

## ¿Se puede controlar de forma definitiva el urbanismo ilegal en suelo no urbanizable? Sí, si se quiere

*Rafael Yus Ramos*  
(GENA-Ecologistas en Acción)

Reconozco que en esta columna he dedicado mucha literatura al fenómeno o “cáncer metastásico” del urbanismo ilegal en suelo no urbanizable, del que cualquiera se puede ilustrar, no sin cierto grado de abrumación, cuando se acerca en coche a la Hoya de Vélez y divisa el paisaje montañoso de la Axarquía...salpicado de cientos de viviendas donde no hace mucho sólo había olivares, almendrales y viñedos. Me temo que, como sucede con otros paisajes alterados, las nuevas generaciones y los nuevos visitantes, que no tuvieron la oportunidad de disfrutar la belleza del paisaje humanizado, pero rural al cien por cien, de la Axarquía, allá por los años 1970s, no vean en este horroroso cuadro actual una degradación de un valor paisajístico que en su día fue reconocido como uno de los diez paisajes más pintorescos de toda España. Pero, con independencia del efecto directo sobre los valores paisajísticos, sus efectos medioambientales son más que evidentes, siendo una expresión “de libro” del urbanismo insostenible, un testimonio ilustrativo de por qué las políticas urbanísticas sostenibles, que teóricamente impregnan la legislación europea, española y andaluza, a favor de la “ciudad compacta”, son las únicas que pueden paliar dignamente los perversos efectos ambientales del crecimiento demográfico y, consiguientemente, el techo para cobijarlo. El que, por encima de este despropósito, se haya consentido, mantenido, cuando no claramente alentado, desde determinadas instancias responsables este cáncer metastásico, nos muestra la debilidad de nuestras instituciones democráticas para controlar lo que a todas luces **es un delito**: construir una vivienda donde está prohibido por la ley. En parte, la inoperancia de las instituciones para el control de este delito se basa en el hecho fundamental de que aquellas personas que políticamente las gobiernan no sólo no ven que esto sea un delito, sino que además no están dispuestas a asumir el coste electoral de aplicar leyes, normas y reglamentos que, sobre el papel, haría muy fácil controlar el urbanismo ilegal. En este nuevo artículo propongo una serie de medidas que, con toda seguridad, de aplicarse, acabarían con este cáncer, por encima de estas resistencias políticas.

### Nubarrones en el horizonte

Cuando el urbanismo ilegal en suelo no urbanizable alcanza una cifra, pendiente aún por precisar por el Gobierno Andaluz, pero estimada en una horquilla entre las 300.000 y las 500.000 viviendas en toda Andalucía, de las cuales unas 15.000 de nueva construcción se encuentran en un territorio relativamente pequeño como la Axarquía, la intervención de la Justicia, a través de las Fiscalías, con órdenes de demolición, ha contribuido a visualizar públicamente un fenómeno que hasta hace poco se dirimía en los despachos. Los propietarios de viviendas y parcelistas se han organizado en asociaciones como AUAN



Manifestación del *British Gray Power*

o SOHA para aumentar su fuerza social frente a la inamovible legislación urbanística de la Junta de Andalucía. Aunque las viviendas ilegales son construidas tanto por españoles como por inmigrantes, son estos últimos, con una cultura de lucha por derechos civiles más antigua que la nuestra, los que realmente han impulsado este movimiento de protesta, lo que en otro artículo en esta columna calificué como el poder gris británico (*british gray power*), ya que son jubilados británicos, convertidos en inmigrantes climáticos, el núcleo beligerante de este movimiento.

Frente a este fenómeno se han producido respuestas diferentes según las instituciones. A nivel local, el municipalismo ha tendido un puente de plata para facilitar la colonización de nuestro paisaje rural: ha sido una manera cómoda de asegurar una población y, con ello, una fuente impositiva, para mantener los ayuntamientos y los nuevos puestos de trabajo, sean de colaboradores enchufados o de funcionarios para gestionar tareas que bien vistas, y refiriéndonos únicamente a las que realmente son necesarias, ni siquiera tendrían por qué ser asumidas por los ayuntamientos. El urbanismo ilegal ha permitido “inflar” la magnitud del municipalismo, hasta hacer creer que son auténticos reinos de taifa con capacidad de incluso redactar sus propias leyes, algunas de ellas urbanísticas, bajo la modalidad de “ordenanzas”, sin importarle que frecuentemente invadían competencias suprarregionales. Al mismo tiempo esta efervescencia del municipalismo autócrata ha conducido a ignorar leyes de obligado cumplimiento, como las que regulan el urbanismo en suelo no urbanizable. Y embriagados por esta sensación autocrática, han cometido delitos de corrupción urbanística y de ordenación del territorio, de lo cual, a modo de punta de un iceberg, tenemos constancia con algunas sentencias condenatorias.

Cuando el municipalismo se vio acosado por la Justicia, a través de las Fiscalías, mientras la Junta de Andalucía, como es lógico, se negaba a intervenir, se intentó aumentar el ámbito de estos pequeños reinos de Taifa, y aunar fuerzas a través de instituciones como Mancomunidades o Diputaciones. En la Axarquía, fiel testimonio de este hecho fue la creación de una Mesa de Urbanismo en la Mancomunidad de la Costa de Sol-Axarquía, para presionar a la Junta de Andalucía en dos direcciones: a) Anular el Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Axarquía, que condenaba el urbanismo en suelo no urbanizable y b) Modificar la LOUA para que el urbanismo ilegal deje de ser un delito y todo lo más sea simplemente una irregularidad administrativa a resolver por esta vía, no la penal. Afortunadamente, ninguna de estas propuestas, firmadas por todos los partidos políticos, incluido el del que gobernaba la Junta de Andalucía, lograron sus propósitos. Se decía entonces que estas normas “eran redactadas por sevillanos ajustadas a sus intereses, sin tener en cuenta la diversidad territorial de Andalucía”.

Por parte de la Junta de Andalucía, responsable subsidiario de estos delitos, ésta se vio acosada por la problemática y en el año 2012 trató de acabar con este problema. O mejor dicho, más que acabar con el problema, como les gusta hacer a los geógrafos: reconocerlo, inventarlo, ponerle nombre y apellidos y representarlo en un mapa. Ciertamente es un paso importante, pero no lo siguiente, que consistió en decretar un sistema de regularización de las viviendas ilegales que, *de facto*, era una amnistía encubierta de unas mínimas condiciones teóricamente asumibles y compatibles con la legislación del suelo. Si esto ya era una amnistía, ésta se extendió, por iniciativa de la actual presidenta de la Junta de Andalucía, a la peor de las modalidades de especulación en el suelo rural: la parcelación, que en lugares como la Axarquía, que parte ya de un sistema minifundista, supone dar carta de naturalidad a lo que sería la atomización máxima del suelo. Esfuerzos que, lejos de solucionar el problema, y ahí están las cifras ridículas de propietarios que se han acogido a estas amnistías condicionales, crean en realidad una forma de asegurar que cualquier vivienda que se construya en el futuro en suelo no urbanizable, podrá ser regularizada una vez cumplido el plazo de prescripción establecido, porque mientras tanto no

habrá un solo alcalde que arriesgue su popularidad aplicando la disciplina urbanística.

Pero la presión de *british gray power* se ha mantenido, incluso recrudecido, conforme la presión de las Fiscalías se cernían sobre sus grises cabezas. Intervino entonces el Consulado Británico y luego el propio Embajador Británico con amenazas a la Junta de Andalucía del tipo:



**Creación de la Mesa de Urbanismo en la Mancomunidad de la Costa del Sol-Axarquía**

“si no arreglan este problema nos vamos a casa y ustedes saldrán perdiendo”, añadiendo al conflicto doméstico otro de tipo diplomático. Para ayudar a mover ficha, estos delincuentes, tanto de buena como de mala fe, siguen presionando a la Junta de Andalucía, concertando reuniones con responsables políticos, piden compromisos políticos a partidos de la oposición como el PP, que no duda regalar sus oídos con promesas rotundas de que anularán la LOUA y otras leyes que les angustian. Recientemente han logrado resucitar un muerto: la Mesa de Urbanismo de la Mancomunidad de Municipios

de la Costa del Sol-Axarquía. Una estructura supuestamente democrática, que se creó en la anterior legislatura y murió por incapacidad, y que ahora se pretende que haga lo que no pudo hacer la anterior (modificar la LOUA), y con los mismos defectos, entre ellos reunir en torno a ella solo a los partidarios de que se consienta el urbanismo en suelo no urbanizable, por supuesto, prohibida la entrada a los ecologistas, así se aseguran que entonarán la misma canción, sin temor a que alguien desautorice los falaces argumentos que lo mantienen. Y luego tenemos el último movimiento, aprovechando la oleada de moda de los partidos populistas: crear un nuevo partido político que tenga como bandera asegurar el bienestar de los delincuentes urbanísticos. Es como si la Camorra italiana formara un partido político: excarcelación a todos los delincuentes y manga ancha para sus negocios.

Este breve repaso desde el nacimiento del urbanismo ilegal hasta la situación actual tenía como intención mostrar que, pese al esfuerzo de la Junta de Andalucía por cambiar la situación de ilegalidad de más de 300.000 viviendas en la región, mediante un discutible sistema de regularización, a la vista está que no solo no va a lograr esta función, porque a los delincuentes urbanísticos no les interesa, sino que este problema no va a parar en el futuro. Teóricamente disponemos de herramientas sobradas para controlarlo, como el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 60/2010), pero en la práctica no tenemos a “personas” dispuestas a asumir la impopularidad, y con ello el coste electoral, de aplicarlas. Afirmamos esto por la experiencia y la lógica: por sus competencias, las instituciones llamadas a controlar el urbanismo ilegal son los ayuntamientos, pero la historia reciente nos ha enseñado que no sólo no reconocen la legislación urbanística, sino que se rebelan abiertamente contra ellas, o simplemente la ignoran. No cabe en ninguna lógica esperar que en el futuro vayan a cambiar. La Junta de Andalucía escurre este “marrón” bajo la excusa de son los ayuntamientos los que tienen la competencia de aplicar la disciplina urbanística, de modo que cuando las denuncias llegan a sus despachos se limitan a recordarles a los ayuntamientos su obligación de actuar: “que cada palo aguante su vela”, suelen decir. Así pues, “por unos y por otros, la casa sin barrer”, para beneplácito de los delincuentes urbanísticos, que no protestarían nada si no hubiera una separación de poderes entre Ejecutivo y Judicial en este país. Se necesita una alternativa para cambiar el rumbo de estos acontecimientos, al menos para el futuro.

## **Algunas ideas para controlar el urbanismo ilegal**

**1.-Quitar “la longaniza a los perros”.** Dado que los ayuntamientos, poseedores de la competencia urbanística, son incapaces de controlar, y en su caso, aplicar la disciplina urbanística en suelo no urbanizable, porque esta competencia era como “atar a los perros con longaniza”, lo aconsejable es que, mediante decreto-ley se modifique la legislación en el sentido siguiente:

a.-Los ayuntamientos tendrán competencias urbanísticas, podrán diseñar el crecimiento de sus núcleos urbanos y la ordenación de su territorio, excepto en suelo no urbanizable.

b.-La competencia en suelo no urbanizable en toda la comunidad autónoma recaerá únicamente sobre la Junta de Andalucía a través del departamento que estime oportuno.

Puede parecer una medida contraria a la tendencia de crecimiento de las competencias municipales, pero cualquier alcalde comprenderá que esta medida es la más razonable y muchos incluso se sentirán aliviados: ya no tendrán el dilema de actuar o dejar hacer sobre el urbanismo ilegal y con ello arriesgarse a ser procesado judicialmente. Por otra parte, ya no tendrán el problema de ser impopulares y no tendrán que asumir costes electorales por “cumplir y hacer cumplir las leyes” que es lo que en realidad han debido hacer siempre.

Por otra parte, se ha de reconocer que la mayor parte de las actuaciones en suelo no urbanizable ya recaen sobre la Junta de Andalucía: los suelos de especial protección (RENPA) y los LICs, la gestión del litoral, el dominio hidráulico y sus zonas de servidumbre y policía, son actualmente suelo de competencia regional, como también lo son la actividad agrícola y ganadera, la construcción y mantenimiento de infraestructuras, los usos industriales y turísticos, etc. Solo hay que añadir a estas competencias la urbanísticas en suelo no urbanizable, que después de todo actualmente también son supervisadas por la Junta de Andalucía.

Lo que seguramente no será del agrado de los consistorios es el hecho de que entonces se les acabaría el pastel que tan golosamente estaban merendándose hasta ahora. Se acabarían las corruptelas, las mordidas, las autorizaciones ilegales (que tan de cabeza trae a los delincuentes de buena fe) y con ello una fuente de ingresos extra, en “B”, para los alcaldes y concejales corruptos, que aunque afortunadamente no son todos, haberlos haylos. La parte buena del asunto es que se acabaría esta forma de corrupción y los que sean autorizados por las nuevas instancias a construir en el campo lo harán “con todas las de la ley”, sin miedo a ser castigados.

**2.-Modificación del Decreto de regularización.** La mejor solución a la problemática de la regularización es anular el propio decreto de regularización, por ser una amnistía urbanística encubierta y por no solucionar, de todos modos, la problemática de la regularización (el 85% de los casos se niega a acogerse a ello).

Pero dejando a un lado esta utopía, lo mínimo que hay que exigir es una modificación consistente en incluir un artículo que deje bien claro que el proceso de regularización es una ley de punto final. Por ejemplo:

1.-No se acogerán a este decreto de regularización aquellas viviendas que hayan iniciado la construcción o se hayan construido, con posterioridad a la fecha de publicación del Decreto de Regularización del año 2012.

2.-Todos las viviendas construidas en suelo no urbanizable con posterioridad al mencionado Decreto serán declaradas ilegales y sometidas a un expediente de demolición que tramitará, y ejecutará en su caso, la Oficina de Control Urbanístico de la provincia correspondiente.

**3.-Crear un sistema de control regional.** Una vez asegurado que las competencias urbanísticas en suelo no urbanizable recaen sobre la Junta de Andalucía, hay crear un departamento dedicado específicamente al control y aplicación del Reglamento de Disciplina Urbanística. He aquí algunas ideas al respecto:

1.-La Junta de Andalucía asume la competencia urbanística en el suelo no urbanizable de toda la comunidad autónoma, recayendo en la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (o el nombre que se le dé en la legislatura correspondiente) de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo.

2.-La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo dispondrá de una sección en cada una de las Delegaciones Provinciales de Medio Ambiente de la comunidad autónoma, del tipo Oficina de Control Urbanístico (o el nombre que se le quiera dar)

3.-Cada Oficina de Control Urbanístico dispondrá de un personal administrativo, que desarrollará los expedientes de construcción en suelo no urbanizable, al frente de cuyo departamento debe haber un responsable administrativo independiente políticamente, aunque tenga que rendir cuentas al Delegado Provincial de Medio Ambiente.

4.-El acceso al puesto de Director de la Oficina de Control Urbanístico se hará por oposición y se tendrá en cuenta su formación en la legislación sobre asuntos urbanísticos y ambientales.

5.-Toda iniciativa de construcción de vivienda en suelo no urbanizable debe ser solicitada ante la Oficina de Control Urbanístico de la provincia correspondiente y será esta oficina, y finalmente la Delegación Provincial de Medio Ambiente quien autorice o deniegue esta solicitud.

6.-La autorización de la construcción de una vivienda en suelo no urbanizable debe basarse en una documentación que demuestre inequívocamente la “necesariedad” de tal actuación, entendiéndose como actividades propias del suelo no urbanizable, como explotación agrícola, ganadera o forestal y otras formas que no encubran otras funciones como la residencial para primera o segunda vivienda, o para alquiler.

7.-Toda vivienda autorizada debe ser inspeccionada periódicamente, y sin aviso previo, para comprobar que cumple con los requisitos en los que se basó su autorización.

8.-La Oficina se valdrá de una plantilla razonable de inspectores, en función de la incidencia de la problemática en cada territorio. Acogerá como propias las actuaciones de vigilancia que realiza, por su cuenta, el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) y se valdrá de la Policía Autónoma para las tareas de inspección del territorio, notificaciones, etc.

9.-Una vez detectada una vivienda construida o en vías de construcción, será inmediatamente precintada, notificándole al propietario un plazo de alegaciones.

10.-Si se desestiman las alegaciones, se procederá a demolición del edificio o instalaciones con cargo al delincuente o, si éste se declara insolvente y se demuestra que es así, con cargo a sus

propiedades. La Oficina de Control Urbanístico dispondrá de una sociedad pública equipada para las operaciones de demolición.

11.-La Oficina de Control Urbanístico tramitará, y en su caso ejecutará, los expedientes de demolición de todas las viviendas construidas en suelo no urbanizable desde la fecha de publicación del Decreto de Regularización, en el año 2012.



**La demolición de viviendas ilegales es el mejor sistema de disuasión para futuras construcciones**

12.-La Oficina de Control Urbanístico también supervisará actuaciones urbanísticas regladas, como las urbanizaciones periféricas, vinculadas a actividades turísticas, como campos de golf o simplemente turístico-residenciales, aplicando en todo momento los criterios de la ciudad compacta, evitando la creación de nuevos núcleos urbanos o residenciales.

13.-También estudiará otras construcciones en suelos no urbanizable, como los parques temáticos, parques empresariales, parques comerciales y polígonos industriales, manteniendo el mencionado criterio de compatibilidad urbanística y el grado de necesidad de estas construcciones.

**4.-Regularización de las viviendas en SNU.** Dado que la regularización de viviendas se produce en suelo no urbanizable, correspondería a esta Oficina su tramitación en el futuro:

1.-El decreto sobre control urbanístico en SNU por el que se anula la competencia urbanística en este dominio a los ayuntamientos andaluces, traslada también la competencia de aplicación del Decreto de Regularización de 2012 a la Junta de Andalucía, con independencia de la fase en que actualmente se encuentre la tramitación que haya hecho algún ayuntamiento.

2.-La Oficina de Control Urbanístico tramitará los expedientes de regularización de aquellos casos de viviendas construidas en suelo no urbanizable que contempla el Decreto de Regularización de 2012, es decir, aquellas que no están en suelos de especial protección y aquellas construidas con anterioridad a la fecha de publicación del mencionado Decreto.

3.-Tras la regularización, las viviendas fuera de ordenación o asimiladas a fuera de ordenación serán sometidas a inspecciones periódicas por parte de la Oficina de Control Urbanístico, para velar el cumplimiento de las condiciones de regularización previstas en el mencionado Decreto de Regularización.

**5.-Medidas complementarias.** Además de las medidas anteriores, consideramos que se debe impedir que otras instancias puedan dar cierto grado de legalidad a viviendas ilegales:

1.-Ninguna vivienda construida en suelo no urbanizable podrá tener acometidas de agua y/o luz hasta que no sea aprobada o regularizada por la Oficina de Control Urbanístico.

2.-Las empresas abastecedoras de luz y agua serán penalmente responsables de colaborar en el urbanismo ilegal si no cumplen estos requisitos.

3.-Las empresas abastecedoras de luz y agua deberán velar también por los posibles sistemas de obtención ilegal de estos recursos mediante subterfugios como derivaciones de otros puntos de luz o el uso ilegal de permisos para motor de extracción de agua de pozos para derivar luz a una vivienda.

4.-Ninguna vivienda podrá ser registrada en el catastro de Hacienda si no acredita la legalidad mediante certificado de la Oficina de Control Urbanístico.

5.-Del mismo modo, ninguna vivienda podrá inscribirse en el Registro de Propiedad, ni tampoco elaborar una Escritura Notarial si no acredita documentalmente su legalidad mediante certificado de la Oficina de Control Urbanístico.

6.-Ningún Ayuntamiento podrá cobrar el IBI a una vivienda construida en su territorio si ésta no dispone del certificado de legalidad expedido por la Oficina de Ordenación Urbanística.

## **6.-Transparencia y control de la corrupción**

1.-Las Oficinas de Control Urbanístico deberán rendir cuentas periódicamente a la Junta de Andalucía de sus actuaciones, siendo éstas públicas.

2.-La Junta de Andalucía concertará periódicamente sistemas de inspección internos, así como de Auditoría externa para comprobar el cumplimiento del cometido de la Oficina de Control Urbanístico.

## **Conclusiones**

Tras un repaso a la historia reciente de despropósitos en el control del urbanismo en suelo no urbanizable, advirtiendo de los nubarrones que se ciernen sobre el panorama actual con emergentes movimientos políticos populistas que buscan agradar a una porción de la población enojada por la amenaza de demolición o de regularización en condiciones no deseadas, se insiste en que es obligación de los poderes públicos, en este caso el legislativo, el velar por el cumplimiento de leyes que ya están funcionando para controlar el urbanismo ilegal. Aún así, y comprendiendo que la administración periférica (los ayuntamientos) no solo son reacios al control impopular sino que se declaran abiertamente colaboradores del urbanismo ilegal, se propone que las competencias, al menos en el suelo no urbanizable, pasen a la Junta de Andalucía, más alejada del voto directo que se da en los municipios y por tanto menos vulnerable a las presiones sociales y electorales. Se propone también un mecanismo administrativo para impedir que en el futuro se vuelva a reproducir el problema que desgraciadamente se ha enquistado en el solar rústico de Andalucía, con todas sus consecuencias ambientales, sociales y económicas de toda urbanización difusa.