

HACIA UN «URBANISMO RESILIENTE» PARA REVERTIR LA HERENCIA DE LA ÚLTIMA BURBUJA INMOBILIARIA. EL CASO DE ESTUDIO DEL LITORAL ANDALUZ.

Pedro Górgolas Martín. Universidad de Sevilla.

EL CASO DE ESTUDIO DEL LITORAL ANDALUZ: DINAMISMO SOCIO-ECONÓMICO, EXPANSIVIDAD TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANO OBSOLETO.

Una de los hechos más destacados del proceso de urbanización global es la litoralización del sistema de poblamiento. A nivel mundial, el número de ciudades litorales pasó de 472 en 1945 a 2.129 en 2012, y su población se ha multiplicado por 7 en los últimos 70 años (DE ANDRÉS y BARRAGÁN, 2016). En el caso español, en la franja litoral de los primeros 5 kilómetros —que representa el 4,25% de la superficie total del país— se concentra el 44% de la población. Nuestras costas, además, ostentan las densidades de población más elevadas. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, la densidad media (220,57 habitantes/km²) multiplica por 2,36 la existente en el conjunto del territorio nacional y es 10 veces superior a la que presentan regiones interiores como Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura o Aragón. En el litoral andaluz, la densidad de población triplica la del conjunto de la región (96 habitantes/km²).



Saturación de la franja litoral de 2 kilómetros (2006). Fuente: OSE a partir de datos del proyecto CLC (IGN, Ministerio de Fomento).

En la costa andaluza, la masiva ocupación con actividades urbanas se viene sucediendo, de manera sostenida e indetenible, desde la década de los años 60 del siglo pasado, causando que, en la actualidad, el 60% del frente litoral se encuentre urbanizado (MARCOS ET AL., 2012: 312). **Su superficie artificial se ha incrementado en un 700% en el último medio siglo.** Al final del último ciclo alcista inmobiliario (año 2007) existían en la región 31.563 hectáreas de urbanizaciones residenciales localizadas, mayoritariamente, en la zona litoral, a lo que hay que añadir una extensión de 38.237 hectáreas de ámbitos inconclusos, en construcción, cuya ubicación impacta de manera determinante en la trama urbana del sistema de ciudades de la Costa del Sol y la Aglomeración Urbana de Málaga (BERMEJO ET AL., 2011: 46-50).

El litoral ha sido, por tanto, el ámbito regional en el que mayores transformaciones se han producido en el último medio siglo, a causa de la convulsa y sucesiva implantación de diferentes tipos de usos y actividades —residenciales, turísticas, productivas, portuarias y agrícolas intensivas— que le confieren, a día de hoy, una gran complejidad funcional



La Bahía de Algeciras, uno de los espacios más tensionados del litoral andaluz donde eclosionan actividades portuarias, industrias de cabecera y espacios turísticos

EL PLANEAMIENTO URBANO VIGENTE EN EL LITORAL ANDALUZ.

El universo territorial seleccionado ha constado de 77 municipios: 59 costeros y 18 localizados en el territorio prelitoral. La superficie total de este universo es de 11.040 km², el 12,65% de la superficie de la región, y su población asciende a 3.491.570 habitantes; es decir, el 41,50% de la total andaluza. Su densidad media es de 316,25 habitantes/km², cifra que triplica los 96 habitantes/km² que presenta el conjunto de Andalucía.

La base documental que ha amparado la reflexión a realizar ha estado constituida por los Planes Generales vigentes en los 77 municipios integrantes del universo seleccionado, los cuales -gestados durante la “década prodigiosa del frenesí inmobiliario” (1997-2007)- se encuentran mayoritariamente inadaptados tanto a la legislación urbanística andaluza como a las normas del Plan Regional.

Ante esta generalizada obsolescencia, la ponencia a impartir se basa en una hipótesis: EL PRINCIPAL CAMPO DE BATALLA DEL PLANEAMIENTO URBANO EN LOS PRÓXIMOS AÑOS, SE VA A CENTRAR EN REVERTIR LA SITUACIÓN HEREDADA DEL PERIODO BURBUJISTA, EN LA QUE DESTACAN TRES ESCENARIOS DE REFLEXIÓN:

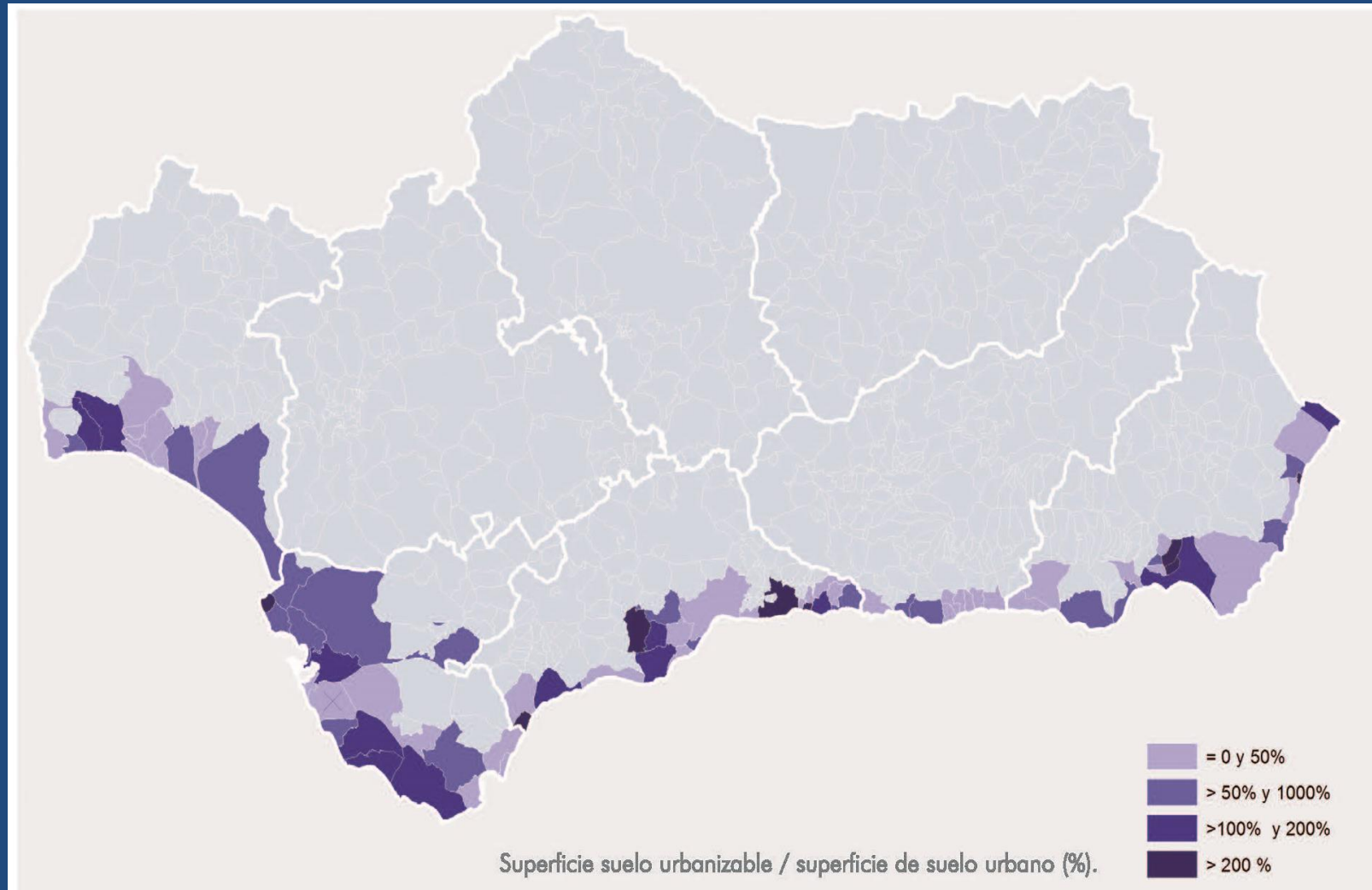
- a. La reconversión de ámbitos de urbanización fragmentada y dispersa en algo distinto que permita una vida digna a sus habitantes (CERASOLI, 2010; FARIÑA, 2015). En determinados lugares -caso del litoral andaluz-, habrá que otorgar un rol prevalente a la singularidad causada por la importante suburbanización irregular existente, que ha ocasionado el afloramiento de una nueva «**PERIFERIA FRAUDULENTA**» cuya integración racional en las estructuras territoriales afectadas por esta casuística, cabría adjetivar de apremiante.
- b. La reconsideración de las condiciones urbanísticas de la «**PERIFERIA NONATA**»; es decir, del suelo urbanizado no edificado, inconcluso, que tapiza los confines de las ciudades transmitiendo una sensación de devastación y abandono que urge revertir (RIERA, 2016).
- c. Sin olvidar, claro está, que, para dotar de efectividad a esta estrategia transformacional, complementariamente, tendríamos que evitar consumir más territorio de manera irracional, promoviendo un importante decrecimiento de la «**PERIFERIA EXPECTANTE**», manifestada en el suelo urbanizable pendiente de desarrollo. Es decir, desactivar la amenaza latente a esta suerte de «*urbanismo durmiente* que, en cualquier momento, puede saltar a la realidad» (GAJA, 2016: 58).

LA PERIFERIA EXPECTANTE EN EL LITORAL ANDALUZ.

Las expectativas de crecimiento urbanístico existentes en el litoral andaluz se caracterizan por un evidente sobredimensionamiento: la superficie clasificada como suelo urbanizable (46.780 hectáreas) supera el 60% de la superficie del suelo urbano. Su densidad media ronda las 20 viviendas/hectárea, lo que implica un contenido residencial de, aproximadamente, 950.000 viviendas; es decir, 2.280.000 habitantes equivalentes, el 65,30% de la población actual.

UNIDAD PROVINCIAL	% SUPERFICIE SUELO URBANIZABLE/ SUPERFICIE DE SUELO URBANO
HUELVA	51,02%
CÁDIZ	49,68%
MÁLAGA	68%
GRANADA	57,85%
ALMERÍA	83,73%

Dominio territorial del litoral andaluz. Relación entre las superficies del suelo urbanizable y el suelo urbano (%).



Superficie de suelo urbanizable/suelo urbano (%). Valores referidos a cada unidad subregional del litoral.

UNIDAD PROVINCIAL	ÁMBITO SUBREGIONAL	% SUPERFICIE URBANIZABLE SUPERFICIE URBANO	SUELO S/ SUELO
HUELVA	CENTRO REGIONAL DE HUELVA	29,27%	
	COSTA OCCIDENTAL	88,55%	
CÁDIZ	COSTA NOROESTE DE CÁDIZ	89,53%	
	CENTRO REGIONAL BAHÍA DE CÁDIZ-JEREZ	48%	
	LA JANDA	53,8%	
	CENTRO REGIONAL CAMPO DE GIBRALTAR	38%	
MÁLAGA	COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	83,50 %	
	CENTRO REGIONAL DE MÁLAGA	47,42%	
	COSTA ORIENTAL	170%	
GRANADA	COSTA TROPICAL	57,85%	
ALMERÍA	PONIENTE ALMERIENSE	66,34%	
	CENTRO REGIONAL DE ALMERÍA	101,75%	
	LEVANTE ALMERIENSE	88%	

Con carácter general, salvo Almería, los **Centros Regionales del litoral andaluz** presentan los índices de crecimiento urbano más medidos de todo el dominio territorial.

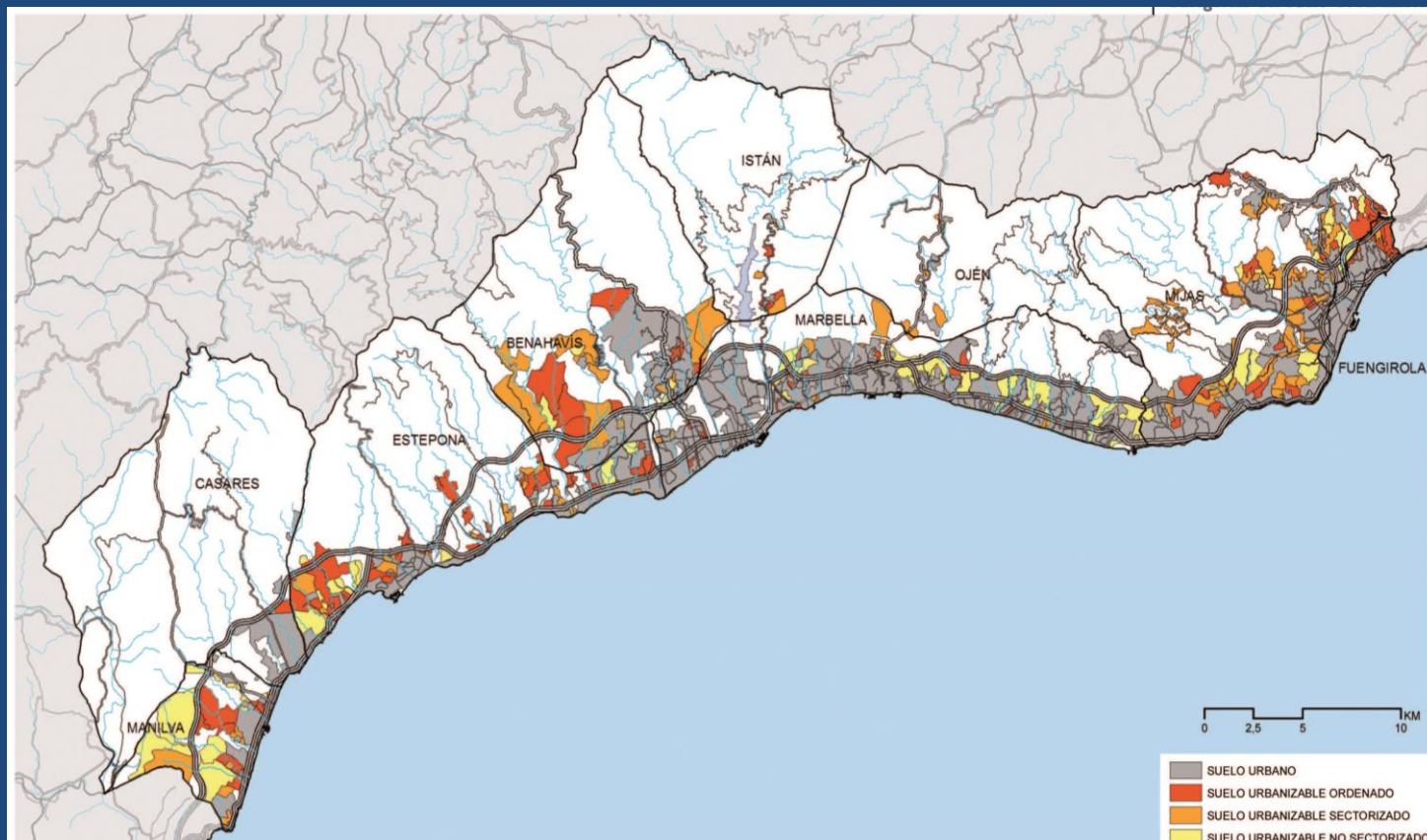
Los tramos de litoral donde la urbanización turística está emergiendo con mayor virulencia en los últimos tiempos (Costa Occidental de Huelva, Costa Noroeste de Cádiz, Costa Oriental de Málaga y Levante Almeriense) **presentan porcentajes de crecimiento urbanístico claramente excesivos** En todas estas unidades subregionales, la superficie de suelo urbanizable supera el 80% la del suelo urbano.

Finalmente, destacar la importante proporción de suelo urbanizable que sigue mostrando el principal destino turístico de la región andaluza -la Costa del Sol Occidental- que anuncia la perpetuación de la estrategia expansiva que viene secuenciándose, sin ánimo aparente de ser contenida, desde hace décadas.

UNIDAD TERRITORIAL PROVINCIAL	MUNICIPIO	% SUPERFICIE SUELO URBANIZABLE S/ SUPERFICIE DE SUELO URBANO
HUELVA	CARTAYA	130,29%
	LEPE	129,42%
CÁDIZ	BARBATE	106,46%
	CHIPIONA	202,93%
	PUERTO REAL	134,24%
	TARIFA	132,46%
	VEJER DE LA FRONTERA	113,01%
MÁLAGA	ALHAURÍN EL GRANDE	167,36%
	BENAHAVIS	153,42%
	COÍN	209,90%
	ESTEPONA	123,46%
	ISTÁN	365,22%
	MANILVA	318,06%
	MIJAS	104,67%
	TORROX	122,93%
	VELEZ MÁLAGA	294,40%
GRANADA	MOTRIL	90%
ALMERÍA	ALMERÍA	110,97%
	GARRUCHA	371,80%
	PECHINA	282,94%
	PULPÍ	170,99%
	VIATOR	469,30%

En el litoral andaluz hay un total de 22 municipios cuya expansividad potencial supera en superficie a la de los propios núcleos de población existentes. Ello trae causa, fundamentalmente, en la desactualización de sus modelos urbano-territoriales, ya que el planeamiento general de los municipios relacionados -a excepción de Puerto Real-, es anterior al POTA y, por tanto, quebranta la regulación sobre el modelo de ciudad requerido para la región.

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



La superficie del suelo urbanizable de la Costa del Sol Occidental asciende a 10.861,73 Has, lo que supone un 83,5% de la total del suelo urbano. De esta cantidad 7.328,41 Has (el 56,33%) pertenecen al “crecimiento previsible” (SUDS) y el resto (3.533,32 Has) al “crecimiento de reserva” (SUNS).

Superficie de suelo urbanizable en los municipios de la Costa del Sol Occidental y su relación con la del suelo clasificado como urbano.

MUNICIPIOS CSO	SUPERIFICIE SUELO URBANO	SUPERFICIE TOTAL SUELO URBANIZABLE	% SUELO URBANIZABLE S/ SUELO URBANO
BENAHAVIS	1.720,79 HAS	2.640,07 HAS	153,42%
CASARES	777,60 HAS	54,8732 HAS	7,05%
ESTEPONA	1.404,95 HAS	1.734,58 HAS	123,46%
FUENGIROLA	784,054 HAS	183,064 HAS	23,35%
ISTÁN	36,28 HAS	132,50 HAS	365,22%
MANILVA	598,34 HAS	1.903,10 HAS	318,06%
MARBELLA	4.799,69 HAS	1.344,53 HAS	28,01%
MIJAS	2.633,74 HAS	2.756,75 HAS	104,67%
OJÉN	258,98 HAS	112,26 HAS	43,34%
TOTAL	13.009,44 HAS	10.861,73 HAS	83,5%

Salvo en municipios que combinan términos pequeños con estructuras urbanas amplias (Fuengirola y Marbella), y otros donde el deseado frente litoral es muy escaso y ya ha sido urbanizado (Casares), los valores superficiales del crecimiento urbano propuesto son ciertamente elevados. **Existen cinco municipios (Benahavis, Estepona, Istán, Manilva y Mijas) donde la extensión del suelo urbanizable supera ampliamente la del suelo urbano; concretamente en Manilva e Istán esta relación es superior a 3; es decir, el planeamiento municipal plantea triplicar la superficie actual ocupada por usos urbanos.** En el caso de Manilva, esta disfunción se añade a que se trata de la ciudad de este tramo litoral con mayor proporción de SUNC y, por tanto, con déficits estructurales más pronunciados, con lo que el cuadro patológico que presenta resulta perturbador

1. La superficie total del “crecimiento previsible” asciende a 7.328,41 Has, el 56,33% del suelo urbano del conjunto de municipios de la Costa del Sol Occidental, 16,33 puntos porcentuales por encima del límite máximo de crecimiento en superficie habilitado por el Plan Regional.
2. La edificabilidad residencial supone el 93,76% de la total. La reserva destinada a vivienda protegida, apenas supone un 3,17% de dicha edificabilidad residencial.
3. El contenido residencial asciende a 112.633 viviendas, el 43,66% del actual parque residencial de viviendas familiares (principales más no principales) existente en la unidad subregional. El volumen poblacional asociado a este dato es de 270.320 habitantes, el 68,26% de la población existente. El número de viviendas previsto daría cobertura, caso de mantenerse esta cadencia, a las demandas residenciales de los próximos 25 años.
4. La densidad residencial media es de 15,37 viviendas/hectárea, expresiva de un protocolo operacional orientado a alentar un consumo excesivo de territorio (bulimia territorial) mediante actuaciones de nula complejidad y escasa masa crítica poblacional (anorexia urbanística), augurando la configuración de un modelo urbano ausente de los índices de compacidad y diversidad necesarios para transitar hacia la sostenibilidad.
4. La situación tendencial más problemática se concentra en determinados municipios periféricos de la Costa del Sol Occidental (Manilva y Benahavis). En el caso de Benahavis (2.504 hectáreas de crecimiento previsible, el 34,17% del total), los parámetros de densidad adoptados (4,35 viviendas/hectárea) están asociados a la implantación de nuevos campos de golf o a la extensión de algunos existentes.
5. La edificabilidad destinada a oferta reglada de carácter turístico es el 0,3% de la edificabilidad total, perfilando un modelo de alojamiento claramente basculado hacia la segunda vivienda vacacional: 164 plazas residenciales por cada plaza de alojamiento turístico reglado.
6. La edificabilidad destinada a usos no residenciales (industriales y terciarios) apenas representa el 5,94% de la edificabilidad total.

La «periferia expectante»: Reducir y Reprogramar.

En base a la taxonomía realizada para la «periferia expectante» del litoral andaluz y, ante la constatación del generalizado incumplimiento existente en el ejercicio de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios del suelo, la estrategia de reordenación a promover debe centrarse, en primer lugar, en impulsar la desclasificación de la totalidad del suelo de reserva (SUNS), más el crecimiento previsible que excede los límites al crecimiento –superficial y/o poblacional- establecidos en la Norma 45.4.a del POTA. Con ello se estaría incitando a la restitución de estos terrenos a su anterior situación rural.

La extensión superficial máxima admisible en la Norma del POTA, resulta de aplicar el porcentaje del 40% a la superficie del suelo urbano. De este límite se encuentra excluido tanto el suelo urbanizable de reserva (SUNS) como el crecimiento previsible destinado uso global industrial.

En el litoral andaluz analizado, el suelo urbano cuenta con una superficie de 73.240, 06 hectáreas, por lo que el “crecimiento previsible no industrial” a prever en el planeamiento general no debería superar las 29.296 hectáreas.

No obstante, el POTA también impone límites al crecimiento poblacional a promover por el planeamiento general: el 30% de la población existente que, en el universo de municipios analizado, asciende a 3.491.570 habitantes. En cumplimiento de este precepto, el crecimiento poblacional máximo admisible en el suelo urbanizable sería de 1.047.471 habitantes, cifra equivalente a un total de 436.446 viviendas. El número de viviendas contemplado en el suelo urbanizable del litoral andaluz asciende a la escalofriante cifra de 950.000 viviendas, por lo que el decrecimiento a impulsar debería afectar a más de medio millón de unidades residenciales, produciendo la desclasificación de unas 22.000 hectáreas: la totalidad del “crecimiento de reserva” (11.917,78 hectáreas) más 10.082,22 del “crecimiento previsible”, que vería reducida su superficie un 29%, hasta 24.780 hectáreas, de las que 19.000 tendrían uso residencial.

Si, además, se incrementa la densidad de este suelo desde las 20 viviendas/hectáreas actuales hasta, por ejemplo, 40 viviendas/hectárea, se podría reducir la periferia expectante en otras 8.000 hectáreas.



EJERCICIO DE DENSIFICACIÓN CUALIFICADA EN EL NÚCLEO SECUNDARIO DE SON SARDINA. PALMA DE MALLORCA. ESTUDIOS PRELIMINARES DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL.



EJERCICIO DE DENSIFICACIÓN CUALIFICADA EN EL NÚCLEO SECUNDARIO DE SON SARDINA. PALMA DE MALLORCA. ESTUDIOS PRELIMINARES DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL.



EJERCICIO DE DENSIFICACIÓN CUALIFICADA EN EL NÚCLEO SECUNDARIO DE SON SARDINA. PALMA DE MALLORCA. ESTUDIOS PRELIMINARES DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL.

La «periferia nonata»: el suelo en «situación básica de urbanizado» no edificado.



El suelo urbanizado no edificado del núcleo costero de Casares (Málaga).

El suelo urbano consolidado no edificado en la Costa del Sol Occidental

MUNICIPIO	SUELO URBANO CONSOLIDADO	PARCELAS CATASTRALES URBANAS NO EDIFICADAS
BENAHAVIS	1.685,16	592,38
CASARES	771,61	456,21
ESTEPONA	690.09	379,46
FUENGIROLA	744,66	136,91
ISTÁN	30,77	4,53
MANILVA	250,50	145,56
MARBELLA	4.312,44	375,20
MIJAS	2.348,40	266,16
OJÉN	250,16	3.01
TOTAL	11.083,80	2.359,49

La superficie real perteneciente a parcelas no edificadas es de 1.330,70 hectáreas, resultado de restar, a la obtenida en la tabla, la ocupada por los campos de golf. Ello quiere decir que **el 20,36% del SUC destinado a usos lucrativos (principalmente residenciales), aún se encuentra vacante de edificación.** Esta cifra representa una ratio de **33,6 m2 de suelo urbanizado no edificado por habitante, un 38% superior a la existente en el conjunto de la región andaluza**, lo cual revela el efecto diferencial que, en la Costa del Sol Occidental, ha tenido la abrupta paralización del sector inmobiliario a causa de la crisis económica post-burbuja .

El potencial de viviendas que presenta el «SUC no edificado» se mueve en torno a las 40.000 unidades, valor que daría cobertura a las necesidades de vivienda de 96.000 habitantes; es decir, el 24,24% de la población actual de la Costa del Sol Occidental. De esta cifra total, aproximadamente, 10.000 viviendas se localizan en el suelo urbanizado no edificado de los municipios de Benahavis y Casares.



Ejemplo de suelo urbanizado no edificado en el frente costero de San Pedro de Alcántara (Marbella).

En esta «periferia nonata», la necesidad de intervenir se sustenta en la inadecuación de los criterios de ordenación que han guiado su ejecución urbanística a causa, principalmente, de unos **parámetros manifiestamente mejorables en materia de densidad residencial y mezcla de usos**. Es decir, en innumerables ocasiones, este paisaje urbanizado abandonado y desatendido, pese a constituir jurídicamente un suelo urbano consolidado, presenta, en términos urbanísticos, patologías, deficiencias y disfuncionalidades que es preciso revertir. Podría decirse que se trata de un «suelo urbano consolidado equivocadamente». Hay, por tanto, que intentar corregir los errores cometidos. Sin embargo, **el establecimiento de estrategias de ordenación con la finalidad de, al menos, mitigar esta situación precisa atender a los preceptos legales que obligan a que toda intervención en el suelo urbano consolidado, si no se quiere acudir a la expropiación por parte de la Administración, implica plantear incrementos de aprovechamientos que compensen las nuevas cargas urbanísticas a asumir por unos propietarios que, no se olvide, cuentan con sus derechos de aprovechamiento correctamente patrimonializados**. Por eso, en estas situaciones urbanísticas no caben apuestas desbocadas que radicalicen el sentido de la recualificación perseguida.

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



Núcleo costero de Casares. Ejercicio proyectual orientado a densificar selectivamente el suelo urbanizado no edificado.

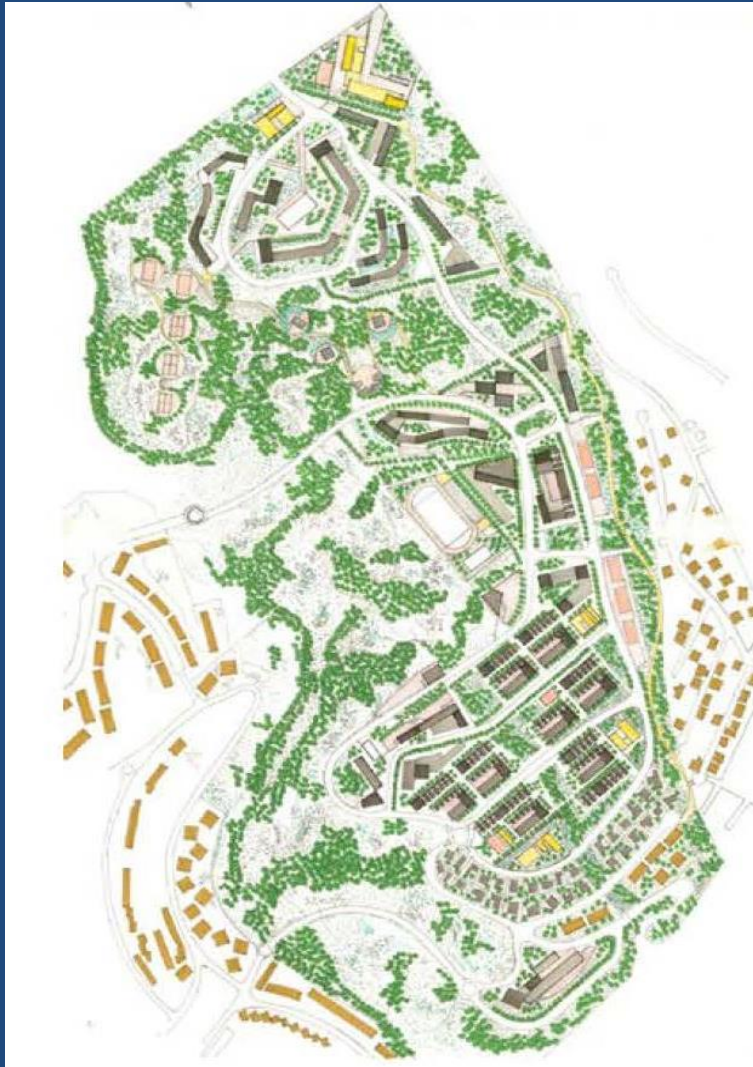
En la Costa del Sol Occidental, el volumen de suelo en esta situación asciende a 1.330,70 hectáreas y su potencial de viviendas a 40.000 unidades. Su edificabilidad media apenas alcanza el valor de 0,4 m²/m², dato expresivo del predominio de tipologías edificatorias extensivas (en su mayoría unifamiliares), con una densidad neta inferior a las 30 viviendas/hectárea. En el hipotético supuesto de, **manteniendo inalterable el número de viviendas propuesto, incrementar dicha densidad a 80 viviendas/hectáreas -equivalente a densidades brutas cercanas a 40 viviendas/hectárea-** el suelo edificable se reduciría a 500 hectáreas y, en aplicación de la técnica instrumental de las actuaciones de dotación, se podrían desurbanizar un total de 830,70 hectáreas destinadas a mejorar la oferta pública de infraestructura verde de la ciudad y/o muscular la de equipamientos de proximidad.

Además, este ejercicio de densificación tiene su correlato en la incorporación de tipologías residenciales colectivas que haría factible la infiltración de servicios terciario-comerciales, con lo que se minimizaría la desnutrición funcional de este tejido urbano inconcluso .



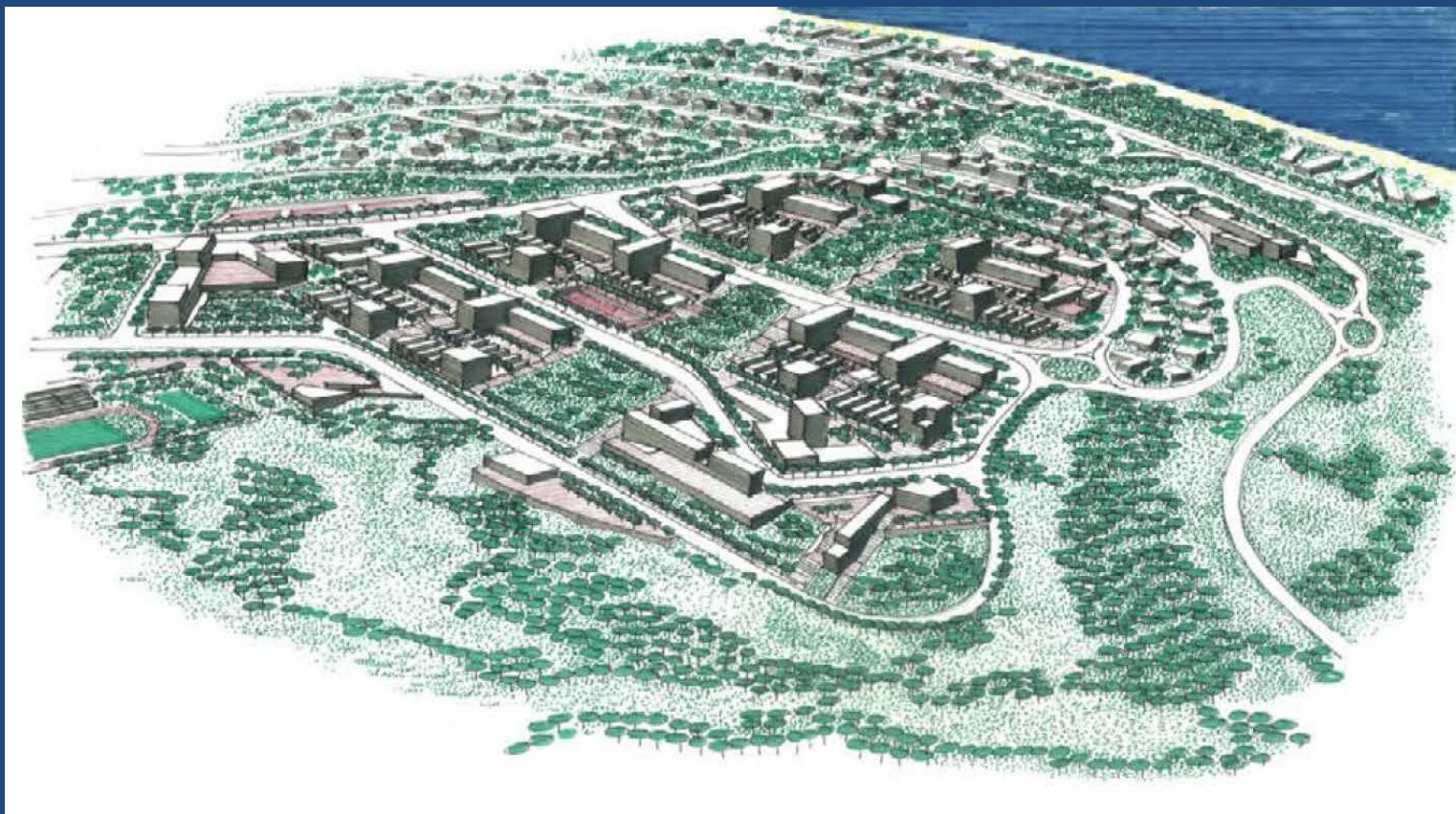
En todo caso, conviene puntualizar que la instrumentación de acciones de mejora en estos suelos va a ser parcial y selectiva. Se realizará, como norma general, confrontando un número reducido de parcelas vacantes al objeto de realizar la transferencia de aprovechamientos pretendida. Sólo en casos concretos, caracterizados por la presencia de un exiguo número de propietarios reparcelados, se podrá inferir una reordenación completa -acordada con ellos- del ámbito urbanizado. Para visualizar esta posibilidad se expone el caso de estudio de un ámbito urbanizado no edificado del núcleo costero de Casares, enclavado en la Costa del Sol Occidental.

El ámbito en cuestión, es un sector de suelo urbanizable (UR 6-8) -con una superficie total de más de 150 hectáreas- ordenado, equidistribuido y cuyas obras de urbanización han concluido restando, aún, por materializar la **práctica totalidad de la edificabilidad prevista**. El uso global propuesto en el planeamiento general de Casares para dicho sector es el turístico, al prever la implantación de un nuevo campo de golf que se añadiría a la oferta existente en este espacio costero (un total de 3 campos). Sin embargo, la edificabilidad residencial supone el 94% de la total, mientras que la destinada a establecimientos hoteleros apenas alcanza los 3.000 m² (100 plazas equivalentes) y la de servicios terciario-comerciales se reduce a unos escuálidos 4.133 m². Al tiempo, la oferta residencial contemplada (1.275 viviendas; es decir, 3.060 plazas de segunda residencia, 30,6 veces superior a la de establecimientos turísticos) bascula hacia tipologías edificatorias extensivas con una presencia significativa de la vivienda unifamiliar.



El ejercicio de reordenación propuesto asume la trama urbana definida por la urbanización materializada -básicamente, la red viaria- y modifica los parámetros urbanísticos expuestos en el párrafo anterior, en desarrollo de los siguientes criterios:

- (a) **impedir el desarrollo del nuevo campo de golf dada la sobreoferta existente en este núcleo costero.** Con ello, las más de 50 hectáreas previstas para dicha actividad se podrán destinar al desarrollo de un Parque Agrícola -funciones ambientales, agricultura periurbana- equipado con dotaciones complementarias.
- (b) **ampliar la oferta de alojamiento turístico, multiplicando por 5 el número de plazas hoteleras e incorporando 425 unidades de apartamentos turísticos.** Con ello, la oferta reglada se incrementaría hasta las 1.520 plazas, frente a las 100 actuales.
- (c) **aumentar el volumen de servicios complementarios a la vivienda** en más de un 450%.
- (d) **disminuir la oferta residencial en un 33%.** La edificabilidad liberada por tal decrecimiento será transferida para conseguir la diversificación funcional y el incremento de plazas turísticas propuestos.
- (e) **promover la intensificación tipológica de la oferta residencial mediante la introducción de vivienda colectiva,** favoreciendo que los usos terciario-comerciales se infiltren en el tejido urbano, en régimen de cohabitación en edificios residenciales. Al tiempo, **el 30% de esta oferta se destinará a vivienda protegida,** con lo que, complementariamente, se induce a la residencialización permanente de este núcleo costero.



Ejercicio de intensificación tipológica y diversificación funcional en el tejido residencial del sector UR 6-8 en el núcleo costero de Casares.

LA PERIFERIA FRAUDULENTA EN EL LITORAL ANDALUZ. DATOS BÁSICOS

1. En el Dominio Territorial del Litoral se han contabilizado más de 15.000 Has de suelo clasificado como urbano o urbanizable vinculado a la regularización de parcelaciones, lo cual supone casi el 30% del suelo total destinado a actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y urbanizable.
2. Las dos unidades provinciales donde esta problemática tiene una incidencia más significativa son las de Cádiz y Almería.
3. El planeamiento urbano de los municipios de la Bahía de Cádiz es el que ha apostado de manera más firme por promover la integración urbana de los asentamientos irregulares. En esta unidad subregional se han detectado más de 6.000 hectáreas de actuaciones urbanísticas vinculadas con la regularización de asentamientos: el 39,45% de la superficie conjunta registrada en el litoral.
4. Chiclana de la Frontera es el municipio de la región donde la ocupación irregular del suelo rústico con edificaciones residenciales ha alcanzado una escala mayor.

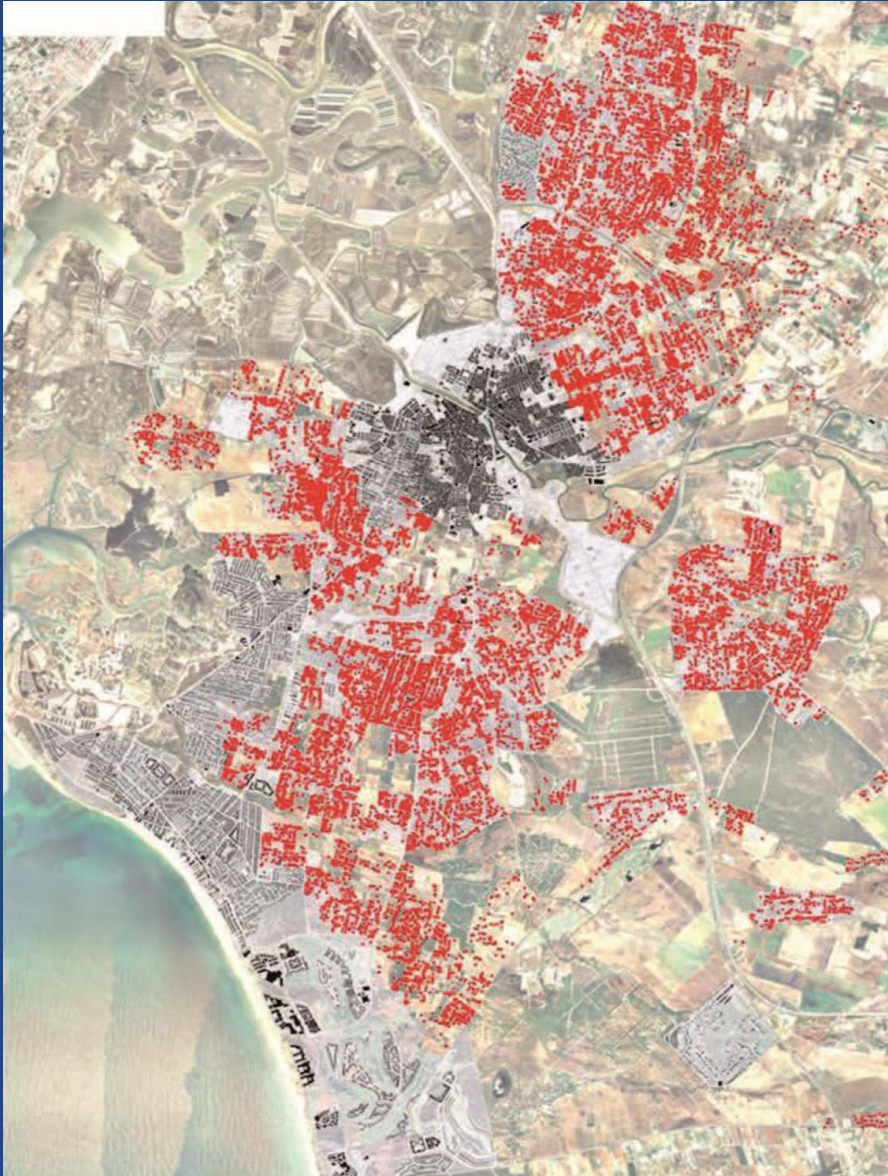
UNIDAD PROVINCIAL	ACTUACIONES URBANÍSTICAS (SUNC+SUELO URBANIZABLE)	TOTAL SUELO CLASIFICADO AFECTADO POR PARCELACIONES
HUELVA	4.488,19	332,89 (7,41%)
CÁDIZ	18.130,96	8.012,86 (44,20%)
MÁLAGA	22.276,41	3.002,13 (13,48%)
GRANADA	1.637,58	268,54 (16,40%)
ALMERÍA	10.802,75	3.663,88 (34%)
TOTAL DOMINIO TERRITORIAL LITORAL	57.335,89	15.280,30 (26,65%).



La suburbanización en este municipio supera los 26 millones de metros cuadrados para un total de 14.000 viviendas (30.000 habitantes); es decir, una densidad de 5 viviendas/hectárea. Esta superficie es 3 veces mayor que la de una ciudad razonablemente compacta como San Fernando que cuenta con una población de 100.000 habitantes.

El reconocimiento urbanístico de este proceso mediante su clasificación como “suelo urbano no consolidado” provoca que Chiclana sea la cuarta ciudad de todo el litoral en extensión superficial, sólo tras Málaga, Marbella y Jerez de la Frontera, todas ellas con una población considerablemente superior

La «periferia fraudulenta»: recomendaciones para promover la integración urbano-territorial de la suburbanización irregular. El caso del PGOU de Chiclana de la Frontera.



La suburbanización irregular en Chiclana de la Frontera.

El proceso generalizado de construcciones sin licencia en suelo no urbanizable desarrollado en Chiclana de la Frontera, ha terminado por generar la **formación espontánea de asentamientos infradotados** que presentan una **carencia absoluta de los niveles dotacionales, por mínimos que sean, que precisan los núcleos habitados** (de escuelas, espacios libres o jardines públicos, de reserva de terrenos para equipamientos sanitarios, socioculturales, etc) **y la ausencia de una infraestructura adecuada al nivel de las edificaciones y usos afluados en los suelos ocupados irregularmente.**

A ello hay que añadir otra serie de impactos severos derivados de la introducción de tipologías edificatorias no adaptadas al medio, **la imposición de un modelo territorial difuso apartado de las inercias de concentración de población en núcleos compactos** que ha caracterizado la historia del sistema de **ciudades andaluz** o la promiscua presencia de usos urbanos y usos rústicos en un mismo entorno que acaban por colisionar.



La pseudociudad conformada por la colonización del territorio con asentamientos irregulares adolece de atributos específicamente urbanos, luego el criterio básico para garantizar la integración urbana y territorial de estos asentamientos, debe ser **inyectar los nutrientes necesarios para proporcionar dosis razonables de masa crítica poblacional, de accesibilidad intermodal y de funciones no residenciales** (dotacionales, terciarias, comerciales, etc) para garantizar el intercambio social consustancial a los espacios colectivos de la ciudad.



Este tránsito de “ocupación masiva suburbana” a “ciudad de baja densidad” precisa, en palabras de Francesco Indovina, **del cumplimiento de ambos requisitos: tiene que ser, a la vez, ciudad y caracterizarse por ser de baja densidad**. Se trata, por tanto, de un nuevo fenómeno territorial que

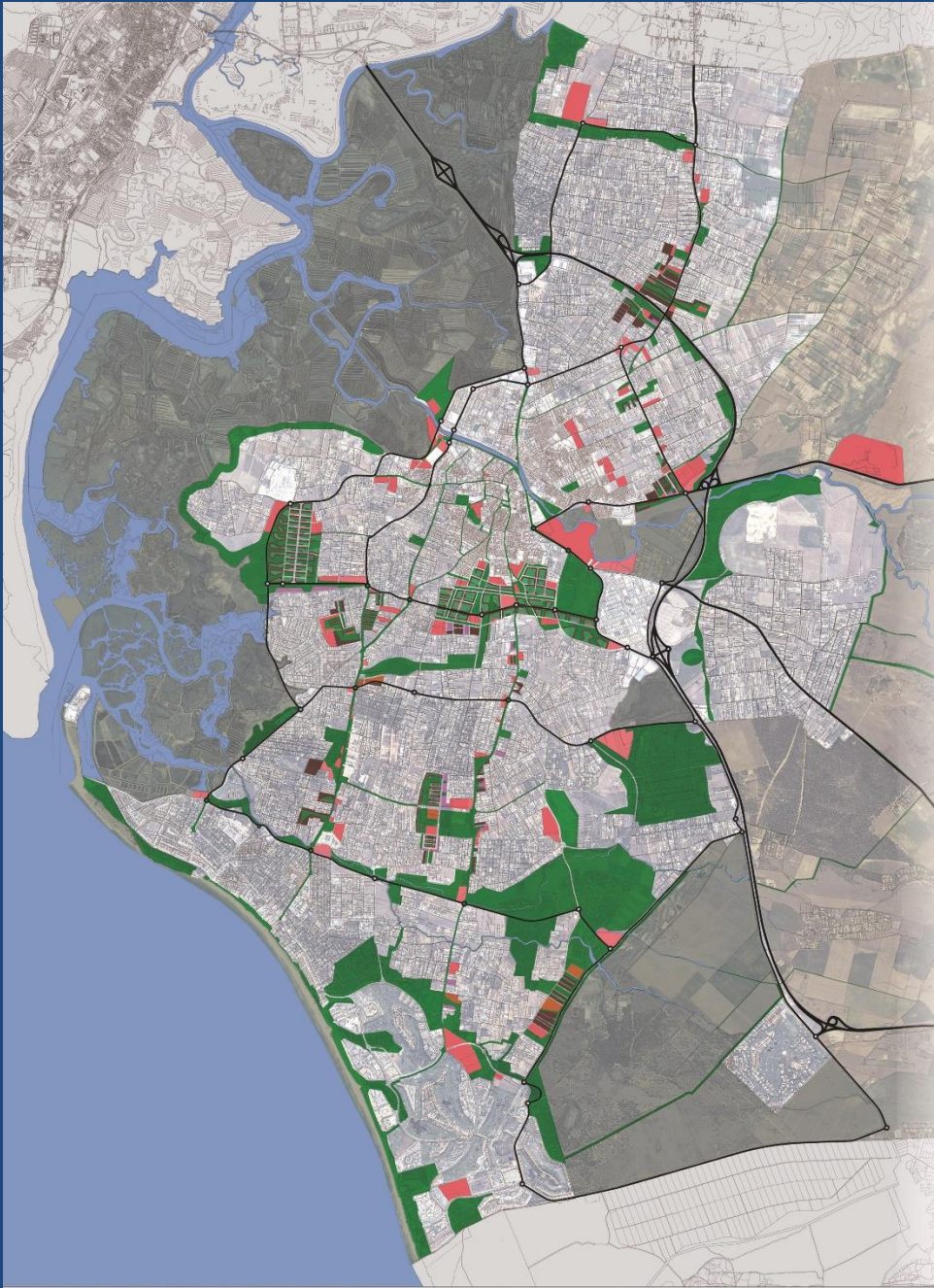
«se define por la presencia de la complejidad urbana (funciones no residenciales y equipamiento) en un área extensa y por un uso urbano de dicha área por parte de los ciudadanos» (INDOVINA, 2007: 18).

INTEGRACIÓN URBANO-TERRITORIAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y ORDENACIÓN ESTRUCTURAL.

El reconocimiento urbanístico de esta situación impuesta por una realidad no controlada y la promoción de medidas orientadas a su regularización, siendo condición necesaria no es suficiente para conseguir su integración en el entramado urbano. Es decir, **no basta con acometer la cualificación individualizada de cada uno de los asentamientos irregulares reconocidos, sino que es preciso implementar acciones que garanticen la reversión o, al menos, la minimización de las externalidades negativas que su caracterización (baja densidad, predominio de la vivienda unifamiliar, monofuncionalismo, etc) proyecta hacia el conjunto del territorio.**

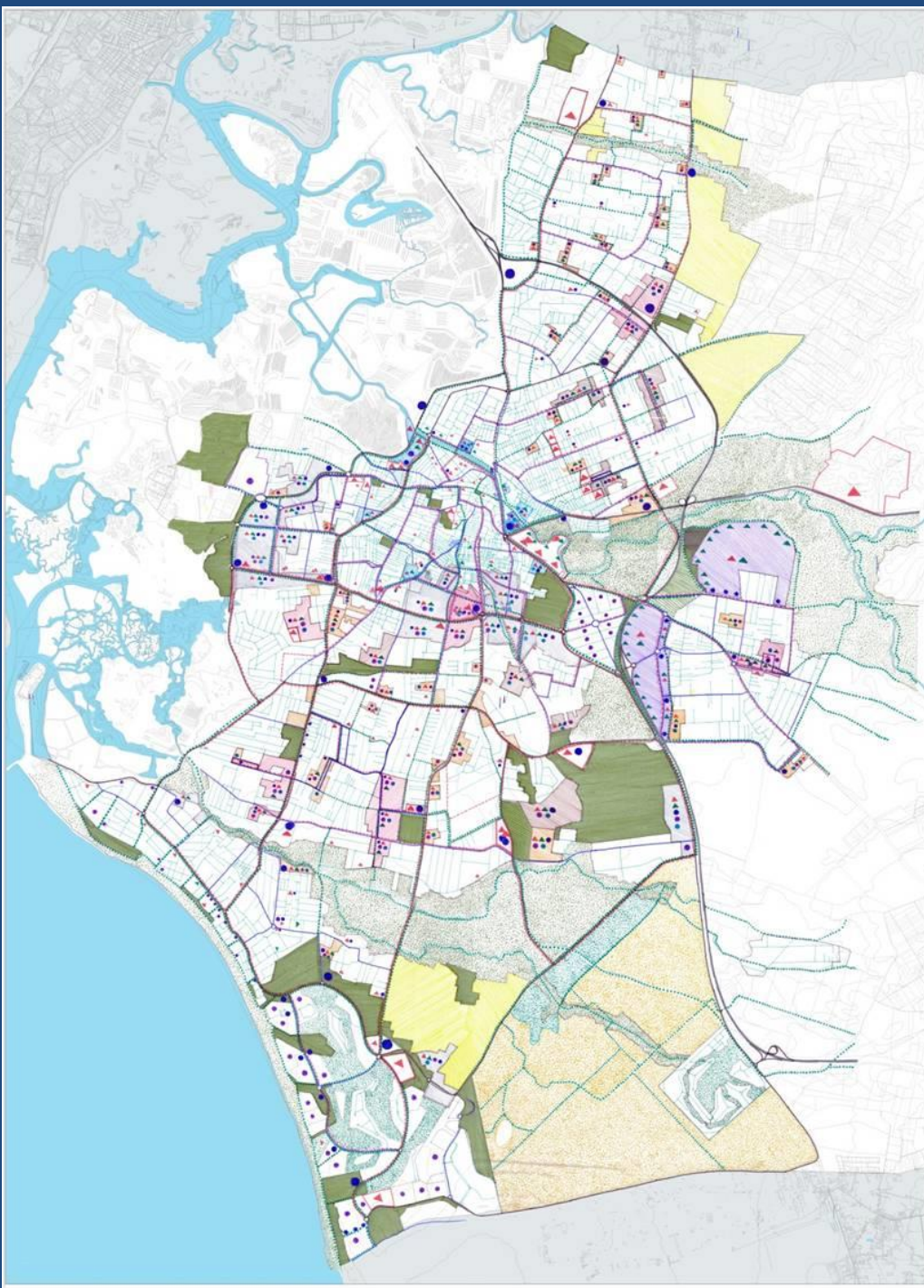
Esta debe ser **la principal apuesta de la ordenación estructural a establecer por el planeamiento general, que ha de fundamentarse en tres argumentos básicos de construcción de ciudad: LA MOVILIDAD SOSTENIBLE** (reduciendo el cautiverio que ejerce el automóvil privado en la vida cotidiana de la población de estos asentamientos), **LAS CENTRALIDADES PERIFÉRICAS** (configuradas en nodos y ejes) y **LA INCORPORACIÓN DEL ESPACIO LIBRE COMO ELEMENTO MATRIZ DEL DISEÑO** (conformando una red continua que articule el medio urbano con la infraestructura verde del territorio).

La aplicación de estos principios de ordenación debe alumbrar nuevos patrones estructurales para la definición de un **MODELO DE CIUDAD POLINUCLEAR QUE MITIGUE LA EXCESIVA DISPERSIÓN CAUSADA POR LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES, CONSTRUYENDO UNA MALLA TERRITORIAL EQUILIBRADA, INTERMODAL, RESPETUOSA CON LOS VALORES AMBIENTALES Y DEPOSITARIA DE USOS Y ACTIVIDADES SOBRE LOS QUE GRAVITA EL REEQUILIBRIO FUNCIONAL Y LA REVITALIZACIÓN DE ESTE TEJIDO SUBURBANO**



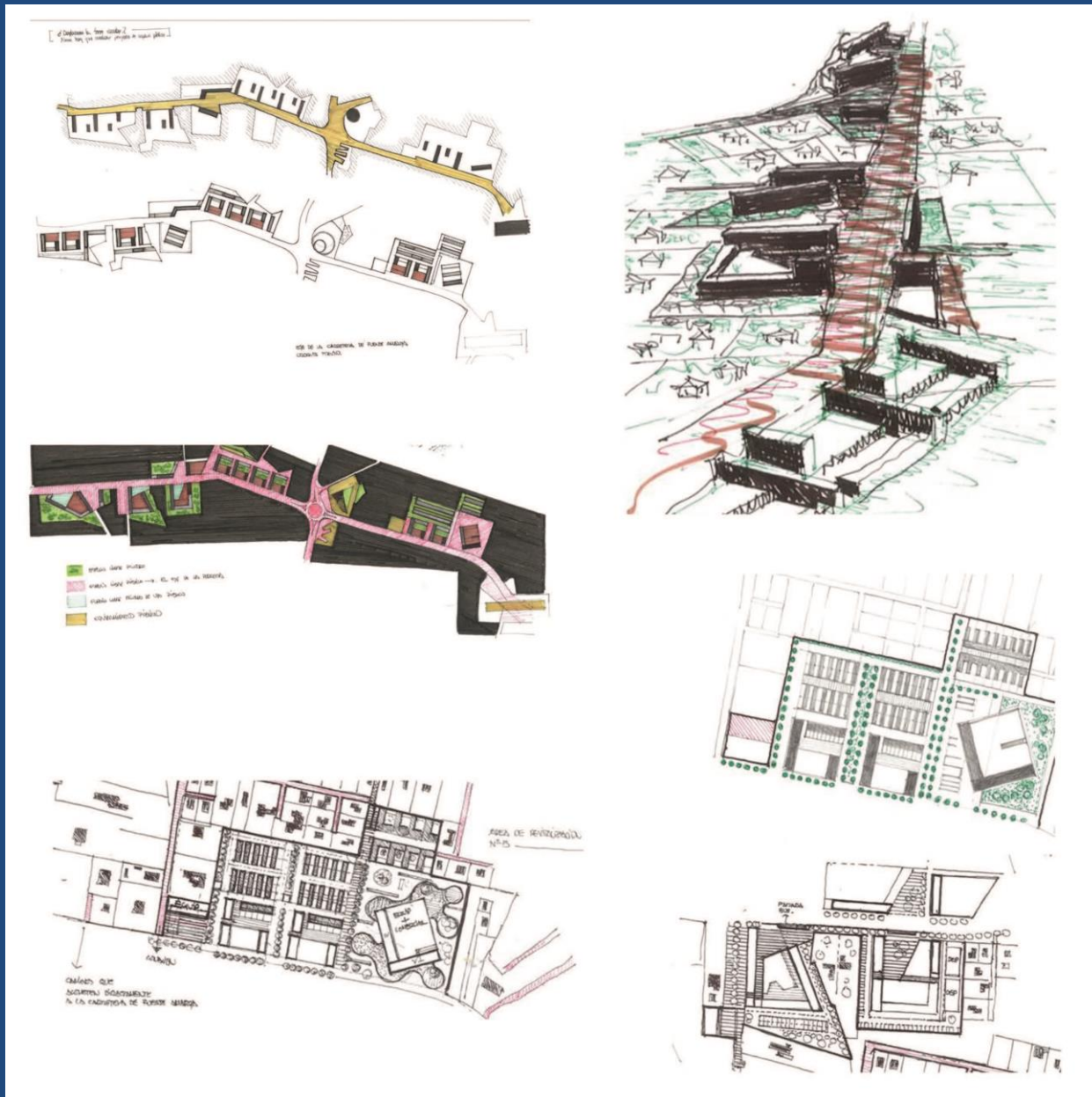
Las **directrices de ordenación estructural** aplicadas en el caso de estudio de **Chiclana de la Frontera**, se han centrado en dos cuestiones esenciales:

- (a) **la proyectación de los sistemas urbanos relacionales**, garantes de los principios de continuidad, articulación y vertebración aplicables en una realidad territorial caracterizada por su fragmentación.
- (b) **La identificación de nuevas centralidades** que se infiltran en esta periferia invasiva al objeto de reequilibrarla.



Alterar el carácter y funcionalidad de la red viaria sobre la que bascula la accesibilidad a esta periferia suburbanizada en aplicación de principios de movilidad sostenible.

Se trata, en definitiva, de promover la vertebración de la «salpicadura territorial» causada por la suburbanización a través de **una gestión eficiente de la movilidad y un proyecto más sensible de las mallas viarias** que, de simples distribuidores de flujos, han de conceptuarse como nuevos itinerarios cívicos en un ejercicio de recosido de centralidades y accesibilidades.



Esta estrategia de ordenación ha posibilitado significar determinados viarios como portadores de genes de centralidad y capaces, por tanto, de desarrollar funciones referenciales que transmitan legibilidad al territorio de la suburbanización: **nuevos ejes de centralidad** que van a procurar diversidad funcional, representatividad escénica y legibilidad a un territorio sumido en el anonimato y la monofuncionalidad.



La incorporación del vacío ambiental como argumento principal del proyecto territorial (MAC HARG, 1969). Es decir, **integrar la naturaleza no sólo como objeto de preservación sino como argumento de rearticulación del estallamiento urbano causado por la suburbanización irregular.**

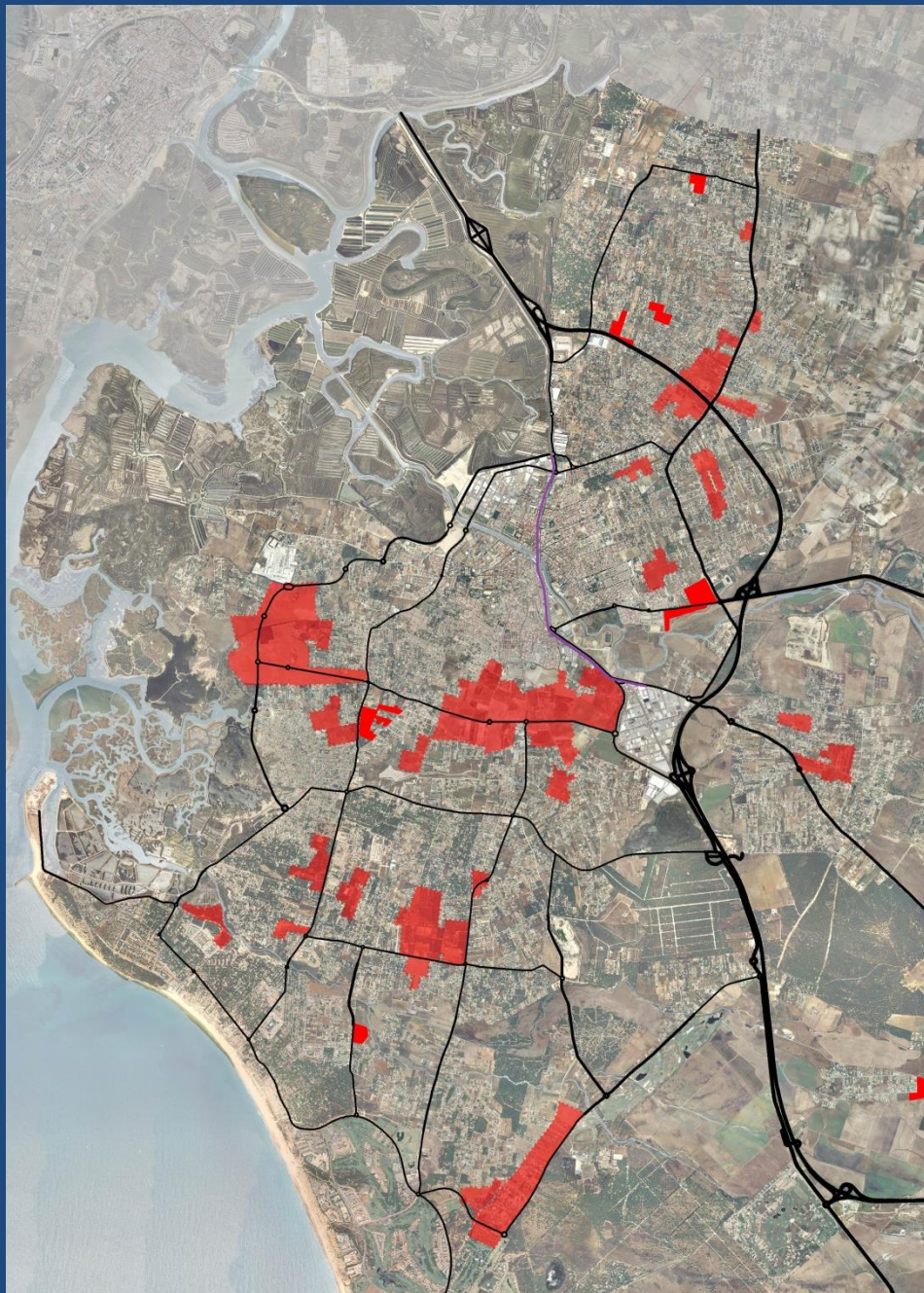


Encontrar un nuevo significado para la infraestructura verde del territorio permitirá concebir

«el proyecto de la ciudad desde un nuevo modelo de continuidad. Ya no se tratará de la ciudad compacta tradicional -con sus calles, plazas, avenidas y parques-, sino de una nueva lectura de la ciudad dispersa, donde el nuevo espacio libre puede permitir cohesionar, hacer comprensible, ser la nueva estrategia que defina la forma de la metrópoli» (BATLLE, 2011: 14).



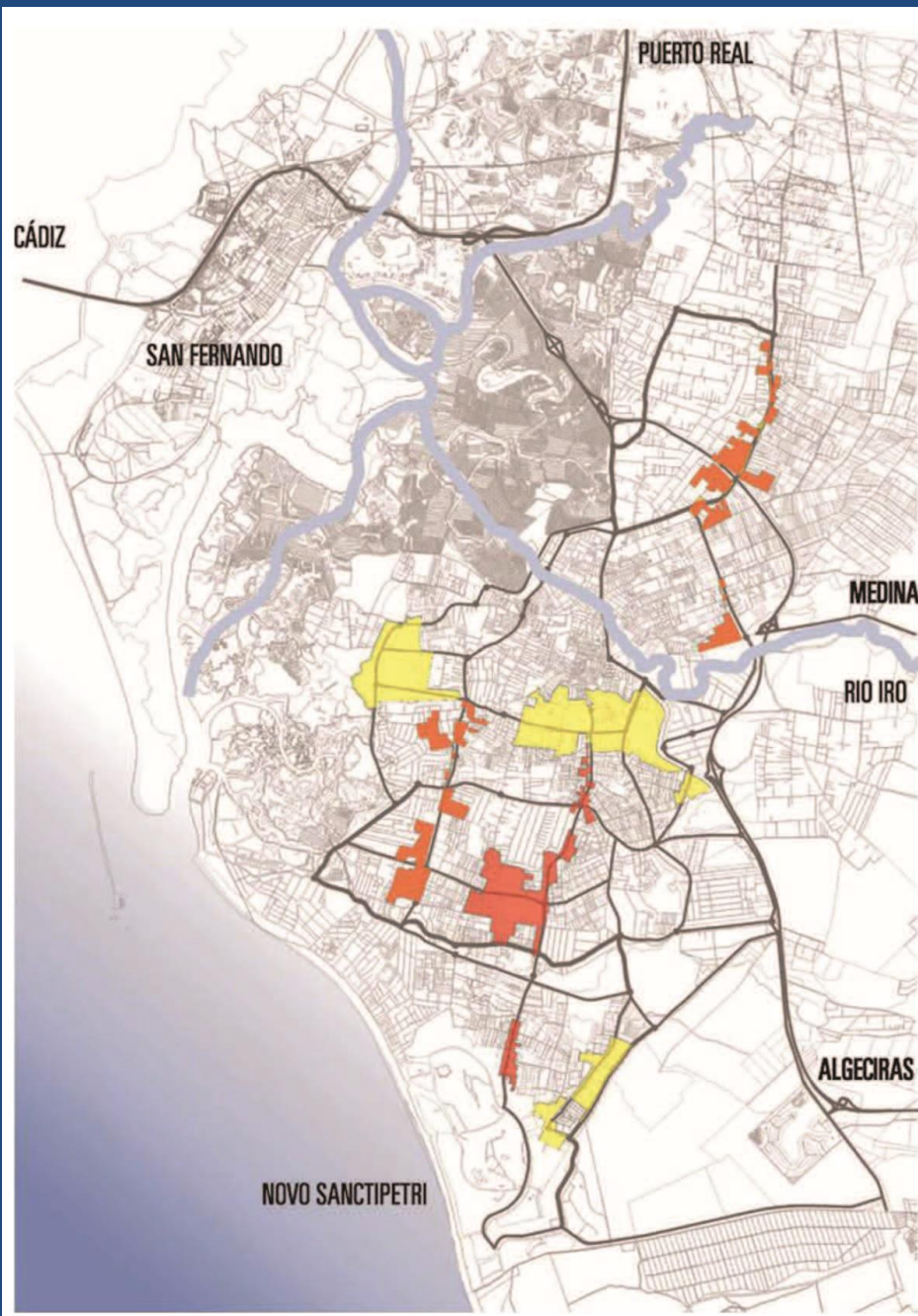
En conclusión, se trata de apostar por una **«nueva condición urbana naturalizada»** más verde, más soft, más ecológica y conectiva, en cuyo proyecto tendrán un rol protagonista las estructuras lineales (corredores ecológicos asociados a la red hidrográfica, caminería rural, parques, plataformas verdes e itinerarios cívicos) para aportar continuidad a los sistemas de la matriz ecológica territorial, en conexión con el medio urbano.



Una de las características más comunes de periferias suburbanizadas como la materializada en Chiclana de la Frontera, es la **existencia de ámbitos que no han sido contaminados por la ocupación irregular del suelo rústico los cuales, por su tamaño y, sobre todo, por su localización, se constituyen en oportunidades esenciales para ensamblar y reequilibrar la dispersión territorial provocada por este proceso.**

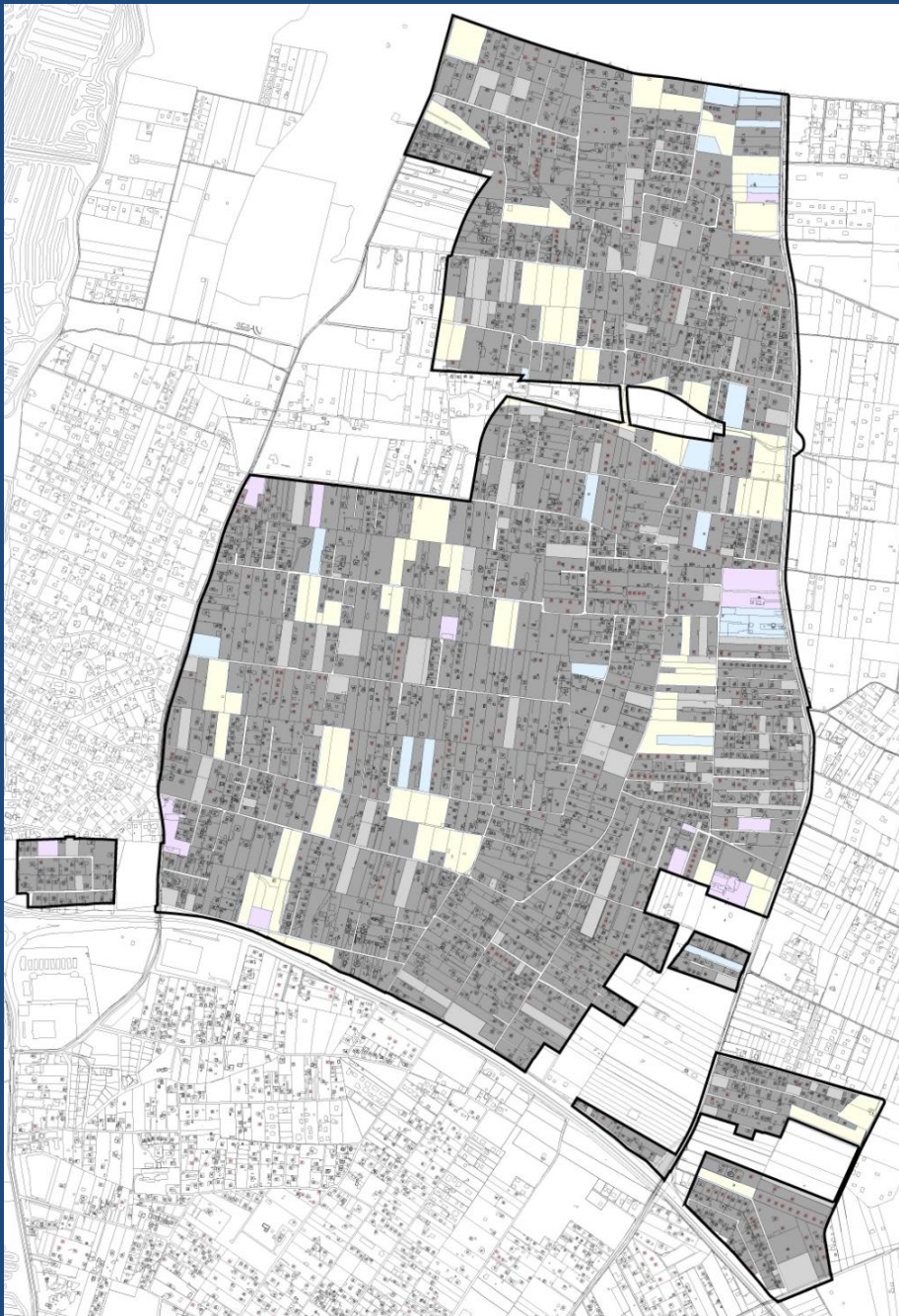
Son casos representativos de los **«espacios vorurbanos»** definidos por Ramón Folch como

«espacio rural agonizante ante la presión insostenible del espacio urbano. Por su inmediatez a éste o por su condición de ínsula intersticial de tamaño insuficiente, está totalmente condenado al abandono primero y a la fagocitación por la ocupación irregular y espontánea después» (FOLCH, 2003: 32.).



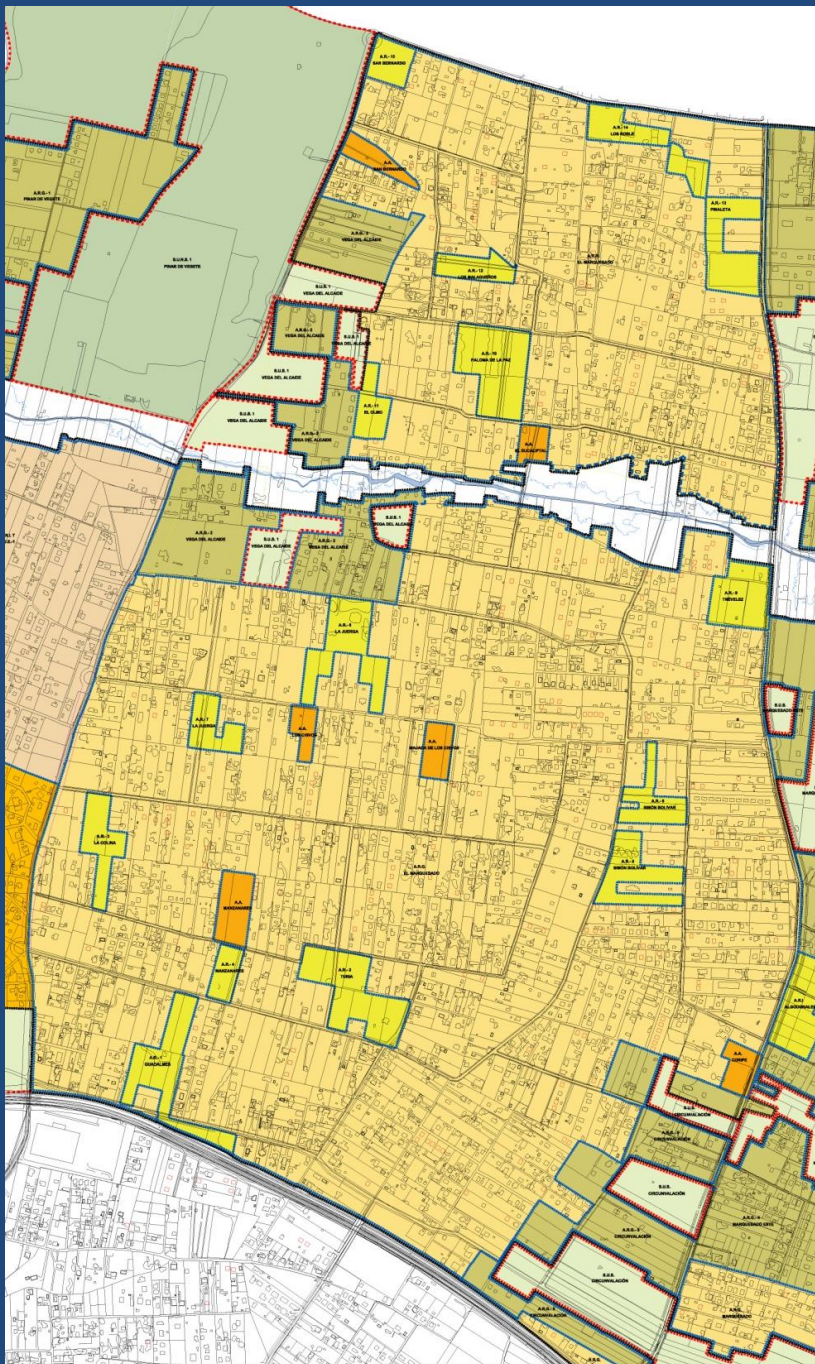
Este criterio de ordenación estructural se ha concretado, en el caso de Chiclana de la Frontera, en la **definición de una red de nuevas centralidades urbanas periféricas selectivamente localizadas en el territorio de la suburbanización** a las que se confía, en aplicación del principio de dotación cruzada, la reversión de la sintomatología carencial congénita a estos asentamientos y la consecución de un modelo urbano-territorial policéntrico.

La estrategia dispositiva de esta red de centralidades periféricas va a coadyuvar a conformar un modelo territorial caracterizado por una compacidad de doble condición: **«compacidad por extensión continua de la ciudad formal»** y **«compacidad por coagulación selectiva de la ciudad suburbana irregular»**.



Para ejercitar con efectividad este objetivo de ordenación se ha procedido a **diferenciar -a efectos de instrumentación urbanística- el territorio contaminado por edificaciones irregulares del vacío territorial localizado en posiciones adyacentes.**

Esta estrategia parte del convencimiento de la **enorme dificultad que, para resolver con eficacia la integración urbano-territorial de los asentamientos irregulares, entraña la presencia conjunta de suelos ocupados con edificación irregular y suelos vacantes, en ámbitos de ordenación y gestión unitarios**



ACTUACIONES DE REGULARIZACIÓN para los ámbitos que cuentan, mayoritariamente, con edificación irregular consolidada a las que serían aplicables las innovaciones regulatorias introducidas por la Ley 6/2016. Estas actuaciones han quedado clasificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera como «suelo urbano no consolidado» lo cual permite, en el marco de la LOUA, su gestión asistemática o en régimen de actuaciones aisladas; es decir sin precisar de la delimitación de unidades de ejecución.

El objetivo de ordenación principal es el «reconocimiento de la situación existente», estableciendo unas ordenanzas ajustadas a la características tipomorfológicas y edificatorias implantadas, aplicables a las parcelas que aún no se encuentran edificadas. Todo ello **sin menoscabo de mejoras puntuales en materia dotacional y en la red de calles mediante ensanchamientos y/o aperturas de carácter selectivo**.

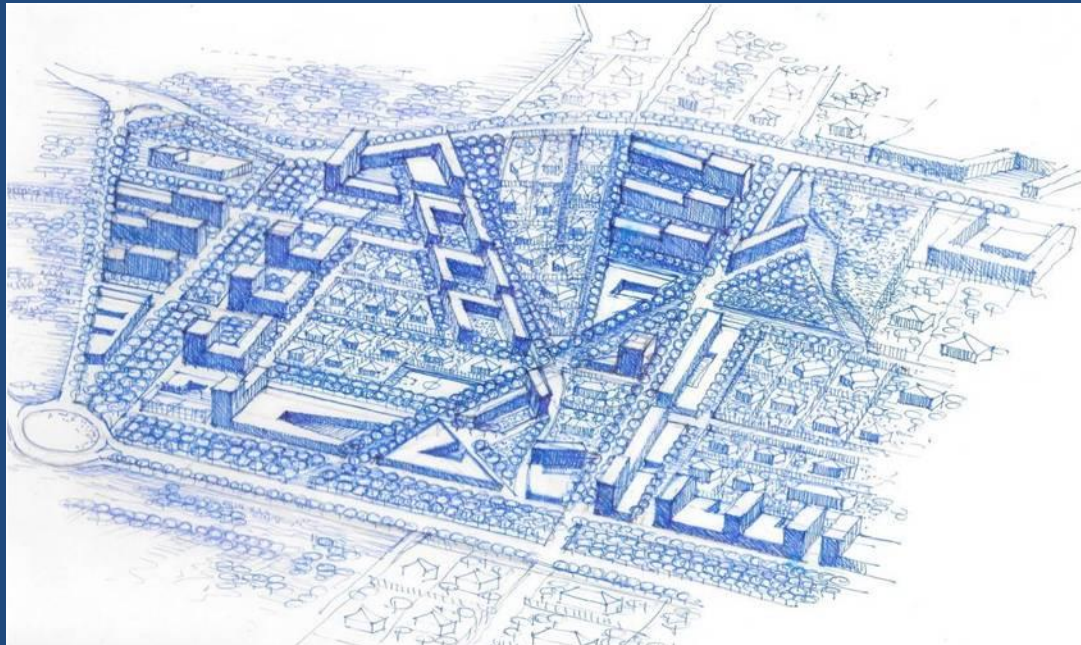


ACTUACIONES INTEGRADAS DE REVITALIZACIÓN O DE CENTRALIDAD -de gestión sistemática obligatoria- **en los suelos vacantes**, para las que se ha adoptado, preferentemente, la **clasificación urbanística de suelo urbanizable** si bien, **en vacíos de pequeña entidad superficial**, se ha optado por identificar «sectores de suelo urbano no consolidado» en los que, por contra a las actuaciones de regularización, es preceptiva la delimitación de unidades de ejecución

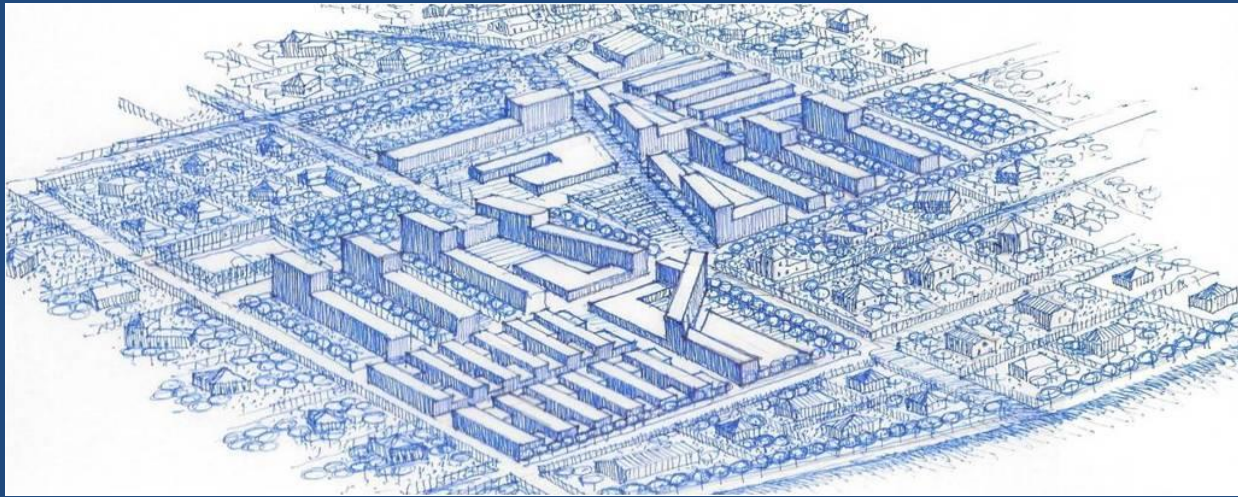


LA INTEGRACIÓN URBANO-TERRITORIAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y ORDENACIÓN PORMENORIZADA: recomendaciones para el proyecto urbano de las centralidades periféricas identificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera

El desarrollo de la ordenación pormenorizada en las **ACTUACIONES INTEGRADAS DE REVITALIZACIÓN O CENTRALIDAD** identificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera, debe contribuir a impulsar la «densificación selectiva» de la suburbanización irregular a través de un ejercicio experimental de reformulación tipológica.



El objetivo implícito a esta estrategia de ordenación no es alcanzar un nivel de densidad material o absoluta que, dada la caracterización de estos asentamientos -rara vez superan las 5 viviendas por hectárea-, resulta quimérico siquiera contemplar. Se trata, más bien, de **garantizar unos niveles adecuados densidad espacio-visual** (concepto anudado al desarrollo de un patrón proyectual donde la disposición edificatoria convoca un uso intenso del espacio público) **y de densidad social**, para lo cual basta con plantear valores moderados de densidad global en este tipo de actuaciones.



La «**densificación selectiva**» anunciada anteriormente coadyuvará a aportar las dosis de **NUMEROSIDAD** poblacional y proximidad funcional precisas para que pueda fructificar la **SERENDIPIA** que caracteriza a **los espacios que quieren dejar de ser simples «urbanalizaciones»** (MUÑOZ, 2008). Para ello, se entiende imprescindible **infiltrar nuevos prototipos edificatorios intensivos y promover la creación de micro-centralidades locales** que, además de contribuir a la diversidad funcional de la suburbanización irregular, aporten significación escénica a través de una red de espacios públicos referenciales. La contemplación de estos **nuevos prototipos edilicios ha de pivotar sobre la hibridación de funciones en contenedores complejos, evitando con ello acudir a la zonificación** como único recurso para implantar actividades terciarias, dotacionales y servicios complementarios a la vivienda.

CONCLUSIÓN

El infructuoso esfuerzo desarrollado por el planeamiento urbano de los municipios del litoral para mitigar las externalidades territoriales causadas por este proceso patológico, junto a su generalizada inadaptación tanto a la legislación urbanística como a la planificación regional, **aconseja impulsar la revisión de los planes generales vigentes desde presupuestos renovados de ordenación urbanística** que, al tiempo, favorezcan el desarrollo de estrategias de gestión eficaces y operativas de las que resulte una solución definitiva a estos procesos de ocupación irregular del suelo rústico mediante su integración en la malla territorial.

Para ello, **se han significado tres principios** -entre los aplicados en el PGOU de Chiclana de la Frontera- de ordenación estructural básicos: **la movilidad sostenible, la creación de centralidades periféricas** que ayuden a reequilibrar funcionalmente el fragmentado territorio de la suburbanización **y, finalmente, la configuración de una infraestructura verde continua y correctamente vertebrada.**

Ahora bien, siendo necesario impulsar estos nuevos criterios de ordenación estructural, **resulta imprescindible descender a la escala del proyecto urbano para resolver la sintomatología carencial que presentan cada uno de estos asentamientos irregulares**, cuyos fenómenos más característicos son el cautiverio ejercido por el monocultivo tipológico de la vivienda unifamiliar, los problemas de desnutrición funcional asociados al monofuncionalismo y las afecciones ambientales derivadas de los déficits infraestructurales existentes