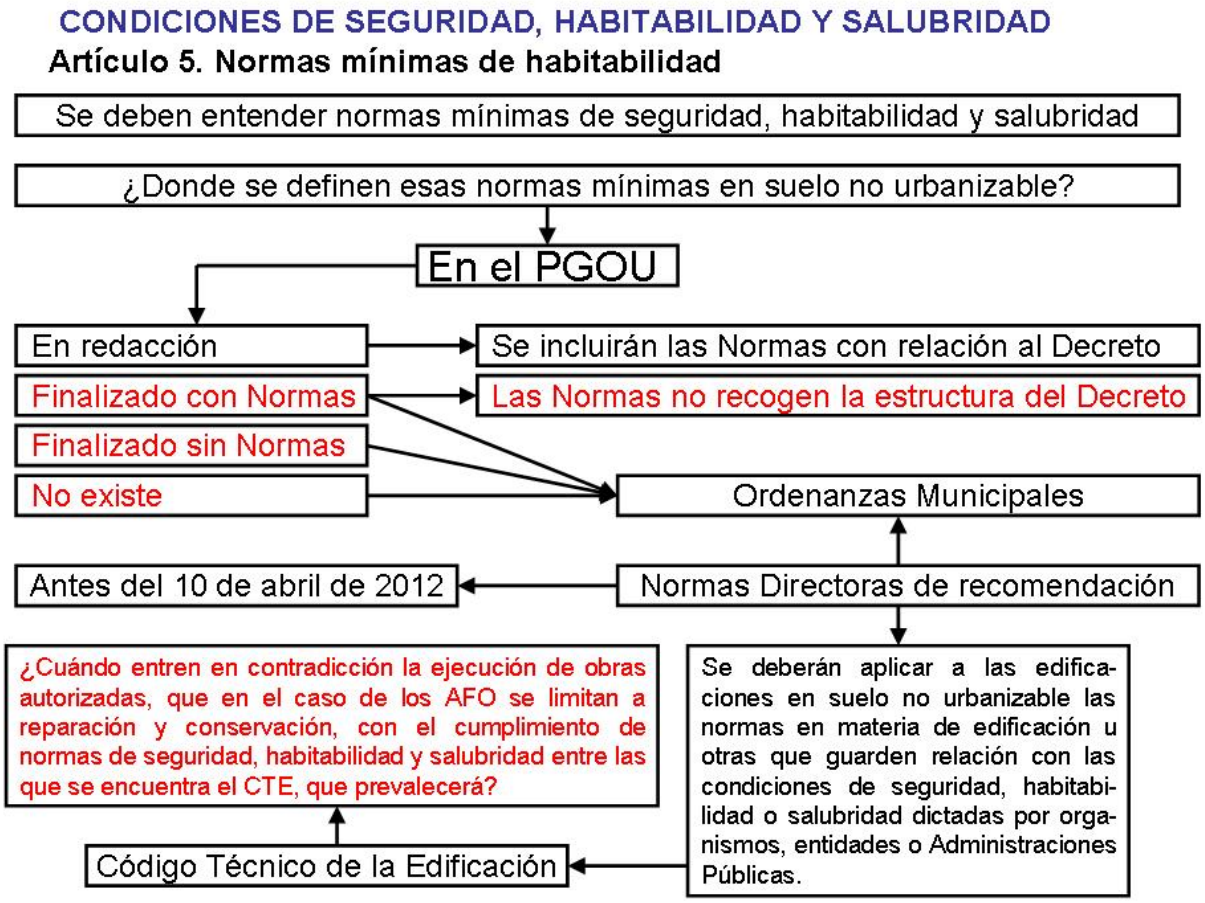
Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en diseminado.

Una entidad singular de población puede tener uno o varios núcleos, o incluso ninguno, si toda ella se encuentra en diseminado.

Ninguna vivienda puede pertenecer simultáneamente a dos o más núcleos, o a un núcleo y un diseminado.

CONDICIONES DE SEGURIDAD, HABITABILIDAD Y SALUBRIDAD

Siendo el urbanismo, la disciplina, la legalidad, el medio ambiente y el interés general fundamentales como pilares de nuestra Sociedad, no debemos olvidar que con este Decreto, la Administración va a reconocer la posibilidad de habitar a ciudadanos en edificaciones que se han realizado generalmente sin ningún control técnico hasta la fecha.



Inquieta pensar que por cuestiones legales, al emplear en el Decreto palabras como "reconocimiento" en vez de "legalización" o "resolución de asimilación a fuera de ordenación" en vez de "licencia de ocupación", se esté generando la duda de si, desde la administración autonómica, **se va a considerar que las viviendas "en el campo" puedan tener menor seguridad, menor habitabilidad o menor salubridad que las viviendas "urbanas"** cuando en ambas van a vivir personas.

Esperemos que esta no ha sido la intención de los redactores del Decreto ni de la propia Junta al aprobarlo pero consideramos que **el Decreto podía haber sido más exigente, explícito y extenso** dentro de sus competencias, a la hora de garantizar la seguridad, habitabilidad y salubridad de las edificaciones en suelo no urbanizable y no dejar esa responsabilidad solo a los Ayuntamientos mediante la posibilidad de elaboración a posteriori de ordenanzas propias dentro o fuera de sus documentos de planeamiento general.

De esta manera por ejemplo, un ayuntamiento con la sola aprobación de un avance, empezará a aplicar en ciertos casos el nuevo Decreto en lo que respecta a seguridad, habitabilidad y salubridad de las edificaciones en suelo no urbanizable con el único documento técnico aportado por la Propiedad de un **certificado** que en algunos casos se limitará a una descripción literal de que la edificación reúne las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad suscrito por técnico competente.

Con la aplicación de este Decreto algunos ayuntamientos van a autorizar a compañías suministradoras que enganchen acometidas a viviendas y a personas que vivan en esas viviendas, con la única presentación de un certificado, **cuando esos mismos ayuntamientos vienen exigiendo, porque así lo dice la ley, un expediente de legalización a viviendas en suelo urbano que se ejecutaron sin licencia en su momento.**

Sería conveniente que dentro de estas recomendaciones que establezcan las Normas Directoras o en último caso en las propias ordenanzas municipales, se utilicen términos como expediente de legalización, proyecto de ejecución de obra complementaria, certificado final de obra, director de obra, director de ejecución de obra, visado, código técnico, sostenibilidad..., en fin, **todo lo que se exigiría en el caso de tratarse de viviendas en suelo urbano que se quisieran reconocer**, ya que desde la aparición de este nuevo Decreto, entendemos que ni la administración autonómica ni la local debieran diferenciar en lo referente a seguridad, habitabilidad y salubridad entre las viviendas "urbanas" y las viviendas "en el campo".

El exigir esta documentación tendría un **doble efecto positivo para el interés general**; por una parte la Administración tendría mas garantías para el reconocimiento del hecho y por otra parte se disuadiría al administrado de considerar que con este procedimiento iba a tener un ahorro de costes de tramitación.

CONCLUSIONES

1. EL DECRETO REFUERZA LA IMPORTANCIA DEL PLANEAMIENTO

● Frente a lo que se podría esperar de un decreto que regula ilegalidades urbanísticas, se atiende más atención a reforzar el planeamiento que la disciplina.

● No es que el Decreto aporte muchas novedades al planeamiento pero continuamente nos recuerda su importancia.

● Lamentablemente la novedad más significativa que ofrece respecto al planeamiento suscita muchas dudas respecto a su contenido.

● Nos estamos refiriendo a lo que el artículo 4.2 denomina avance de planeamiento con carácter de ordenanza municipal.

● Hacemos la siguiente reflexión: Si tras la aprobación de un avance o de un plan general y no antes, se puede aplicar el Decreto en determinados casos, las documentaciones aportadas y las exigencias sectoriales del avance y del plan general debieran ser las mismas.

● Estaríamos entonces más que ante un avance, ante un plan general de suelo no urbanizable o hablando con más propiedad ante un plan especial.

2. EL DECRETO NO ABORDA EL PROBLEMA EN SU GLOBALIDAD

● El argumento recurrente del Decreto es que la Administración no puede dar la espalda a una realidad que esta ahí y que no esta regulada.

● Nos parece interesante el Decreto como solución de parte del problema pero no como la solución definitiva del suelo no urbanizable en Andalucía.

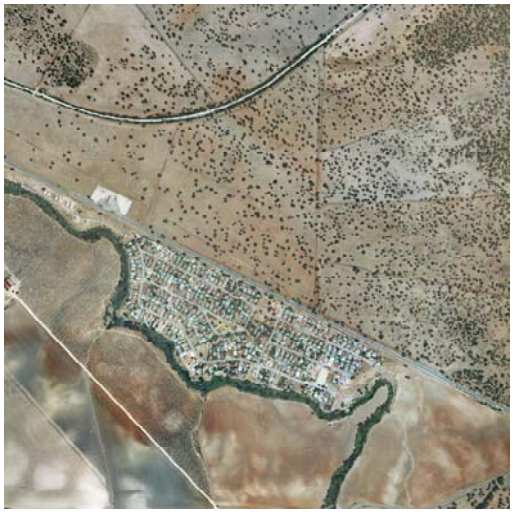
● Se nos llena la boca cuando hablamos del urbanismo como materia multidisciplinar y cuando llega el momento, con un Decreto queremos dar solución al problema mas grave del urbanismo en Andalucía. Este Decreto pretende achicar agua pero no busca el grifo para cerrarlo.

● Recientemente hemos pasado por una reforma del código penal y otra de la ley de suelo andaluza y tampoco han aportado soluciones satisfactorias por lo tanto no echemos toda la culpa al Decreto.

● Este Decreto debiera haber venido acompañado por un análisis y reflexión legislativa de por que tenemos 300.000 edificaciones ilegales en suelo no urbanizable de Andalucía.

3. EL DECRETO GENERARÁ ALTO COSTE ECONÓMICO

● Este Decreto es un Decreto caro y en estos tiempos, caro es sinónimo de inviable.



● Con independencia del coste a largo plazo que les supondrá a los nietos de nuestros nietos el debate sobre el modelo de ciudad dispersa/ciudad compacta al que estamos conduciendo a nuestros territorios y del que este Decreto no es evidentemente el único responsable, y del coste a medio plazo que tendrán que asumir los afectados para regularizar su situación, de lo que si va a ser responsable este Decreto es del coste a corto plazo que va a suponer ponerlo en marcha.

● Lo más preocupante es que estos costes de redacción de planeamiento, difícilmente se podrán atribuir a los interesados y tendrán que ser asumidos por todos los ciudadanos.

4. EL DECRETO CONFIRMA EL EXCESO DE LEGISLACIÓN EN LA MATERIA

● Desde el punto de vista técnico, a nivel de Comunidad Autónoma, el Decreto no solo aumenta la legislación sobre suelo no urbanizable que ya se recogía en la ley y el reglamento sino que en su articulado se propicia la elaboración de normas directoras y ordenanzas.

● Cinco normas para regular una situación urbanística nos parecen demasiadas.

● Las leyes urbanísticas son como las telarañas: los pequeños promotores quedan prendidos en ellas; los grandes la rompen y no debemos olvidar que este Decreto está dirigido a los pequeños promotores.

5. EL DECRETO SE APRUEBA CON UNA INAPLICACIÓN INMEDIATA

● Esta inaplicación inmediata, junto a las expectativas creadas en torno al mismo va a generar si no la está generando ya, una desilusión generalizada de la ciudadanía.

● Es difícil de conseguir, pero este Decreto ha conseguido no satisfacer a nadie.

● El que no es propietario de construcción en el campo porque cree que se está beneficiando al infractor y el que si es propietario porque cree que el Decreto es insuficiente.

● Esta falta de inmediatez no debiera ser un rasgo negativo de Decreto siempre que se empezara a trabajar sobre el mismo de inmediato, pero el coste económico que se requiere para iniciar el proceso complicará ese arranque.

6. EL DECRETO NO APORTA SOLUCIONES DE FUTURO

● Aunque no fuera su objetivo principal, desde el Decreto se debería haber insinuado una reflexión de futuro sobre el suelo no urbanizable proponiendo reabrir el debate de los usos en el medio rural y contemplando la posibilidad de establecer usos residenciales aislados no vinculados a la productividad tradicional del medio rural y la apertura a los nuevos conceptos de la explotación sostenible y valoración del territorio, siempre evitando las afecciones al suelo rústico que merezca especial protección o regulación y las incidencias negativas sobre el modelo de ciudad compacta.

● Será necesario que la Comunidad Autónoma se replantee el modelo territorial de Andalucía asumiendo usos turísticos y recreativos, y modelos residenciales alternativos.

7. EL DECRETO ADOLECE DE PROGRAMACIÓN TEMPORAL

● Al regularse situaciones producidas en el pasado, se podrían haber establecido plazos temporales en el Decreto para el cumplimiento de cada uno de los hitos que este propone. Tal y como está planteado, la inmediatez de aplicación que se le puede suponer a un decreto frente a otras normas legales no existe.

● Al no haberse enfocado el Decreto con acotaciones temporales, consideramos que el Decreto no va a detener el proceso de parcelación ilegal en el medio rural si no se ponen en marcha medidas de fomento de la disciplina urbanística y de aplicación del régimen sancionador establecido en la legalidad vigente.

● Si no hacemos bien nuestros deberes, se puede correr el riesgo de transmitir a la Sociedad que con este Decreto la nueva disciplina urbanística en Andalucía consistirá en esperar a que prescriban las cosas.

Rafael González Millán
Arquitecto