

# El fenómeno de las parcelaciones urbanísticas ilegales en Andalucía: significado general y tratamiento en los planes de ordenación del territorio

The phenomenon of illegal residential parcellings in Andalusia: General significance and approach in regional territorial plans

DAVID LÓPEZ-CASADO<sup>1</sup>  0000-0003-4346-334

ALFONSO MULERO MENDIGORRI<sup>2</sup>  0000-0001-6814-0630

<sup>1</sup>Universidad de Sevilla. Sevilla, España.

<sup>2</sup>Universidad de Córdoba, Córdoba, España.

## Resumen

En los procesos de dispersión urbana acaecidos en Andalucía en los últimos decenios, ha desempeñado un papel esencial el crecimiento extraordinario y la proliferación de viviendas ilegales. En su mayor parte, estas se presentan en forma de asentamientos semiurbanos de muy diversa índole y desarrollados contraviniendo el marco legal vigente y al margen del planeamiento. Se trata, sin duda, de uno de los grandes retos sociales, territoriales y urbanísticos a que se enfrentan las administraciones regional y local desde hace varios decenios. A partir de esta perspectiva general, el análisis se centra en el fenómeno específico de las parcelaciones urbanísticas ilegales, en tanto que parte esencial -aunque no exclusiva- de tal proliferación. Con esta intención se analizan en detalle los intentos de cuantificación y evaluación del fenómeno por parte de la administración regional y la forma en que el mismo ha sido abordado en las políticas específicas de ordenación territorial aplicadas desde la pasada década de los noventa.

Palabras clave: parcelaciones urbanísticas ilegales; dispersión urbana; ordenación del territorio, Andalucía.

## Fechas • Dates

Recibido: 2020.07.07

Aceptado: 2021.01.08

Publicado: 2021.06.30

## Autor/a para correspondencia Corresponding Author

David López-Casado  
Universidad de Sevilla  
[dlopez19@us.es](mailto:dlopez19@us.es)

## Abstract

In the urban dispersion processes that have taken place in Andalusia in recent decades, the extraordinary growth and proliferation of illegal housing has played an essential role. Mostly, these houses take the form of semi-urban settlements of a very diverse nature that are developed in violation of the current legal framework and outside planning. It is undoubtedly one of the great social, territorial and urban

challenges that regional and local administrations have been facing for several decades. From this general perspective, the analysis focuses on the specific phenomenon of illegal residential parcellings, as an essential -though not exclusive- part of such proliferation. With this aim in mind, the attempts to quantify and evaluate the phenomenon by the regional administration and the way in which it has been approached in the specific territorial planning policies applied since the last decade of the nineties are analysed in detail.

---

Keywords: Illegal residential parcellings; urban sprawl; spatial planning; Andalusia.

---

## 1. Introducción

Como el resto de las regiones del país Andalucía ha conocido un claro proceso de expansión y dispersión urbana en los últimos decenios, especialmente intenso en los espacios litorales y en las aglomeraciones urbanas del interior, como era de prever (Carvajal-Gutiérrez, 2011; Cuenca, Gómez y Mulero, 2013; Delgado-Viñas, 2007; Feria-Toribio, 2015; Fernández y Cruz, 2013, entre otros). La intensidad de estas dinámicas, y las transformaciones sociales y tecnológicas que han impulsado, ha llevado a algún autor a emplear terminologías asociadas a los desastres naturales para calificarlo, como la de *tsunami* urbanístico utilizada por García-Bellido (2005). En tal contexto conviene señalar que, en los procesos de dispersión urbana en Andalucía, ha desempeñado un papel esencial la expansión de parcelaciones desarrolladas al margen del planeamiento y configurando asentamientos semiurbanos de muy diversa índole. Bien es cierto que dicha dispersión urbana no es exclusiva del suelo no urbanizable, ni siempre se ha manifestado bajo la fórmula de parcelaciones urbanísticas ilegales (en adelante parcelaciones ilegales), pero sí es el modo de extensión de la ciudad que, como se irá viendo, más implicaciones de todo tipo está teniendo<sup>1</sup>. En realidad, este fenómeno debe enmarcarse en el problema más general de la proliferación de viviendas irregulares -de las que se estima existen unas 300 000 en la región (Benot, 2016; Parlamento de Andalucía, 2019)- reconocido ya como verdadero conflicto sociodemográfico, medioambiental y territorial<sup>2</sup>.

Es difícil, no obstante, conocer el alcance real de las parcelaciones ilegales en el conjunto de la región, por razones de diversa índole. La primera, de orden conceptual, obedece a la inexistencia de consenso entre la comunidad científica y las administraciones concernidas, a la hora de delimitar de una manera clara y unívoca qué ha de entenderse por *parcelación ilegal*, asunto central de este trabajo; ello a pesar de que, como se verá más adelante, haya habido distintas iniciativas normativas dirigidas a su clarificación<sup>3</sup>. La segunda, de orden cuantitativo, está en el carácter cambiante de los datos según el criterio contable que se utilice; por ejemplo, en relación con la clasificación urbanística del suelo asignada por el planeamiento en cada momento. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que en muchos municipios la vía para la incorporación de las parcelaciones ilegales a su planeamiento urbanístico ha sido el cambio de clasificación del suelo sobre el que se asientan, por lo general pasando de suelo no urbanizable a algunas de las modalidades de suelo urbanizable

---

1. Para mayor profundización sobre las formas en las que se pueden manifestar las edificaciones véanse los artículos 1 y 2 del Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. En una estimación más general, según el documento *Análisis-Diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía (2009)*, existirían 500 000 edificaciones localizadas en suelo no urbanizable, de las que 300 000 estaría en situación irregular y, de ellas, alrededor del 25 % habrían pasado a la situación de asimilado a fuera de ordenación.

3. En especial el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto-Ley 3/2019 citado en la nota anterior; este último deroga al anterior.

o, incluso, como suelo urbano no consolidado. Existen casos realmente llamativos que servirían para ilustrar tal circunstancia, como los de Chiclana de la Frontera en Cádiz, Carmona en Sevilla o la capital cordobesa, por citar solo algunos.

En cualquier caso, hemos optado por seguir las mismas premisas utilizadas en los trabajos de Ezquiaga-Domínguez (1983), García de Jalón-Lastra *et al.* (1986) o Betrán y Franco (1994), empleando el término *parcelaciones ilegales* al entender que es el más adecuado para describir este tipo de fenómenos. Se evita, por tanto, la utilización de otros más genéricos como el de irregulares, frecuentemente usado por la administración regional para referirse al conjunto de edificaciones existentes en tal situación<sup>4</sup>. Así, las parcelaciones ilegales<sup>5</sup> son definidas en el presente trabajo como un proceso por el cual unos suelos que, al menos en el origen, eran de carácter rústico, son fraccionados en parcelas de tamaños variables, que oscilan comúnmente entre los 500 y los 3000 m<sup>2</sup>; en todo caso, son siempre lo suficientemente extensas como para permitir la construcción de edificios de carácter aislado. Se trata, por lo general, de iniciativas unitarias, promovidas por un agente parcelador, que dan como resultado ámbitos con unos límites fácilmente identificables, ya sea física o administrativamente. El uso predominante al que se destinan es, al menos en el origen del fenómeno, el residencial de segunda vivienda, contraviniendo los usos vinculados a la clasificación del suelo rústico; ya en etapas más actuales es común su paulatina conversión hacia la residencia habitual (López-Casado, 2021), coexistiendo, incluso, con otro tipo de usos como el industrial o el comercial. Sus inicios se sitúan, por lo general, a finales de los años sesenta del siglo pasado y, sobre todo, a lo largo de los setenta, tanto por razón de la crisis económica de dicho decenio (Ezquiaga-Domínguez, 1983, p. 60), como por la rigidez y exigencias del nuevo marco normativo vigente a partir de la aprobación de la Ley del Suelo de 1975 (Betrán y Franco, 1994, p. 24).

## 2. Objetivo, metodología y fuentes

El objetivo principal de este trabajo es, como se ha dicho, analizar el significado de las parcelaciones ilegales y su proliferación en Andalucía desde finales de la pasada década de los sesenta, para, en segundo término, evaluar la respuesta de la administración regional a un fenómeno cuyos efectos se dejan sentir con fuerza sobre las estructuras territoriales de una gran parte de los municipios de la región, particularmente en aquellos que forman parte de las principales aglomeraciones urbanas. Aunque se trata de un fenómeno contemplado y abordado habitualmente desde la normativa y planificación urbanística, hemos creído necesario atender al modo en que el mismo ha sido considerado en las políticas específicas de ordenación territorial de ámbito regional y subregional aplicadas en las últimas tres décadas, cuyos diagnósticos y recomendaciones deberían ser, cuando menos, una herramienta complementaria a las intervenciones aplicadas desde la escala local competente en la materia.

Metodológicamente el trabajo ha partido de una búsqueda y revisión de los documentos e inventarios de carácter oficial elaborados por la administración regional para la cuantificación y diagnóstico de dicho fenómeno. Entre el grupo de los técnico-administrativos estudiados desta-

4. Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía (2018); Decreto-ley 3/2019, *Op. cit.*

5. El concepto de parcelación ilegal que se maneja se circunscribe al ámbito geográfico. Desde el punto de vista jurídico, existen importantes matices dependiendo de la clasificación del suelo sobre el que se asientan, cuya explicación escapa de los estrictos objetivos del presente trabajo.

can, por su complejidad e importancia, los dos que tienen el carácter de inventarios generales<sup>6</sup>. El primero, denominado *Inventario de Parcelaciones Urbanísticas 1986/1988*, fue promovido por la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, quedando inscrito en el denominado *Subprograma de Apoyo al Planeamiento*; el segundo, en cambio, fue elaborado por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y aunque está fechado en julio de 2004, el grueso del mismo se redactó entre 2002 y 2003.

Junto a los anteriores, han sido analizados tanto la normativa básica en la materia (Amador-Blanco *et al.*, 2016) como los instrumentos específicos de planificación dirigidos a la ordenación territorial de la región (Gutiérrez-Colomina, 2012; Rando-Burgos, 2019a, 2019b). Con ello se ha pretendido evaluar el tratamiento dado al problema de las parcelaciones ilegales a las escalas regional y subregional, asunto muy importante considerando la extensión geográfica que ha alcanzado este problema. Así, el estudio de las disposiciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006) sobre el particular, ha sido complementado con una evaluación de los planes subregionales de ordenación del territorio aprobados hasta la fecha, con especial atención a los correspondientes a los ámbitos donde las parcelaciones ilegales revisten mayor importancia.

El análisis del tratamiento urbanístico aplicado a este problema en cada uno de los municipios afectados sobrepasaría con creces los objetivos y las dimensiones permitidas a un trabajo de estas características; no obstante, de cara a una mejor contextualización del mismo se señalan de forma sintética las principales aportaciones que, en materia de normativa urbanística, han sido promulgadas con vistas a la ordenación y regularización del fenómeno desde la perspectiva local.

El manejo de las fuentes jurídicas, técnicas y administrativas se ha visto complementado con el análisis de la bibliografía científica disponible sobre las parcelaciones y los procesos generales de dispersión urbana en que las mismas se inscriben. Finalmente se ha procurado consultar todas las fuentes cartográficas y estadísticas de carácter oficial que pueden aportar información útil para el conocimiento del tema, con especial atención a los Datos Espaciales de Referencia de Andalucía publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (López y Mulero, 2015).

### 3. Resultados y discusión

#### 3.1. Las parcelaciones ilegales a través de los inventarios elaborados por la administración regional

##### 3.1.1. El inventario de Parcelaciones Urbanísticas de 1988

Los resultados del primero de los inventarios administrativos arriba citados, se presentaron en ocho documentos de ámbito provincial, al haber sido su redacción objeto de licitación individualizada. Como consecuencia, no todos fueron realizados por el mismo equipo (sólo hubo coincidencia en Granada y Almería, por un lado, y en Huelva y Cádiz por otro)<sup>7</sup>, aunque la dirección técnica sí recayó en un responsable de la Dirección General de Urbanismo, lo que contribuyó a

6. Existe un tercer documento titulado *Análisis-Diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía* (2009), citado arriba, que, en realidad, no puede ser considerado un inventario como tal, aunque sí ofrezca una cuantificación general del fenómeno.

7. Se han podido localizar y consultar los de todas las provincias excepto el correspondiente a Jaén.

mantener una homogeneidad, tanto formal como metodológica. En los apartados iniciales de cada uno de los documentos se presenta una síntesis de la metodología, objetivos y fuentes utilizadas (por ejemplo Dirección General de Urbanismo, 1989), lo que ha permitido acotar conceptualmente el fenómeno atendiendo a los criterios empleados entonces. A estos trabajos se añadió más tarde un volumen final denominado *Parcelaciones urbanísticas del medio rural andaluz* (Dirección General de Urbanismo, 1992). En términos cronológicos los trabajos conducentes a la elaboración de este primer inventario se llevaron a cabo entre 1986 y 1989.

En síntesis, la primera aportación reseñable de este intento inicial de la administración autonómica por cuantificar el alcance de las *parcelaciones urbanísticas* [sic]<sup>8</sup> se encuentra en la propia definición que se hace de las mismas, de modo que bajo esta denominación se incluyen aquellos “procesos de asentamiento residencial que respondieran a actuaciones parcelatorias unitarias o transformaciones a segunda residencia de parcelaciones agrícolas tradicionales” (Dirección General de Urbanismo, 1989, p. 1). Como consecuencia de lo anterior, el propio documento señala que quedaban excluidas “las tipologías de edificación aislada y la construcción esporádica y/o espontánea en las márgenes de las carreteras”, además de las edificaciones que integraran “el hábitat rural diseminado”; y, además, tampoco serían considerados los casos que tuvieran su origen antes de 1960 (*ibidem*). En consecuencia, a excepción de los elementos dispersos anteriores, se adoptaba el criterio de computar todas las parcelaciones y urbanizaciones [sic], con independencia de su relación de contigüidad o no con núcleos urbanos consolidados, o de la clasificación del suelo sobre la que se asentaban. Además, los asentamientos contabilizados debían estar destinados a un uso predominantemente residencial -independientemente de si lo eran para vivienda habitual o secundaria-, tener una superficie mayor de dos hectáreas y más de doce parcelas en su interior (*ibidem*, p. 2).

De todos los criterios anteriores, el que presenta mayor controversia es el de no discriminar en función de la clasificación del suelo asignado en la planificación urbanística. Especialmente porque, como se explicará después, en el posterior inventario impulsado por la administración autonómica se cambió el planteamiento metodológico, aplicando unos criterios mucho más restrictivos, entre los que se encuentra la inclusión solo de las que se asentaban sobre suelo no urbanizable. Este cambio de criterio, a los efectos que nos ocupan, dificultará la comparación entre ambos documentos administrativos y, en consecuencia, el correcto seguimiento evolutivo del fenómeno.

Ni que decir tiene que tal planteamiento conceptual resulta esencial para entender las cifras que nos ofrece el primer recuento oficial de parcelaciones ilegales llevado a cabo en Andalucía, cuyas magnitudes básicas se presentan en la Tabla 1, una vez que se han agrupado y simplificado a escala provincial. Salta a la vista, en primer término, la desigual incidencia del fenómeno a esta escala, tanto si atendemos a la superficie afectada, como al número de asentamientos o de viviendas construidas ilegalmente dentro de los mismos. Así, las provincias de Sevilla, Cádiz, Córdoba y Málaga sobresalen en los tres elementos citados, manifestando una concentración del fenómeno especialmente destacada. Obsérvese que en Sevilla se sitúa prácticamente un tercio de la superficie transformada por este tipo de procesos, seguida por Cádiz, con alrededor de una quinta parte y, con cifras algo menores, pero también importantes, Córdoba y Málaga.

8. Llama la atención que los redactores se inclinen por la utilización de dicho término, cuando el de parcelación ilegal, más acorde con la realidad estudiada, era ya conocido por los propios autores (Dirección General de Urbanismo, 1989f, p. 2 y ss.).

Tabla 1. Distribución de la superficie (ha) ocupada por parcelaciones ilegales por provincia y régimen urbanístico del suelo, según los inventarios de 1988

Provincia	Municipios afectados	Parcelaciones		Superficie (ha)		Viviendas	
		Total	Suelo No Urbanizable	Total	Suelo No Urbanizable	Total	Suelo No Urbanizable
Almería	17	61	53	1001,80	832,50	2069	1798
Cádiz	17	80	80	5638,10	5638,10	5815	5815
Córdoba	27	117	114	3775,70	3695,70	3296	3232
Granada	30	87	51	1683,50	1181,00	2471	1366
Huelva	15	54	53	1656,50	1622,50	1953	1913
Jaén	28	94	80	1098,90	73,90	1747	1503
Málaga	14	83	35	1831,50	898,00	2601	890
Sevilla	42	219	173	7372,10	5172,50	8095	5639
<b>Totales</b>	<b>190</b>	<b>857</b>	<b>639</b>	<b>24 058,1</b>	<b>19 774,20</b>	<b>28 047</b>	<b>22 156</b>

Fuente: Dirección General de Urbanismo, 1992. Elaboración propia.

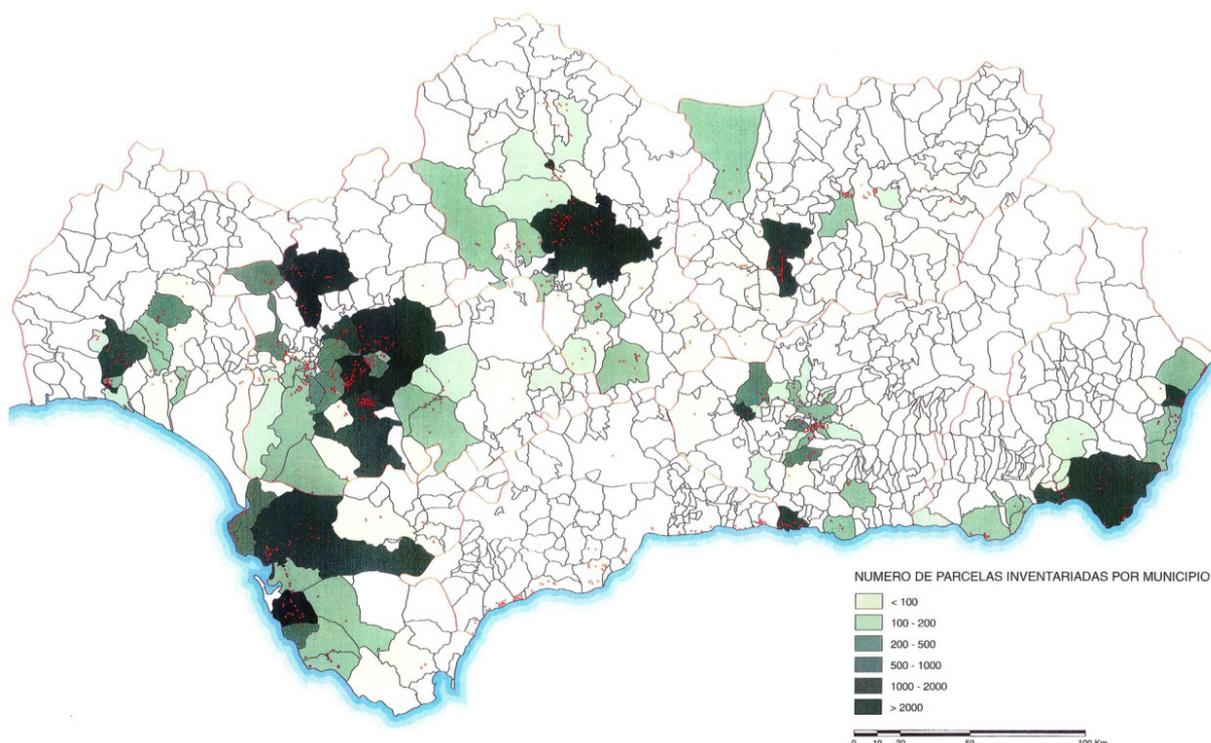
En realidad, el dato más importante estriba, a nuestro juicio, en una distribución espacial de las parcelaciones ilegales en el territorio regional que responde a tres patrones de localización bien identificables, según puede apreciarse en la Figura 1. El primero, de mayor importancia, demuestra el factor de atracción que para este fenómeno suponen las capitales provinciales de la Andalucía interior, tal y como se observa en los entornos metropolitanos de Sevilla, Córdoba, Jaén y Granada; además se constata el fuerte dinamismo del fenómeno en algunos municipios de áreas interiores de las provincias de Sevilla, Córdoba, Huelva y Jaén, donde lejos de frenarse o estancarse, presentaría signos de mayor vigor. El segundo, por su parte, muestra la importancia del litoral, con formaciones más dispersas en los ejes costeros de Málaga, Cádiz y Almería. Y, por último, resulta llamativo el escaso arraigo del fenómeno en las grandes cordilleras de la comunidad (Sierra Morena y las Cordilleras Béticas), un comportamiento que difiere de lo ocurrido en otras regiones españolas donde los atractivos paisajísticos y ambientales de la montaña han inducido una mayor proliferación de asentamientos residenciales irregulares.

### 3.1.2. El inventario de parcelaciones urbanísticas de 2003

El inventario de 2003 cambió sustancialmente su metodología respecto del anterior. En primer lugar, se encargó su elaboración a un único equipo, con lo que el documento final elude los pequeños desajustes derivados de su realización por distintos técnicos en cada provincia, como había ocurrido en el de 1988. En segundo término, se optó por definir las *parcelaciones urbanísticas* como “enclaves de población consolidados, con continuidad en la ocupación del suelo, de más de 2 ha y 5 edificios, y situados en suelo no urbanizable” (Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004, p. 7). Es decir, se apostó por limitar tanto el tamaño del asentamiento como el número de edificaciones; pero también, lo que es más importante, la clasificación del suelo sobre el que se asentaban, una diferencia sustancial respecto del anterior inventario que no hacía distinción al respecto. De todo ello se desprende que se eliminaron del análisis ámbitos de menor tamaño o con densidades edificatorias inferiores, así como los núcleos de origen tradicional; y también quedaron excluidos “los fenómenos de indisciplina urbanística asociados a

edificación aislada sin continuidad territorial, incluso cuando estén integrados por diseminados con gran número de edificaciones” (*ibidem*); es decir, se sustraían del inventario las viviendas unifamiliares aisladas construidas en suelo no urbanizable que no formaran parte de un asentamiento reconocible.

Figura 1. Distribución de las parcelaciones urbanísticas identificadas en el inventario realizado por la Dirección General de Urbanismo en 1988



Fuente: Dirección General de Urbanismo, 1992, p. 39.

La anterior metodología supuso detraer del diagnóstico final un gran número de casos; por ejemplo, casi 4500 ha de las más de 24 000 ocupadas por parcelaciones urbanísticas en toda la región se correspondían en esta fecha con suelos clasificados ya como urbanos o urbanizables, quedando fuera del recuento según los nuevos criterios (Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004, p. 20). En consecuencia, un fenómeno de considerable alcance territorial y social en determinados ámbitos de la Axarquía malagueña (Yus y Torres, 2010), el Valle del Almanzora, el municipio de Córdoba (López-Casado, 2020a, 2020b) y otros muchos, dejó de existir desde aquel momento en los censos oficiales.

En términos generales, al observar las cifras resultantes de este segundo inventario se comprobará que la distribución de parcelaciones ilegales dista mucho del primer registro oficial. Al respecto, los datos recogidos en la Tabla 2 son muy significativos: en solo un quinquenio el número de parcelaciones se incrementó sustancialmente -a pesar de contabilizarse ahora sólo las radicadas en suelo no urbanizable-, ascendiendo a 1138, es decir, 509 nuevos casos y más de quince mil nuevas viviendas construidas ilegalmente; además, el número de municipios afectados pasó a ser de 243 (respecto de los 190 registrados en 1988). La lectura a escala provincial posibilita una visión más clara del grado de incidencia del fenómeno. Sevilla, Málaga, Córdoba y Cádiz sobresalen en pará-

metros como la superficie afectada, el número de viviendas edificadas (con la primacía en ambos casos de Cádiz) y el número de parcelaciones (donde Málaga se sitúa a la cabeza). Asimismo, considerando el número de municipios afectados, este cuarteto presenta también las mayores cifras (más de treinta casos en cada provincia).

Tabla 2: Principales resultados del inventario de 2003 respecto al número de parcelaciones ilegales, superficie ocupada y número de viviendas existentes\*

Provincia	Municipios	Parcelaciones		Superficie (ha)		Viviendas	
	Inv.2003	Inv.88	Inv.2003	Inv.88	Inv.2003	Inv.88	Inv.2003
Almería	22	53	69	832,50	707,00	1798	1616
Cádiz	32	80	208	5638,10	4596,00	5815	10 276
Córdoba	35	114	121	3695,70	2740,00	3232	4774
Granada	26	51	49	1181,00	866,00	1366	1436
Huelva	17	53	61	1622,50	1063,00	1913	2214
Jaén	22	80	109	733,90	809,00	1503	3186
Málaga	44	35	278	898,00	3752,00	890	7020
Sevilla	45	173	243	5172,50	3510,00	5639	8100
<b>Totales</b>	<b>243</b>	<b>639</b>	<b>1138</b>	<b>19 774,20</b>	<b>18 043,00</b>	<b>22 156</b>	<b>38 622</b>

Fuente: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004, p.20; Dirección General de Urbanismo, 1992.  
Elaboración propia.

\*Datos solo para el suelo no urbanizable, según los criterios de este inventario.

Obsérvese que en este segundo inventario el litoral malagueño y almeriense muestran un menor grado de afección que en el recuento anterior (compárense Figuras 1 y 2). Una situación que, en realidad, obedece al nuevo criterio contable, según el cual han sido ignoradas muchas de las parcelaciones ilegales de ambas capitales por estar asentadas en esta fecha sobre suelo ya calificado como urbanizable. Sin embargo, y a pesar del nuevo criterio más restrictivo, en la fachada atlántica de Cádiz el fenómeno se ha intensificado, al igual que en el sector serrano de Málaga y el Valle del Guadalhorce, donde se alcanzan magnitudes de extraordinaria importancia.

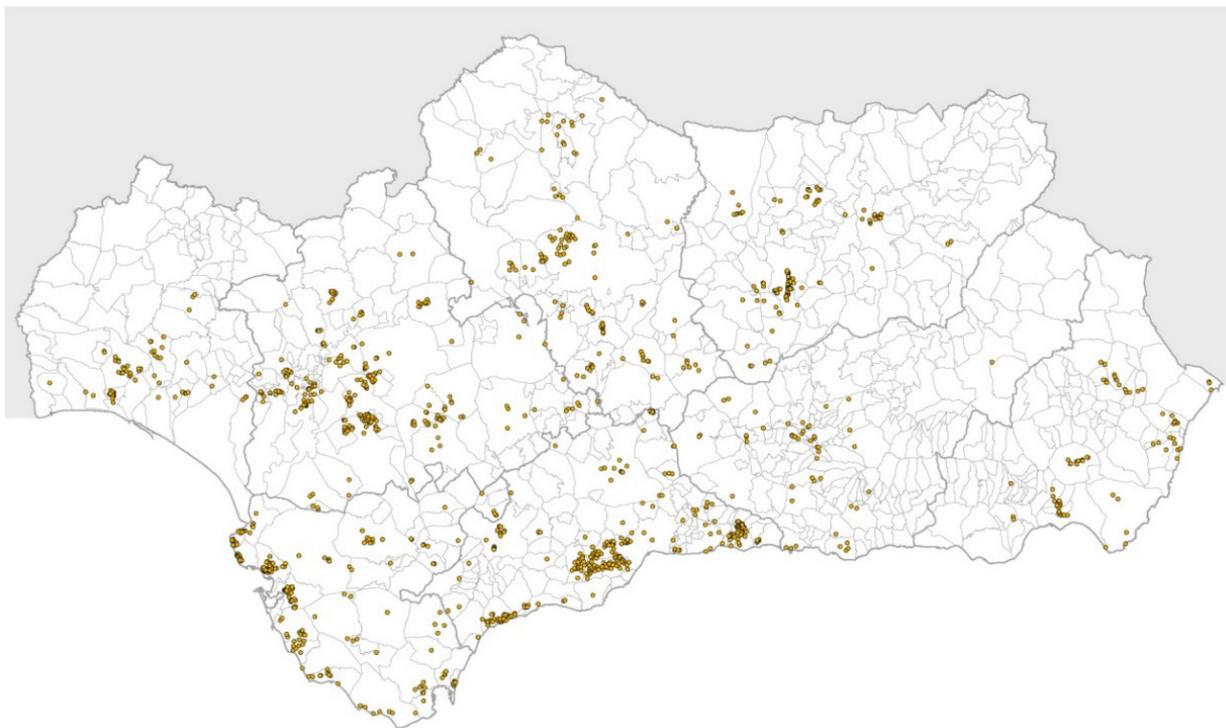
En el extremo opuesto, existen amplias zonas del interior, especialmente de las provincias de Almería, Granada o Málaga, donde el fenómeno parcelario no ha llegado a tener una presencia significativa, al menos hasta la pasada década (Figura 2). Ni que decir tiene que razones geográficas de diversa índole -en las que no es posible profundizar ahora- explican estos contrastes territoriales, jugando sin duda un papel clave la inexistencia de una aglomeración urbana próxima como factor generador de la demanda, la disponibilidad de mayor oferta residencial en suelo urbanizable a precios ajustados, la ausencia de determinados atractivos de tipo climático o paisajístico, etc.

Finalmente, el dato del número de municipios afectados en cada provincia permite apreciar el alcance territorial del fenómeno y constatar que, frente a lo señalado por otras estimaciones (Defensor del Pueblo Andaluz, 2000, p. 8 y ss.), el fenómeno no afecta de manera generalizada a toda la región, quedando circunscrito a 243 de los 770<sup>9</sup> municipios andaluces (Tabla 2); es decir, alre-

9. Según Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía para 2003, año del Inventario.

dedor de un tercio de los existentes. Es cierto, no obstante, que de haber sido menos restrictivos los criterios empleados por la administración autonómica en este segundo inventario, el número de municipios concernidos hubiera sido claramente superior.

Figura 2: Distribución de las parcelaciones urbanísticas identificadas en el inventario realizado por la Dirección General de Ordenación del Territorio en 2003



Fuente: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004, p. 66.

### ***3.2. Las parcelaciones ilegales en la planificación territorial: El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ámbito Subregional***

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, el fenómeno de las parcelaciones ilegales ha alcanzado en Andalucía una presencia territorial muy considerable, con alrededor de la tercera parte de los municipios andaluces implicados, según el cómputo más conservador. La generalización y dispersión de los procesos conducentes a la aparición de este problema apunta claramente a que en su solución debieran desempeñar un papel importante los planes de ordenación del territorio impulsados por la administración autonómica desde los pasados años noventa. Unos planes, cuyas directrices y diagnósticos debieran servir de orientación y refuerzo a las actuaciones emprendidas desde los municipios en el marco de la legislación urbanística competente. En los apartados que siguen se presenta el estado de esta cuestión.

#### **3.2.1. Una clara identificación y formulación del problema en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.**

Andalucía formó parte del grupo de comunidades autónomas que se dotaron tempranamente de legislación propia en materia de ordenación del territorio y donde esta ha alcanzado un mayor grado de implantación (Rando-Burgos, 2019a, p. 286), si bien no exento de problemas (por ejem-

plo Benabent-Fernández de Córdoba, 2002 o González-Fustegueras, 2017), mostrando desde el inicio una sensibilidad manifiesta con relación al problema que nos ocupa. Cabe recordar, de entrada, que la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>10</sup> (LOTA) dedicó el Título Tercero a la protección de la legalidad urbanística (artículos 36 y 37), poniendo de manifiesto la preocupación del legislador por sacar de la esfera de la competencia municipal aquellas “actividades de intervención singular que careciendo o sin ajustarse a las licencias preceptivas se ejecuten sin acomodarse a las determinaciones de esta Ley y de los Planes de Ordenación del Territorio que les afecten” las cuales serían directamente paralizadas por los órganos de la administración regional. Al respecto, la LOTA fijaba el marco general sobre el que habría de pivotar la ordenación del territorio en la región y, por otro lado, establecía los instrumentos para llevarla a cabo. El primero de estos, de ámbito regional, es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) que -iniciado en 1995 y no aprobado hasta 2006- vino a dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición Adicional Primera del texto legislativo, no sin cierta controversia jurídica (Gutiérrez-Colomina, 2012).

El POTA, a los efectos que ahora nos ocupan, presenta un *Modelo Territorial* para la región apoyado en diversos referentes básicos, entre los cuales sobresale el *Sistema de Ciudades* (Figura 3). Se considera que este es uno de los elementos que mejor caracterizan el territorio regional, y un pilar básico para establecer las estrategias de ordenación y cohesión territorial de la comunidad autónoma. Este Sistema queda delimitado a partir de las “estructuras que se deducen de la red de asentamientos urbanos y rurales de Andalucía, [muestra] los vínculos determinantes entre los componentes de dicha red que tienen capacidad para generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal y de interés regional” (POTA, 2006, p. 26). Como puede observarse en la imagen, su configuración se apoya en la existencia del Sistema Polinuclear de Centros Regionales, de las Redes de Ciudades Medias y de las Redes Urbanas en Áreas Rurales.

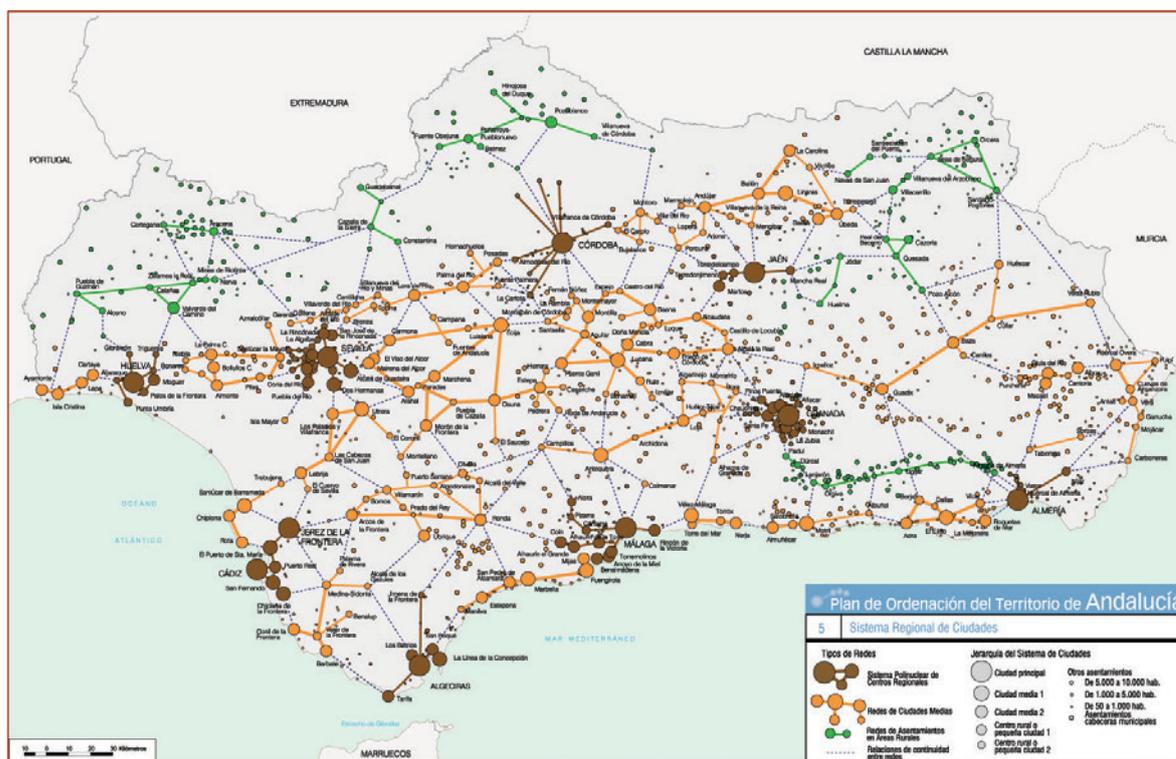
Pues bien, con relación al modelo urbano regional, el POTA pone de manifiesto la relevancia que han alcanzado los procesos de dispersión urbana surgidos al margen del ordenamiento jurídico y del planeamiento urbanístico; unos procesos que están provocando “una distorsión del orden territorial, la destrucción o degradación del patrimonio natural y cultural heredado y la insostenibilidad creciente de las áreas urbanas” (*ibidem*, p. 37). Tal constatación justifica el establecimiento de medidas específicas en el contexto del Plan, destinadas a mitigar los efectos de los asentamientos ilegales en su origen -aunque ya consolidados- y evitar que se produzcan otros nuevos. Específicamente el asunto se aborda en el Título III, dedicado a las Estrategias de Desarrollo Territorial para la región<sup>11</sup>, pudiendo concretarse aquéllas en lo siguiente:

- Elevar la problemática a la escala regional: el Plan reconoce la presencia destacada del fenómeno en determinados ámbitos de la región, y su capacidad para provocar importantes alteraciones del orden territorial e impactos frecuentes sobre los recursos naturales y el paisaje. Del mismo modo constata la dificultad de la acción pública debido a la gran diversidad de situaciones y formas en que este fenómeno se viene manifestando, que ha llevado a menudo a implementar soluciones heterogéneas de carácter local y parcial, insuficientes para abordar una cuestión de alcance regional (Directriz 55.1).

10. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la comunidad autónoma de Andalucía.

11. En concreto en el Título III “Estrategias de desarrollo territorial”; Capítulo 1 “Sistema de Ciudades”; Sección 4 “Orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana”; Directriz 55.

Figura 3: Sistema de ciudades establecido por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.



Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2006, p. 39.

- Establecer 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 (Directriz 55.2):
  - 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.
- Elaborar un inventario, permanentemente actualizado, de parcelaciones en Andalucía, con identificación de las tipologías por áreas, casuística, impactos y riesgos ambientales, como instrumento imprescindible para ejecutar los instrumentos detallados en el apartado anterior (Directriz, 55.3). Es probable que el incumplimiento de esta medida esté detrás de la sensación de fracaso que subyace cuando, en la actualidad, se analizan los desarrollos normativos de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía relacionados con estos procesos y el gran número de modificaciones habidas desde su aprobación, que apuntamos sintéticamente en páginas posteriores.

En cualquier caso, es fácil deducir, considerando las tres grandes líneas de actuación enunciadas, que tanto en el espíritu como en la letra del POTA estuvo muy presente la voluntad de un abordaje futuro de la problemática de las parcelaciones ilegales a escala regional, con vistas a superar la necesariamente limitada perspectiva local. En suma, se deja claro que se trata de un asunto cuya resolución general debiera contemplarse desde la escala territorial, con el establecimiento de medidas que -tras su asunción por la normativa urbanística competente- permitieran fortalecer la insuficiente actuación municipal en la erradicación del problema.

En buena lógica, el interés manifestado por el POTA debiera tener continuidad en los subsiguientes Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (POTS), abordándose al menos una evaluación del alcance y las particularidades del fenómeno en los respectivos ámbitos de ordenación, con el establecimiento de las recomendaciones oportunas en cada caso. Veamos, a continuación, un balance de las aportaciones logradas por la planificación subregional.

POTS versus POTA: El tratamiento *evasivo* de las parcelaciones ilegales en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional

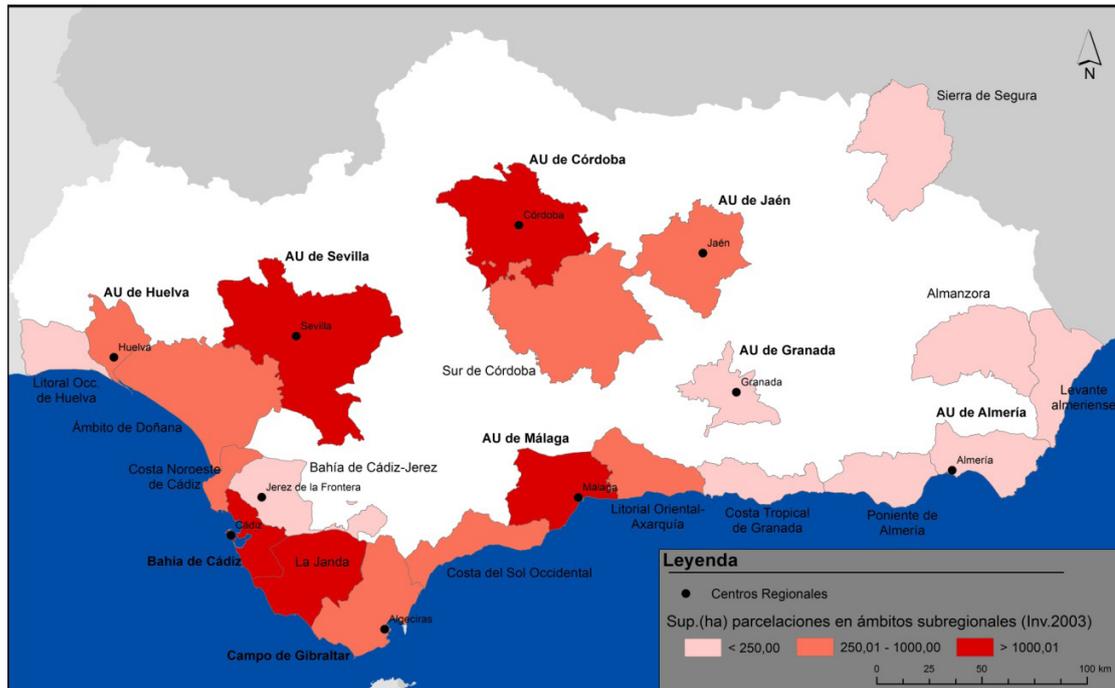
La necesidad de relacionar el problema de las parcelaciones ilegales con la planificación subregional se justifica sobradamente por razones de índole geográfica y territorial; pero, además, como se acaba de exponer, viene explícitamente indicada en las disposiciones del POTA. Por otra parte, parece existir una sólida corriente de opinión a favor de afrontar la reconducción de este fenómeno desde una esfera superior a la municipal, a tenor de su complejidad, bien sea en la línea de la modificación de la clasificación del suelo sobre el que se localizan los asentamientos para incorporarlos al modelo de la ciudad o en la de abordar su extinción (Comunidad de Madrid, 1984; Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004; Dirección General de Urbanismo, 1989b; García-Bellido, 1986; Piñero-Valverde *et al.*, 2015).

El mapa de la Figura 4 se ha elaborado a partir del volcado de los datos de las parcelaciones reconocidas en el inventario de 2003 sobre la delimitación de los ámbitos subregionales de ordenación del territorio cuyos planes han sido aprobados o se encuentran en proceso de tramitación. El resultado evidente es que el fenómeno parcelario se manifiesta de una forma más intensa en las demarcaciones subregionales que coinciden con los principales centros urbanos de la comunidad, según puede comprobarse al comparar este mapa con el correspondiente al Sistema de Ciudades en Andalucía (*vid.* Figura 3). En este sentido, las correspondientes a Málaga, Sevilla, Córdoba y Bahía de Cádiz son las únicas en registrar una superficie afectada superior a 1000 ha (Tabla 3), situación que comparte también La Janda, cuyas cifras elevadas obedecen a la inclusión del municipio de Conil de la Frontera -cuyo proceso de parcelación ilegal ha sido especialmente intenso- en este ámbito subregional, en lugar de haberse adscrito a la Bahía de Cádiz (Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004, p. 67). Junto a los anteriores, hemos estimado conveniente incluir a Jaén en el grupo de centros regionales con mayor afectación, considerando la singularidad que le confiere la especial concentración de parcelaciones ilegales en el entorno de la capital.

En el extremo opuesto (superficie oficial de parcelaciones ilegales por debajo de 250 ha) se encontrarían los Centros Regionales de Almería, Granada, las costas almeriense y granadina, además del Valle del Almanzora y la Sierra de Segura en el interior, resultando especialmente llamativo el bajo nivel de implantación del fenómeno en los dos primeros ámbitos<sup>12</sup>. En un estadio intermedio habría que situar al resto. En el caso de la aglomeración urbana de Granada se da la circunstancia de que, si bien los datos del inventario evidencian una baja incidencia del fenómeno, algún trabajo posterior apunta en la dirección contraria. Así, para Garrido y del Árbol (2019, p. 296) “en el suelo no urbanizable es donde se estima que los problemas son más manifiestos y acuciantes, pues han aparecido en él numerosas edificaciones, incluso en suelo no urbanizable especialmente protegido”.

12. La cuestión de la baja incidencia en las aglomeraciones urbanas de Granada y Almería debiera ser objeto de un análisis más profundo en trabajos posteriores de detalle.

Figura 4: Implantación de las parcelaciones ilegales (en suelo no urbanizable) en los ámbitos subregionales de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma



Fuente: Inventario de Parcelaciones Ilegales de Andalucía, 2003. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo; POTÁ; DERA. Elaboración propia.

Pues bien, entre los seis ámbitos con mayor incidencia del fenómeno sólo Córdoba no dispone aún de POTS en vigor, lo que imposibilita su estudio. En consecuencia, hemos procedido a analizar los restantes comenzando por el más antiguo (Bahía de Cádiz, 2004, actualmente en revisión), siguiendo con los de Málaga y Sevilla, ambos de 2009, para terminar con La Janda (2011) y la aglomeración urbana de Jaén (2014). Veamos cómo ha sido tratado en cada caso el asunto que nos ocupa.

La Bahía de Cádiz es el tercer ámbito subregional en importancia atendiendo al número de parcelaciones ilegales y el cuarto en superficie total afectada (Tabla 3). Las parcelaciones ilegales están presentes, con diferente importancia, en el conjunto de municipios incluidos -con la excepción de la capital por su reducida extensión-, extendiéndose sin solución de continuidad al limítrofe ámbito de la Janda, por la inclusión aquí de Conil de la Frontera, según se ha explicado arriba.

El POTS gaditano reconoce la existencia de los procesos de parcelación ilegal desde el punto de vista formal, señala su localización geográfica e incidencia territorial, y avisa del importante impacto que generan en el medio natural y en el paisaje (POTS Bahía de Cádiz, Memoria Informativa, p. 23). A partir de ello, su propuesta se concreta en el reconocimiento explícito y la integración paulatina de estos conjuntos residenciales en el modelo territorial de la aglomeración urbana. Al efecto recomienda su incorporación a las redes de infraestructuras básicas de abastecimiento de agua y saneamiento, servicios públicos y dotaciones y, por último, a la red de comunicaciones. Se afirma, además, que “su integración completará los procesos de transformación del paisaje rural manteniendo las densidades de edificación y ocupación del suelo en dimensiones similares a la parcelación mayoritaria en cada zona”, tratando de “minimizar su impacto ambiental y paisajístico” (*ibidem*, Memoria de Ordenación, p. 65). Sin embargo, paradójicamente, el apartado dispositivo del plan apunta al planeamiento urbanístico como el instrumento adecuado para abordar

este tipo de asentamientos, señalando de forma particular a los que se vienen desarrollando en el municipio de Chiclana de la Frontera. En definitiva, el problema, pese al dictamen del plan marco de ordenación territorial de la región, es remitido a la escala local.

Tabla 3: Número de parcelaciones ilegales y superficie ocupada en los ámbitos subregionales de ordenación territorial, según los datos del Inventario de la Junta de Andalucía de 2003

TIPO DE ÁMBITO	ÁMBITO SUBREGIONAL	ESTADO	AÑO APROB.	SUP. TRANSF.(ha)	Nº PARC.	Nº VVDAS.
Centro Regional	AU de Málaga	Aprobado	2009	2320,15	125	3779
	AU de Córdoba	En Redacción	2011	2144,47	56	3203
	AU de Sevilla	Aprobado	2009	2028,38	161	4638
	Bahía de Cádiz	Aprobado	2004	1112,22	82	4096
	AU de Huelva	En Tramitación	2008	539,00	34	1126
	Campo de Gibraltar	Aprobado	2011	498,98	30	1074
	AU de Jaén	Aprobado	2014	492,72	63	2120
	AU de Almería	Aprobado	2011	209,37	21	669
	AU de Granada	Aprobado	1999	184,88	18	325
Otros	La Janda	Aprobado	2011	1689,25	27	2160
	Costa Noroeste de Cádiz	Aprobado	2011	877,50	39	2133
	Costa del Sol Occidental	En Redacción	2017	573,82	46	1202
	Ámbito de Doñana	Aprobado	2003	482,64	38	1219
	Litoral Oriental-Axarquía	Aprobado	2006	481,34	62	1192
	Sur de Córdoba	Aprobado	2012	349,71	52	1451
	Levante almeriense	Aprobado	2009	185,78	19	348
	Almanzora	En Redacción	2011	169,00	15	363
	Costa Tropical Granada	Aprobado	2011	100,47	8	221
	Poniente de Almería	Aprobado	2002	40,59	2	31
	Litoral Occidental de Huelva	Aprobado	2006	18,62	3	32
Sierra de Segura	Aprobado	2003	0,00	0	0	

Fuente: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004. Elaboración propia

La aglomeración urbana de Málaga es también un ámbito muy afectado por el fenómeno (Tabla 3), y, sin embargo, su POTS lo aborda de manera completamente superficial. Ello, pese a reconocer que “se asiste a la sistemática ocupación de las áreas rurales por edificaciones destinadas a segundas residencias en un primer momento [...], constituyendo estos diseminados -gran parte de carácter ilegal- uno de los mayores impactos y problemas sociales de la aglomeración en la actualidad” (POTS Málaga, Memoria Informativa, p. 48). Además, frente al reconocimiento taxativo del problema, la estrategia para acometerlo es claramente evasiva: el Plan se limita a señalar que, con carácter previo a la aprobación del planeamiento urbanístico, los municipios deberán “identificar los ámbitos que contengan urbanizaciones y edificaciones llevadas a cabo irregularmente en suelo no urbanizable” y, junto a ello, deberá incorporarse “un estudio de incidencia paisajís-

tica que resuelva la integración de los nuevos crecimientos en el modelo general del municipio” (*ibidem*, p. 5). Con todo, se aprecia la preocupación del Plan por reconducir la incorporación de este tipo de asentamientos de una manera ordenada y cumpliendo una serie de requisitos que garanticen adecuados niveles de servicios de infraestructuras básicas, dotaciones y equipamientos, e impidan la expansión de los mismos. Con tal fin, el Plan propone la creación de una “corona de suelo no urbanizable de especial protección” (POTS Málaga, Normativa, p. 6).

El caso de la aglomeración urbana de Sevilla es especialmente relevante, dado que en el inventario de 2003 prácticamente todos los municipios que la integraban contaban con parcelaciones ilegales emplazadas en sus respectivos términos. No en vano, en el interior de la aglomeración se situaban más del 13 % de las parcelaciones ilegales de toda la región, y algo más del 11 % en razón de la superficie afectada. Con todo, y al igual que ocurría en el caso anterior, el plan subregional aborda el asunto de manera tangencial, a pesar de reconocerse que este tipo de procesos inciden muy negativamente en la consecución de uno de los grandes objetivos de la nueva ordenación territorial: “lograr un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de suelo y recursos naturales, y la segregación social de los espacios” (POTAU Sevilla, Memoria de Ordenación, p. 69). En la práctica, el Plan se limita a localizar las parcelaciones en la cartografía del documento, aunque sin identificar sus particularidades en relación con su origen no planificado o su situación urbanística irregular. Solo en la Memoria de Ordenación se recogen algunas referencias expresas al fenómeno, señalando la necesidad de incidir en “el control de los procesos de urbanización”, en especial, en aquellos que tienen que ver con la “ocupación del territorio mediante parcelaciones” (*ibidem* p. 75). Sin embargo, finalmente, en el apartado de Normativa las actuaciones concretas se derivan hacia la esfera municipal (*ibidem*, Normativa, artículo 14.3, p. 148), contraviniendo así las prescripciones del POTA en lo relativo a la necesidad de su tratamiento desde una perspectiva territorial.

Como se ha señalado antes, entre los ámbitos subregionales que carecen de la condición de Centros Regionales solo el de la Janda, en la provincia de Cádiz, supera la barrera de las 1000 ha de suelo transformado por procesos de parcelación ilegal. Ello, como resultado de la intensidad del fenómeno en el municipio de Conil de la Frontera, aquí adscrito pero influenciado por las dinámicas metropolitanas que ejerce el ámbito limítrofe de la Bahía de Cádiz (Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 2004, p. 67; POTS La Janda, Memoria de Información, p. 6). El POTS reconoce tanto la existencia del fenómeno parcelario como su intensidad en determinadas zonas, lo que lleva a calificarlo como una “problemática de carácter territorial” (*ibidem*, p. 18). Sin embargo, tal consideración no implica que el Plan aborde su tratamiento, remitiéndolo implícitamente a la esfera del planeamiento urbanístico; de hecho, en la *Estrategia de Ordenación Territorial* contenida en la Memoria de Ordenación se apunta en esta dirección (*ibidem*, Memoria de Ordenación, p. 58). De igual modo, cuando se aborda la ordenación territorial del sistema de asentamientos, al tratar las edificaciones y urbanizaciones irregulares, se señala que “en algunas áreas del ámbito es un problema que por su dimensión tiene efectos territoriales pero su tratamiento debe realizarse desde la escala del planeamiento urbanístico” (*ibidem*, p. 68). En definitiva, y en concordancia con lo que recoge el POTA, se reconoce que se está ante una problemática de escala regional y subregional, pero, a la postre, se hace descansar sobre el planeamiento municipal la responsabilidad de su tratamiento y resolución.

Finalmente, el POTS de Jaén, el más reciente de los analizados, constata la existencia de “una paulatina ocupación del espacio rural, que se ha traducido en la aparición de más de 70 parcelaciones

y diseminados, los cuales se concentran fundamentalmente en las vegas de los ríos Quiebrajano y Guadalbullón [...] destacando su concentración en los municipios de Jaén, Martos y Torre del Campo” (POTAU Jaén, Memoria Informativa, p. 42). De nuevo, en este caso, la problemática queda identificada y cuantificada, e igualmente se analiza la forma en que se está afrontando por parte del planeamiento general de los municipios afectados, sin considerar que se trate de un problema que deba abordarse desde la escala metropolitana, derivando su resolución hacia los ayuntamientos en aplicación de las prescripciones del Decreto 2/2012; téngase en cuenta que este es el único plan subregional aprobado tras la entrada en vigor del citado decreto<sup>13</sup>.

### **3.3. La insistencia en la normativa urbanística como estrategia exclusiva para la resolución del problema: nuevas iniciativas para un problema antiguo**

Aunque el tratamiento de las parcelaciones ilegales desde la perspectiva urbanística y la escala local escapa a los objetivos específicos del presente trabajo, se ha creído necesario traer a colación -de forma muy sintética por evidentes limitaciones editoriales- algunos elementos básicos de la vertiente jurídico-urbanística del fenómeno, al objeto de una mejor contextualización del mismo.

Como precedente hemos de recordar que la primera ley regional en la materia -Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)- no fue promulgada hasta 2002, cuando, para algunos autores, los procesos parcelarios estarían ya plenamente consolidados (Olmedo-Pérez, 2016, p. 2). Con todo, se constata la preocupación por esta problemática, recogiendo su regulación en los artículos que componen la Sección 6ª del Título II; y no solo la preocupación. Esta ley se posiciona claramente a favor de la preservación activa de los valores del suelo no urbanizable (SNU), lo que se sustancia en “una posición restrictiva en la admisibilidad de usos desvinculados de su naturaleza y asume como prioridad la lucha contra las parcelaciones urbanísticas en el SNU y los procesos descontrolados de construcción ilegal” (*ibidem*). En este sentido, afianza el ejercicio de la potestad de la disciplina urbanística estableciendo la imprescriptibilidad de las infracciones derivadas del desarrollo de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Sin embargo, nos interesa no olvidar aquí que la LOUA “no adoptó en su versión original una solución clara sobre los asentamientos consolidados surgidos en las décadas anteriores” (*ibidem*), lo que a la postre derivará en la necesidad de completar el marco normativo con nuevas disposiciones que arbitren medidas con la finalidad de dar respuesta a esa situación. Pero, además, serían necesarias numerosas modificaciones del contenido de la propia ley (Górgolas-Martín, 2018) para canalizar algunas de las demandas de los colectivos sociales más afectados.

En cualquier caso, no fue hasta la aprobación del Decreto 2/2012<sup>14</sup>, cuando la administración regional logró poner en marcha una normativa específicamente destinada al tratamiento de las edificaciones y asentamientos existentes sobre suelo no urbanizable; una fecha en la cual la planificación territorial de referencia, abordada en el anterior epígrafe, estaba ya en franco desarrollo. En este sentido, cabe aclarar que el decreto no tiene como objetivo central la regularización, legalización o, tan siquiera, el reconocimiento de las *parcelaciones urbanísticas* (por utilizar la terminología que aparece en la LOUA) en suelo no urbanizable. Así, desde el título se deja claro cuáles son sus objetivos, que se concretan con más detalle en su preámbulo: “clarificar el régimen aplicable a las distintas situaciones en que se encuentran las edificaciones existentes en suelo no urbanizable”, añadiendo que esto tiene por finalidad última el “establecimiento de los requisitos esenciales para su reconocimiento por el Ayuntamiento y su tratamiento por el planeamiento

13. Como se ha indicado, dicho decreto fue derogado por el Decreto-Ley 3/2019, arriba citado.

14. *Op. cit.* nota al pie 3.

urbanístico”. Por su parte, ya en la parte dispositiva -artículo 1- se apunta la finalidad de “regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable [...], así como reconocer su situación jurídica”. Es decir, se reconocen las edificaciones a través de su declaración como *asimilados a fuera de ordenación* -AFO-, aunque no se legalizan<sup>15</sup>, de ahí parten las futuras matizaciones entre edificaciones ilegales o irregulares, siendo estas últimas las que hayan podido acogerse a la aplicación del decreto, así como a las modificaciones posteriores de la LOUA antes señaladas. Aun así, las derivadas jurídicas de este nuevo marco legal son sustanciales, lo que ha dado lugar a un intenso debate en ese ámbito disciplinario, entre los que cabría señalar, solo a modo de ejemplo los trabajos de Gallego-Alcalá (2015, 2017), Jordano-Fraga (2015b) y Olmedo-Pérez (2016).

A su vez, la Ley 6/2016<sup>16</sup>, modificó la LOUA para, según recoge la exposición de motivos, eliminar algunos problemas derivados de la aplicación del Decreto 2/2012 dado que esta “se ha visto seriamente dificultada a la hora de establecer la regularización de las edificaciones construidas al margen de la legalidad que se sitúan en parcelaciones urbanísticas que no tengan la condición de asentamiento urbanístico”. De cualquier modo, los resultados no fueron los esperados, lo que derivó en la aprobación de una nueva modificación a través de la Ley 2/2018<sup>17</sup>, cuya finalidad era, básicamente, mejorar las condiciones para el acceso a los servicios básicos de las edificaciones construidas sobre asentamientos urbanísticos que ya se hubieran incorporado a la ordenación urbanística del municipio.

La última iniciativa legislativa aprobada por la administración regional ha sido el reciente Decreto-Ley 3/2019<sup>18</sup>, que deroga al de 2012 antes comentado, y que supone un cambio sustancial en el tratamiento de los procesos que nos ocupan. En primer lugar, por la terminología utilizada, ya que se eleva al rango normativo el término *edificación irregular*, entendida como toda “edificación, aislada o agrupada, realizada con infracción de la normativa urbanística, bien por no disponer de las preceptivas licencias urbanísticas o bien por contravenir sus condiciones” (artículo 2.d). Y, de igual modo, desaparece el concepto de parcelación o asentamiento urbanístico empleado hasta ahora, que pasa a denominarse *agrupación de edificaciones*, entendidas como el “conjunto de edificaciones próximas entre sí que requieren infraestructuras y servicios comunes” (artículo 2.b). En segundo lugar, porque, bajo nuestro punto de vista, todo el texto se cubre bajo el paraguas de la supuesta necesidad de una “adecuación ambiental y territorial [...] con la finalidad de satisfacer el interés general que representa la preservación del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales afectados: suelo, agua y energía” (artículo 1.1).

## 4. Conclusiones

Del análisis precedente se deduce que, en términos generales, el fenómeno de las parcelaciones ilegales no ha sido abordado en Andalucía de forma consistente, ni desde el punto de vista de su cuantificación y caracterización, ni desde la perspectiva de su consideración en los instrumentos básicos de la ordenación territorial de la región. Y ello a pesar de haberse reconocido su extraor-

15. Salvo las edificaciones para las que haya transcurrido el plazo para que la administración ejecute medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado -actualmente 6 años-, aplicable a aquellas que se sitúan fuera de suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica o por planeamiento territorial.

16. Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

17. Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

18. Decreto-Ley 3/2019... *op. cit.*

dinaria complejidad e incidencia territorial y social, tras sesenta años de crecimiento sostenido. La escasez, además, de estudios científicos consistentes, más allá de algunos intentos parciales, refuerza la anterior afirmación.

Descendiendo a los asuntos específicos analizados, la primera constatación de importancia tiene que ver con los trabajos impulsados por la administración regional con el objetivo de dimensionar y diagnosticar el problema correctamente; unos trabajos que se han concretado en la elaboración de dos grandes inventarios/catálogos a escala regional realizados en 1988 y 2003, sin más actualizaciones posteriores, salvo el citado informe de 2009 (*vid* nota al pie 9). El análisis de tales documentos lleva a concluir que no estuvieron acompañados, al menos hasta tiempos más recientes (LOUA en 2002 y Decreto 2/2012), de normativa específica u otras herramientas eficaces para frenar primero, y reconducir después, el avance de las parcelaciones ilegales. En segundo término, la realización de ambos inventarios regionales estuvo determinada por claras diferencias metodológicas en relación con los casos que habrían de ser contabilizados, fundamentalmente en lo concerniente a la clasificación urbanística del suelo sobre el que se asientan las parcelaciones; de este modo, en el segundo inventario (2003) se cambiaría el planteamiento metodológico, aplicando unos criterios mucho más restrictivos, tales como la determinación de computar solo aquellas parcelaciones que estuviesen asentadas sobre suelos clasificados por el planeamiento vigente como no urbanizables. Este cambio de criterio, a los efectos que nos ocupan, ha dificultado considerablemente la comparación entre ambos documentos administrativos y, en consecuencia, el correcto seguimiento evolutivo del fenómeno. No obstante, a pesar de la antedicha dificultad, el tratamiento y análisis de los datos nos ha permitido lograr una visión del mismo, tanto global como evolutiva, a escala regional. Así, hemos podido verificar que sólo en el quinquenio transcurrido entre ambos documentos la dinámica parcelaria, lejos de frenarse, siguió una tendencia de crecimiento bien patente en las cifras aportadas, a pesar de que, como se ha dicho, los cambios metodológicos dejaron fuera del recuento oficial a muchos casos previamente computados. Sin duda tal comparación atestigua el notable dinamismo de estos procesos en las décadas de los ochenta y noventa, y constata la intensificación de un problema territorial, social y ambiental que, ya en 2003, afectaba -según las estimaciones más medidas- a un tercio de los municipios andaluces.

De este modo, y considerando tanto el crecimiento cuantitativo de este tipo de parcelaciones como su expansión territorial, parecería lógico pensar que su encauzamiento y regulación debieran contemplarse también desde escalas de intervención administrativa superiores a la local, pasando las mismas a convertirse en objeto de atención de los instrumentos de ordenación del territorio establecidos desde la pasada década de los noventa. Sin embargo, los resultados obtenidos tras evaluar las estipulaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y de una muestra representativa de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, desvelan la existencia de discursos opuestos entre ambos tipos de planes y, a la postre, la escasez de logros efectivos en la materia:

- Es cierto que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía trajo un claro reconocimiento del problema de las parcelaciones ilegales y la voluntad de abordarlo a escala regional, ampliando el tradicional enfoque municipal. Este documento deja claro que se trata de un asunto de orden territorial además de urbanístico y estipula un conjunto de mecanismos y recomendaciones específicas para encauzarlo. A todas luces, tal posicionamiento debiera haber supuesto la consideración del problema por parte de los posteriores Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional y su abordaje en cada uno de los territorios de su competencia.

- No obstante lo dicho, el análisis del tratamiento dado al fenómeno parcelario en una muestra representativa de los planes subregionales pone de manifiesto una postura claramente evasiva a la hora de acometer este asunto, así como un *silencio sepulcral* en relación con los mecanismos y recomendaciones estipulados en el POTA. Así, con la excepción parcial de la Bahía de Cádiz, ninguno de los documentos estudiados aborda de manera directa pautas para el tratamiento y/o regulación del problema. Incluso los POTS correspondientes a los dos principales centros urbanos de la región, Málaga y Sevilla, sólo se refieren muy superficialmente al asunto, llegando prácticamente a obviarlo en el caso de la capital regional. De modo que, en contradicción con el espíritu y la letra del POTA, el criterio que se ha impuesto en la administración autonómica es que estos procesos -enmarcados jurídicamente en el orden urbanístico- deben seguir siendo abordados exclusivamente desde la perspectiva municipal, sin considerar la deseable y necesaria contribución que los planes subregionales pudieran prestar a través de sus diagnósticos y recomendaciones específicas para cada ámbito supramunicipal de ordenación. A nuestro juicio, esta postura lleva a ignorar la importante afección territorial y los impactos sociales y medioambientales del problema sobre elementos propios de la escala subregional, que, por ende, son indetectables e inabordables desde la escala local.

Por último, una vez señaladas las carencias detectadas en la evaluación y caracterización del fenómeno -cuyo último inventario detallado y público cumplirá pronto veinte años- y la inhibición de los instrumentos de ordenación territorial para abordar el problema y proponer soluciones -aun cuando éstas fuesen de carácter indicativo-, ha de señalarse que en la última década se detecta un nuevo impulso político-administrativo para encauzar el problema. Sin embargo, una vez más este se plantea desde el esquema rígido de la normativa urbanística y la responsabilidad municipal, sin considerar estrategias alternativas de cooperación o coordinación intermunicipal. Esto, al menos, es lo que se deduce del análisis de los nuevos textos promulgados *ad hoc* (particularmente los decretos de 2012 y 2019 arriba tratados) y las sucesivas modificaciones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, encaminadas a mejorar el tratamiento de las *edificaciones irregulares*. Habrá que esperar, no obstante, para poder valorar la eficacia de tales disposiciones en la resolución de un problema antiguo, complejo y presente ya en buena parte del territorio andaluz.

## Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que sin duda han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original.

## Conflicto de intereses

Los autores de este trabajo declaran que no existe ningún tipo de conflicto de intereses.

## Bibliografía

- Amador-Blanco, A. J., Chamizo-Calvo, L. T., Macías-Sañudo, M. G., López-Poyatos, A., Van-Baumberghen-Hernández, R., & García-Arenas, N. (Coords.). (2016). *Estudio del derecho sobre la ordenación territorial y urbanística en Andalucía*. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Benabent-Fernández-de-Córdoba, M. (2002). Los Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía: una práctica con algunas limitaciones. *Andalucía Geográfica*, 9, 8–15.
- Benot, S. (19 de julio de 2016). La nueva ley urbanística sólo regularizará 25.000 de las 300.000 viviendas ilegales que hay en Andalucía. *ABC de Sevilla*. Sevilla. Recuperado de [https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-nueva-urbanistica-solo-regulara-25000-300000-viviendas-ilegales-andalucia-201607182346\\_noticia.html](https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-nueva-urbanistica-solo-regulara-25000-300000-viviendas-ilegales-andalucia-201607182346_noticia.html)

- Betrán-Abadía, R., & Franco-Hernández, Y. (1994). *Parcelaciones ilegales de segunda residencia: el caso aragonés*. Zaragoza, España: Diputación General de Aragón, Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.
- Carvajal-Gutiérrez, M. del C. (2011). Tipología de los procesos de urbanización que han tenido lugar en las provincias mediterráneas andaluzas en el siglo XXI (2000-2010). En V. González-Pérez & J. A. Marco-Molina (Eds.), *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI* (Vol. 2, pp. 119–130). Alicante, España: Asociación de Geógrafos Españoles.
- Comunidad de Madrid. (1984). *Urbanizaciones ilegales. Programa de Actuación*. Madrid, España: Centro de Información y Documentación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (2004). Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana Bahía de Cádiz. Sevilla.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (2009). Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga. Sevilla, España: Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (2014). Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén. Sevilla.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes. (2006). Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Secretaría General de Ordenación del Territorio.
- Cuenca-Muñoz, J. M., Gómez-de-Hita, J., & Mulero-Mendigorri, A. (2013). Procesos metropolitanos encubiertos: Córdoba como caso de estudio. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 177, 511–532.
- Defensor del Pueblo Andaluz. (2000). Las urbanizaciones ilegales en Andalucía. Informe Especial al Parlamento. Sevilla, España: Defensor del Pueblo Andaluz.
- Delgado-Viñas, C. (2007). ¿Ordenación territorial y planeamiento versus urbanización especulativa y depredadora? In *La Geografía en la frontera de los conocimientos, Actas del XX Congreso de Geógrafos Españoles*. Sevilla, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (2004). Inventario de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en Andalucía (Memoria). Sevilla, España: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Dirección General de Urbanismo. (1989). Inventario de parcelaciones urbanísticas de la provincia de Córdoba. Diagnóstico. Sevilla, España: Dirección General de Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- Dirección General de Urbanismo. (1992). Parcelaciones Urbanísticas en el medio rural andaluz. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo.
- Ezquiaga-Domínguez, J. M. (1983). Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable: nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la ley del suelo. *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, 56, 59–72.
- Feria-Toribio, J. M. (2015). Los modelos de organización y dinámicas espaciales metropolitanas en Andalucía. *Cuadernos Geográficos*, 54 (2), 196–219.
- Fernández-Tabales, A., & Cruz-Mazo, E. (2013). Análisis territorial del crecimiento y la crisis del sector de la construcción en España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. *EURE*, 39 (116), 5–37. doi.org/10.4067/S0250-71612013000100001
- Gallego-Alcalá, J. D. (2015). Situación actual de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía: Debilidades y propuestas de mejora. *Consultor de Los Ayuntamientos y de Los Juzgados*, 11, 1352–1367.
- Gallego-Alcalá, J. D. (2017). Situación actual de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA). *Práctica Urbanística*, 144, 0–9.
- García-Bellido, J. (2005). Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio. *Ciudad y Territorio*, 144, 273–288.
- García-Bellido, J. (1986). La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 69, 9–52.
- García-de-Jalón-Lastra, A., Sainz-Guerra, J. L., Ezquiaga-Domínguez, J. M., & Moya-González, L. (1986). Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid. In *Estudio de las parcelaciones ilegales de la provincia de Valladolid* (p. 199). Valladolid, España: Colegio Oficial de Arquitectos de Valladolid.

- Garrido-Clavero, J., & del-Árbol, M. Á. (2019). El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG): Fundamentos para su necesaria revisión. *Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada*, 58 (2), 287–305.
- González-Fustegueras, M. A. (2017). Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas. *Práctica Urbanística*, 147, 0–3.
- Górgolas-Martín, P. (2018). Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la comunidad andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 52 (319), 43–84.
- Gutiérrez-Colomina, V. (2012). *Urbanismo y territorio en Andalucía. Actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Cizur Menor (Navarra), España: Aranzadi.
- Jordano-Fraga, J. (2015). Teoría general de la regularización de las edificaciones ilegales. La regularización en Andalucía: AFO (Asimilado a Fuera de Ordenación) y Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía de 7 de Octubre de. En J. Jordano-Fraga (Ed.), *El urbanismo de la crisis : la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación* (pp. 19–54). Madrid, España: Tecnos.
- López-Casado, D. (2020a). Illegal Parcelling in Cordoba (Spain): The Result of Illegal Urban Planning or Hidden City Development? *Dela*, 54, 125-148. doi.org/10.4312/dela.54.125-148
- López-Casado, D. (2020b). La informalidad como nexo: Producción social del hábitat en ciudades latinoamericanas frente a parcelaciones ilegales en España. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19 (3), 706-724.
- López-Casado, D. (2021). De urbanización ilegal de fin de semana a barrio precario: las parcelaciones ilegales en Córdoba. *Ciudades*, 24, 225-246. doi.org/10.24197/CIUDADES.24.2021.225-246
- López-Casado, D., & Mulero-Mendigorry, A. (2015). La contribución de los Datos Espaciales de Referencia de Andalucía ( DERA ) a la investigación geográfica : el caso de las parcelaciones ilegales del municipio de Córdoba. En J. de-la-Riva, P. Ibarra, R. Montorio, & M. Rodríguez (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 195–204). Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza.
- Olmedo-Pérez, S. (2016). Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción. *Práctica Urbanística*, 139, 1–29.
- Parlamento de Andalucía. (2018). Anteproyecto de la Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía.
- Parlamento de Andalucía. (2019). Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sevilla.
- Piñero-Valverde, A., Sainz-Gutiérrez, V., Morales-Gómez-de-la-Torre, D., & Antúnez-Torres, D. (2015). *El urbanismo de la no ciudad: los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Sevilla, España: Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.
- Rando-Burgos, E. (2019a). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid, España: Iustel Publicaciones.
- Rando-Burgos, E. (2019b). *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Huelva, España: Universidad de Huelva.
- Yus-Ramos, R., & Torres-Delgado, M. A. (2010). *Urbanismo difuso en suelo rústico. Deterioro ambiental y corrupción en la provincia de Málaga (El caso de la Axarquía)*. Vélez-Málaga, España: Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía.