



ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y
URBANISMO EN LOS INFORMES DE LA
OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
ANDALUZ

NOVIEMBRE - 2009

ÍNDICE GENERAL

1. Presentación.....	5
2. El laberinto de la legislación urbanística en el ámbito estatal y andaluz.....	15
3. Ordenación del Territorio	21
3. 1. La planificación territorial: planteamiento general.....	21
3. 1. 1. La tutela del litoral andaluz.	23
3. 1. 1. 1. <i>Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía como marco de referencia para una protección eficaz del litoral andaluz.</i>	<i>23</i>
3. 1. 1. 2. <i>Agresiones al litoral de Cádiz.....</i>	<i>30</i>
3. 1. 2. Sobre impulso para la aprobación del POTA.....	33
3. 1. 3. Los límites del POTA a la creación de suelo urbanizable en la previsión de construcción de viviendas.....	35
3. 1. 4. Desarrollo urbanístico y sostenibilidad en Andalucía.....	37
3. 1. 5. Sobre necesidad de protección del Parque de Doñana.....	46
3. 2. Ordenación del territorio e infraestructuras.....	49
3. 2. 1. Prevención de avenidas e inundaciones.....	49
3. 2. 2. Inundaciones de Almuñécar en 2007.....	51
3. 2. 3. Dilaciones en la construcción de la presa del Víboras.....	56
3. 2. 4. Infraestructuras de carreteras.	61
3. 2. 4. 1. <i>Discrepancia con motivo del trazado previsto de la autopista de peaje entre Málaga y Estepona.....</i>	<i>61</i>
3. 2. 4. 2. <i>Demanda de ejecución de la autovía Granada-Motril.....</i>	<i>63</i>
3. 2. 4. 3. <i>Demanda de infraestructuras como instrumento para integrar territorio.</i>	<i>65</i>

3. 2. 4. 4.	<i>Demanda de enlace de carreteras para la conexión con la Autovía Huelva-Ayamonte.</i>	66
3. 2. 5.	Los pasos a nivel en Andalucía.	67
3. 2. 5. 1.	<i>Consideraciones generales.</i>	67
3. 2. 5. 2.	<i>Valoraciones y Resoluciones.</i>	72
3. 2. 5. 3.	<i>Informe de Seguimiento.</i>	76
3. 2. 6.	Estaciones de Autobuses en Andalucía.	77
3. 2. 7.	Los procesos urbanizadores ilegales en Andalucía.	80
3. 2. 7. 1.	<i>Consideraciones generales.</i>	80
3. 2. 7. 2.	<i>Valoraciones y propuestas de intervención.</i>	92
4.	Urbanismo.	103
4. 1.	El urbanismo como instrumento para crear un nuevo modelo social de ciudad.	103
4. 1. 1.	La ciudad sostenible: la apuesta por la recuperación de los inmuebles de los cascos urbanos de nuestras ciudades.	103
4. 1. 1. 1.	<i>Del deber de conservación y mantenimiento de edificios a la necesidad de que las Administraciones protejan a la ciudadanía frente al «mobbing» inmobiliario.</i>	103
4. 1. 1. 2.	<i>Supuestos de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para garantizar la salubridad y seguridad de los bienes inmuebles.</i>	121
4. 1. 1. 3.	<i>Actuación de oficio destinada a proponer medidas para conjugar la seguridad y la conservación de los inmuebles.</i>	139
4. 1. 1. 4.	<i>La función social de la propiedad: el incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios.</i>	145
4. 1. 2.	La ciudad accesible.	154
4. 1. 2. 1.	<i>Itinerarios y espacios urbanos.</i>	163
4. 1. 2. 2.	<i>Reservas de plazas de aparcamiento.</i>	169

4. 1. 2. 3. <i>Instalaciones en la vía pública.</i>	175
4. 1. 2. 3. 1. Cajeros automáticos.....	175
4. 1. 2. 3. 2. Mecanismos sonoros en los semáforos.....	176
4. 1. 3. Urbanismo y cohesión social.	179
4. 1. 3. 1. <i>Recepción y dotación de infraestructuras en barriadas.</i>	179
4. 1. 3. 2. <i>Centros urbanos y periferia.</i>	205
4. 1. 3. 3. <i>Chabolismo en Andalucía: El chabolismo, a principios del tercer milenio, forma parte de la realidad social andaluza.</i>	207
4. 1. 3. 4. <i>Las ciudades son un reflejo del modelo de sociedad que reside en ellas.</i>	212
4. 1. 3. 5. <i>Inmigración en las provincias de Almería y Huelva. Algunos supuestos de segregación espacial.</i>	214
4. 2. Los poderes públicos cómo garantes de la legalidad urbanística.....	220
4. 2. 1. Disciplina urbanística.	220
4. 2. 1. 1. <i>Licencias de primera ocupación.</i>	222
4. 2. 1. 2. <i>Licencias indebidamente otorgadas.</i>	231
4. 2. 1. 3. <i>Obras no ajustadas a la licencia concedida.</i>	257
4. 2. 1. 4. <i>Obras sin licencia.</i>	280
4. 2. 1. 5. <i>Otras cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística.</i>	309
4. 2. 1. 6. <i>Vulneración de normas sobre protección del patrimonio histórico artístico.</i>	330
4. 2. 2. La tutela penal del suelo no urbanizable.....	343
4. 2. 2. 1. <i>Consideraciones generales.</i>	343
4. 2. 2. 2. <i>Conclusiones de las Jornadas de Trabajo del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía.</i>	350
4. 2. 2. 2. 1. Primera Jornada de Trabajo.....	350
4. 2. 2. 2. 2. Segunda jornada de trabajo.	353
4. 2. 2. 2. 3. Tercera Jornada de Trabajo.....	355

4. 2. 2. 2. 4. Cuarta Jornada de Trabajo.	356
4. 2. 2. 3. <i>Propuesta de modificación del Código Penal en lo que conciene a los delitos de ordenación del territorio.....</i>	<i>358</i>
5. Cuestiones relacionadas con la disconformidad con el planeamiento urbanístico y su gestión.....	361
5. 1. Derecho a la información en el ámbito urbanístico.....	361
5. 2. Inejecución del planeamiento; demanda de infraestructuras.....	373
5. 3. Discrepancias sobre el modo de gestionar el planeamiento. La complejidad del procedimiento de gestión.....	395
5. 4. Discrepancias con el planeamiento propuesto o aprobado.	423
5. 5. Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico.....	438
6. Valoraciones.....	447
7. Resoluciones.....	517
ANEXO I. INFORMES RELACIONADOS CON EL CONTENIDO DEL INFORME ESPECIAL.	541
ANEXO II. ÍNDICE TEMÁTICO.....	543

1. Presentación

El Informe Especial que presentamos ante el Parlamento de Andalucía pretende trasladar a esta Cámara la visión que, por parte de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, se tiene acerca de las disfuncionalidades, infracciones y problemas que afectan al suelo andaluz en el ámbito de la ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras.

Por tanto, es importante destacar, desde el principio, que no pretendemos realizar con este Informe una radiografía de la problemática general que plantea nuestro territorio, desde la doble e interrelacionada perspectiva de la ordenación del territorio y del urbanismo, pues tal objetivo, al margen de que desbordaría los contornos de este documento, estaría muy condicionado por el análisis, sin lugar a dudas, excesivamente subjetivo a que puede conducir, inevitablemente, cualquier valoración que se haga del ejercicio de estas políticas sectoriales. Pero es que, además, la evaluación de la oportunidad de las políticas sectoriales le corresponde a los poderes públicos que tienen atribuida esa competencia.

Por ello, como hemos señalado en otras ocasiones, si algún análisis se ofrece en nuestros informes no es el del funcionamiento global de una política sectorial determinada, sino la de aquellos aspectos de ésta que tienen un funcionamiento anómalo o inadecuado, ya que aunque resaltemos aspectos positivos de las actuaciones administrativas lo lógico –dada la naturaleza supervisora de esta Institución y su misión de defensora de los derechos de la ciudadanía- es que nuestra función institucional sea fundamentalmente proteger los derechos afectados, detectando anomalías e infracciones vulneradoras de tales derechos y proponer medidas para corregirlas.

El documento se ha construido, sobre todo, a partir de las quejas, tanto de oficio como a instancias de parte, que hemos tramitado en un periodo aproximado de 20 años de funcionamiento de la Oficina, ya que se incluyen referencias de quejas hasta el 2007. Para ello se ha llevado a cabo una amplia selección de quejas siguiendo criterios de diversidad, singularidad y representatividad de los problemas que preocupan a la ciudadanía cuando acude a esta Institución.

Asimismo, se han tenido en consideración los Informes Especiales realizados y presentados al Parlamento de Andalucía, las valoraciones que hemos incluido en los Informes Anuales sobre la situación de los derechos de los andaluces y andaluzas, así como los documentos que han sido elaborados como consecuencia de la participación en reuniones, encuentros y foros en los que, de una u otra manera, ha fijado su posición, en torno a estas cuestiones, nuestra Institución.

En cuanto a las motivaciones por las que esta Institución, garantista de los derechos constitucionales y estatutarios, como es el Defensor del Pueblo Andaluz, realiza un Informe de estas características, es obligado partir de que la propia Constitución, que en diversos preceptos reconoce derechos y garantías, fija objetivos, establece principios y valores relacionados con las cuestiones que aquí nos ocupan.

Así, el art. 47 CE, además de contemplar el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, prevé que los poderes públicos regulen «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», garantizando, al mismo tiempo, que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Por su parte, el art. 45 CE reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado –que hoy nadie cuestiona que afecta también al espacio urbano-, «así como el deber de conservarlo». Asimismo, el art. 46 CE establece un mandato para los poderes públicos en el sentido de que «garantizarán y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España».

En lo que se refiere a la accesibilidad, a la que dedicamos diversas páginas en este Informe, en el art. 14 CE se establece la no discriminación ante la Ley por razón de cualquier condición o circunstancia personal o social, y, de manera más específica, en el art. 49 CE, que exige a los poderes públicos que realicen una política destinada a la integración de las personas discapacitadas y a la tutela del disfrute de todos los derechos contemplados en el Título I de la Constitución.

Todo ello, sin olvidar la función social que debe prestar el derecho a la propiedad privada, según el art. 33.2 CE, la subordinación de toda la riqueza del país en sus distintas fases y sea cual fuera su titularidad al interés general, o las garantías de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad inherentes a la zona marítimo terrestre y las playas (art. 131 CE).

En lo que concierne al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo), se dedican no pocos preceptos a la ordenación del territorio y el urbanismo, enmarcados en bastantes ocasiones dentro de la idea de sostenibilidad.

Así, entre otros, el art. 10 fija, en su apartado 3, como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma «5º. El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta»; «7º. La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas»; «8º. La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural»; «10º. La realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos, en especial mediante un sistema de vías de alta capacidad y a través de una red ferroviaria de alta velocidad».

Por su parte y en lo que concierne al derecho a la vivienda, el art. 25 establece que «Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada,

los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten».

En cuanto al derecho a un medio ambiente adecuado, el art. 28.1 prevé que «Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes».

En el mismo sentido, del art. 37, que fija los principios rectores de las políticas públicas, podemos destacar, en su apartado 1 y entre otros, los relativos a «18º. La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente el flamenco»; «20º. El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire» y «22º. El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas».

En fin, también el art. 156, de forma similar al ya comentado art. 128.1 CE, contempla que «Toda la riqueza de la Comunidad Autónoma, en sus distintas formas y manifestaciones, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general». El art. 157 obliga a que la política económica se rijan, entre otros, por el principio del «desarrollo sostenible», obligando el art. 161 a los poderes públicos andaluces a que orienten su actuación a la consecución de la cohesión social y territorial.

Por último, es preciso poner de manifiesto que la preocupación del legislador en la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 por la protección del medio ambiente se hace patente a la vista de que dedica todo un título, el VII, a esta cuestión. De éste, resaltamos un precepto cuya lectura debe llevar a la reflexión a los poderes públicos que han apostado por determinados modelos urbanísticos que constituyen todo un ejemplo de lo que no se debe hacer. Nos referimos al art. 203.1, que de manera clara y precisa establece que «Los poderes públicos de Andalucía velarán por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles».

Los derechos contemplados en el Título I del Estatuto de Autonomía cuentan con una serie de garantías y, entre otras, la prevista en el art. 41, que prevé que «Corresponde al Defensor o Defensora del Pueblo Andaluz velar por la defensa de los derechos enunciados en el presente Título, en los términos del artículo 128», precepto este último que le atribuye la defensa de los derechos y libertades contemplados tanto en el mencionado título como en el Título I de la Constitución.

De acuerdo con ello, se comprenderá que los informes, disfuncionalidades y otras irregularidades que se producen en este ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, han motivado la atención de la Institución por su directa conexión con diversos derechos de la ciudadanía.

Llegados a este punto, es preciso comentar que, en el ámbito urbanístico, la presencia de la queja individual constituye la norma y la actuación de oficio reviste un

carácter más excepcional habida cuenta de que se trata de una problemática que, aunque en realidad afecta a toda la colectividad, de ahí la naturaleza jurídica de la acción pública, en la práctica las actuaciones destinadas a defender derechos e intereses relacionados con la ordenación urbanística, cuando se inician a instancia de parte, se circunscriben, casi siempre, a la defensa de intereses particulares. Así, los motivos de queja, en este ámbito, se refieren a cuestiones tan diversas como: disconformidad con la clasificación del suelo; ejecución de obras sin licencia o apartándose de la misma sin que, por parte de la Administración, se adopten medidas disciplinarias; al ámbito de la conservación y el mantenimiento del inmueble en el que residen los afectados; la ausencia de orden de ejecución o a su falta de efectividad, etc.

Por el contrario, en el caso de la ordenación del territorio se trata de quejas que afectan a intereses colectivos difusos y que, habitualmente, se tramitan a instancias de asociaciones o colectivos y, sobre todo de oficio, por la propia Institución. Especialmente esto es cierto en el caso de los Informes Especiales en los que, al analizar transversalmente las cuestiones que afectan a un sector de la actividad de la Administración, como pueden ser las estaciones de autobuses o los pasos a nivel en Andalucía y la protección del litoral, o el problema de las parcelaciones ilegales, sólo es posible abordarlos de oficio y, por tanto, a iniciativa de la propia Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

Si hubiera unos aspectos a destacar de las intervenciones que hemos realizado en estos tres ámbitos, la ordenación del territorio, las infraestructuras y el urbanismo, que nos merezcan una valoración más negativa o más criticable de los poderes públicos en Andalucía nos centraríamos en dos: de un lado, la tardanza en elaborar una planificación territorial vinculante para la vertebración de las infraestructuras, el respeto a los espacios protegidos, la localización de diversas actividades, así como para establecer el marco jurídico de la ordenación urbanística en nuestra Comunidad Autónoma, pese a tratarse de la única del territorio español que accedió a la Autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución (en adelante CE), y que la norma institucional básica de esta Comunidad, el Estatuto de Autonomía, le otorgaba competencias exclusivas para abordar la ordenación del territorio y del litoral en Andalucía.

De otro, si la tardanza en la toma de decisiones ha sido una disfuncionalidad omnipresente en el ámbito comentado, en lo que concierne al urbanismo la pasividad, e incluso, tal vez sea más adecuado hablar de la desidia de bastantes Administraciones municipales ante las infracciones urbanísticas que comete la ciudadanía, ha sido la nota a destacar en bastantes investigaciones que hemos realizado con motivo de la denuncia o la intervención de oficio motivada por la comisión de infracciones urbanísticas o por el abandono de la conservación y el mantenimiento de inmuebles.

Si el primero de los grandes problemas al tiempo de presentarse este Informe está, en gran medida, resuelto formalmente al haberse creado un marco jurídico de referencia, sin perjuicio de que debe ser completado en los términos que exponemos en este Informe Especial –otra cosa sea la valoración, en términos de oportunidad, que se pueda hacer de los distintos textos normativos y de los planes territoriales-, el segundo continúa siendo un problema de primer orden en nuestra Comunidad Autónoma.

Es verdad que se trata de una cuestión que afecta de manera singular a algunos municipios y, más aún, a los pequeños y medianos, pero también está presente en numerosas ocasiones en los grandes y, por omisión, en la manera de afrontarlo por parte de la Administración Autonómica. Todo ello, con la consecuencia de que, como hemos manifestado en no pocas ocasiones, con frecuencia existe la visión en la sociedad de que, cuando el infractor vulnera la legalidad, lo habitual es que el hecho consumado se imponga a la norma urbanística y que, por uno u otro motivo, la reacción del poder público tutelador no llega o lo hace tarde.

A lo largo de este Informe se podrá contrastar, una y otra vez, cómo los términos utilizados en el apartado anterior, en modo alguno, pueden considerarse una crítica maximalista, sino que expresan los hechos con los que nos hemos encontrado en diversas ocasiones con motivo de la tramitación de las quejas. La lectura de este Informe permite comprobar la cantidad de supuestos en los que, cuando los Ayuntamientos reciben nuestras resoluciones, en las que se hace patente su pasividad a la hora de reaccionar frente a las infracciones urbanísticas, optan por no dar respuesta a nuestros Recordatorios de deberes legales y a nuestras Recomendaciones, obligándonos a incluir los expedientes de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Y es que, ya sea porque la sociedad no ha tenido, hasta tiempo muy reciente, la sensibilidad mínima para rechazar, por sus consecuencias negativas, las conductas que dan lugar a infracciones urbanísticas, o ya sea porque la Administración no posee los medios suficientes para intervenir frente a ellas, o no está dispuesta a asumir el coste político, y a veces personal, que puede implicar la defensa de la legalidad urbanística, lo cierto es que hay municipios en Andalucía, algunos capital de provincia, en cuyo entorno, e incluso formando parte de su núcleo de población, se han construido centenares y centenares de viviendas que, eufemísticamente, han sido calificadas como construcciones clandestinas cuando su ilegalidad manifiesta saltaba a la vista, con una impunidad inexplicable, teniendo en cuenta que han pasado más de 50 años desde la aprobación de la primera Ley del Suelo en nuestro país.

Tal vez en esa falta de conciencia social sobre la gravedad y consecuencias de las actuaciones contrarias al orden urbanístico y en la falta de reacción del poder público, residenciado, al menos en primera instancia, en los Ayuntamientos, podamos encontrar la causa de que las conductas más rechazables, por afectar a espacios y suelos más necesitados de protección, terminaran por ser incluidas en tipos penales, como los contemplados, en la actualidad, en el art. 319 y ss. del Código Penal.

Sin embargo, la decisión adoptada por la Cortes Generales de incluir tales tipos penales en el código punitivo no ha significado, en los primeros años de su aplicación, un revulsivo frente a tales conductas. Hasta tiempos recientes, gracias en gran medida a la labor de la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, no se ha comenzado a crear una conciencia de las gravísimas consecuencias que, para nuestro suelo, suponen tales infracciones (y que está en la base de su criminalización por el Legislativo) en los Tribunales de Justicia; percepción ésta que se está viendo plasmada en diversas sentencias condenatorias que, hasta hace poco tiempo, constituían una excepción respecto del número de procesos judiciales, penales, que se abrían por estos motivos. Además, dicha conciencia

empieza a hacerse eco, cada vez con más fuerza, en los medios de comunicación y, como consecuencia, en la sociedad.

Junto a estas cuestiones, también dentro del Urbanismo dedicamos amplias páginas al gran problema que representa para la ciudadanía afectada, y para el mantenimiento del modelo de ciudad deseable, el abandono y el deterioro de las viviendas de nuestros núcleos urbanos por la ausencia de un adecuado mantenimiento que garantice su conservación y salubridad y, en suma, la dignidad de los inmuebles que el art. 47 CE quiere garantizar para toda la ciudadanía.

En bastantes supuestos no es que el propietario incumpla los deberes inherentes a la titularidad del bien, hecho que tenemos más que contrastado, sino que -y ello es especialmente grave- es el primer interesado en que el inmueble continúe con su proceso de deterioro –incluso adoptando medidas para acelerarlo- con el objetivo de que los arrendatarios, finalmente, lo abandonen y sea posible su venta sin inquilinos o, en su caso, su declaración de ruina.

Así las cosas, no es extraño que, como titulamos en uno de los epígrafes destinados a esta materia, haya demasiados propietarios de estos inmuebles que han pasado de incumplir el deber de conservación de edificios a ejercer el «mobbing» inmobiliario. Todo ello en un Estado Social y de Derecho (art. 1.1 CE) que, pese a su irrenunciable carácter garantista de los derechos sociales de la ciudadanía, ante las sofisticadas acciones a las que recurren para conseguir sus fines tales propietarios, encuentra serias dificultades para combatir este problema que superan los bordes de la cuestión urbanística, por las consecuencias sociales que conlleva.

Asimismo, tienen un marcado perfil social las páginas que dedicamos al urbanismo y a la exclusión social, donde tratamos demandas de infraestructuras en las barriadas, el problema –todavía vigente en nuestra Comunidad Autónoma- del chabolismo y las barriadas en las que existe riesgo de exclusión social.

Se trata de quejas que hemos tramitado para que se dé respuesta a necesidades vitales de las nuevas barriadas de nuestras ciudades, en las que residen sectores de la población especialmente vulnerables y que han visto cómo se ha deteriorado en muy poco tiempo el entorno de sus inmuebles. Es verdad que la mayoría de estas quejas están, a la vez, relacionadas con problemas de vivienda –que no son objeto de tratamiento en este Informe Especial (aunque es probable que en un futuro se realice un documento sobre intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en el ámbito de la vivienda)-. Por ello, aquí sólo citaremos algunos supuestos que nos parecen representativos de esta problemática y que guardan relación, de una u otra manera, con la ordenación urbanística deseable y con la ejecución de sus previsiones.

En lo que respecta a los problemas de cohesión social, dedicamos también, como decimos, unas páginas al chabolismo, que continúa formando parte de la realidad social de Andalucía. Aunque en estos años hemos intervenido en diversas ocasiones, sobre todo de oficio, con motivo de problemas que se han planteado en los asentamientos chabolistas, nuestro comentario en este Informe se centra en el Informe Especial que hicimos sobre el *Chabolismo en Andalucía*, en el que más que una denuncia (siempre

necesaria), dado que se trata de una cuestión conocida por los poderes públicos y los sectores sociales, lo que se hacía era, después de un largo periodo de reflexión y tras conocer experiencias realizadas en otras Comunidades Autónomas que habían dado resultados muy favorables, proponer una metodología de intervención destinada a erradicar los asentamientos chabolistas en Andalucía.

Por otro lado, también hemos dedicado unas páginas a la nula respuesta de los poderes públicos ante las actuaciones y omisiones representativas de la función social de la propiedad. Los mecanismos legales puestos a disposición del poder público para garantizar esa función únicamente se ponen en marcha de manera excepcional o simbólica. Es lamentable que, en una situación de tanta necesidad de acceso al derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna, existan en nuestras ciudades tantos y tantos inmuebles que no realizan función social alguna y sobre los que, por tal motivo, la LOUA prevé una serie de medidas cuya finalidad última es que cumplan con aquella función.

También hemos querido incluir unas reflexiones destinadas a ponderar las ventajas y, al mismo tiempo, intentar evitar los riesgos que las políticas urbanísticas conservacionistas pueden conllevar y que es preciso descartar a fin de conseguir una mayor adhesión social a la apuesta por mantener los elementos más singulares, representativos y estéticos de la arquitectura de nuestras ciudades.

En el Informe se encuentran, también, amplias referencias a la proliferación de desarrollos urbanos que no cumplen, en absoluto, con el requisito de sostenibilidad desde una perspectiva ambiental y desde la de garantizar una protección de servicios públicos adecuados, al margen de que generarán en los próximos años una importante demanda energética por razones de movilidad y que han supuesto un altísimo e injustificado consumo de un bien tan preciado y de difícil recuperación y restitución como es el suelo.

Esos modelos han causado unos irreparables daños adicionales cuando su edificación se ha realizado en suelos frágiles o muy sensibles, como son los incluidos en la franja contigua al litoral. Esa realidad exige, a nuestro juicio y aunque sabemos que ello no estará exento de polémica, cuando menos una moratoria que permite valorar la situación y estrategias a seguir e impedir nuevas construcciones –salvo exigencias por motivos de interés público (equipamientos)- en la franja contigua al litoral libre actualmente de edificación, en la anchura que en su caso se determine, para impedir cualquier tipo de edificación en los escasos espacios vacantes cercanos a nuestro litoral. El hecho de que la crisis económica actual haya impuesto una “moratoria” de facto, no debe apartarnos de la necesidad de adoptar decisiones drásticas para proteger, de manera integral, nuestro litoral.

Asimismo, era obligado, y por ello dedicamos amplios comentarios a resaltar la ausencia de respuesta por el planeamiento urbanístico a la necesidad de acceder a una vivienda digna y asequible de gran parte de la población que se encuentra excluida por motivos de precariedad económica y social, no sólo del mercado libre de vivienda sino, incluso, del protegido, sin que las Administraciones tuteladoras de este derecho, pese a los importantes esfuerzos realizados, hayan sabido tutelarlos, creando suelo público en entidad suficiente para atender las necesidades de la población residente en sus términos municipales en unos años en los que se ha estado construyendo viviendas en nuestro país como en ningún otro de la Unión Europea, con todos los ingresos y cesiones de suelo que

ello podía haber conllevado para responder a una situación de crisis como inevitablemente llega, siempre, después de todo ciclo económico alcista.

Así, nos encontramos con cientos de miles de inmuebles contruidos que no tienen salida en el mercado, con una insuficiencia de suelo público para responder a las necesidades de producción de viviendas protegidas y con una financiación pública muy débil para atender las necesidades de la población en éste y otros ámbitos, al disminuir la recaudación de impuestos por la caída de los ingresos privados y haberse paralizado el ritmo de la construcción, de donde los municipios obtenían una financiación a corto plazo para atender necesidades diversas.

El Informe habría resultado, a nuestro juicio, incompleto si no hubiera hecho mención a la ciudad accesible. No en vano en este ámbito se ha realizado un Informe Especial sobre *Las Barreras en Andalucía*, bastantes quejas de oficio y numerosísimas tramitadas a instancia de las personas discapacitadas.

Es cierto que se continúan dando pasos en dirección correcta, que se ha creado una cierta conciencia del problema y la necesidad de atajarlo, y que mientras en edificios públicos se han llevado a cabo numerosas intervenciones, en los privados de concurrencia pública y en las zonas y elementos de uso común, cada vez las Ordenanzas exigen, y los técnicos informan, con mayor rigor que los inmuebles reúnan los necesarios requisitos de accesibilidad a la hora de otorgar las licencias de obra y de primera ocupación. No obstante, no nos engañemos: hoy podríamos realizar un nuevo Informe sobre la accesibilidad de nuestros pueblos y ciudades y el resultado sería, sin lugar a dudas, escandaloso. Queda mucho por hacer y no es tiempo de vanagloriarse por el camino recorrido, sino de asumir el reto de llegar hasta el final del trayecto, apostando decididamente por un modelo de ciudad sin barreras.

Otro tipo de cuestiones que tratamos, al parecernos de gran interés, son las quejas relacionadas con grandes infraestructuras que han demandado, de una u otra manera, la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, tanto de oficio como a instancia de parte.

Unas veces esa intervención ha venido determinada por situaciones de riesgo - como las provocadas con motivo de las inundaciones por la construcción cercana o en los propios cauces públicos-, o de sequía -presa del río Víboras-; otras por la insuficiencia de las infraestructuras existentes, como la motivada por los injustificables retrasos en la construcción de la autovía Granada-Motril, o por discrepancias en su trazado, como ocurrió en la autopista Málaga-Estepona.

A veces, esas actuaciones han tenido por objeto valorar el funcionamiento global de determinadas instalaciones de nuestras infraestructuras, ya sea por motivos de siniestralidad y eficiencia, como ocurrió con el Informe Especial sobre los *Pasos a Nivel en Andalucía*, o de calidad y eficacia del servicio que se presta a los usuarios, como ocurrió con el Informe Especial sobre las *Estaciones de Autobuses en Andalucía*.

En este breve comentario introductorio que estamos haciendo en torno al contenido de este Informe Especial, debemos hacer una mención a otras cuestiones que

son tratadas en el mismo, relacionadas con el urbanismo. Son las discrepancias que, a veces, se suscitan con los modelos de planeamiento urbanístico aprobados por los poderes públicos, con la inejecución o con el modo de gestionar el planeamiento, a veces nos llegan otras derivadas de la propia complejidad de los procedimientos de gestión, etc.

En fin, todavía en el siglo XXI continuamos recibiendo quejas por la negativa de algunos Ayuntamientos, que se olvidan de que el modelo constitucional del poder público es el de una administración de servicio y continúan poniendo trabas y obstáculos en el acceso a la información en el ámbito urbanístico; un derecho de información reconocido en las normas de procedimiento administrativo y en la propia legislación urbanística.

La cuestión no es sólo que resulte inaceptable tal actitud, pese a la claridad de las normas con las que se reconocen tales derechos; como decimos, la cuestión no es ésta, sino que debemos dar pasos adelante en el marco de la denominada «buena administración» para propiciar una Administración que, en sus relaciones con la ciudadanía, esté presidida por criterios de transparencia, eficacia y legalidad, que permita generar una imagen en la ciudadanía de confianza y seguridad jurídica.

En esta línea, realizamos un Informe Especial sobre *Internet como Instrumento de Participación y Garantía de Transparencia en el Ámbito Urbanístico*. Y es que hace años que nuestras Administraciones tenían que haber comenzado a utilizar los instrumentos que les ofrecen las TIC para poner en valor los derechos constitucionales en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas de carácter urbanístico.

En fin y como colofón de esta presentación, deseamos manifestar que es tiempo y hora de que, por un lado, los poderes públicos asuman que la cuestión territorial, aunque se haya aprobado un marco normativo de referencia, en su vertiente planificadora es uno de los grandes retos que, hoy por hoy, continua teniendo nuestra Comunidad Autónoma de cara a la articulación de una protección y de un uso del suelo andaluz acorde con los objetivos constitucionales y estatutarios y al servicio de la puesta en valor de una diversidad de derechos antes mencionados de la ciudadanía y, desde luego, del desarrollo económico y social de Andalucía.

Pero, también es el momento de que la sociedad andaluza, y todos los poderes públicos sin excepción, contemplen la decisión territorial y urbanística como un ejercicio competencial de potestades destinadas a garantizar diversos derechos sociales, utilizando para ello el suelo al servicio de los intereses generales y que se adquiriera conciencia de que, por tanto, cuando se violan sus normas, se están vulnerando tales intereses.

El territorio, cualquiera que sea su titularidad dominical, de alguna manera, como ha quedado evidenciado en tantos aspectos, nos pertenece a todos, pues los intereses en juego, en un mundo global, cuando hablamos de territorio, afectan de una u otra manera a la colectividad.

De ahí, que las decisiones que se adopten, y las que dejan de tomarse, por diferentes motivos, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, tienen siempre consecuencias en el presente y, desde luego, de ahí también la exigencia de sostenibilidad en el futuro.

Así las cosas, saber tomar decisiones responsables y adecuadas en este ámbito y exigir el respeto a la decisión pública para garantizar los derechos y valores inherentes al territorio, con distintas responsabilidades, es tarea de todos.

Si con la publicación de este Informe contribuimos, de una u otra forma, a crear una mayor conciencia sobre la trascendencia que las decisiones territoriales y la ordenación urbanística tienen para crear modelos de ciudad más solidarios y sostenibles, pero también para proteger nuestro territorio y que, al mismo tiempo, sean respetadas las normas establecidas por el poder público, como corresponde a un Estado de Derecho, nos daremos por satisfechos con el trabajo realizado.

José Chamizo de la Rubia
Defensor del Pueblo Andaluz
Noviembre de 2009

1. El laberinto de la legislación urbanística en el ámbito estatal y andaluz.

Sin lugar a dudas, uno de los ámbitos sectoriales en el que los cambios políticos han incidido con mayor relevancia en su régimen jurídico es el urbanismo.

Se trata, además, de una materia en la que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha tenido unos efectos determinantes, en algún caso demoledores, como el caso de la delimitación de las competencias estatales y autonómicas a la hora de delimitar la competencia para establecer el régimen del suelo, la propiedad y la ordenación urbanística.

Al tiempo de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de Diciembre, el urbanismo estaba regulado, básicamente y sin perjuicio de otras normas sectoriales, por una normativa preconstitucional, concretamente por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística (en lo sucesivo, LS 1976), y sus reglamentos de desarrollo (en bastantes aspectos actualmente en vigor) de Planeamiento Urbanístico (aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio), de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978, de 23 de Junio) y de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de Agosto).

El Estatuto de Autonomía de 1981 preveía, en el art. 13.8, que la Comunidad Autónoma de Andalucía tenía competencia exclusiva en materia de «Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». En la actualidad, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en este ámbito están contempladas en el art. 56 del nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

De acuerdo con tal precisión y teniendo en cuenta que nuestra Comunidad Autónoma había sido la única que había accedido a la autonomía por la vía del art. 151 CE, hubiera sido desde luego deseable que, una vez operadas las transferencias, se hubiera establecido a través de las oportunas leyes el marco jurídico de la Ordenación del Territorio, del Urbanismo y de la Vivienda en nuestra Comunidad Autónoma, como expresión en estos ámbitos de su autonomía.

Sin embargo, hasta después de una década desde la aprobación del Estatuto de Autonomía no se aprueba la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio y, más de 15 años después, entra en vigor la primera Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; nos referimos a la Ley 1/1997, de 18 de Junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de suelo y ordenación urbana (BOJA núm. 73, de 26 de Junio de 1997).

Mientras tanto, el régimen urbanístico de nuestra Comunidad vino establecido en la LS 1976 y sus Reglamentos, antes citados, hasta que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio (BOE núm. 156, de 30 de Junio de 1992, en lo sucesivo LS 1992). Entre

ambas leyes, el Estado había aprobado, también, la Ley 8/1990, de 25 de Julio, de Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones del Suelo (BOE núm. 179, de 27 de Julio de 1990), que ha tenido su incidencia en la LS 1976.

Como decíamos, la LS 1992 constituyó nuestro régimen urbanístico hasta que se aprobó la citada Ley 1/1997, de 18 de Junio, por el Parlamento de Andalucía. Esta Ley surge con un carácter urgente y transitorio porque la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo (BOE núm. 99, de 25 de Abril de 1997) había declarado inconstitucional la gran mayoría del articulado de la LS 1992. La Ley 1/1997 lo que hizo fue, básicamente, asumir como norma autonómica los preceptos que la citada Sentencia del Tribunal Constitucional había declarado inconstitucionales, por considerar que el Estado, al tiempo de aprobar la Ley, ya no era competente para regular cuestiones que ya habían pasado a ser competencia de las Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma se vio, de repente, ante la disyuntiva –al carecer de legislación propia en un ámbito tan trascendental- de aplicar la normativa preconstitucional de la LS 1976, declarada vigente por la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional (en la medida en que no había sido desplazada al no haber hecho uso la Comunidad Autónoma de Andalucía de sus competencias y ser declarado el Estado incompetente para regular estas materias), o asumir gran parte del contenido de la LS 1992 como propio, ya que fue declarado inconstitucional en la gran mayoría de su articulado por no ser competencia del Estado su regulación. Esta última fue la vía por la que se optó con la mencionada Ley 1/1997, de 18 de Junio, aunque sorprendentemente contiene una Disposición Derogatoria Tercera en la que, después de declarar, correctamente, que la ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el BOJA, a renglón seguido retrotrae «su eficacia al momento de la publicación de la Sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional, de 20 de Marzo de 1997, producida el 25 de Abril de 1997». Con ello, resulta que el régimen urbanístico de los actos que se realizan entre la publicación de la Sentencia, el 25 de Abril de 1997, y la entrada en vigor de la nueva Ley, el 7 de Julio de 1997, durante un tiempo les fue de aplicación las normas que quedaron vigentes de la LS 1976, según la Sentencia del Tribunal Constitucional, pero, al mismo tiempo, según la Ley 1/1997, de 10 de Junio, les sería de aplicación con efectos retroactivos, a partir de su entrada en vigor, el contenido de los preceptos de la LS 1992 declarados inconstitucionales por los motivos comentados, pero asumidos por el legislador andaluz.

Desde luego, no se puede decir que, al menos hasta esa fecha, la Comunidad Autónoma hubiera creado un marco jurídico que generara seguridad normativa a los operadores jurídicos y a los agentes intervinientes en el urbanismo, ni que fuera, en puridad, expresión del planteamiento de nuestros poderes públicos sobre cómo se quería asumir, al amparo de nuestras competencias exclusivas, la ordenación urbanística del suelo en Andalucía.

Poco tiempo después, el Estado, tras el cambio de gobierno producido en la nación en 1996, alumbraría la Ley 6/1998, de 13 de Abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (BOE núm. 89, de 14 de Abril de 1998), que vino a sustituir a gran parte de los preceptos del texto de la LS 1992, que el Tribunal Constitucional había declarado conformes a la constitucionalidad al ser expresivos de la competencia exclusiva del Estado. Ahora bien, la nueva Ley Estatal, 6/1998, de 13 de Abril, tampoco derogó completamente a “lo que

quedaba” de la LS 1992, sino que, al mismo tiempo que en su Disposición Derogatoria Única, derogaba la Ley del Suelo de 1992, declaraba vigentes una serie de preceptos, dos Disposiciones Adicionales y una Transitoria. Todo un ejemplo a seguir para el establecimiento de un marco jurídico claro de referencia para el ejercicio de la función pública, en que el urbanismo consiste.

A ello debemos añadir, para completar el clarificador escenario jurídico en el ámbito del Estado y de la Comunidad Autónoma, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, de 11 de Julio (BOE núm. 194, de 14 de Agosto de 2001) vendría también a declarar inconstitucionales los arts. 16.1 y 38, y la Disposición Final Única, interpretando en una determinada manera, según costumbre arraigada en nuestro Alto Tribunal, para salvar su constitucionalidad diversos preceptos de la mencionada Ley 6/1998 que sí continuaron vigentes.

Por tanto, en esas fechas, el régimen jurídico venía establecido por diversas leyes, todas ellas parcialmente vigentes, y unos reglamentos que no acababan de ser derogados. Realmente, la aplicación a la realidad de algunos de estos preceptos exigía un esfuerzo singular de interpretación o exégesis y un ejercicio indagatorio para determinar su vigencia, a veces bastante complejo.

En el año 2002, por fin, se aprobó el primer texto andaluz destinado a regular la ordenación urbanística: Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, BOJA núm. 154, de 31 de Diciembre de 2002 (en adelante LOUA). Este hecho, sin entrar a valorar el contenido general de la norma –habida cuenta de que éste no es el objetivo de las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz-, se consideró por nuestra parte muy positivo, toda vez que se echaba de menos, como manifestábamos en la presentación de este Informe, dada la entidad territorial, poblacional y económica de Andalucía, el que no tuviéramos una norma propia reguladora de estas cuestiones, pese a haberse transferido las competencias en materia de urbanismo en 1979 y ser, como ya ha quedado dicho, la única Comunidad de España que había accedido a su autonomía por la vía del art. 151 CE.

Lo que para nosotros constituyó un retraso injustificable en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, para el legislador estuvo plenamente justificado, ya que, en la Exposición de Motivos de la Ley, podemos leer:

“Desde que se transfieren los medios para el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1979, la Administración autonómica emprende una decisiva política de fomento de la planificación urbanística, cuyo resultado es que en la actualidad la inmensa mayoría de nuestros municipios cuenta con una figura general de planeamiento urbanístico y, en líneas generales, es aceptada por la sociedad andaluza la función pública del urbanismo, realidad que ha constituido uno de los puntos de partida en la elaboración del presente texto legislativo.

Por estas razones no se estimó necesario elaborar una legislación urbanística propia, sino que se entendió que el marco legislativo estatal era un marco suficiente para el ejercicio de sus competencias en esta materia”.

Es decir, en lugar de aprobar una Ley de Ordenamiento Urbanístico, expresión de la autonomía andaluza en este sector, como marco en el que se han de aprobar los planes generales municipales, que parecía lo lógico, se considera que lo oportuno es que tal marco lo defina el Estado –competencia, por cierto, declarada inconstitucional como ha quedado dicho- y que una vez que se ha aprobado el planeamiento municipal en casi todo el territorio andaluz, de acuerdo con la norma estatal, se apruebe la Ley andaluza, que pasa a ser la norma institucional básica de referencia para el planeamiento urbanístico municipal.

La LOUA se mantiene en la actualidad en vigor, no sin algunas modificaciones como la operada por la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (BOJA núm. 227, de 21 de Noviembre de 2005), singularmente en los aspectos referidos al ejercicio de la competencia urbanística con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas, no sólo en los municipios de relevancia territorial, sino en todos los municipios andaluces.

Esta Ley sufrió una última modificación con motivo de la aprobación de la Ley 1/2006, de 16 de Mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de Enero, de Comercio Interior de Andalucía y de la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida (BOJA núm. 98, de 24 de Mayo de 2006). Esta reforma, en lo que se refiere al urbanismo, afectó a la necesidad de que, en cada área o sector, el 30 % de la edificabilidad residencial se deba destinar a vivienda protegida; a la posible excepción de esta exigencia en un determinado supuesto y a la posibilidad de establecer reglamentariamente parámetros para evitar la concentración excesiva de este tipo de viviendas. Asimismo, se estableció el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en determinados supuestos.

Este panorama se completa con una serie de normas de rango inferior en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, algunas de las cuales citamos a continuación por su interés:

- Decreto 76/1985, de 3 de Abril, por el que se autoriza la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (BOJA núm. 45, de 10 de Mayo de 1985).

- Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se establecen las Normas Técnicas para la Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte de Minusválidos (BOJA núm. 44, de 23 de Mayo de 1992).

- Decreto 77/1994, de 5 de Abril, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen (BOJA núm. 83, de 7 de Junio de 1994).

- Decreto 150/2003, de 10 de Junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre (BOJA núm. 117, de 20 de Junio de 2003).

- Decreto 129/2006, de 27 de Junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA núm. 136, de 17 de Julio de 2006).

- Decreto 11/2008, de 22 de Enero, por el que se desarrollan los procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas (BOJA núm. 27, de 7 de Febrero de 2008).

- Decreto 43/2008, de 12 de Febrero, por el que se regulan las condiciones de implantación y funcionamiento de Campos de Golf en Andalucía (BOJA núm. 41 de 27 de Febrero de 2008).

Finalmente, en el ámbito de la legislación del Estado, es preciso citar el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, que refundió el texto de la Ley 8/2007, de 28 de Mayo (que había derogado, entre otras normas, la Ley 6/1998, de 13 de Abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones) y los preceptos que quedaban vigentes de la Ley del Suelo 1/1992, de 2 de Junio (BOE núm. 154, de 26 de Junio de 2008).

Hasta aquí la breve referencia que hemos querido hacer del panorama normativo al que se han venido enfrentando las propias Administraciones Públicas, los agentes económicos y operadores del derecho en España y Andalucía, y que constituye un auténtico laberinto en el que, a veces, ha sido realmente difícil determinar la norma aplicable y, sobre todo, ha generado un marco jurídico muy difícil de asumir dada la complejidad y los “tiempos” que los planeamientos urbanísticos de los municipios necesitan para adaptarse a los diferentes marcos normativos. Al mismo tiempo, se han creado situaciones continuas de indeterminación e inseguridad sobre la vigencia, futuro y consecuentes cambios de efectos jurídicos, que produce una normativa sometida a continuos vaivenes.

Sólo nos queda desear, aunque sea un objetivo difícil de alcanzar –de ello somos conscientes-, que el régimen jurídico de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo en nuestro país y Comunidad Autónoma alcance en futuras regulaciones el máximo consenso posible, lo que facilitará su permanencia en el tiempo. Sobre todo si está dotado de la suficiente flexibilidad para que sea un instrumento normativo eficaz para plasmar, desde unos principios y objetivos básicos, distintas maneras de entender el ejercicio de las políticas públicas en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo.

1. Ordenación del Territorio

1. 1. La planificación territorial: planteamiento general.

Desde los inicios de la puesta en funcionamiento de la Institución, diversas quejas presentadas por la ciudadanía dejaban traslucir, o planteaban directamente, cuestiones relacionadas con la Ordenación del Territorio.

Eran quejas que, a veces, mostraban la disconformidad de ciudadanos, o de órganos de gobierno municipales, con el trazado de grandes infraestructuras de carreteras, como la A-92 o la autovía Cádiz Madrid, por motivos de índole ambiental, o por los efectos económicos en algunas poblaciones. Otros expresaban esa divergencia con alguna de las actuaciones previstas en el Plan Hidrológico, proyectos de directrices de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, o con la falta de protección de espacios singulares, como el Palmar de Vejer, la desecación del río Jete en Almuñécar por la proliferación de pozos ilegales, las consecuencias del trazado de la autovía Málaga-Estepona, desde la perspectiva de la población residente en distintas urbanizaciones afectadas por el mismo. A veces, los motivos de queja se referían a cuestiones tales como la construcción de inmuebles en zonas de dominio público marítimo terrestre –como, por ejemplo, en Isla Canela-, o la necesidad de aprobar un Plan de Ordenación para Doñana, como alternativa al PDTC aprobado en su día.

Todo ello sin contar con la infinidad de actuaciones que, por agresiones al suelo no urbanizable y la necesidad de protegerlo territorialmente, se han venido planteando, o las quejas que se habían suscitado con motivo de la implantación de algunas de las grandes superficies comerciales en nuestra Comunidad Autónoma.

En fin, esto unido a distintas reflexiones que habíamos incluido en diversas ponencias en las que el titular de esta Institución había fijado su posicionamiento sobre la necesidad de desarrollar una planificación territorial en Andalucía que fuera el referente para dotar de racionalidad y coherencia al planeamiento urbanístico, nos llevó a iniciar en 1997 una queja de oficio en la que exponíamos nuestra preocupación ante la ausencia de aprobación del POTA.

Tal y como hemos indicado en la presentación de este Informe, las quejas más relevantes, en lo que afecta a la Ordenación del Territorio, se han iniciado de oficio, dado que al tratarse de tutelar derechos que afectan a amplios sectores de la ciudadanía y a intereses generales, es frecuente que la iniciativa se realice desde la Institución, tal y como ocurrió con las actuaciones destinadas a la adopción de medidas destinadas a conseguir una adecuada tutela del litoral andaluz, la dedicada a la aprobación del POTA o a la valoración que hemos realizado en torno al desarrollo urbanístico y la sostenibilidad en Andalucía.

A éstas y otras cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio vamos a dedicar los epígrafes siguientes. No obstante, queremos incluir una breve reseña sobre la situación del planeamiento de ordenación territorial en nuestra Comunidad Autónoma.

Así, el Decreto 129/2006, de 27 de Junio, aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Además, se han aprobado los siguientes Planes Subregionales: **Aglomeración Urbana de Granada** (Decreto 244/1999, de 27 de Diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada); **Poniente de Almería** (Decreto 222/2002, de 30 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería); **Sierra de Segura** (Decreto 219/2003, de 22 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento); **Ámbito de Doñana** (Decreto 341/2003, de 9 de Diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento); **Bahía de Cádiz** (Decreto 462/2004, de 27 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento); **Costa del Sol Occidental** (Decreto 142/2006, de 18 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento); **Litoral Occidental de Huelva** (Decreto 130/2006, de 27 de Junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral Occidental de Huelva y crea su Comisión de Seguimiento); **Litoral Oriental - Axarquía** (Decreto 147/2006, de 18 Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento).

Se encuentran en redacción, a la fecha de realización de este Informe Especial, los Planes Subregionales de las Aglomeraciones Urbanas de Málaga y Sevilla; el Levante de Almería; la Costa Noroeste, La Janda y el Campo de Gibraltar, todos ellos en la provincia de Cádiz y el del Litoral de Granada.

Están previstos para una próxima formulación los planes Subregionales de las Aglomeraciones Urbanas de Almería, Córdoba, Huelva y Jaén; Alto Almanzora (Almería), Sur de Córdoba, Sierra de Aracena (Huelva) y Centro Norte de Jaén.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha anulado, en su Sentencia de 14 de Julio de 2008, el Decreto 130/2006, de 27 de Junio, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, y en su Sentencia de 21 de Abril de 2006, el Decreto 462/2004, de 27 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.

1. 1. 1. La tutela del litoral andaluz.

1. 1. 1. 1. Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía como marco de referencia para una protección eficaz del litoral andaluz.

En 1995, ante la extraordinaria gravedad del deterioro que, por diversas acciones, estaban sufriendo los valores territoriales y ambientales de nuestro litoral, decidimos iniciar una actuación destinada a conocer el grado de eficacia y los efectos que había provocado el Decreto 118/1990, de 17 de Abril, por el que se aprobaron las Directrices Regionales del Litoral en Andalucía.

Hoy, cuando vemos con perspectiva cuál es la situación de nuestro litoral, más de 20 años después de que se aprobara el Decreto 76/1985, de 3 de Abril, por el que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dispuso la formulación de las Directrices, recogidas en el mencionado Decreto 118/1990, nos preguntamos cómo es posible que, con unas normas proteccionistas y vinculantes para el sector público, y a pesar de la conciencia social que existe sobre la necesidad de preservar el medio ambiente, se hayan ejecutado tantas y tantas acciones amparadas –la inmensa mayoría de las veces– en los planes urbanísticos aprobados por los municipios y, posteriormente, por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo; en otros casos, al margen de estos. Todo ello, en la práctica, ha supuesto una inaplicación generalizada de esas Directrices y el que la progresiva destrucción del espacio más frágil de nuestro territorio haya acentuado su curso, como ocurrió en los años del desarrollismo.

Ahora que, por diversos sectores se realizan manifestaciones y promesas de decisiones territoriales destinadas a garantizar la sostenibilidad de nuestro territorio, tarea que ya era urgente y necesaria en 1990, es preciso recordar que esa voluntad fue expresada en el art. 1 por los redactores del Decreto 118/1990, del Consejo de Gobierno, de 3 de Abril, en el sentido de que tales normas tenían como finalidad «servir de marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe, servir para su más adecuada gestión, siendo su objetivo último establecer la máxima compatibilidad entre los distintos usos y aprovechamientos de las potencialidades del litoral y las preservación y renovación de sus recursos». Además, en el apartado 2 del citado artículo, y para que no hubiera dudas, se expresaba muy coherentemente que «Las disposiciones contenidas en las Directrices tienen carácter vinculante para la actuación pública ...».

Sin embargo, la misma disposición que anunciaba, por fin, la aprobación, incumplió «ab initio» su propio compromiso normativo. En efecto, la publicación del Decreto 118/1990 en el BOJA decía, literalmente «Artículo único. Se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, con arreglo al texto incorporado al presente Decreto». Ese texto nunca se publicó con el Decreto.

Éste ha sido el panorama normativo de protección del litoral del territorio andaluz hasta la aprobación de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio, o de las previsiones proteccionistas contenidas en la normativa especial medioambiental, aprobada por la Comunidad Autónoma.

No obstante ello, esta Institución consideró que, pese a no haberse publicado, inexplicablemente, el texto íntegro la Administración Autonómica, ésta se encontraba vinculada a las citadas Directrices, tal y como se nos informó en distintas entrevistas mantenidas con responsables de la misma. En todo caso, nos informaron que las previsiones contenidas en las Directrices servirían de referencia a los órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes a la hora de examinar y, en su caso, aprobar los planes urbanísticos. Además, entendían que era un Decreto que debían tener en cuenta los Ayuntamientos a la hora de tramitar su planeamiento y que sería toda una referencia para las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Sin embargo, la información recibida de los Ayuntamientos con motivo de la confección de este Informe Especial puso de manifiesto hasta qué punto el contenido de estas normas, desconocido completamente por bastantes municipios de nuestro litoral, era ignorado, incluso, por las propias Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía a la hora de adoptar sus decisiones sobre el planeamiento propuesto por los Ayuntamientos. A modo de resumen, algunas de las valoraciones que nos permitió realizar este Informe fueron las que, a continuación, se insertan:

a) La participación en el Planeamiento Urbanístico de las Administraciones Públicas implicadas.

La redacción de una normativa de protección del Litoral, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, no sólo fue oportuna sino que creemos que ineludible por los distintos motivos que se expusieron en el Informe Especial realizado. De hecho, los municipios mostraron una valoración positiva de la norma, con independencia de su observancia.

No obstante ello, la complejidad y diversidad normativa y competencial sobre la que extiende su ámbito y las discusiones sobre la naturaleza y vinculación de las normas que contiene, en los términos en que están reguladas, demandaba una clarificación que parece imprescindible en orden a establecer si nos encontrábamos ante un plan indicativo o ante una norma, determinar su grado de vinculación y, por ende, las consecuencias que pudieran derivarse de sus incumplimientos, etc. Esto era especialmente necesario cuando, pese a la importancia que, para la Ordenación del Territorio en este ámbito, tienen las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, éstas no fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, a pesar de que su propio Decreto de Aprobación, Decreto 118/90, de 17 de Abril, lo hacía «con arreglo al texto incorporado al presente Decreto»; por otra parte, las Directrices tampoco han sido objeto de desarrollo normativo posterior tal como disponía la Disposición final del Decreto mencionado.

Así nos encontrábamos con una normativa básica, cuya naturaleza y efectos era cuando menos controvertida, pues no había sido objeto de general conocimiento, a raíz del cual se exigiera su observancia y cumplimiento, tanto por la Administración Autonómica, como por los municipios del litoral; ello, pese a la necesidad de la ineludible publicación de la normativa que se contenga en los planes urbanísticos, tal como ha declarado la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, entre otras Sentencias de 11 de Julio de 1991 (RAJ 1991/6352), de 7 de Febrero de 1994 (RAJ 1994/1434) y de 22 de Septiembre de 1992 (RAJ 1992/6974); pero es que, además, aún en el supuesto de que se consideraran sólo normas en lugar de un plan territorial, la obligatoriedad de la publicación es incuestionable a

tenor de lo previsto sobre el principio de publicidad de las normas en el art. 9, aptdo. 3 CE, art. 2 del Código Civil y art. 70 de la Ley 7/85, de 2 de Abril reguladora de las Bases de Régimen Local. En este sentido se pronuncia, entre otras, la última Sentencia citada de 22 de Septiembre de 1992.

En consecuencia, creímos que la normativa aludida era conveniente y necesaria, pero no venía siendo tenida en cuenta como tal por los municipios, ni exigida con rigor por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, si bien éstas, en los informes de las ponencias técnicas relativos al planeamiento urbanístico sometido a su consideración, con posterioridad a la aprobación de aquéllas, contienen referencias explícitas a dichas Directrices, por más que sólo excepcionalmente hayan dado lugar a alguna resolución motivada en el seno de las citadas Comisiones.

Como exponíamos a lo largo de este Informe Especial, las normas de protección del Litoral que contenían los Planes Generales y las Normas Subsidiarias, se redactaban al margen de las previsiones de las Directrices del Litoral, por lo que la coincidencia entre unas y otras creíamos que era meramente casual, por más que, obviamente, los instrumentos de planeamiento hubieran debido tener en cuenta las distintas normativas sectoriales que regulen aspectos concretos con incidencia en la ordenación del litoral que deban ser objeto de protección; en la práctica, podemos afirmar que las Directrices de nuestro Litoral fueron, y son, ignoradas en la mayoría de los casos.

Por lo que respecta a la notificación que había de efectuarse a los organismos a que se refiere el art. 9, tanto de los avances del planeamiento como de los trámites de información pública, de los planes urbanísticos en curso de aprobación, en la inmensa mayoría de los casos no se producía. Con independencia del preceptivo conocimiento, para su aprobación, por las Comisiones Provinciales o la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, según los casos, del planeamiento que se tramita, los organismos a los que suele dárseles cuenta por parte de los Ayuntamientos de sus propuestas de ordenación urbanística son, por parte de la Administración del Estado, la Demarcación de Costas y a la Demarcación de Carreteras (en algunos casos).

En definitiva, en líneas generales y salvo algunas excepciones, la notificación a efectos de información pública de los avances de planeamiento y de los instrumentos de ordenación urbanística, sólo se lleva a cabo por los municipios del litoral en cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación y no con el carácter de consulta específica en orden a la conformidad o disconformidad de las citadas actuaciones con el contenido de las Directrices.

Por otra parte, nos reiteramos en la consideración que ya habíamos efectuado, en orden a que el contenido de las Directrices debería ser tenida en cuenta no sólo por el planeamiento urbanístico de los municipios del litoral, cuya formulación, revisión o modificación se hubiera producido con posterioridad a la aprobación de aquéllas, sino que debería haberse previsto también la revisión obligatoria de los Planes preexistentes al objeto de su adaptación al contenido de las mismas.

b) Protección del Paisaje y Uso Público del Litoral.

El art. 11 prevé posiblemente la directriz más importantes en orden a proteger el carácter público, en su uso, de la zona marítimo-terrestre (asegurando y organizando el libre acceso a la costa e impidiendo la privatización del dominio público marítimo-terrestre), detener los procesos de “uniformación” urbanística del litoral, evitar el trazado costero de nuevas infraestructuras del transporte, así como posibilitar la regeneración y protección del paisaje de esta zona, para lo cual los planes urbanísticos deberán contener las medidas que resulten necesarias con tales fines.

En el art. 12, se especifican algunas las medidas para conseguir los objetivos previstos, tales como el plazo de un año, que se concede a los municipios incluidos en el ámbito de las Directrices, para que inicien la formación de sus correspondientes Planes Generales de Ordenación Municipal o Normas Subsidiarias de Planeamiento y la previsión de que el planeamiento limite el impacto ambiental que, por la realización de obras de distinta naturaleza, se origina en esta zona. Asimismo, el planeamiento deberá delimitar y proteger, estableciendo las limitaciones de uso necesarias para ello, las áreas que, por sus valores naturales, revistan una especial importancia y, en particular, aquéllas que constituyan ecosistemas singulares, sirvan de soporte a especies endémicas o amenazadas y destaquen por su interés paisajístico, agrícola y forestal.

El planeamiento urbanístico también deberá valorar las características del territorio, en orden a sus posibilidades recreativas y de ocio ligadas a la naturaleza, señalando para ello, las áreas aptas para su implantación y estableciendo las determinaciones necesarias para su compatibilización con la naturaleza del entorno.

Sin embargo, respecto de la incorporación de las Directrices del art. 11 al planeamiento, sólo un 38 % de los municipios nos dijeron que las tenían incorporadas parcialmente, según lo había interpretado cada municipio; otros, un 37 %, tenían, digamos, buenas intenciones para el futuro, por cuanto tienen previsto incorporarlas. Nuestra valoración en este apartado es que, con independencia de que tal vez no sólo no se haya dado el debido rigor en la observancia de estas normas, sino que también se plantea el problema añadido de que, en algunos aspectos, es imprescindible una política coordinada, por exceder el problema de la respuesta que cada municipio puede dar desde su respectivo planeamiento municipal a la consecución de los objetivos previstos; dicho de otra forma, se trata de cuestiones que claramente afectan a la Ordenación del Territorio de una manera global y que exigen tratamiento de conjunto, tal ocurre con las medidas destinadas a «Detener los procesos de uniformación urbanística del Litoral, proponiendo una zonificación de usos alternados. Evitar el trazado costero de nuevas infraestructuras de transporte».

Evidentemente, la cuestión no sólo desborda las competencias de los Ayuntamientos, sino que la propia Comunidad Autónoma tendría que estar muy atenta a las actuaciones que se efectúen por la Administración del Estado, con objeto de que las infraestructuras que ésta ejecute se lleven a cabo con respeto absoluto al contenido de las Directrices.

En cualquier caso, hay que decir que, también en este supuesto, cuando exigimos concreción a los Ayuntamientos en sus respuestas, el resultado es desalentador. Así, a la pregunta de si habían incluido en la memoria de los planes la obligada consideración que se haya realizado de los posibles impactos de las determinaciones sobre

el espacio Litoral y el medio marítimo, sólo 12 municipios, el 20% de los consultados, nos habían respondido afirmativamente.

Sin embargo, sí tuvo una respuesta más positiva (el 70%) la pregunta sobre si se habían delimitado áreas de valores naturales con sus correspondientes limitaciones de uso para salvaguardarlas, habiendo respondido también afirmativamente un 50%, en lo que se refiere a la obligación de establecer las determinaciones necesarias para garantizar la compatibilidad en orden a usos recreativos y de ocio, con las características territoriales y naturales del entorno.

A este respecto, la respuesta que nos dio la Consejería de Obras Públicas y Transportes fue que siempre hacía un seguimiento del planeamiento y, por supuesto, se tienen en cuenta estos criterios; por nuestra parte, sin cuestionar en modo alguno la veracidad de esta afirmación, creemos que, obviamente, la Consejería podrá tener en cuenta estos aspectos en los documentos de planeamiento en los que los mismos se hayan incorporado, pero no sabemos qué pasa en aquellos supuestos en los que ello no haya ocurrido así, si se da el caso de que las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio en el trámite de la aprobación definitiva pongan reparos a los Planes que adolezcan de las citadas previsiones o si, por el contrario, se informan favorablemente los mismos, a pesar de dichas deficiencias.

Continuando con las medidas establecidas en el artículo 12, encaminadas a la protección del uso público del litoral a través del Planeamiento Urbanístico, se prevé que éste deberá reflejar los límites de las zonas de los bienes de dominio público marítimo-terrestre y de los deslindes que de ellas existan, así como de las afectadas por las servidumbres establecidas en la vigente Ley de Costas, siempre que las mismas se hallen deslindadas, para lo cual, los Ayuntamientos en curso de elaboración o revisión de su planeamiento deberán solicitar de los Servicios de Costas de la Administración del Estado la información correspondiente a la exacta localización del dominio público marítimo terrestre, así como las servidumbres de protección, tránsito, etc. y en caso de que no se haya procedido a su deslinde, se instará la pronta realización del mismo con dicho fin y con el de que se ordene congruentemente con las afecciones que ello conlleva.

A este respecto, y teniendo en cuenta que el resultado de las preguntas formuladas acerca de si se había solicitado información a la Demarcación de Costas sobre los planos de deslinde, tenemos que manifestar que tampoco en esta cuestión, de vital importancia para la protección de la zona marítimo-terrestre, la respuesta había sido claramente afirmativa, pues si bien el 64% de los municipios la solicitaron, el 36% restante o no la solicitó, o guardó silencio en su respuesta.

Representativo del escaso entendimiento que se producía a veces entre la Demarcación de Costas y los municipios, es la respuesta que se nos dio cuando, en sentido inverso a la anterior, preguntamos si habían recibido información de la citada Demarcación; en este caso los porcentajes coincidieron exactamente con el anterior; es decir, la Demarcación de Costas sólo había enviado esa información a los municipios que la habían solicitado, ignorando el resto. En cualquier caso, el dato importante es que de los 59 municipios a los que nos dirigimos, y siempre según sus respuestas, el deslinde se había realizado, total o parcialmente, respecto de 39.

Para concluir este apartado, veremos a continuación la valoración que nos sugieren las actuaciones que se han llevado a cabo en ejecución de otra de las medidas de protección del litoral que contempla el art. 12.

En cuanto al saneamiento integral, hemos de remontarnos al Informe de Playas de 1990 realizado por el Defensor del Pueblo Andaluz, dedicado en gran parte a esta materia, por lo que sobre esta cuestión no nos hemos extendido excesivamente. Sin perjuicio de ello, tenemos que resaltar que se trata de una cuestión realmente importante no sólo desde el punto de vista ambiental y de la calidad de vida, sino también, por cuanto incide muy directamente en la salud pública. Desde aquellas fechas (1990) hasta ahora, parece ser que se han dado, a tenor de las respuestas recibidas, importantes pasos en orden a la consecución del objetivo de lograr un saneamiento integral de nuestro Litoral.

No obstante ello, el saneamiento integral del Litoral estaba, cuando realizamos el Informe, todavía muy lejos de conseguirse en nuestra Comunidad. De hecho, a tenor de la encuesta realizada, resulta que sólo 13 municipios (un 22% de los encuestados) nos respondió que, en los programas de actuación del planeamiento municipal, se tienen previstas medidas (por tanto no se trata ni mucho menos de que se hayan adoptado las mismas) para lograr este objetivo.

En cualquier caso, es importante destacar que, por la tipología del trabajo efectuado y objeto del mismo, realizamos nuestra valoración a partir de las respuestas dadas por las distintas Administraciones encuestadas, sin que efectuáramos, con motivo de este estudio, una visita «in situ». Por ello, hay que tener en cuenta que muchos municipios decían tener unas depuradoras que luego, en muchos casos y como tuvimos ocasión de comprobar con motivo del Informe de Playas, no funcionan o, simplemente, por sus características no sirven realmente para la consecución de ese objetivo. En definitiva, es necesario que las depuradoras dispongan, al menos, de un sistema de depuración de tratamiento primario, evacuando posteriormente al mar a través de un emisario con longitud suficiente que esté en correcto estado de conservación y que, a ser posible, la salida de la evacuación de las aguas residuales se realice a través de difusores, o bien se proceda a un reciclaje de las aguas residuales. En la práctica, en no pocas ocasiones, las depuradoras se limitan a funcionar por tamización, por lo que sólo eliminan los residuos sólidos y el resto se evacua directamente al mar.

En cualquier caso, el dato concluyente es que, según se desprendía de las respuestas dadas, el 80% de los municipios no poseía saneamiento integral, ni siquiera cuenta en su programa de actuación con medidas destinadas a alcanzar este fin. No obstante ello, nos merecieron una valoración positiva las actuaciones emprendidas, encaminadas a conseguir este objetivo, a través de estructuras supramunicipales o vía convenios, ya que la envergadura de estas actuaciones, se podrá cubrir con mayor eficacia de una forma asociada y no dejándola a merced de los propios recursos individuales de cada Corporación afectada, dada la precariedad y escasez de medios con los que cuentan la mayoría de nuestros Ayuntamientos.

c) Coordinación y colaboración en la consecución de los objetivos de las Directrices.

En distintas partes de este Estudio se hablaba, de forma reiterativa, de la importancia que tenía contar con un instrumento de Ordenación y Protección del Litoral, y de la trascendencia de que la Junta de Andalucía hiciera uso del ejercicio de las competencias en materia de Ordenación del Territorio que le otorga el Estatuto Andaluz, haciéndose presente en nuestra Comunidad la posición que sobre esta cuestión tengan nuestros poderes públicos en un espacio en el que se han acumulado la mayor cantidad de agresiones y de las que se hacía todo un muestrario en la exposición de motivos de la Ley 22/88, de Costas. De ahí, que quisiéramos preguntar a los municipios sobre cuál era su criterio, su juicio de valor, sobre las Directrices. La conclusión a la que pudimos llegar sobre este extremo es que, de los que contestaron (19), 13 hacían una valoración positiva, 2 negativa y 4 de los municipios encuestados las consideraron mejorables. Sin embargo, es importante destacar, pues ello es exponente de la idea que manifestábamos al principio del desconocimiento que se traslucía en las respuestas de los Ayuntamientos sobre este asunto, que 40 municipios, nada más y nada menos que el 67% de los encuestados, no respondieron a esta pregunta que exigía un conocimiento previo real del contenido de las Directrices y un posicionamiento sobre ellas.

d) Seguimiento del cumplimiento de las Directrices.

El art. 47 otorgaba una relevancia especial al pretendido seguimiento constante de la realidad sobre la que, mediante las Directrices, se pretendía incidir, realizando su actualización periódica. Con ese fin prevé la necesidad de que los Organismos, Entidades y Administraciones Públicas que actúan dentro del ámbito de éstas, se apoyen mutuamente en la obtención de información y en su análisis. Pues bien, esa colaboración estaba lejos de desarrollarse cuando realizamos el Informe en los términos que sería deseable, toda vez que de los municipios encuestados sólo 11 (un 18%) consideraron buena la coordinación y colaboración existente entre Administraciones.

Sobre esta cuestión, la respuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, fue tan sincera como escueta, en el sentido de que existe poca colaboración en general y no sólo del Departamento de Costas sino del resto de las Consejerías.

Era lamentable que primero se manifestara una voluntad decidida de ordenar territorio y que luego, en orden a la ejecución y seguimiento de las Directrices, se ignorara el resultado.

Así las cosas, no era extraño que el informe de seguimiento, pieza clave de evaluación de la incidencia de las Directrices en el Litoral, no se hubiera elaborado y aprobado remitiéndose al Consejo de Gobierno para su conocimiento.

Sin lugar a dudas uno de los incumplimientos más importantes que hemos encontrado de la normativa de las Directrices es éste de la no realización del informe de seguimiento a que se refiere el art. 48 de las mismas. Informe que se debió realizar cada dos años y en el que se haría constar:

- Evolución de la situación en el litoral en sus aspectos físico-biológicos, territoriales y económicos.

- Valoración del grado de los objetivos fijados.
- Programas, Planes y actuaciones realizadas en el ámbito.
- Principales conflictos interadministrativos surgidos en relación con la aplicación de las Directrices.
- Propuestas de modificación o adaptación del contenido de las Directrices.

Evidentemente, si no se había realizado el informe de Seguimiento, difícilmente se acometieron estas actuaciones.

1. 1. 1. 2. Agresiones al litoral de Cádiz.

Todos conocíamos las diversas “actuaciones urbanísticas” que se venían realizando en el litoral gaditano, en el espacio comprendido entre los municipios de Conil de la Frontera y Barbate, con el importante impacto que, sobre los valores paisajísticos y naturales, estaba teniendo este proceso urbanístico. De hecho, los medios de comunicación venían denunciando la nueva creación de enclaves residenciales propios de la época del “desarrollismo”, que consolidaban núcleos urbanos contruidos sin respeto a los valores de la zona donde se asientan y sin que se tomen medidas de ordenación. Así, construcciones sobre acantilados que perturban y alteran su perfil y sus valores paisajísticos, nuevas urbanizaciones en terrenos muy cercanos a playas que crean efectos pantalla, implantación de campos de golf sin prever, el impacto que, para los distintos intereses generales protegibles, se puede provocar, teniendo en cuenta que alguno de estos campos de golf se llegó a ejecutar sin las preceptivas autorizaciones administrativas y sin que ello, hasta fechas recientes, haya afectado a su puesta en funcionamiento. Por todo ello abrimos de oficio la **queja 00/1323**.

En nuestro escrito inicial manifestábamos que era posible que, en muchos de estos casos, la crítica no estuviera debidamente contrastada, desde un punto de vista jurídico formal, pero lo que no cabía negar era el hecho indudable de que la presión urbanística sobre la costa gaditana había aumentado de forma notable y que era preciso ordenar, limitar y encauzar si se quería mantener su belleza y singularidad, las intervenciones que allí se produjeran.

En este sentido, empezaba a surgir una clara demanda social de una intervención administrativa que dé respuesta y evite la degradación del litoral. Intervención, que exige una presencia real y efectiva de las administraciones tutelantes de los diversos intereses públicos protegibles, que ha de manifestarse tanto en la potestad de ordenación del territorio y urbanística, como en el ejercicio de la disciplina urbanística en esta parte del litoral y, en su caso, en la remisión a la autoridad judicial competente de aquéllas actuaciones que pudieran ser constitutivas de delito.

Una vez más, teníamos que traer a colación las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, tan valoradas en este aspecto como ignoradas e inobservadas en términos generales, que consideraban, no sin razón, al espacio litoral como un medio frágil y escaso

que era necesario preservar, impidiendo que, sobre él, se desarrollen usos, aprovechamientos y actividades que, por su carácter desordenado o inadecuado, puedan alterarlo o modificarlo. Se pretendía evitar la utilización intensiva y monofuncional del litoral y procurar la utilización que mejor se adaptara a sus características y posibilidades.

Con esta finalidad, como ya hemos comentado, se planteaban objetivos ambiciosos como la intervención coordinada y conjunta de las Administraciones Territoriales, medidas de protección de sus valores ambientales, adquisición por la Comunidad Autónoma de espacios naturales litorales, adecuada y coordinada ordenación territorial y planificación urbanística, etc.

En cuanto a los usos turísticos y recreativos, se interesaba que las Administraciones tuvieran en cuenta las necesidades que plantea la conservación del paisaje, las aguas, la vegetación, la fauna y demás elementos que contribuyen a definir el atractivo natural del litoral. Se pretendía orientar las actividades hoteleras y residenciales de temporada hacía los núcleos ya existentes y su integración en la estructura general y orgánica del territorio y procurar que el crecimiento residencial y turístico no afectara a los espacios de interés natural. Por otra parte, se subrayaba la importancia paisajística de los acantilados y su necesidad de protección frente a usos y actuaciones que puedan ir en detrimento de su debida preservación; a estos efectos, se pretendía que la actuación administrativa se orientara, de modo general, hacia su conservación.

Pues bien, lamentablemente todos estos buenos propósitos y medidas de preservación aplicables al litoral gaditano desde Conil a Barbate y que pueden resultar extensibles a otras zonas del litoral andaluz, estaban en contradicción con el urbanismo desarrollista que se ejecutaba en estos municipios. Ello demandaba la necesidad de dar una respuesta adecuada que, sin menoscabar su potencialidad turística (es más, potenciándola a largo plazo), permitiera respetar sus valores naturales en los que, precisamente, se encuentra uno de sus principales atractivos.

Por todo ello, nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo para conocer las medidas que, a corto, medio y largo plazo, hubieran puesto en marcha para prevenir y corregir la situación descrita. En su respuesta, la citada Dirección General nos indicaba lo siguiente:

a) Situación del planeamiento urbanístico de la zona:

- Chiclana de la Frontera aprobó las Normas Subsidiarias Municipales en Noviembre de 1987, clasificando en el litoral nuevos sectores de suelo apto para urbanizar, como en la Costa de Sancti Petri, Novo Sancti Petri y Loma del Puerco, todos ellos con la calificación de turístico residencial. Destacaban que el planeamiento urbanístico se propuso como objetivo mantener como suelos libres de edificación el primer frente litoral (en la actualidad, en Novo Sancti Petri, hay ya en primera línea de playa varios hoteles construidos y en funcionamiento).

- Conil de la Frontera: Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal estaban, en aquellos momentos, en proceso de sustitución por un Plan General, más restrictivo en la clasificación de suelo. Respecto a las determinaciones sobre la zona del

litoral, especificaban que en la zona de Roche se planteaban 5 sectores que, en aquellos momentos, no habían sido objeto de desarrollo, todos ellos como turístico residencial.

- Vejer de la Frontera: Las Normas Subsidiarias habían sido aprobadas en Junio de 2000 y reconocían como Suelo Urbano No Consolidado al núcleo de El Palmar. El resto del litoral estaba clasificado como suelo no urbanizable.

- Barbate: El Plan General de Ordenación Urbana, de Enero de 1995, había previsto la zona de Zahora, Los Caños de Meca y La Breña, todos ellos de carácter turístico.

- Tarifa: El Plan General de Ordenación Urbana se aprobó definitivamente en Octubre de 1995 y contemplaba varias previsiones de desarrollo del litoral (en zonas de El Lentiscal, El Cuartón, Atlanterra y otras zonas diversas), además de otras actuaciones clasificadas como suelo urbano en Atlanterra, con un fuerte grado de consolidación y altas densidades (justamente en aquellos momentos habían tenido conocimiento de varias sentencias judiciales declarando ilegal la clasificación como suelo urbano de unas zonas concretas).

b) En cuanto a la situación de los planes de ordenación del territorio, nos indicaban que estaban en tramitación cuatro planes (de la Bahía de Cádiz, del Campo de Gibraltar, de la Costa Noroeste y de la Comarca de La Janda), que afectaban a la totalidad del litoral gaditano y que tendrían que dar respuesta a los problemas que genera la utilización del litoral. Después nos indicaba la situación en que se encontraba cada plan.

Dado que nuestra pretensión era conocer la política de la Dirección General de Ordenación del Territorio ante las agresiones que se estaban detectando en el litoral gaditano, entendimos que, con esta respuesta, lo que se quería era impulsar la redacción y aprobación de Planes de Ordenación del Territorio que, a nuestro juicio, junto al mantenimiento de la disciplina urbanística, debían ser el medio adecuado para ello, ya que servirían de marco de referencia a los planes generales y parciales de los municipios. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones aunque señalábamos a la Dirección General que se debía dar el máximo impulso a los trámites conducentes a la aprobación de estos Planes de Ordenación del Territorio, y en los que considerábamos imprescindible que se recogieran los principios y criterios de intervención en el litoral previstos en las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, que nos parecían plenamente válidos y vigentes.

Por último, también insistíamos en la necesidad de recabar de los responsables municipales una estricta exigencia de la disciplina urbanística, en la actuación por subrogación de la Administración Autonómica en caso de pasividad municipal ante las agresiones al litoral y, en su caso, en que se remitan a la autoridad judicial competente aquellas actuaciones que pudieran ser constitutivas de delito.

A la fecha de presentación de este Informe, continúan existiendo miles de viviendas construidas sin licencia y sin regularizar en los términos municipales de algunos de los municipios citados y el deterioro de los valores ecológicos y paisajísticos de algunos de sus suelos más emblemáticos desde esta perspectiva, ha continuado hasta nuestros días. Basta para ello hacer una comparativa planimétrica entre el aspecto que ofrecían estos

territorios en 1995 y el actual para comprobar hasta qué punto la realidad ha marchado por unos derroteros muy distintos de los objetivos proteccionistas de los poderes públicos.

Seguimos contemplando cómo la preocupación que traslucen los poderes públicos por la preservación de los valores naturales y paisajísticos de nuestro litoral no va acompañada de medidas que impidan su deterioro.

1. 1. 2. Sobre impulso para la aprobación del POTA

La **queja 97/847** se abrió de oficio con el objetivo de impulsar la aprobación del POTA. Cuando se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el 11 de Enero de 1994, su exposición de motivos señala que *“el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) establece la organización y estructura territorial que se pretende para la Comunidad Autónoma, constituyendo el marco de referencia territorial para los Planes de Ordenación del Territorio que se efectúen para ámbitos menores y para los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio”*.

En este mismo sentido, el art. 22 de esta Ley dispone que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que habrán de ajustarse a sus determinaciones.

La Ley, en su Disposición Adicional Primera disponía que, en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, se acordará la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en los términos previstos en el art. 8. Con un cierto retraso sobre este plazo, se promulga el Decreto 83/1995, de 28 de Marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. El Decreto en cuestión establecía determinados plazos en orden a la ejecución de los trámites necesarios para la formulación del Plan en cuestión. Estos plazos, según hicimos llegar al Consejero de Obras Públicas y Transportes, no se estaban observando con la eficacia que sus objetivos, en principio, demandaban con objeto de impulsar la tramitación de un instrumento tan necesario para la adecuada Ordenación del Territorio de Andalucía.

Esta Institución trasladó su preocupación, que ya veníamos manifestando, sobre las cuestiones relativas a la Ordenación del Territorio en otros expedientes de queja abiertos de oficio (como el que se refería a las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía o a la Autopista de la Costa del Sol), o a instancia de parte (queja 94/280, referida a la regulación hidrológica de la cuenca del Genal) y ello es lo que nos llevó a interesarnos sobre el estado de tramitación de la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Con este fin, planteábamos una serie de cuestiones al mencionado Consejero, quien, en su respuesta, nos daba cuenta de las circunstancias que habían determinado diversos retrasos en la aprobación del Plan. Establecía un calendario de plazos para el cumplimiento de diversos trámites que culminarían en Septiembre de 1998 con la aprobación del Documento de Bases y Estrategias del Plan por parte del Consejo de Gobierno (este documento se aprobaría, finalmente, por Decreto 103/1999, de 4 de Mayo, por el que se aprueban las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Ahora bien, no es hasta el Decreto 206/2006, de 28 de Noviembre, cuando se aprueba el Plan de Ordenación

del Territorio de Andalucía). Por ello, procedimos a suspender nuestras actuaciones hasta esta fecha para ver si los plazos comprometidos se observaban. De todas formas, trasladamos la siguiente valoración al Consejero de Obras Públicas y Transportes:

1. Esta Institución -como quiera que el objetivo principal del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, según la propia norma que lo regula, es el de definir una organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía adecuadas a las actuales necesidades y posibilidades de esta región- considera imprescindible su aprobación en el plazo más corto posible.

2. Como reflexión inevitable, apreciábamos un claro incumplimiento de los plazos previstos en la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía y en el Decreto 83/1995, de 28 de Marzo, que viene derivado, en parte, de las incongruentes previsiones de dicha normativa sobre la complejidad que reviste la elaboración y aprobación de un documento de esta naturaleza que, además, debe contar, como el propio Decreto señala, con la presencia y participación de todos los sectores implicados en la definición del modelo territorial de la Comunidad, lo que lógicamente debe exigir unos plazos adecuados y no fijar unos cuyo cumplimiento resulte prácticamente imposible si se quieren garantizar los objetivos pretendidos por el Decreto.

3. En tercer lugar, trasladamos nuestra reflexión, relativa a que el esfuerzo con que se lleva a cabo la redacción de los planes sobre Ordenación del Territorio, que siempre es importante y costoso, no se compagina posteriormente con el de su observación y exigencia. Este hecho nos preocupa especialmente pues parece que una documentación de esta trascendencia, y que exige tantos trámites inevitables para su aprobación, debe constituir, además de un estudio de los problemas que supone una racional ordenación del territorio, un instrumento realista y eficaz para el ejercicio de las competencias que la Comunidad Andaluza posee en materia de Ordenación del Territorio.

Por todo ello, confiábamos que el Plan que se elaborara y sus determinaciones se hicieran observar con el rigor y seriedad que determina un Documento de esta naturaleza. Ello, lógicamente, sin perjuicio de la autonomía de los entes locales en el ejercicio de sus competencias en este ámbito.

Como sabemos, el POTA, muy lejos de las previsiones de la LOTA, se aprobó muchos años después, una vez que se habían aprobado distintos planes territoriales Subregionales, y estando otros en tramitación. En concreto, el Decreto 103/1999, de 4 de Mayo, aprobó las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y fue el Decreto 206/2006, de 28 de Noviembre, el que aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Es decir, se ha seguido un proceso muy diferente del previsto en la LOTA, en la que el POTA sería el marco de referencia para los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio.

1. 1. 3. Los límites del POTA a la creación de suelo urbanizable en la previsión de construcción de viviendas.

Es obligado tratar en este Informe la polémica que ha surgido en torno al crecimiento del suelo urbanizable y de las previsiones de vivienda en algunos municipios, la respuesta del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y los criterios de interpretación que se han planteado en torno al alcance de algunas excepciones a los límites previstos en el mismo.

En torno a cuáles deben ser los límites a la creación de suelo urbanizable, en algunas ocasiones hemos tramitado quejas, a instancia de parte o de oficio, entre las que podemos destacar las siguientes: **queja 07/545** (Pilas, Sevilla), **queja 07/552** (Níjar, en Almería) y **queja 07/553** (Carboneras, Almería).

El motivo último de la incoación de las mismas era la necesidad de conocer si las previsiones contenidas en los avances del Plan respondían a las necesidades residenciales de los municipios y si se preveían unas infraestructuras adecuadas para atenderlas. En definitiva, si estaban justificadas las previsiones de creación de suelo residencial en los términos con que la LOUA lo prevé y si ese crecimiento es sostenible, al menos, en los términos de las infraestructuras necesarias.

Con independencia de estas quejas, iniciamos una actuación de oficio (**queja 07/1851**) al tener conocimiento de que, en un municipio de Sevilla, no se iban a contabilizar 4.500 viviendas a los efectos de los límites del POTA al estimar que tal previsión era de interés metropolitano.

Aunque lógicamente no corresponde valorar a esta Institución, en términos generales, la oportunidad de las previsiones del POTA (nuestras actuaciones estuvieron dirigidas siempre a impulsar su aprobación, no a valorar su contenido), sí tenemos que decir que la necesidad de una planificación territorial vinculante, en unos casos, y orientativa, en otros, para la planificación urbanística municipal nos parece imprescindible desde hace años, y así lo venimos demandando.

Ahora bien, fijados unos criterios en esa planificación es preciso que se apliquen de manera clara y objetiva para todos los municipios, y que cualquier excepción o criterio interpretativo se establezca en condiciones de igualdad a fin de garantizar la seguridad jurídica y un tratamiento idéntico a la hora de abordar la ordenación territorial en Andalucía y la aprobación de los instrumentos de planeamiento que deben guardar una obligada coherencia con la planificación territorial.

Tras recibir el oportuno informe de la Secretaría General de Ordenación del Territorio, por nuestra parte mostramos nuestra disconformidad con la exclusión, a los efectos del art. 45.4 del POTA, de los suelos urbanizables no sectorizados cuya sectorización se prevea con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del Plan, que era el criterio que mantenía la mencionada Secretaría General.

Ello, por cuanto consideramos que este criterio, en modo alguno, está previsto en el art. 45.4.a) del POTA, ya que se habla exclusivamente de suelo urbanizable, sin distinguir entre sectorizado y no sectorizado. Nos encontraríamos, por tanto, ante un documento administrativo que vendría a establecer distintos tratamientos del suelo urbanizable, cuando precisamente el propio POTA, que posee carácter normativo, no lo hace.

En segundo lugar, en torno a las Áreas de Oportunidad, comunicábamos que nada teníamos que objetar a una previsión de estas características que es perfectamente coherente con la naturaleza de la planificación territorial. Ahora bien, al haber utilizado el POTA la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, se hace preciso que la declaración de un área de oportunidad vaya presidida por una detallada motivación que la justifique. Como consecuencia de ello y con objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica en todo el territorio de Andalucía, consideramos imprescindible que toda decisión que se adopte destinada a declarar una zona del territorio de la Comunidad Autónoma como Área de oportunidad, conllevara que se reflejaran y publicaran los motivos que justificaban tal declaración.

Por otro lado, manifestábamos también que desconocíamos, y no quedaba aclarado en la respuesta, el alcance de la expresión “*criterios específicos para cada ámbito*” que se contenía en el precepto citado. De acuerdo con ello, formulamos una **Sugerencia** con objeto de que se determinaran e hicieran públicos, con la máxima claridad posible, los criterios, parámetros y objetivos que justifiquen la ubicación de “*viviendas de interés supramunicipal*” o de “*áreas de oportunidad*” en nuestro territorio, toda vez que nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción y aplicación al caso concreto se debe regular en lo posible, y no ante decisiones que pudieran adoptarse de forma discrecional.

También formulamos **Sugerencia** con objeto de que, con carácter previo a las decisiones de ámbito supramunicipal que se adopten, se llevara a cabo el mayor esfuerzo posible de concertación con las Corporaciones Locales que pudieran resultar afectadas, tanto para evitar enfrentamientos o controversias estériles que puedan conllevar el fracaso de la actuación prevista, como para conseguir la máxima coherencia en el tratamiento de nuestro suelo, desde la doble y necesaria propuesta territorial y urbanística.

Por último, y sin perjuicio de que consideráramos más que dudoso desde un punto de vista legal, que una Instrucción pudiera interpretar que la limitación contenida en la determinación 45.4 a del POTA no era aplicable a los suelos urbanizables no sectorizados que prevean su sectorización con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del Plan y habida cuenta de que estimamos que, de la lectura del precepto, no cabía concluir tal excepción, considerábamos imprescindible, en aras a los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben presidir las relaciones entre la Administración Territorial autonómica y los municipios, que se pusiera en conocimiento de todos los municipios el contenido de la Instrucción aprobada. Por ello, formulamos **Sugerencia** para que se trasladara esta Instrucción 1/2007, aprobada el 10 de Mayo por la Secretaría General de Ordenación del Territorio, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), con la finalidad de que dicha Entidad diera cuenta de su contenido a sus asociados.

De la respuesta del Secretario General de Ordenación del Territorio se desprendía que, por razones motivadas, solamente se aceptaba la segunda de nuestras sugerencias anteriormente señaladas, discrepando de las dos restantes.

Respecto de la primera Sugerencia, aunque respetábamos su posición, no compartíamos la misma, pues continuábamos considerando que resultaría preciso el que, con carácter previo, o al menos cada vez que se estableciera una nueva Área de Oportunidad, se indicaran con claridad, dejando constancia de los mismos, los criterios que habían llevado a adoptar dicha decisión, dándole público y general conocimiento.

Ello, con la finalidad de que, en este tipo de decisiones, se facilite la integración y observancia de los diversos conceptos jurídicos indeterminados que contiene el artículo 45 del POTA y su cohesión con la realidad social y territorial, de forma que quede garantizada la seguridad jurídica de los distintos agentes afectados por estas decisiones.

Respecto a la tercera Sugerencia, entendimos que la Secretaría General no compartía su contenido por tratarse de un documento sin rango normativo y de orden interno, afectante únicamente a los propios órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Como es lógico, respetábamos su divergencia, pero seguíamos creyendo que hubiera resultado deseable su difusión para orientar a los municipios que redactaban su planeamiento general, sobre los criterios interpretativos de la Administración Autonómica sobre estos conceptos jurídicos indeterminados recogidos en el artículo 45 del POTA, eliminando con carácter previo posibles contradicciones del planeamiento urbanístico municipal con respecto al planeamiento territorial de la competencia de esa Consejería. De tal manera que se lograría una mayor coherencia entre ambas planificaciones, facilitando la tramitación de los planes y ganando en eficiencia. Por todo ello, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque en este caso, la Secretaría General de Ordenación del Territorio sí dio cumplida respuesta a nuestra resolución, no aceptando la misma de forma motivada.

En fin, estamos convencidos de la extraordinaria necesidad de que Andalucía cuente con una planificación territorial tanto para toda la Comunidad Autónoma, como a niveles más sectorizados, como es la planificación subregional. Pero consideramos imprescindible que, dados los diversos intereses en juego, los propios criterios del POTA sean respetados o, en otro caso y si se estima que no son adecuados o que poseen una excesiva rigidez en sus previsiones, se modifiquen pero, en todo caso, resulta necesario que el marco territorial sea aplicado desde la diversidad con criterios de igualdad en todo el territorio andaluz, respetando, en todo caso, el constitucional principio de seguridad jurídica.

1. 1. 4. Desarrollo urbanístico y sostenibilidad en Andalucía.

En el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2006, dentro del Apartado Primero de la Sección Primera, *La situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces a tenor de la actuación administrativa*, dedicamos un amplio comentario al Desarrollo Urbanístico y la Sostenibilidad en Andalucía. Y es que uno de los grandes debates sociales y políticos a los que hemos asistido en los últimos años es el motivado por el rechazo hacia modelos urbanísticos que se han implantado en nuestro

país y en nuestra Comunidad Autónoma, que han conllevado la destrucción de espacios y paisajes no recuperables, o de muy difícil recuperación, a un alto consumo de un bien no sustituible como es el territorio y que, al mismo tiempo, demandan un alto consumo de energía y agua potable, y plantean importantes problemas de movilidad, crean disfuncionalidades o hacen ineficaces las infraestructuras, no respondiendo a criterios de cohesión social y deteriorando los valores ambientales de nuestro territorio.

La preocupación por los procesos especulativos del suelo, y por el deterioro ambiental que ha supuesto el desarrollo de la edificación en nuestro suelo, ha estado presente en la legislación urbanística y ambiental desde que se aprobó, hace ahora más de 50 años, la primera legislación del suelo y ordenación urbana de nuestro país, y en lo que concierne a la sostenibilidad, esa inquietud y la necesidad de adopción de medidas preventivas, en aras a su garantía, tomó una especial relevancia a partir de 1983, con la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, y de la Cumbre de Río, celebrada en 1992, en la que se adoptó el Programa 21, que hicieron suyo más de 1.800 ciudades.

El ejercicio adecuado de la función pública, en que consiste la ordenación del territorio y el ejercicio de competencias urbanísticas, con los objetivos de garantizar el acceso a una vivienda digna para toda la ciudadanía, la lucha contra la especulación, la protección de los valores ambientales en el espacio rural y urbano y la garantía de la tutela de los intereses públicos en el proceso de creación de ciudad, es una cuestión que preocupa, y muy seriamente, a esta Institución, como Comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos constitucionales, pues, en el tema que nos ocupa, están en juego, directa o indirectamente, no pocos derechos y valores previstos, entre otros, en los siguientes preceptos constitucionales: arts. 33, 38, 43.1 y 3, 45, 46, 47, 51.1, 128.1, 130.1 y 131. Esta situación motivó que nuestras reflexiones fueran las siguientes:

“Esa preocupación institucional por la protección y tutela de los valores territoriales de nuestra Comunidad Autónoma y de la ordenación racional de su suelo, llevó a que, en 1997, hace ahora nueve años, abriéramos de oficio una queja destinada a que se impulsara la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), ya que habíamos contrastado que habían transcurrido ampliamente los plazos previstos en la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, para que se llevara a cabo la aprobación de este Plan, que nos parecía de vital importancia para la Comunidad Autónoma. Y es que estamos convencidos de que los retos que plantea la demanda de infraestructuras, la creación y expansión de núcleos de población, la localización de las diferentes actividades y la conciliación del desarrollo económico con la protección de intereses generales y, en definitiva, la tutela de los valores ambientales inherentes a gran parte de la superficie de nuestro suelo, demanda que, sin perjuicio al respeto a la autonomía local, se impulsen modelos de ordenación del territorio vinculantes para el planeamiento urbanístico, pues aquellos retos, en no pocas ocasiones, no pueden ser atendidos con respuestas dadas únicamente en clave municipal.

Como ya señaló en su día nuestro Tribunal Constitucional (STC 4/1981, de 2 Febrero), la “autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto,

autonomía no es soberanía –y aún ésta tiene sus límites–. De ahí que el art. 137 CE delimite el ámbito de los poderes autónomos contemplados en el precepto a la «gestión de sus respectivos intereses», que deberán ejercerse, lógicamente, tal y como señala la mencionada Sentencia, en el marco del ordenamiento, concluyendo ésta que “por lo que es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución”.

De acuerdo con ello, las Comunidades Autónomas, dentro del marco del art. 148.1.3º CE, y, por supuesto, el Estado, dentro del establecido, entre otros, en el art. 149.1.13º y 23º, deben ejercer sus competencias plenas, generando marcos normativos y, en función de estos, modelos de planificación que hagan compatible el desarrollo urbano y económico con la adopción de medidas que garanticen la sostenibilidad del territorio. Como se decía en el denominado Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio “un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden (...) ya que la gestión sostenible del territorio es ciertamente una obligación social y ambiental, pero resulta también un apremiante imperativo económico”.

Esta obligación de tutela territorial vincula, de manera muy especial, a los municipios, que pueden, y deben, ejercer autónomamente, conforme al art. 140 CE, sus competencias de ordenación urbanística, pero que deben actuar conforme a las normas y planes de ordenación del territorio y con respeto pleno a la legislación urbanística que cada Comunidad Autónoma establezca. En nuestro caso, la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) y la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Llegados a este punto, es preciso detenernos, siquiera someramente, y traer a colación en qué aspectos se han centrado las críticas y los debates que, por diversos agentes sociales y desde los propios poderes públicos, se han realizado ante el problema que nos ocupa, que afecta, de manera muy singular, a determinadas Comunidades Autónomas, entre ellas la de Andalucía.

En Julio de 2006 se publicaban, en diversos medios de comunicación, noticias que no pueden tener sino la calificación de alarmantes, sobre las previsiones de construcción de viviendas amparadas en distintos planeamientos urbanísticos de municipios de las Comunidades Autónomas que tienen localizado parte de su territorio en el litoral.

Se trata de decisiones de planeamiento adoptadas, en la inmensa mayoría de los casos, por acuerdo de los órganos de gobierno de los municipios y con la aprobación, directa o indirecta, según el planeamiento de que se trate, de los órganos de control territorial de las Comunidades Autónomas. Es decir, de modelos de planeamiento que no serían posibles sin el concurso de los actos o autorizaciones de las Administraciones Territoriales competentes para su aprobación, adoptados de conformidad con el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con esas noticias, el proceso especulador estaba afectando especialmente a las Comunidades Autónomas que poseen litoral en su territorio; tal vez los casos más llamativos eran los de la Comunidad Autónoma Valenciana, que tenía aprobada una previsión de construcción de 364.500 viviendas; la de Andalucía, 345.600 o la Comunidad Autónoma Uniprovincial de Murcia, con 329.150 viviendas. Un titular de prensa recogía la opinión de la Ministra de Medio Ambiente de que “Valencia, Murcia y Andalucía han urbanizado el litoral sin control”.

El informe de Greenpeace España Destrucción a toda costa, criticaba muy duramente los modelos de intervención urbanística, entre otras, de las mencionadas Comunidades Autónomas del territorio español, manifestando, en lo que concierne a la nuestra, que “La Junta de Andalucía continua ejerciendo un modelo territorial insostenible, especialmente en el litoral. Este modelo se basa en un aprovechamiento máximo de las posibilidades de desarrollo de los espacios con un mayor potencial de crecimiento turístico bajo criterios estrictamente económicos. Sólo miran a corto plazo y se olvidan de introducir criterios de sostenibilidad ambiental y social”.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, en el informe presentado en 2004 relativo al Censo de Viviendas del año 2003, ponía de manifiesto que de las 20.946.554 viviendas existentes en España, 3.106.621 eran inmuebles vacíos; es decir, desocupados. Si a ellas se añadían los más de 3 millones de viviendas de segunda residencia, la cifra de inmuebles, la mayor parte del tiempo desocupados, ascendía a 6 millones y medio de viviendas. Este proceso, como se ha destacado en diversos informes, ha continuado durante los ejercicios 2005 y 2006, y en la actualidad el número de viviendas vacías, al margen de las destinadas a segunda residencia, supera los 3 millones y medio.

Y es que en nuestro país, según un informe presentado sobre la situación y previsiones del sector de la construcción en Europa, realizado por la Red de Análisis Europea Euroconstruct, durante el ejercicio 2005 en España se concentró el 28,4% del total de viviendas nuevas construidas en Europa, lo que contrasta, a todas luces, con el hecho de que en nuestro país el porcentaje de población continental que reside en el mismo es del 9,7%.

El Informe de Sostenibilidad de 2006, elaborado por el Observatorio de Sostenibilidad en España (OSE), destacó la persistencia de la tendencia insostenible del modelo de desarrollo español, siendo uno de sus exponentes el mal uso y destrucción del valioso capital territorial, indicando como datos relevantes, en lo que concierne a la cuestión que nos ocupa, que el importante crecimiento económico se está realizando con fuertes efectos ambientales y que el aumento de la renta «per capita» continúa albergando serias debilidades, como la motivada por el hecho de que ese crecimiento está centrado, en gran medida, en la construcción. Asimismo se destacaba que se observaba en nuestro país un impulso del “proceso de litoralización”, fruto de la actividad turística (residencial y de servicios) y por la extensión de redes de infraestructuras.

En cuanto a la actividad turística, que tanta incidencia tiene en esta cuestión, pone de manifiesto el conflicto entre el sector del turismo tradicional y el de segunda residencia. Considerando que el auge de la segunda residencia, fuera de la rentabilidad inmobiliaria, repercutía de manera negativa en la rentabilidad empresarial de la actividad turística.

Como aspecto positivo es preciso destacar que el informe señala que se está produciendo un mayor gasto medioambiental en Cataluña, seguida de Andalucía y el País Vasco, y que se está produciendo, también, un alto índice de implantación de la Agenda Local 21 con diferencias notables entre las Comunidades Autónomas, pero que Andalucía es una de las Comunidades Autónomas que lidera estos procesos. A ello es obligado añadir que Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor superficie de espacios protegidos de España.

Por otro lado, es conocida la diversidad de supuestos de corrupción que, en estos últimos años, están apareciendo en nuestro país y, dentro de éste, en nuestra Comunidad Autónoma, que copan las paginas de los medios de comunicación. En lo que aquí concierne, nos referimos a actuaciones ilegales y/o falta de transparencia, relacionadas con decisiones publicas de aprobación de modelos de planeamiento, de concesión de licencias no ajustadas a derecho o de graves omisiones del ejercicio de las competencias de tutela y control del orden urbanístico por parte, sobre todo, de los municipios.

Se trata de una cuestión en la que, en la mayoría de los supuestos que han saltado a la luz pública, está interviniendo ya la autoridad judicial, por lo que habrá que estar a las decisiones que se adopten en sus resoluciones, pero no queríamos dejar de mencionar esta realidad en un país en el que, de acuerdo con el Informe de Percepción de Corrupción de la ONG Transparencia Internacional, ocupa en la actualidad el discreto puesto 23, con un aprobado alto, muy lejos de los países que se han destacado por el respeto a sus propias leyes y a los principios de transparencia, como son Finlandia, Islandia o Nueva Zelanda, que obtienen un evidente sobresaliente en esa clasificación.

Todas estas cuestiones deben hacernos reflexionar sobre el papel que los poderes públicos andaluces deben desarrollar, a través de la función publica en que, insistimos, consiste la ordenación del territorio y la urbanística, para que asuman sus competencias planificadoras de acuerdo con el interés general y no se limiten, como en tantos y tantos supuestos, a atender propuestas de crecimiento basadas en una demanda de un mercado inducido por los propios agentes que intervienen en la promoción del suelo y de la edificación que, en muchos casos, se convenia en los despachos de algunos representantes municipales (con lo que el proceso posterior de real y efectiva participación pública es muy limitado o inexistente) o a reaccionar tarde y con pocas probabilidades de éxito, cuando el territorio ha perdido sus valores ambientales o paisajísticos, o el desarrollo insostenible ha tomado carta de naturaleza y se ha producido el colapso de las infraestructuras.

Construir ciudad no consiste meramente en generar, por simple agregación, suelo urbano sin otro límite que la capacidad y la decisión inversora de los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario y prever algunas infraestructuras y servicios que permitan aparentar que se están generando nuevos espacios para la ciudadanía.

Hacer ciudad, como realidad social, cultural y económica, supone compromiso para dar respuestas integradas y suficientes a las necesidades de la población a la que, desde el planeamiento urbanístico, se debe servir. Significa, también, cohesión y solidaridad, no sólo en el espacio delimitado por el término municipal, sino en un ámbito más amplio, obviando la compartimentación excesiva de los usos del suelo y su tratamiento, impulsando la prestación de servicios e implementando las infraestructuras con criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

De acuerdo con todo ello y con independencia de que esta Institución está tramitando en la actualidad diversas quejas con la finalidad de que se garantice la sostenibilidad en el sentido amplio respecto del futuro planificado de nuestros municipios, queremos en este Informe Anual que presentamos al Parlamento de Andalucía, hacer llegar, en torno a estas cuestiones, las siguientes conclusiones:

1. Siendo cierto que, en algunos modelos urbanísticos rechazables desde diferentes perspectivas, han estado presente actuaciones ilícitas de agentes privados y responsables públicos, lo que ha motivado diversas intervenciones judiciales, no podemos obviar que la inmensa mayoría de los planeamientos urbanísticos cuyo modelo está causando rechazo por parte de colegios profesionales, amplios sectores de la población y no pocos responsables públicos, no hubieran tenido lugar si no hubieran sido aprobados formalmente con arreglo al ordenamiento jurídico en vigor por los órganos de gobierno competentes de los municipios y, en los casos en que ello era exigible, por los de la Comunidad Autónoma (Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo). Por ello, entendemos que el sector público y fundamentalmente los municipios han sido, cualquiera que sea la justificación de las decisiones adoptadas, los principales responsables de la situación creada.

2. Es preciso resaltar que, pese a los esfuerzos realizados a través de las políticas públicas de vivienda, de infraestructuras y ambientales, los poderes públicos no han sabido garantizar, en plenitud y 25 años después de la aprobación de la Carta Magna, la consecución de los objetivos que, en aras a la protección de determinados derechos, les compelia, entre otros, los arts. 45, 46 y 47 CE.

3. Esta Institución no desconoce la insuficiencia crónica de las Haciendas Locales y la necesidad de que esta cuestión se aborde con urgencia a través de los instrumentos legales procedentes, pero siendo ello una realidad, no se puede afirmar que todos los municipios, ni siquiera los que se encuentran en una situación similar desde un punto de vista territorial y presupuestario, hayan

actuado del mismo modo a la hora de establecer su modelo de planificación urbanística; aunque es verdad que la mayoría de los que se encuentran en el litoral andaluz han sufrido con intensidad, en el sentido más amplio del termino, la presión urbanística.

4. El proceso urbanizador que está teniendo lugar en nuestro territorio, junto a los efectos negativos en términos ambientales y, en general, de sostenibilidad que está produciendo, no puede hacernos olvidar la incidencia extraordinaria que ha tenido en el crecimiento económico de nuestro país y en la Comunidad Autónoma, al mismo tiempo que ha procurado una extraordinaria recaudación –como hemos señalado- sobre todo a los Ayuntamientos, tanto en términos tributarios, como con cargo a las compensaciones que, por vía de las cesiones obligatorias y, en su caso, las pactadas, han recibido en especie, y también para el Estado y las Comunidades Autónomas, según la titularidad de la figura impositiva que haya generado la recaudación y la participación en los ingresos estatales.

5. Así las cosas, es preciso que, de forma coordinada con los agentes sociales, los poderes públicos lideren modelos alternativos que, facilitando el desarrollo económico de la sociedad, no hipotequen, a medio y largo plazo, los valores inherentes de nuestro territorio. Para ello, se deberá tener en cuenta, además del beneficio a corto plazo, la demanda de servicios, el coste de las infraestructuras externas que demandarán estas urbanizaciones, el gasto medio que realiza el turismo que se asienta sobre inmuebles residenciales en lugar de establecimientos hoteleros, el gasto sanitario, el consumo energético y de agua, etc. Al mismo tiempo, es preciso valorar también, en términos de calidad de vida, de cara a la población residencial y al turismo, la apuesta por un desarrollo compatible con el medio ambiente.

6. Junto a todo ello, creemos que en aquellos espacios en los que, por su valor ambiental, exista un impacto importante motivado por la ocupación urbanística de gran parte del territorio se debiera garantizar que van a quedar preservados de la edificación, sin perjuicio de las compensaciones que, en su caso, fuera necesario realizar. En estos supuestos, la inversión inmobiliaria se reconduciría a la reurbanización, reciclaje y adecuación de la ciudad heredada y a estudiar propuestas de usos que aumenten la calidad del medio ambiente urbano y su entorno.

7. Es imprescindible apostar por otros modelos de edificación de menor consumo de suelo y localizables en espacios que, por su menor calidad ambiental y paisajística, se estimen más adecuados, generando, sobre todo en las áreas metropolitanas, espacios susceptibles de disfrute ambiental colectivo y que deben ser necesariamente preservados, como garantía de sostenibilidad para las generaciones futuras.

8. Las políticas de las Administraciones territoriales destinadas a preservar los valores naturales de nuestro territorio no pueden ser configuradas, únicamente, desde la perspectiva del espacio sobre el que el poder territorial,

cualquiera que sea éste, extiende sus competencias. Siendo ello una evidencia, puesta en su día de manifiesto por la Cumbre de Río de Janeiro, es preciso que, desde el compromiso, se adopten políticas territoriales y de protección ambiental coordinadas por todas las Administraciones Públicas competentes y, en su caso, con las de las pertenecientes a las Comunidades Autónomas y países limítrofes cuando el bien jurídico protegible así lo exija. Únicamente de esta manera se puede garantizar la tutela integral del territorio en su diversidad.

9. Por ello, sin perjuicio del derecho a asumir mayores o menores compromisos y a diseñar políticas territoriales y urbanísticas diferentes en aras la protección del medio ambiente, es imprescindible que las Administraciones de las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias en estos ámbitos, habida cuenta de que el cumplimiento de los objetivos constitucionales en el ámbito territorial, ambiental y del patrimonio histórico, trascienden, en muchos casos, inevitablemente los territorios incluidos en las divisiones administrativas en que las convierten. La óptica municipal es, en infinidad de ocasiones, excesivamente limitada para contemplar y defender unos valores e intereses que tienen claramente una dimensión intermunicipal. Sin que el hecho de que las Comunidades Autónomas adopten tales decisiones, amparadas en sus títulos constitucionales, estatutarios y legales y enmarcadas dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, suponga riesgo alguno para la autonomía local garantizada constitucionalmente y que, en todo caso, es imprescindible respetar.

10. Aunque a esta Institución le consta que algunos Ayuntamientos han apostado con rigor por impulsar el debate participativo en el proceso de tramitación de la formulación de sus planeamientos urbanísticos más relevantes, consideramos imprescindible que se estudien nuevas vías de participación para que llegue a conocimiento de la sociedad, con la mayor transparencia posible, las propuestas de ordenación que realizan los poderes públicos municipales.

Con esa finalidad, y dada la enorme trascendencia que para los derechos constitucionales de la ciudadanía posee la ordenación urbanística que se apruebe, tal vez se debiera reflexionar sobre si no sería conveniente incluir, previos trámites legales, en la normativa actual la exigencia de convocar una consulta popular no vinculante con el fin de que los responsables municipales y autonómicos conozcan la posición de la población en torno a la propuesta de ordenación que se vaya a realizar antes de la aprobación provisional de los Planes Generales de Ordenación Urbana por los Plenos de los Ayuntamientos.

Alternativamente, y para el supuesto de que no se considere oportuno contemplar ese trámite como preceptivo, pensamos que sería más que recomendable que los Ayuntamientos voluntariamente se planteen incluir en sus normas de organización asumir el compromiso, dentro del respeto al marco legal que se establezca, de celebrar la mencionada consulta popular con carácter previo a la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana.

11. El Estado, con base a sus títulos competenciales constitucionales, la legislación de desarrollo y los tratados internacionales, tiene el deber de diseñar

políticas de coordinación, establecer las bases e impulsar las medidas necesarias, destinadas a garantizar la tutela de los derechos constitucionales en el ámbito del derecho ambiental.

Los convenios firmados por el Estado en Río, Postdam, Hannover o Florencia, y la Carta Europea de Ordenación del Territorio, entre otros, obligan al Estado Español a poner en marcha medidas, respetando su organización jurídico-política interna, para alcanzar los objetivos que motivaron la formalización de estos tratados. No son normas estéticas o de diseño, sino compromisos jurídicos y de solidaridad interterritorial que deben ser respetados en el orden interno de los Estados.

12. La cuestión territorial, expresada en términos de desarrollo sostenible, debe alcanzar en el debate cultural y político una preeminencia que, hasta ahora, no ha tenido, por lo que las instituciones defensoras de los derechos constitucionales deben fomentar la conciencia ciudadana sobre las consecuencias de tantas y tantas acciones y omisiones de los poderes públicos y de la sociedad en éste ámbito, criticar abiertamente el papel desempeñado hasta ahora por las Administraciones Públicas, realizar propuestas para una mayor y mejor tutela de tales derechos y articular mecanismos de colaboración con asociaciones ecologistas y otros colectivos interesados en la defensa de estos valores.

13. Los poderes públicos deben promover un debate monográfico en las Cortes Generales y en los Parlamentos Autonómicos sobre la cuestión territorial para evaluar la situación, realizar propuestas y asumir compromisos. Con carácter previo, se daría participación a los agentes sociales singularmente interesados en esta cuestión, tales como: las asociaciones ecologistas, empresariales, universidades, profesionales relacionados más directamente con la materia desde un planteamiento intersectorial, etc. Es necesario crear una nueva conciencia, no ya del problema, sino de la necesidad de afrontarlo con urgencia y, a partir de aquí, exigir las responsabilidades de todo orden que procedan ante las acciones, u omisiones, que se produzcan respecto de la tutela de estos valores.

14. Los planes de ordenación del territorio y los urbanísticos constituyen un poderoso instrumento para la defensa de los valores constitucionales relacionados con la vivienda, el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente. Afrontar su redacción desde una posición de compromiso con estos, de solidaridad interterritorial e intergeneracional y participación, es un reto que es preciso asumir sin mas dilaciones, si queremos detener un proceso que, pese a las críticas, debates y denuncias públicas, en la actualidad continua impidiendo la garantía de tutela de diversos derechos y valores constitucionales. Éste es, sin duda, uno de los grandes retos del siglo XXI, correspondiendo su liderazgo a los poderes públicos y afrontarlo con efectividad a toda la sociedad.

1. 1. 5. Sobre necesidad de protección del Parque de Doñana

Con motivo del problema que, para la ordenación urbanística del núcleo de Mazagón, suponía el retraso en la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, que venía a sustituir al Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno (PDTC), se tramitó la **queja 98/3668**, en la que el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Moguer (Huelva) nos envió el Acuerdo Plenario del citado Ayuntamiento, de 23 de Septiembre de 1998. El tenor literal del acuerdo al que nos venimos refiriendo dejaba entrever la existencia de un claro descontento de la Corporación Municipal por la indefinición que las iniciativas de planeamiento urbanístico de aplicación y de ordenación territorial del entorno de Doñana por parte de la Junta de Andalucía, han supuesto para el núcleo de Mazagón. La consecuencia es que el Ayuntamiento de Moguer se ve ante una encrucijada a la hora de poder autorizar cualquier iniciativa urbanística en la zona puesto que no existe una clara referencia normativa de aplicación.

En nuestro escrito de petición de informe trasladábamos una síntesis de los distintos problemas que se habían tenido que superar, terminando nuestro escrito manifestando que todo ello venía a demostrar que la inquietud municipal de que se culminara, después de once años de intentos, el proceso de coordinación del planeamiento urbanístico de Mazagón por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes la encontrábamos plenamente justificada.

En consonancia con todas estas consideraciones, interesábamos informe a dicha Consejería sobre el estado de tramitación del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, las razones que habían ocasionado los retrasos que se advertían y la fecha aproximada en que se podría producir su entrada en vigor. Igualmente, interesábamos que nos informara sobre las actuaciones que se pudieran estar llevando a cabo para la redacción del Plan de Ordenación del Núcleo de Mazagón que permitiera a los municipios afectados contar con el planeamiento urbanístico actualizado que, desde hace tantos años, vienen demandando.

En su respuesta, el Consejero de Obras Públicas y Transportes nos indicaba que por Decreto 87/1993, de 6 de Julio, se formula la Revisión del PDTC de Doñana y su entorno. Mediante el Decreto 472/1.996, de 22 de Octubre, se modificaba el ámbito y el procedimiento de elaboración del Plan para adecuarlos a la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía y se creaba una Comisión de Redacción a la que se responsabiliza del seguimiento y valoración de las propuestas del Plan.

La Comisión de Redacción creada en el Decreto citado, en la que estaban presentes todos los Ayuntamientos incluidos en el ámbito del Plan, se constituyó el 4 de Diciembre de 1.996 y en la misma, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, responsable de la elaboración técnica del Plan, hacía entrega de la Memoria Informativa para su debate y consideración por los miembros de la Comisión. Tras reuniones bilaterales con todos los Ayuntamientos, la Comisión se reunió de nuevo el 7 de Mayo de 1.997 para aprobar el documento mencionado. En esta reunión se entregó un nuevo documento que contenía los objetivos y criterios que debían orientar las propuestas del Plan y se aprobó un

calendario de reuniones para que las Administraciones manifestaran las sugerencias que estimaran oportunas.

Este procedimiento de elaboración del Plan correspondiente al ámbito de Doñana, semejante al establecido para la redacción de los otros ocho Planes de Ordenación del Territorio formulados, exigía un largo y, a veces, difícil esfuerzo de consenso entre todas las Administraciones implicadas en el proceso de redacción, ya que las propuestas del Plan abarcaban materias de muy diversa naturaleza e interrelacionadas entre si, que afectaban generalmente, directa o indirectamente, a más de una de las Administraciones presentes en la Comisión.

Éste es un aspecto esencialmente complejo en el ámbito de Doñana, en el que de manera muy especial resulta necesario compatibilizar las demandas de desarrollo agrícola y turístico de los municipios, con el mantenimiento de los excepcionales valores ambientales de los espacios naturales limítrofes. Asimismo, nos informaba de los distintos trámites a seguir hasta su aprobación y concluía manifestando que la entrada en vigor del Plan no se produciría, por tanto, hasta finales de 1999; de todas formas, no era posible que la dirección facultativa determinara los tiempos de debate de los documentos de planificación y, en consecuencia, la duración total del proceso de redacción y tramitación.

Después de realizar una valoración del proceso seguido, resaltando las distintas dilaciones producidas, manifestando, por nuestra parte, que entendíamos que se debía dar el impulso político necesario para que el plazo que, entonces se marcaba, fuera debidamente observado para acabar con la situación de indefinición existente y aunque no dudábamos que la Consejería compartía esta necesidad, interesábamos que nos informaran de la fecha en que se presentarían a la Comisión de Redacción del Plan los restantes documentos del Plan para su debate y posterior aprobación y de los posteriores trámites que se fueran efectuando, esperando que se diera el impulso necesario a la aprobación de las propuestas del Plan a fin de que la tramitación del documento pudiera iniciarse.

También interesábamos que nos informaran si, de forma paralela a estas tareas y en consonancia con los propuestas a las que se llegara, sería posible iniciar, de forma simultánea, actuaciones conducentes a la redacción del Plan de Ordenación del Núcleo de Mazagón que, en definitiva, era la pretensión que formulaba la Corporación Local reclamante. En la nueva respuesta del Consejero se nos indicaba que ya se había elaborado la Memoria del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y que, en el caso de acuerdo con respecto al modelo territorial propuesto para la zona, en Septiembre se presentaría la documentación completa del Plan a la Comisión de Redacción para que pudiera comenzar su correspondiente tramitación.

Lo cierto era que, en el anterior escrito de la Consejería, se nos había indicado que la presentación de la documentación del Plan a los miembros de la Comisión de Redacción se efectuaría en el mes de Marzo de 1999 para su debate y posterior aprobación. En aquel momento se posponía hasta Septiembre, con lo que nuevamente se apreciaban dilaciones. También se anunciaba que, en la hipótesis más favorable, la aprobación por la Comisión de Redacción del Plan se efectuaría antes del verano, de manera que la tramitación del Plan podría iniciarse en el mes de Julio. Esta hipótesis más favorable no se había producido con lo que, en definitiva, seguía sin fijarse una fecha concreta en la que se

iniciara la tramitación prevista en los Decretos 87/1993 y 472/1996 conducente a la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y, de forma paralela, del Plan de Ordenación de Mazagón.

En consecuencia, seguíamos apreciando dilaciones y falta de eficacia en la ejecución de los trámites necesarios para la aprobación de estos instrumentos urbanísticos y echando en falta el impulso necesario para dotar a Mazagón del instrumento de ordenación territorial que necesitaba. Por esta razón, nos volvimos a dirigir a la Consejería para seguir impulsando la agilización de estos trámites, aunque nos pareció más conveniente, como paso previo, dar traslado para alegaciones al Ayuntamiento de Moguer.

Como respuesta a nuestro traslado para alegaciones, la entonces Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Moguer nos remitió el acuerdo plenario municipal por el que aprobaban las conclusiones del Plan de Ordenación de Mazagón. Ello nos permitía deducir que, según ese Ayuntamiento, la eficacia de la Administración Autonómica en orden a la aprobación del Plan de Ordenación de Mazagón se había modificado sustancialmente y, en la actualidad, de acuerdo con este Ayuntamiento y el de Palos de la Frontera, se estaban dando los pasos necesarios y se estaba contando con el impulso político necesario, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

No obstante, en nuestro escrito de cierre, hicimos llegar a la Consejería nuestra preocupación por las dilaciones que se habían producido en este caso:

“No queremos dejar de hacer llegar a esa Consejería nuestra preocupación por las dilaciones que se han producido en este caso, toda vez que, con anterioridad, se nos había indicado que la presentación de la documentación del Plan a los miembros de la Comisión de Redacción se efectuaría en el pasado mes de Marzo de 1999 para su debate y posterior aprobación. En su escrito de Agosto, esta actuación se posponía hasta Septiembre. También se nos adelantaba en Febrero de 1999 que, en la hipótesis más favorable, la aprobación por la Comisión de Redacción del Plan se efectuaría antes del verano, de manera que la tramitación del plan podría iniciarse en el mes de Julio. Ello tampoco fue así.

En definitiva, lo que esta Institución espera es que, finalmente, estas dilaciones se hayan subsanado y que el acuerdo con las Corporaciones afectadas permita que el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y el Plan de Ordenación de Mazagón sean pronto una realidad ya que estas dilaciones fueron las que, en definitiva, motivaron la presentación de la queja por el Ayuntamiento de Moguer.”

El Plan fue, finalmente, aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de Diciembre, y publicado en el BOJA núm. 22, de 3 de Febrero de 2004.

1. 2. Ordenación del territorio e infraestructuras.

En este apartado tratamos diversas actuaciones, la mayoría iniciadas de oficio, sobre cuestiones relacionadas con las infraestructuras en Andalucía y su afectación a la ordenación territorial.

Hemos situado la demanda, insuficiencia o disfuncionalidad de las infraestructuras que motivan las quejas tramitadas en el ámbito de la Ordenación del Territorio porque creemos que racionalizar éste es impulsar esas infraestructuras, modernizar, a veces suprimir, las existentes, garantizar un adecuado mantenimiento que permita ofrecer unos eficaces servicios públicos. Al mismo tiempo, la localización y el diseño de esas infraestructuras son factores decisivos, en términos de racionalidad técnica, para obtener la eficiencia deseable en su implantación.

1. 2. 1. Prevención de avenidas e inundaciones.

A esta Institución, con motivo de unos años especialmente lluviosos en Andalucía, habían llegado numerosas quejas denunciando el estado de diversas infraestructuras, actuaciones urbanísticas, etc. que habían provocado avenidas e inundaciones en los cauces urbanos, con las consiguientes desgracias personales y pérdidas materiales. También nos llegaron quejas que denunciaban retrasos en las entregas de las ayudas anunciadas. Algunos de estos supuestos vamos a comentarlos a continuación.

Debido a estas circunstancias, incoamos de oficio la **queja 98/3218** ante la necesidad de que se abordaran iniciativas por parte de las Administraciones con competencia al respecto para tratar de evitar o al menos, paliar o reducir los efectos de estas avenidas e inundaciones. Ya había transcurrido un plazo de tiempo desde la publicación en el BOJA núm. 35, de 28 de Marzo de 1998, del Decreto 54/1998, de 10 de Marzo, por el que se acordaba la formulación del Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces. Ello nos pareció una medida totalmente acertada, oportuna y conveniente, máxime cuando, como recoge la propia Exposición de Motivos del Decreto «la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud del art. 13.12 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida competencia exclusiva sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía».

Los trasposos por parte del Estado de las funciones de programar, aprobar y tramitar las inversiones en las obras de interés en materia de defensas y encauzamientos de márgenes en áreas urbanas, todo ello en relación con la función de auxilio a las Entidades Locales, planteaba la necesidad de adoptar medidas ante el problema y, en consecuencia, planificar las actuaciones previstas de acuerdo con un Plan de Prevención.

Pues bien, con el fin de abordar la redacción de este Plan de Prevención y garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las distintas instancias implicadas, acordaba el Decreto la constitución de una Comisión de Redacción del Plan que, presidida por el Secretario General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes,

contaría con la participación de los distintos Organismos de la administración Autonómica con competencias en esta materia, así como la Administración del Estado y las Entidades Locales.

El art. 5 del Decreto regulaba el proceso de elaboración y aprobación del Plan y disponía que la Comisión de Redacción elaborará, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto, una propuesta de Plan, la cual debería ser remitida a distintos Departamentos Estatales y a las Diputaciones Provinciales a fin de que formularan las observaciones y sugerencias que tuvieran por convenientes.

En vista de tales hechos, interesamos informe al Secretario General de Planificación, dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, para conocer, en concreto, si dicha Comisión de Redacción del Plan ya había elaborado la propuesta del mismo y, de ser así, si se había remitido ya a los Órganos Administrativos señalados el art. 5.1 del Decreto 54/1998, así como si estos estaban procediendo a remitir sus observaciones y sugerencias. En caso contrario, razones de que, a pesar de su conveniencia y necesidad, la propuesta de Plan aún estuviera pendiente de elaborar, indicando el estado de tramitación de la misma y la fecha aproximada en que se preveía que pudiera estar concluida.

De la respuesta dada por el Secretario General de Planificación pudimos conocer que no fue hasta el 26 de Noviembre de 1998 cuando se constituyó formalmente la citada Comisión de Redacción del Plan. Pero es que, además, en el acta de constitución de la misma ya se reconocían expresamente los retrasos en que se estaba incurriendo, pero no se planteaba la fecha concreta en la que podría estar elaborada la propuesta del Plan, todo ello a pesar de lo dispuesto en el art. 5.1 del Decreto 54/1998, de 10 de Marzo, antes citado.

Posteriormente, en Junio de 1999, la Secretaría General de Planificación, después de informarnos sobre los trámites pendientes y los plazos en que se preveía abordarlos, señalaba que la aprobación por el Consejo de Gobierno del Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces estaba prevista para principios del año próximo, es decir, en el año 2000.

Por nuestra parte, trasladamos a la Secretaría General de Planificación que estimábamos que el Plan era necesario que se elaborara de la manera más rigurosa posible, recogiendo las consideraciones que pudieran aportar los diversos organismos a los que afectaba, por lo que no debían existir precipitaciones innecesarias para su aprobación, pues su entrada en vigor y la aplicación de las medidas que contemplara, debían contribuir a evitar o paliar las consecuencias de avenidas e inundaciones futuras, aunque resultaba más que conveniente que no se produjeran retrasos innecesarios en su aprobación. Por ello y siempre cumpliendo con rigor los trámites preceptivos, interesamos que se diera el máximo impulso y celeridad para que pudiéramos contar con este instrumento, tan necesario, a la mayor brevedad posible.

Tras varias actuaciones, en Mayo de 2001 la Secretaría General de Planificación nos comunicó que la Secretaría General de Aguas, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, responsable de la elaboración de coordinación de los trabajos técnicos, tras realizar las modificaciones de la propuesta del Plan que había estimado pertinentes,

preparaba en aquellos momentos la remisión de la propuesta del Plan al Consejo de Gobierno para su estudio y aprobación mediante Decreto.

Transcurridos más de tres años de la aprobación del Decreto 54/1998, de 10 de Marzo, por el que se acordaba la formulación de este Plan, esta Institución entendía que había transcurrido un plazo más que suficiente para que, cumpliendo todos los trámites preceptivos y recogiendo la información y sugerencias necesarias, se hubiera culminado este largo proceso. Posteriormente, en Agosto del año 2001, la Secretaría General de Planificación nos remitió el borrador del Decreto de aprobación, con el texto del Plan que lo contenía, pero después nos comunicaron que el citado borrador del Plan hubo que adaptarlo al contenido de la Directiva Marco 2000/60/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre, a la Ley del Plan Hidrológico Nacional, por lo que hubo un nuevo retraso en la remisión del borrador al Consejo de Gobierno para su aprobación, resultando también que la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de Planificación, así como el Consejo Consultivo de Andalucía, tuvieron que emitir informe preceptivo antes de su remisión al Consejo de Gobierno.

Finalmente el Plan fue aprobado mediante el Decreto 189/2002, de 2 de Julio (BOJA núm. 91, de 3 de Agosto), por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente de queja de oficio. Ello sin perjuicio de las actuaciones que se realicen en un futuro en orden al seguimiento del desarrollo y ejecución de las medidas que el Plan contempla.

1. 2. 2. Inundaciones de Almuñécar en 2007.

Las graves inundaciones provocadas en el municipio granadino de Almuñécar, al no poder evacuar de manera eficiente las avenidas de aguas provocadas por unas lluvias torrenciales, motivaron que, por esta Institución, se iniciara de oficio la **queja 07/4144** a fin de determinar las causas últimas de la catástrofe que se había provocado, y las medidas que se pudieran adoptar para evitar la repetición de hechos semejantes a estos en otros municipios de Andalucía.

Del escrito de respuesta que nos remitió la Agencia Andaluza del Agua, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente –ampliamente documentado- se desprendía que el fenómeno de Almuñécar no sería diferente de otros que concurren en otras zonas o comarcas, ni de mayor relevancia y parecía concluirse que, si no fuera por el proceso de disminución del crecimiento urbanístico debido a causas económicas, la situación se agravaría, por lo que justamente esta crisis era lo que podía dar un respiro a las Administraciones Públicas *"para planificar y acometer medidas concretas y paliativas de disminución del riesgo"*.

Esta Institución no compartía esta posición inicial, pues, a nuestro juicio, la situación creada, en lo que concierne a la construcción de inmuebles de distinta naturaleza en zonas de inundación, riesgo o, incluso, a veces, ocupando cauces públicos, no es una realidad impuesta por la coyuntura económica, sino que se habría propiciado, a través del planeamiento urbanístico, un crecimiento desmesurado e insostenible de las poblaciones, fruto, en gran medida, de las acciones y omisiones en la tutela del territorio de aquellas

Administraciones que poseen, desde hace mucho tiempo, competencias muy claras para emitir informes, ejercer acciones y, en su caso, desestimar acuerdos de aprobación de planeamiento que vulneren normas sectoriales o sean contrarios al principio de racionalidad técnica que debe estar siempre presente en la planificación territorial y urbanística.

El escenario económico predetermina las posibilidades de inversión de los agentes privados, pero el Estado de Derecho exige que los poderes públicos velen por principios constitucionales tales como la función social de la propiedad (art. 33.2 CE); la protección del derecho al medio ambiente que obliga, entre otros fines, a una utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45, aptdos. 1 y 2 CE); la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE); la subordinación de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad al interés general (art. 128 CE); los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, que han de estar presentes en el régimen jurídico de los bienes de dominio público (art. 132 CE), etc.

Con la normativa en vigor desde hace años, y mucho más dado que existe una seria preocupación por la cuestión ambiental, gran parte del desarrollo urbano del municipio de Almuñécar y el de otros de la Comunidad Autónoma, no debió aprobarse en los términos en que se ha venido contemplando en los respectivos Planes Generales de Ordenación Urbana.

Como botón de muestra de las normas que se deben tener en cuenta, podemos citar, entre otras, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía que, en su art. 2, establece como objetivos, entre otros, el desarrollo equilibrado del territorio, la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo y la protección de la naturaleza. En su artículo 7 dispone que el Plan de Ordenación del Territorio tendrá como contenido, entre otros, la indicación de las zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para su prevención. Por su parte, la Ley 8/2007, de 28 de Mayo, del Suelo que, en su art. 2, regula el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y establece en su art. 3 que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados. Similares principios se recogen igualmente en la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, singularmente en su art. 3, donde concreta los fines de la actividad urbanística.

Y es que bastantes de las actuaciones invasoras del litoral y, en lo que aquí concierne, de generación de riesgos, invasión y desvío de cauces de ríos, ocupación de terrenos inundables, etc. se han desarrollado “no sólo en los años 60”, pues no podemos olvidar que ello ha ocurrido también y masivamente, con posterioridad a la entrada en vigor de nuestra Constitución, durante los últimos 25 años.

Compartimos y valoramos positivamente la aprobación de la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (Diario Oficial de la Unión Europea de 6 de Noviembre de 2007, L 288/27), pero antes de ésta norma ya disponíamos de un amplio

marco jurídico, desde hace muchos años y como ya hemos señalado, para impedir estas situaciones.

En este sentido y ante esta situación, llama aún más la atención si cabe, y debe ser motivo de reflexión, el hecho de que la Comunidad Autónoma de Andalucía lleva constituida más de 25 años y posee competencia exclusiva, desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía en 1981, en materia de «Política territorial, ordenación del territorio y del litoral, urbanismo» (art. 13.8 del EAA-1981), «Las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía» (art. 13.9), «Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos» (art. 13.12), etc.

Según la respuesta de la Agencia Andaluza del Agua, son los instrumentos de ordenación territorial y urbanística *“los instrumentos esenciales de prevención y corrección de los riesgos derivados de las avenidas e inundaciones de los cascos urbanos mediante la orientación del crecimiento del casco urbano hacia las zonas con menor riesgo de inundación y estableciendo limitaciones de uso de las zonas más sensibles”* y se menciona la catalogación de riesgo B y C de los ríos Verde y Seco, de acuerdo con el Decreto 189/2002, de 2 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces. Partiendo de ello, nos pareció preocupante que se nos dijera que, en el momento de la catalogación del riesgo de estos ríos (1997/1998), el peligro de daños no era prioritario *“pudiendo constatarse con el último episodio de 2007 que con el paso del tiempo la presión urbanística ha elevado enormemente el nivel de riesgo”*.

Es decir, se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces y se valora la situación de riesgos de estos —que se llevó a cabo entre 1997 y 1998— y resulta que con, o sin, su informe favorable, no lo sabemos, se aprobó una planificación urbanística, ya sea por el municipio o, en su caso, según la tipología del plan, por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que ha propiciado unos desarrollos urbanos entre 1998 y 2007 que han *“elevado enormemente el nivel de riesgo”*. Es decir, la planificación urbanística aprobada por las Administraciones que deben tutelar de los principios constitucionales y normas preceptivas mencionados ha venido a elevar el nivel de riesgo.

¿Qué vinculación ha existido, por tanto, entre los estudios de riesgos, medidas para paliarlo, planes de prevención de inundaciones y los planeamientos urbanísticos aprobados por el Ayuntamiento, en todo caso, y por la Consejería Provincial citada en los supuestos previstos por la Ley (art. 31 y ss. de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía)? Es más, parece obligado preguntarse, partiendo de este agravamiento de la situación analizada a finales de los años noventa en el municipio de Almuñécar, ¿cuál es la situación en otros municipios de Andalucía? ¿Qué valor debe darse a la catalogación no actualizada del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones?

En fin, nos pareció muy positivo que ahora se incorpore la tecnología novedosa, denominada “LIDAR”, que permite delimitar con mayor precisión las zonas inundables, pero desde luego (no nos cabe ninguna duda) que cuando se formula el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces, aunque no con tanta precisión planimétrica, se pudieron hacer unos análisis rigurosos de riesgos y elaborar propuestas de

medidas para evitarlos. Por ello, creemos que un mejor análisis de la situación favorece la toma de decisiones, pero si ésta no se concreta, si no existen recursos para la ejecución de las medidas aprobadas, si no se informan desfavorablemente los planes urbanísticos que se aprueben sin atender las previsiones del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces y no se adoptan las medidas necesarias, cuando no se ven respetadas las limitaciones que se establecen para la edificación en zonas inundables, la ordenación de usos en estas zonas, etc., todo puede resultar un esfuerzo poco efectivo. Si no se impulsa la puesta en marcha de los servicios que correspondan o de los procedimientos de ejecución forzosa previstos en las normas, a pesar de la realización de nuevos estudios y su mayor rigor analítico que, sin lugar a dudas, será cada vez más preciso con la aplicación de las nuevas tecnologías, cabe temer la continuación de los riesgos catalogados y, en su caso, si otras circunstancias económicas lo permiten, una situación más grave con modelos de ordenación urbanística que ignoran la trascendencia que poseen los informes sectoriales.

Tampoco nos resultó comprensible que el Plan Hidrológico de la Cuenca Sur, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de Julio, no recogiera la capacidad de desagüe de los ríos Verde y Seco.

En este sentido y con carácter general, debemos recordar que el art. 40 de la Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas, establece, con carácter preceptivo, que los Planes Hidrológicos de Cuenca comprenderán, entre otras cuestiones o aspectos, «l) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos».

Respecto de la cuestión relativa a si el PGOU de Almuñécar obtuvo, en su día, informe favorable de la Comisaría de Aguas de la, entonces, Confederación Hidrográfica del Sur respecto de los posibles efectos que la ordenación propuesta pudiera originar en caso de un eventual desbordamiento de los ríos Verde y Seco, nos indicó que fue informado por la Comisaría de Aguas, el 21 de Septiembre de 1996, pero a los efectos del trámite de Evaluación de Impacto Ambiental y se concretaba, al parecer, a cuestiones relativas a *“la necesidad de cumplimiento de limitaciones sobre el dominio público hidráulico y sus zonas de afección”*.

Por tanto, al parecer, no se hizo ningún informe sobre esta cuestión, ni la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo lo interesó. Sin embargo, el nuevo PGOU aprobado inicialmente en Diciembre de 2006, sí ha sido informado por la Agencia Andaluza del Agua.

Respecto a los ríos Seco y Verde, se ponían de manifiesto en el informe remitido los riesgos que existen por los motivos expresados en el informe (escasa capacidad de encauzamiento del tramo final del río Seco, insuficiente vano del puente del paseo marítimo para evacuar caudales circundantes, carencia de encauzamiento del río Verde en la zona del Barrio Figares, ojos del puente sobre el paseo marítimo afectados de sedimentación, etc.). Todo ello nos causó una gran preocupación en esta Institución ante la posibilidad de que vuelvan a repetirse sucesos como los acaecidos el 21 de Septiembre de 2007. Máxime cuando, asimismo, se describen otras situaciones de riesgo y la necesidad de adoptar

medidas de prevención del riesgo aunque, al parecer, al menos algunas de ellas, ya se encontraban en ejecución.

A la vista de todo ello, formulamos al Director General de la Agencia Andaluza del Agua **Recomendación** con objeto de que se llevara a cabo, a la mayor brevedad posible y, en todo caso, fijando una fecha límite, la total y completa ejecución de todas y cada una de las medidas enumeradas en su escrito de respuesta para paliar puntos de riesgo en los ríos Verde, Seco, tanto las que ya se encontraban en marcha como aquellas cuya realización necesitaba un plazo de tiempo superior. En tal sentido, deseábamos conocer si ya habían sido reconstruidos los dos puentes del paseo marítimo y repuestos los muros de encauzamiento. En cuanto al resto de las medidas anunciadas (estudio de delimitación de las zonas inundables, deslinde y apeo del dominio público hidráulico de los cauces, redacción de los proyectos de construcción de las infraestructuras de defensa, restauración hidrológico-forestal de la parte alta de las cuencas y establecimiento de protocolos de actuación y coordinación entre las autoridades competentes en protección civil con los sistemas de previsión y alerta hidrológica), deseábamos conocer su actual estado de tramitación y ejecución y los plazos previsibles en que se encontrarán totalmente realizadas.

En todo caso, resultaba imprescindible que las medidas antes mencionadas fueran debidamente incorporadas, en la parte que resulte procedente, para su debida observancia e inclusión en los respectivos planeamientos urbanísticos municipales y en el Plan Subregional de Ordenación Urbanística del Litoral de Granada, en proceso de formulación.

También formulamos **Recomendación** con objeto de que se propusiera al Gobierno de la nación, o se asumiera por la Comunidad Autónoma –según proceda-, lo previsto en el art. 14.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 846/1986, de 11 de Abril (modificado por el art. único.6 del Real Decreto 9/2008, de 11 de Enero), cuyo tenor literal es como sigue: «4. El Gobierno por real decreto, podrá establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Las Comunidades Autónomas, y, en su caso, las administraciones locales, podrán establecer, además, normas complementarias de dicha regulación».

Recomendamos asimismo que, en los términos recogidos en el art. 9.A), g) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, los Planes Generales optarán por un modelo de ordenación que asegure la preservación del proceso de urbanización para el desarrollo urbano de aquellos terrenos colindantes con el dominio público natural precisos para su integridad, en especial aquellos en los que se hagan presentes riesgos naturales o derivados de usos y actividades cuya actualización debe ser prevenida. En este sentido y para su verificación, se debe recordar a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo la necesidad de que se interese informe a la Secretaria General de Aguas antes de aprobar los planes generales urbanísticos de los respectivos municipios, lo que además resulta obligado de acuerdo con el art. 15 de la Ley Estatal 8/2007, de 28 de Mayo, de Suelo y el art. 32,1), 2ª) de la citada Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Se formuló **Recomendación** con objeto de que, a la hora de la redacción de los nuevos planeamientos generales de ordenación urbana, se recordara a las Comisiones

Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo la necesidad de verificar que, de acuerdo con lo previsto en el art. 46.1,i) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, se adscriban al suelo no urbanizable aquellos terrenos que presenten, entre otros, riesgos ciertos de inundaciones.

Por último, también formulamos **Recomendación** con objeto de que se estudie la conveniencia y necesidad de efectuar cuantas rectificaciones se estimen procedentes, si fuera necesario, en la catalogación de riesgos existentes en el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces, ante la posibilidad de que las experiencias recientes hayan permitido advertir que, parcialmente, no estén valorados en su totalidad o debidamente los puntos de riesgo que afectan a nuestra Comunidad Autónoma.

Una vez que recibimos respuesta de la citada Agencia, transmitimos a la misma nuestro agradecimiento por su informe que resultaba comprensivo y venía a pronunciarse sobre las diversas cuestiones planteadas en nuestra Resolución. Compartíamos su valoración acerca de la acusada influencia negativa que el desarrollo urbanístico incontrolado había tenido sobre la adecuada ordenación del territorio y, precisamente por ello –y a así se lo transmitimos en nuestro escrito de cierre de la queja-, creemos que la situación exige una adecuada coordinación de las Administraciones implicadas en la materia para que dicho desarrollo no perjudique la seguridad de los ciudadanos en sus núcleos de residencia y garantice un uso racional de un recurso tan valioso como el agua.

Por lo demás, transmitimos que esperábamos, según se nos exponía, que en lo sucesivo la Administración Autonómica dispusiera de los medios humanos y técnicos suficientes, así como de la normativa, planeamiento y estudios necesarios, para desarrollar una política efectiva en materia de prevención de avenidas e inundaciones. En tal sentido, no cabía sino valorar positivamente las diversas medidas que, para garantizar la coordinación en la elaboración de los estudios de inundabilidad, se estaban desarrollando por la Agencia, así como la apuesta, en línea con la normativa europea, por una política preventiva de riesgos, en lugar de una defensa a posteriori.

De acuerdo con todo ello y considerando que, en líneas generales, la respuesta recibida suponía la aceptación de las Recomendaciones formuladas por esta Institución, puesto que se habían realizado o están en curso de ejecución las actuaciones que se interesaban y se apreciaba un notorio esfuerzo de coordinación con la Consejería de Vivienda y Política Territorial y demás Administraciones implicadas en esta cuestión, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

1. 2. 3. Dilaciones en la construcción de la presa del Víboras.

La **queja 98/108** se abrió de oficio al tener conocimiento esta Institución de que la Consejería de Obras Públicas y Transportes, ya en el año 1992, firmó con la empresa que resultó adjudicataria, tras la correspondiente licitación, el contrato de asistencia técnica para llevar a cabo la obras de infraestructura necesarias para utilizar la presa del Víboras, en la provincia de Jaén, que iba a servir para abastecer de agua potable a diversos municipios de la provincia, incluida la propia capital.

Según la información que llegó a esta Institución, el retraso en la obras complementarias necesarias venía dado por discrepancias entre las Administraciones Central y Autonómica sobre a cuál de ellas le correspondía el coste y ejecución de estas actuaciones.

Esta situación había provocado ya un gran descontento entre los responsables municipales y población de la zona, que temían, con ocasión de un nuevo período de sequía, padecer graves restricciones en el abastecimiento de agua potable. Interesamos informe a la Consejería de Obras Públicas y Transportes sobre las razones que habían determinado la falta de ejecución de estas obras complementarias, así como medidas y actuaciones que tuviera previsto llevar a cabo en orden a la resolución del problema.

La Consejería nos dio cuenta de las vicisitudes que habían incidido en el problema hasta aquel momento y nos informaba del acuerdo alcanzado con el Secretario de Estado de Aguas por el que las obras se iban a acometer con los Fondos Europeos de Cohesión, por lo que nos dirigimos a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir pidiendo una concreción de estas actuaciones y su fecha de comienzo.

La Confederación Hidrográfica nos comunicó que, en Junio de 1998, se reunieron los representantes de los municipios afectados por el proyecto, el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, el Director General de Obras Hidráulicas de la Consejería y el Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, acordándose que la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas elevara el asunto al Consejo de Ministros, para que las obras se declararan de interés general y así poderlas financiar. A su vez, se asumió el compromiso de incluir una partida en los Presupuestos Generales del Estado para 1999. Dichos acuerdos se concretaron en la publicación del Real Decreto-Ley 9/1998, de 28 de Agosto, por el que se aprobaron y declararon de interés general determinadas obras hidráulicas, entre ellas la presente, incluyéndose una partida con esta finalidad en los Presupuestos Generales del Estado para 1999.

El Director General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía se comprometió a tener redactado el proyecto de las obras para Noviembre de 1998. Por tanto, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir entendía que los compromisos asumidos por el Ministerio de Medio Ambiente fueron cumplidos, pero que en lo que afectaba a la Junta de Andalucía, a aquella fecha, no se había concretado la redacción del proyecto que definiera las obras.

Ello motivó que volviéramos a dirigirnos al Consejero de Obras Públicas y Transportes para que indicara las razones que habían motivado el incumplimiento de este compromiso, así como para interesar que diera las instrucciones oportunas para que el proyecto de obras fuera redactado y remitido a la Administración del Estado. La Dirección General de Obras Hidráulicas de la Consejería de Obras Públicas y Transportes nos indicaba que no pudieron cumplir por diversos motivos, como falta de personal, dificultades de tramitación a final de año, etc., "sin pretender con esto excusar la posible demora que se ha producido". Sin embargo, sí nos concretaban que los contratos de consultoría para la redacción de los proyectos se habían anunciado ya en BOJA. No obstante, la Dirección General trataría de reducir al máximo los plazos.

A la vista de ello, suspendimos temporalmente la tramitación del expediente y, en Septiembre de 1999, volvimos a interesarnos al respecto. Se nos anunció que la Dirección General de Obras Hidráulicas ya había redactado los proyectos y los había remitido a la Dirección General de Obras Hidráulicas, del Ministerio de Medio Ambiente por lo que nos dirigimos a este organismo para conocer sus próximas actuaciones.

Transcurrido un año (tuvimos, incluso, que dirigirnos directamente al Ministro de Medio Ambiente para poder obtener una respuesta de la citada Dirección General), se nos comunicó que las obras complementarias de la Presa del Víboras habían sido asumidas por la Sociedad Estatal AQUAVIR, cuyo responsable nos indicó que, con fecha 31 de Octubre de 2000, se envió a la Consejera de Obras Públicas y Transportes borrador para la discusión del convenio a suscribir, sin que desde entonces hubieran recibido contestación al respecto a pesar de que habían reiterado su disposición para aclarar cualquier duda o incertidumbre sobre el texto. Se añadía que, aunque estaban en condiciones de adjudicar las obras, ello no se podría hacer hasta que no estuviera suscrito el Convenio con los usuarios, por lo que rogaban que esta Institución instara a las partes que debían rubricarlo a que se negociara a la mayor prontitud.

Transmitimos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes esta petición, e interesamos que nos indicaran las razones que, hasta aquel momento, habían impedido la firma de este Convenio y, en su caso, los condicionamientos que serían necesarios para ello, informando la Consejera que, en Junio de 2001, se había firmado el convenio de colaboración entre la Consejería y la Diputación Provincial de Jaén para la cofinanciación de las obras.

Considerando que esta actuación significaba un avance en los trámites necesarios para poder ejecutar las obras, informamos a AQUAVIR de la firma de este convenio. En su respuesta, nos indicaron que, finalmente, el Convenio se había firmado con la Diputación Provincial de Jaén, ya que la Consejería de Obras Públicas y Transportes había canalizado su colaboración económica a las obras a través de la citada Diputación Provincial. Por tanto, el Convenio Diputación-AQUAVIR, exigido para el comienzo de las obras, se firmó el 19 de Julio de 2001, adjudicándose las obras, con aquella fecha, lo que permitía que se empezara a trabajar en la construcción de la Estación de Tratamiento de Aguas (ETAP) de Martos. AQUAVIR nos había anunciado (en Enero de 2001) que las obras de las conducciones estaban en fase de aprobación por el Ministerio, pero que, dado que su plazo de aprobación era inferior a la de la ETAP, no existirían problemas para que se pusiera en funcionamiento de manera simultánea a la de la ETAP, que tenía un plazo de ejecución superior. Por tanto, después de una larga tramitación de la queja de oficio, podíamos afirmar que el problema del retraso en la ejecución de las obras necesarias para la puesta en uso de la Presa del Víboras y su conexión con la del Quiebrajano para el abastecimiento a diversos núcleos de población de Jaén, incluida la capital, se encontraba en vías de solución.

En la **queja 94/280**, el interesado, en representación de un Grupo de Trabajo, nos exponía que en Junio de 1992, la Confederación Hidrográfica del Sur sacó a exposición pública el Plan Hidrológico, Proyecto de Directrices de su cuenca correspondiente, en el cual, entre otras actuaciones, se pretendían hacer 12 embalses, entre los de regulación y derivación, en el horizonte del año 2002 en el Sistema I de la cuenca (entre el río

Guadarranque en Cádiz y el Guadalmedina en Málaga Capital). Destacaban entre ellos, por su importancia, impacto y afectación a una zona de tremendo valor ecológico, los relativos al río Genal; uno de ellos con una cabida de 250 hm³.

El Grupo de Trabajo entendía que existían otros procedimientos en la actualidad para satisfacer la demanda de agua, sin necesidad de hacer esas grandes presas. Independientemente de la importancia medioambiental del Valle del Río Genal, creían que se habían vulnerado una serie de normas y, concretamente, exponían lo siguiente:

"1. La Confederación Hidrográfica del Sur y el MOPTMA han realizado actuaciones de orden administrativo que presuntamente vulneran la legalidad vigente. Así, sin aprobarse el Plan Hidrológico Nacional, ni los de cuencas correspondientes, han estado realizando actuaciones administrativas y presupuestarias, ignorando el carácter axial que la Ley de Aguas confiere a la planificación Hidrológica a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico.

En este sentido, el BOE de 25 de Noviembre de 1993, pags. 17662 y 17663, recoge sendas resoluciones de la Dirección General de Obras Hidráulicas por las que se anuncia concurso para la contratación de estudios para la redacción de los proyectos de las presas de Hozgarganta, Guadiaro y Genal. Igualmente el acta del Consejo Provincial de Medio Ambiente recoge las actuaciones que se llevan a cabo por la Confederación por parte de uno de sus máximos responsables. Asimismo en dicha reunión se solicitan las bases para la construcción de futuras presas del Genal, cuyos trabajos ya han comenzado antes de la aprobación del Plan Hidrológico.

Como justificación legal de las actuaciones previstas y previas al Plan Hidrológico, se recogen los riegos del Plan Guadarranque, que resulta que no incluyen para nada al Guadiaro ni al Genal. De la misma forma, la memoria del Pliego de Bases para los estudios del Guadiaro y el Genal se amparan en las disposiciones de la Ley de 15 de Julio de 1952 de Aprovechamientos Hidráulicos de ríos en la provincia de Cádiz, en la cual para nada se cita al Genal. Se trata además de una Ley de 1952 y, por lo tanto, muy anterior a la Constitución Española, a la Ley de Aguas y a su reglamento y, sobre todo, a una realidad agrícola sometida a la Política Agraria Común de sustitución de cultivos por reforestación y de técnicas ahorradoras en el consumo de agua. Tras presiones y encierros de los Alcaldes de la zona se anuló la resolución de 25 de Noviembre de 1993, pero solo la relativa al Guadiaro y al Genal, y no así la que se refería al Hozgarganta.

2. La Confederación Hidrográfica del Sur no haya sido aún transferida a la Comunidad Autónoma y se trata de actuaciones no amparadas en la reciente Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, habiéndose ocultado sistemáticamente distinta información".

Tras admitir a trámite la queja, se procedió a interesar el preceptivo informe de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, toda vez que, si bien la Confederación

Hidrográfica del Sur todavía no había sido transferida, era, a nuestro juicio, incuestionable que la Consejería de Obras Públicas y Transportes debía interesarse por este tema, dadas las competencias exclusivas que el art. 13, aptdo. 8, del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Junta de Andalucía, toda vez que le corresponde un gran protagonismo en materia de Ordenación del Territorio, por lo que añadimos, en el escrito de petición de informe, lo siguiente:

"Es conveniente añadir que, según lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, éste es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad y que todo ciudadano tiene la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida, en la ordenación de su territorio.

Andalucía, en virtud de la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio, le atribuye el art. 13.8 de nuestro Estatuto de Autonomía, y dentro del máximo respeto a las competencias atribuidas a las Administraciones públicas estatal y local, ha procedido a regular la Ordenación de su Territorio, estableciendo los objetivos, principios, instrumentos y procedimientos para su ejercicio efectivo.

La actuación que se pretende, cuya idoneidad técnica y conveniencia no nos corresponde discutir, supone una muy importante intervención en nuestra Ordenación Territorial y creemos que no puede hacerse sin que hayan sido oídos los órganos competentes de nuestra Comunidad Autónoma, para que resulten preservadas nuestras competencias y por observar los propios preceptos de la Ley 1/1994, por cuanto ninguna actuación de esta envergadura debe hacerse sin estar en armonía con la protección de nuestra naturaleza y nuestro patrimonio histórico. El art. 2 letra b, de nuestra Ley establece como objetivo específico en esta materia, la distribución geográfica de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.

El contenido del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía debe contemplar, además de los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural. Así el art. 7.2 de esta Ley indica que el Plan tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificará las determinaciones de este que deban ser referentes para dichas políticas.

El Título II de esta Ley 1/1994 establece las bases de coordinación, cooperación y organización en esta materia con las distintas administraciones

públicas. El art. 28 dispone que los Órganos de la Ordenación del Territorio coordinarán las actividades de la Junta de Andalucía en esta materia y propondrán o adoptarán las medidas necesarias para prever y facilitar la concertación con la Administración del Estado y con las Corporaciones Locales.

Por todas estas razones, por tratarse de una Confederación Hidrográfica cuya gestión parece que puede ser asumida por nuestra Comunidad Autónoma en breve plazo y por tratarse de actuaciones que podrían incidir de forma notable en el futuro Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, deseáramos conocer la intervención que esa Consejería haya desarrollado en relación con esta cuestión que ha levantado cierta contestación entre los responsables municipales de la zona afectada. Por ello, interesamos a VE. que nos facilite esta información a la mayor brevedad, así como, si lo estima conveniente nos traslade cuantas consideraciones puedan resultar de interés en torno a esta cuestión y que puedan justificar la postura de nuestra Comunidad Autónoma en cuanto a la oportunidad de la construcción de estas presas".

El anterior escrito hubo de ser reiterado en dos ocasiones y, aún así, tampoco obtuvimos respuesta, por lo que como última actuación en el citado expediente de queja en el año 1994, esta Institución formuló a la citada Autoridad, Recordatorio del deber legal contemplado en el art. 19, aptdo. 1, de nuestra Ley reguladora, que tienen todos los poderes públicos de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones.

Al tratarse de una cuestión de tanta trascendencia para Andalucía, tanto desde la perspectiva de las infraestructuras hidráulicas, como desde la territorial, resulta especialmente rechazable que, finalmente, hubiera que declarar como entorpecedora la actitud del, entonces, Consejero de Obras Públicas y Transportes a la labor de la Institución, habida cuenta de que nunca emitió el informe interesado.

1. 2. 4. Infraestructuras de carreteras.

1. 2. 4. 1. Discrepancia con motivo del trazado previsto de la autopista de peaje entre Málaga y Estepona

La **queja 95/4032** se abrió de oficio al tener conocimiento esta Institución de la controversia que se estaba suscitado con motivo del trazado previsto de la Autopista de Peaje entre Málaga y Estepona, en el proyecto elaborado por el, entonces, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Los Alcaldes de los siete municipios por los que transcurre la Autopista elaboraron, en su día, un manifiesto en el que señalaban que el trazado cuestionado "*condenaba al fracaso el desarrollo económico del interior, destruía el fruto de años de esfuerzos al afectar a núcleos urbanos consolidados e interfería en el planeamiento urbanístico de los municipios*".

Al parecer, el trayecto por el que se había optado era el que discurría más próximo a la costa y que incluía las circunvalaciones de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola y Marbella y atravesaba, entre otras, las grandes urbanizaciones de Calahonda y

Nueva Andalucía, lo que podría originar grandes molestias a los vecinos cuyas viviendas se encontraban en los alrededores de la autopista. Los vecinos afectados solicitaban que la autopista se construyera más al norte, lo que, al parecer, era rechazado por el actual Ministerio de Fomento por razones medioambientales.

También tuvimos conocimiento de que los dos grupos empresariales que optaban por la adjudicación de las obras, se habían comprometido con Ayuntamientos y afectados a negociar modificaciones técnicas para reducir los impactos causados en las zonas residenciales y en los campos de golf. Posteriormente, se recibieron dos quejas relacionadas con esta cuestión que fueron acumuladas a la iniciada de oficio (nos referimos a la **queja 96/1482** y **queja 96/2889**).

Ante tales hechos, esta Institución entendió que la actuación que se pretendía, cuya idoneidad técnica no nos correspondía discutir, suponía una muy importante intervención en nuestra Ordenación Territorial, en una zona de grandes potencialidades económicas, y creímos que no debía hacerse sin que hubieran sido oídos los órganos competentes de nuestra Comunidad Autónoma, para que resultaran preservadas las competencias exclusivas que en materia de Ordenación del territorio otorga el Estatuto a la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con todo ello, interesamos el preceptivo informe a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dada la gran envergadura de la obra que podría incidir de forma notable en el futuro Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, a fin de conocer la intervención de los órganos de la Comunidad Autónoma en torno a esta cuestión y la postura de nuestra Comunidad Autónoma en cuanto a la idoneidad del trazado que se había previsto para esta autopista de peaje.

Una vez que nos llegó la respuesta, así como un estudio que nos remitió la citada Dirección General con sus consideraciones en torno a la polémica sobre el trazado de la autopista, trasladamos el mismo a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento. En cuanto a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al comunicarle el cierre de la queja, le hicimos llegar nuestra opinión en el sentido de que dada la polémica que, en torno al trazado de la autopista, se había ocasionado, debió existir un pronunciamiento sobre el problema por parte del principal responsable de la Ordenación del Territorio de nuestra Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta que dicha vía de comunicación, aunque de carácter estatal, constituirá una de las carreteras de más intensidad de tráfico en Andalucía en una zona de especial interés económico, donde existen grandes asentamientos poblacionales y donde, además, pueden verse afectados intereses paisajísticos y, en general, ecológicos que proteger, sin perjuicio de que, asimismo, pudieran resultar afectadas las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, habida cuenta de la cercanía que, al parecer, tiene el proyecto de vía de comunicación con nuestro litoral.

Todo ello exigía que, al tener la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, conforme a lo establecido en el art. 13, aptdo. 8, de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de Diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Andalucía, quien ostenta la responsabilidad del ejercicio de esta competencia se pronunciara de forma clara sobre si el trazado propuesto es el más idóneo,

en términos de racionalidad técnica, en relación con los distintos intereses en juego para una ordenación racional del territorio Andaluz en ese espacio concreto. Manifestábamos que este pronunciamiento hubiera debido ser trasladado (en el caso de que no se hubiera actuado de este modo) por dicha Dirección General al Ministerio de Fomento de forma inmediata, una vez se dispusiera del Informe elaborado, en vez de esperar a que haya sido esta Institución quien haya efectuado esta diligencia, que nos parece absolutamente necesaria en una cuestión de tanta trascendencia para nuestra Comunidad Autónoma.

Con estas actuaciones, dimos por concluida nuestra intervención y procedimos al archivo del expediente de queja, dictando Sugerencia a la Dirección General para que efectuara cuantas gestiones estuvieran en su mano para que fueran atendidos, en la medida de lo posible, los intereses autonómicos que, en materia de ordenación territorial, pudieran verse afectados por la construcción de esta autopista, ejerciendo, en su caso, las acciones que fueran procedentes para defender el modelo territorial que, dentro de su ámbito competencial, la Comunidad Autónoma estime más idóneo en orden a la defensa de los citados intereses.

1. 2. 4. 2. Demanda de ejecución de la autovía Granada-Motril.

Citamos, en este apartado, la **queja 07/3703**, abierta de oficio al tener conocimiento esta Institución, a través de los medios de comunicación y por haberlo contrastado de forma directa, de los problemas de transportes, principalmente en los fines de semana, que se originaban en la Carretera Nacional 323, tramo Granada-Motril. Estos problemas venían motivados por la insuficiencia de esta carretera para absorber el gran número de vehículos que la utilizan. Evidentemente, este problema era perfectamente conocido por los poderes públicos y sufrido por todos los que usan esta infraestructura de gran importancia económica para el desarrollo de la provincia de Granada. Estos hechos habían provocado una constante reivindicación por parte de los representantes sociales, económicos y políticos de la provincia de que se construyera una autovía que, además de permitir la superación de los problemas de tráfico existentes, supondría la potenciación de las relaciones económicas entre la zona costera y la capital de la provincia, situada en el interior. Ello demandaba no sólo afrontar a la mayor brevedad la construcción de esta infraestructura, sino también un alto grado de colaboración de las Administraciones que han de costear las obras y una gran transparencia en la información que se dé a los agentes sociales públicos y privados acerca de los compromisos que, con este fin, se asumen.

Por estas consideraciones, nos despertaron una gran preocupación ciertas noticias, según las que, al parecer, se podría estar produciendo una vez más un retraso respecto del plazo para la licitación de un tramo de la prevista autovía, concretamente el de Alhendín-Dúrcal.

En vista de tales hechos y como fase previa a la apertura de la queja de oficio, nos dirigimos al Ayuntamiento de Motril (Granada) para que, de acuerdo con los datos que tuviera, nos informara de los distintos plazos en los que estaba prevista la licitación y ejecución de las obras de los tramos de la autovía y los posibles incumplimientos.

A la vista de la información que nos facilitó esta Corporación, enviamos un escrito a la Delegación del Gobierno en Andalucía mostrando nuestra preocupación por esta cuestión e interesando el preceptivo informe. La Delegación del Gobierno nos envió, a su vez, un detallado informe sobre previsiones, tanto en lo que se refiere al tramo de autovía citada, como al tramo de autovía Almería-Málaga. Una vez valorada esta información, enviamos un nuevo escrito al citado órgano de la Administración del Estado en el que le comunicábamos lo siguiente:

*** Autovía Granada-Motril:*

a) Tramo Alhendín-Dúrcal: Se ha incumplido el compromiso de comenzar las obras en 1997, toda vez que hasta el 26 de Enero del presente año 1998, no estaba previsto que se procediera a la apertura de las plicas que se hayan presentado a la convocatoria de licitación. Dado el plazo de ejecución, es más que probable que haya que esperar hasta el año 2001 para que concluya su ejecución. Ello, cumpliendo razonablemente bien las previsiones.

b) Tramo Dúrcal-Vélez de Benaudalla: al menos en lo que se refiere al subtramo Izbor-Vélez de Benaudalla, todavía no se conoce la solución por la que se va a optar en razón de su idoneidad. No parece pues que las obras, contrario al compromiso adquirido -según el Ayuntamiento-, se vayan a iniciar en este ejercicio y, desde luego, en lo que concierne al tramo mencionado, al desconocerse la opción que se va a elegir no se puede hablar fehacientemente de plazos de ejecución.

c) Tramo Dúrcal-Vélez de Benaudalla: como se dice en el informe de VE, se está redactando a nivel de Anteproyecto un Estudio para definir, en forma coordinada con el tramo citado anteriormente, las posibles soluciones con trazados independientes de la calzada existente de la N-323. Si bien es cierto que las opciones que se barajan se pretenden que tengan un alto grado de definición, según se desprende del informe de esa Delegación de Gobierno, hay que concluir que, en modo alguno, puede resultar posible el que pese al compromiso asumido -siempre según el informe del Ayuntamiento aludido- las obras vayan a licitarse en este ejercicio.

** Autovía Málaga-Almería.*

Tramo Nerja-Adra: el compromiso adquirido (siempre según el informe del Ayuntamiento aludido) era el de que se aceleraría al máximo la adjudicación, de manera que su ejecución fuese paralela a la de los primeros tramos de la Granada Motril y, en el peor de los casos, durante 1998.

Pues bien, según lo informado por VE. entendemos que sólo el tramo Nerja-Motril tiene prevista la aprobación de los proyectos de construcción para el primer trimestre de este ejercicio, por lo que es imposible que se comiencen a ejecutar las obras para los otros tramos en este ejercicio, e improbable respecto del tramo concreto Nerja-Motril o de algunos de sus subtramos.

Con independencia de ello, no tenemos fecha aproximada de la finalización de las obras de la autovía Granada-Motril, ni de la de Málaga-Almería. Ello, pese a la demanda de los ciudadanos sobre la necesidad de esta infraestructura, y pese a las declaraciones que los distintos responsables públicos vienen haciendo sobre la necesidad de ejecutar estas obras y dotar de una infraestructura suficiente y adecuada para la conexión de estas ciudades entre sí y en relación con las que se sitúan a lo largo del Mediterráneo. Creemos que la ciudadanía debe conocer los plazos ciertos en lo que se va a dar respuesta a sus demandas, sustituyendo las promesas por la planificación y programación".

En nuestro escrito, terminábamos manifestando que:

"... es verdad que a esta Institución no le corresponde, ni pretende en modo alguno hacerlo, establecer los plazos en los que se han implantar los servicios e infraestructuras, toda vez que se trata de medidas que obedecen a razones de oportunidad y no de legalidad que ha de decidir -como función propia- el ejecutivo, pero también lo es, que sí debemos denunciar sus carencias en la medida en que resultan afectados de una u otra manera distintos derechos constitucionales de los andaluces, e interesar que los compromisos libremente asumidos por los responsables públicos, como una oferta que se realiza a los ciudadanos de gestión y mejora de los servicios administrativos se ejecuten, sino hay impedimento legal o fuerza mayor que lo impida, conforme a la expectativas creadas.

Por todo ello, no podemos sino, en el marco de cooperación que viene prestando en la tramitación de esta queja, pedir el máximo impulso a los distintas fases procedimentales de los expedientes que se encuentran en curso, así como que se realice un seguimiento puntual de los mismos con el fin de demandar del Ministerio de Fomento cuantas actuaciones sean necesarias para que se lleven a cabo, en los plazos previstos en los distintos proyectos y se agilice la tramitación respecto de aquellos tramos de estas autovías sobre los que no se han podido concretar todavía plazos de ejecución, al no estar ni siquiera aprobados los proyectos".

Finalmente, con fecha 21 de Mayo de 2009 tuvimos conocimiento de la apertura al tráfico del tramo de autovía entre Granada y Motril, en la totalidad de su recorrido.

1. 2. 4. 3. Demanda de infraestructuras como instrumento para integrar territorio.

Se iniciaron dos quejas de oficio con motivo de una visita realizada a distintos municipios de la provincia de Almería, en la que sus autoridades respectivas nos trasladaron los principales problemas que afectaban a sus núcleos de población; éstas son la **queja 99/1781** y **queja 99/1782**. La visita comprendió los siguientes municipios:

- Comarca de Tabernas: Lubrín, Lucainena de las Torres, Sorbas, Tahal y Alcudía de Monteagud, Uleila del Campo y Castro de Filabres.

- Comarca de Nacimiento: Gérgal y Olula del Campo.

Los problemas planteados venían referidos a temas tales como ausencia o deficiente estado de las vías de comunicación entre estas poblaciones o su conexión con la autovía, problemas de abastecimiento de agua potable o alcantarillado, ausencia de depuración de aguas residuales, necesidad de redactar y aprobar un planeamiento urbanístico para el municipio, etc.

Una vez que esta Institución fue informada de los distintos problemas antes citados, se abrieron los dos expedientes de queja interesando los preceptivos informes a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería y a la Diputación Provincial de Almería.

Cuando recibimos la información solicitada, se la trasladamos a las respectivas Corporaciones Locales para que formularan las alegaciones y consideraciones que estimaran procedentes y que nos permitiera hacer un seguimiento acerca de la efectiva ejecución de las obras anunciadas para solucionar los problemas de déficit de infraestructuras que padecen estas localidades.

Sólo recibimos respuesta del Ayuntamiento de Lucainena de las Torres que nos planteaba la necesidad de abordar con prontitud el proyecto de abastecimiento de agua potable a la población. En consecuencia, entendimos que el resto de municipios aceptaban lo expuesto por la Delegación, y trasladamos a este organismo la inquietud planteada por el Ayuntamiento de Lucainena agravada por la situación de sequía existente.

En cuanto al problema de Lucainena, la Delegación nos comunicó que las obras para garantizar el abastecimiento de agua potable a la localidad estaba previsto que comenzaran en Julio de 2000. En consecuencia, entendimos que el problema se encontraba, en aquellos momentos, en vías de solución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

1. 2. 4. 4. Demanda de enlace de carreteras para la conexión con la Autovía Huelva-Ayamonte.

La **queja 00/3005** la abrimos de oficio cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la inquietud que había surgido entre las poblaciones y residentes veraniegos de las localidades del litoral y de la Comarca del Andévalo onubense puesto que para poder acceder a la autovía Huelva-Ayamonte (que en aquellos momentos se estaba construyendo por la Administración General del Estado y que se inauguró a finales del año 2001), resultaba necesario la construcción de sus enlaces con los márgenes sur y norte. La competencia para la construcción de estos enlaces se atribuía a la Junta de Andalucía, concretamente a la Consejería de Obras Públicas y Transportes que, según estas informaciones, no habría iniciado ni siquiera los estudios previos de sus proyectos.

La razón que motivaría este retraso sería, según declaraciones que se atribuían en los medios de comunicación al Delegado Provincial de dicha Consejería en Huelva, la de que todas estas carreteras de enlace deben seguir los criterios que se establecerán para

garantizar el desarrollo integral de la Costa occidental, añadiéndose que ya estaría prácticamente ultimado el Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Costa Occidental que determinará el futuro desarrollo urbanístico y de infraestructuras de la zona y será entonces cuando se esté en disposición de diseñar los enlaces. Se añade que, una vez aprobado el citado Plan Subregional, se realizarán los estudios previos necesarios para las obras de construcción de los enlaces necesarios.

Tras interesar informe a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la Consejería nos remitió una detallada y amplia información indicando que, con la inauguración de la Autovía, a la vez la Administración General del Estado abriría nueve enlaces con el viario existente entre Gibraleón y Ayamonte. Además, nos anunciaban diversos proyectos en grado de próxima ejecución, redacción o estudio informativo para la conexión de las localidades y núcleos turísticos y la zona del Andévalo con la futura autovía, antigua N-431. Así las cosas, estimamos que se estaban dando pasos importantes para la consecución de estas infraestructuras, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

1. 2. 5. Los pasos a nivel en Andalucía.

1. 2. 5. 1. Consideraciones generales.

El Informe se inició porque en esta Institución venían siendo causa de preocupación los distintos accidentes originados en algunos de los numerosos pasos a nivel de nuestra Comunidad Autónoma. Asimismo, estas instalaciones son causa de importantes disfuncionalidades en la fluidez del tráfico rodado y, consecuentemente, en los transportes tanto de viajeros como de mercancías, lo que, sin lugar a dudas, genera importantes daños económicos. Ello, sin perjuicio de los trastornos que se causan, que unas veces dan lugar a simples molestias, y otras, suponen auténticos problemas crónicos para quienes se ven afectados de forma individualizada y cotidiana, al tener la necesidad de atravesarlos.

Pero, también la existencia de estos obstáculos o la fluidez del tráfico ferroviario y viario tienen consecuencias importantísimas desde la perspectiva de la Ordenación del Territorio.

En efecto, la permanencia de estos pasos genera una desarticulación en la infraestructura urbanística, cuando se encuentran ubicados en el suelo urbano consolidado, de manera que deteriora, limita y, a veces, impide la plena integración entre las distintas zonas de un mismo barrio, creando una situación de permanente peligrosidad, precisamente por tratarse de espacios de amplia densidad poblacional en los que son utilizadas estas instalaciones varias veces al día. Por lo demás, en la práctica, es muy frecuente que en las zonas urbanas -dados los tiempos de espera- se haga caso omiso a la existencia de las barreras, siendo cruzadas peatonalmente y en vehículos de dos ruedas, a riesgo y ventura del usuario.

En fin, parece que se ha producido un desajuste importante en relación con la perspectiva con la que se contempló la creación de los pasos a nivel como medida de seguridad que ampara el transporte ferroviario, que ofrecía una gran rapidez y seguridad y

cuya utilización eficaz había que fomentar y proteger con los medios técnicos, entonces existentes, limitando, si ello era necesario, la circulación temporalmente por carreteras. Todo ello, en un época en la que el flujo de vehículos a motor era bastante limitado y ofrecía un panorama completamente distinto del que, actualmente, las necesidades del transporte por carretera, la seguridad vial, el urbanismo y la demanda de calidad de vida, exigen. Cambio de perspectiva que hoy puede y debe afrontarse, en cualquier caso, con otros medios técnicos que posibiliten, con menores inconvenientes, la concurrencia de distintas vías de comunicación en un mismo espacio rural o urbano, sin necesidad de establecer pasos a un mismo nivel, como única solución, para resolver los problemas de convergencia entre aquéllas.

Ello lo corrobora la normativa actual, que vamos a comentar a continuación, donde se prohíbe taxativamente a partir de la entrada en vigor de la nueva norma, la instalación de nuevos pasos a nivel, salvo que estos tengan carácter excepcional, su causa esté justificada o su establecimiento sea sólo provisional. Al mismo tiempo, se prevé la eliminación preceptiva, a través de programas plurianuales, de determinados pasos a nivel.

En efecto, con carácter preceptivo se prevé la supresión en todos aquellos que se encuentren situados en líneas en las que se establezcan circulaciones ferroviarias a velocidad igual o superior a 160 Km./h., así como todos aquellos cuyo momento de circulación (AT), definido en el art. 235 del Reglamento de la Ley Ordenación de Transportes Terrestres (en lo sucesivo ROTT), presente un valor igual o superior a 24.000, debiendo ser sustituidos en su caso por cruces a distintos nivel.

También con carácter preceptivo se contempla la obligación de concentrar pasos a nivel cuando la distancia entre ellos sea igual o inferior a 500 m. y la de promover dicha concentración en aquellos en los que la distancia sea igual o inferior a 1.000 m. entre ellos.

En tales supuestos, excepto el último de los citados, la nota común es la necesidad de su supresión «ex lege», se realicen o no nuevas obras. Es decir, que deben desaparecer como consecuencia de que la instalación de que se trate sea encuadrable en el supuesto de hecho contemplado en la norma.

Con independencia de ello, en todo proyecto de duplicación de vía férrea o de modificación de trazado de las actuales, deberá preverse la supresión de los pasos a nivel existentes. Como decíamos al elaborar el Informe Especial,

“el camino por recorrer es largo, bastante más de lo que pudiera creerse por el hecho de que se hayan comenzado a realizar algunas actuaciones. En primer lugar porque la Junta de Andalucía sólo tiene jurisdicción sobre 59 pasos a nivel y el total de pasos existentes, a 30 de Noviembre de 1996, era de 994, por más que la entidad de estos sea muy dispar.

En segundo lugar porque en realidad, con independencia de la jurisdicción, por razón del momento de velocidad superior a 24.000, el total de pasos a eliminar preceptivamente a incluir en un programa anual es de 31 (19 de jurisdicción autonómica, 1 estatal, 1 provincial y 10 municipal). Por tanto, siendo esta una cuestión importante, el gran problema será afrontar la eliminación, en

unos casos y la protección o la simple señalización en los restantes, que son 963 pasos a nivel, la inmensa mayoría de ellos bajo jurisdicción municipal o particular.

Respecto de los 31 pasos a nivel que hay que incluir en el programa anual, su financiación, en principio, de acuerdo con los criterios fijados en el ROTT y la Orden Ministerial citada, en razón del momento de circulación, será la siguiente: de los 19 de jurisdicción de la Comunidad Autónoma, 9 serán afrontados directamente por la Junta de Andalucía, 9 se financiarían al 50 % por ésta y el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (Ministerio de Fomento) y en 1 supuesto afrontaría directamente éste el coste.

En cuanto a los que existen de jurisdicción estatal y provincial, deben de asumir su coste estas Administraciones Territoriales.

Finalmente, en relación con los 10 de jurisdicción municipal en los que el momento de circulación es superior a 24.000, en 4 casos la financiación sería a cargo del municipio, en 5 nos encontraríamos ante un gasto que debe ser compartido al 50 % entre el municipio y el Ministerio de Fomento y, finalmente, en 1 la financiación correspondería en exclusiva a este Ministerio que actuaría a través del Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias."

Por lo que respecta a la determinación de la competencia para eliminar estos pasos, tenemos que resaltar que la cuestión no está exenta de dificultad y, sin lugar a dudas, ello ha podido incidir en que el problema no haya sido abordado con la eficacia deseable. Esto, por cuanto, con independencia de las previsiones constitucionales sobre las competencias de las Comunidades Autónomas contenidas en el art. 148 CE en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (núm. 3), sobre carreteras y ferrocarriles (núm. 5); vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones (núm. 22) (competencias que, de una u otra forma, han sido recogidas en el art. 13 EA, otra cosa sea que hayan sido objeto o no de transferencia), en el art. 149 se atribuyen también al Estado competencias exclusivas, entre otras, en materia de ferrocarriles y transportes terrestres, régimen general de comunicaciones (núm. 21); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, etc. Pero es que, además, sin ese carácter de exclusividad, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos también poseen importantes competencias derivadas de la titularidad de las vías de comunicación según la naturaleza provincial o municipal de las mismas.

Se teje así un complejo tapiz competencial que puede dificultar una programación integrada de actuaciones. Si a ello añadimos que la competencia en la eliminación de los pasos a nivel no deriva únicamente de la titularidad de la instalación ferroviaria, o de la carretera, sino que hay que tener en consideración otros factores (particularmente el momento AT) que, sin perjuicio de aquella titularidad, matiza, en función de la intensidad del tránsito de circulación de vehículos por carreteras y de trenes por el tramo de vía, la competencia en la supresión de los pasos a nivel, se comprenderá la necesidad de integrar voluntades y de llevar a cabo una estrategia global para estas actuaciones.

Todo ello, sin olvidar la dificultad adicional que supone la crónica insuficiencia financiera de los municipios para asumir las competencias que le atribuyen las normas en vigor reguladoras de estas instalaciones. Siendo así que, por lo demás, entre los distintos municipios, ni existe la misma situación en términos de capacidad presupuestaria, ni parece que fuera equitativo el que la existencia de un mayor número de pasos a nivel en determinados municipios frente a la inexistencia de los mismos en muchos de ellos, gravara especialmente a los primeros. Sobre todo, teniendo en cuenta que se trata de una actuación cuya finalidad origina unos beneficios que, en muchos casos, no son en modo alguno residenciables de manera exclusiva en el propio municipio. Evidentemente, la seguridad en el tráfico peatonal y rodado y la mayor rapidez en las comunicaciones por carretera y ferroviarias repercuten en toda la sociedad y su coste debe ser asumido, de manera equilibrada, entre los distintos poderes públicos intervinientes. Demandando tal atención unas altas dosis de coordinación y entendimiento entre estas administraciones.

Por otro lado, sin la eliminación de estas instalaciones, no es posible la modernización de los distintos servicios ferroviarios con la eficacia que las nuevas tecnologías demandan. En efecto, la normativa básica en esta materia establece como requisito inexcusable -tal es el término que utiliza la norma- para que en un tramo de línea férrea puedan establecerse circulaciones ferroviarias a velocidades iguales o superiores a los 200 Km./h., el que se hayan suprimido todos los pasos a nivel existentes en el mismo. La existencia de estas instalaciones constituye un factor de ralentización de las circulaciones ferroviarias en la Comunidad, que si no es grave, es debido sencillamente al deficiente estado del trazado y características de nuestras líneas ferroviarias, que harían improbable el que, no obstante el cumplimiento de esta norma, en muchos tramos de la misma, se alcanzara esa velocidad si excluimos la red de alta velocidad en la que, obviamente, no se plantea esta cuestión.

En relación con la velocidad de circulación de los trenes por nuestras líneas ferroviarias, nos encontramos con que, cuando en éstas se establece una velocidad de circulación igual o superior a 160 Km./h, preceptivamente de acuerdo con la norma reguladora, el coste de las obras de supresión del paso a nivel -que en este caso es obligatorio- es de cuenta de los organismos o entidades a cuyo cargo se encuentre la infraestructura ferroviaria.

Ni que decir tiene que examinados los datos facilitados sobre 997 pasos a nivel, en ninguno de ellos se observa que los trenes circulen, sobre dichos pasos a nivel, a una velocidad igual o superior a 160 Km./h. en la red andaluza, por lo que es evidente que RENFE, con base a este hecho, no posee obligación alguna de eliminación. Ahora bien, en el caso de que decidiera, y lo permitiera la infraestructura ferroviaria, aumentar esa velocidad hasta llegar a los 160 o más Km./h., inmediatamente tendría que, preceptivamente, asumir el coste de eliminación de los pasos a nivel.

También hay que reseñar que, con independencia de su supresión en los supuestos preceptivos, en la inmensa mayoría de los pasos a nivel será necesario que su eliminación se asuma voluntariamente y, en este caso, la norma prevé que deberá afrontar el coste el Organismo que promueva tal decisión. Ello nos lleva a creer que es más que recomendable, el que se incluya un programa global de supresión más allá de los casos estrictamente preceptivos, que se ha de confeccionar con unos criterios de prioridad en

razón de peligrosidad, intensidad de tráfico, etc. y en el que, en todo caso, habrá que tener en cuenta la insuficiencia financiera de los municipios a la que hemos aludido que, conscientes de que quien promueva la obra ha de financiarla, no serán muy proclives, salvo casos de especial necesidad, a impulsar este tipo de actuaciones.

Sin perjuicio de todo ello, no queremos dejar de hacer mención en estas consideraciones generales a las obligaciones que, sobre el mantenimiento de las instalaciones existentes (sea preceptiva o no su eliminación), han de ser tenidas en cuenta, en todo caso, en tanto no se verifique su supresión. Nos referimos a las normas de seguridad aplicables a los pasos a nivel ya sean en vía general, en estaciones o ya se refieran a las señales luminosas o de balizamiento. Se trata de una serie de normas que establecen distintos tipos de protección, según la clasificación de pasos a nivel contenida en la Orden reguladora y que afectan a la señalización en las vías férreas, en la carretera o camino.

Estas cuestiones nos parecen de una importancia especialísima, sobre todo en relación con la siniestralidad que se produce en estos lugares en los que, en no pocas ocasiones, una deficiente señalización en la vía de ferrocarril o en la carretera pueden constituir el origen de los accidentes. También sobre esta cuestión, la Orden que comentamos contiene previsiones, si bien *"de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias"*, para que los distintos órganos competentes procedan a la instalación de la señalización correspondiente. La competencia, en estos casos, se establece, tanto respecto de la instalación como de la conservación, con un criterio, en principio claro, delimitador de responsabilidades: respecto de las señales fijas en la línea férrea será a cargo de la empresa explotadora de la infraestructura ferroviaria, y respecto de las señales fijas en carreteras o caminos se tendrá que hacer cargo el titular de estas infraestructuras.

En todo caso, y en tanto no se proceda a actuar conforme a las previsiones de la norma sobre instalación de tales señales, la normativa establece que los distintos responsables, de acuerdo con lo comentado en el apartado anterior, deberán conservar en buen uso los elementos de protección y señalización de que estén dotados los pasos a nivel en la actualidad.

La lectura de todas estas normas nos hace concluir que, desde luego, la observancia de las mismas posibilitará, sin lugar a dudas, un gran avance en orden a garantizar la seguridad y eficacia de las vías de comunicación en nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, será necesario no sólo un esfuerzo económico por razón de sus obligaciones legales por parte de RENFE y de la Junta de Andalucía y, en su caso, de las Diputaciones Provinciales, sino también por vía de colaboración, en términos de solidaridad, para cubrir la insuficiencia financiera de los municipios, y por vía de fomento, cuando no de ejecución directa, en lo que se refiere a los pasos a nivel de titularidad particular.

En fin, el reto que supone el cumplimiento de la norma, pone a prueba la capacidad de actuar de las distintas Administraciones Públicas, de acuerdo con determinados principios constitucionales como el de Coordinación (art. 103.1 CE), o en el de solidaridad interterritorial (art. 2 y 138.1 CE), pero también el de eficacia (art. 103.1 CE) que demandan el que se aborde el problema, no sólo desde la adhesión a los contenidos normativos del Decreto y la Orden citada, sino desde una programación debidamente

concretada en cuanto a su financiación y plazo para la ejecución de esas previsiones legales. Si ello puede ser una realidad a medio plazo en Andalucía, se habrán alcanzado los objetivos de este Informe.

1. 2. 5. 2. Valoraciones y Resoluciones.

Desde la perspectiva del significado que la permanencia, al tiempo de redactar el Informe Especial, de más de 900 pasos a nivel existentes en nuestra Comunidad Autónoma tenía en la ordenación del territorio y el urbanismo se realizaron las siguientes valoraciones. Debe tenerse en cuenta que los datos que a continuación se exponen hacen referencia a la situación existente a la fecha de redacción del Informe Especial, concretamente en Enero de 1997:

“ Las Administraciones públicas estaban incumpliendo la obligación que, de acuerdo con el art. 235 ROTT, tienen de elaborar un programa plurianual para la supresión y transformación de los pasos a nivel que se encuentran bajo su jurisdicción, cuando el momento de circulación (AT) es superior a 24.000.*

Ningún Ayuntamiento de los que están obligados nos ha respondido en sentido claramente afirmativo. La única Diputación Provincial que posee una instalación en la que se dan esas características, la de Sevilla, no tiene programa de eliminación de la misma.

En cuanto a la Junta de Andalucía, ni posee el programa plurianual, ni tiene previsto abordar la supresión de las instalaciones en las que se produce ese momento de circulación, por más que haya manifestado su voluntad de hacerlo. De hecho, sobre un total de 19 pasos a nivel que son de su jurisdicción y en los que el momento de circulación (AT) es superior a 24.000, nos encontramos con que en 9 supuestos debería asumir directamente la financiación, en otros nueve la financiación sería mixta (Junta de Andalucía-Ministerio de Fomento) al superarse tanto el valor 24, respecto al número de trenes, como el 1.000 en relación con los vehículos.

Finalmente, existe un paso, el de la carretera Antequera a Campillos, en el que no obstante ser de jurisdicción de la Junta de Andalucía su financiación de supresión correspondería íntegramente al Ministerio de Fomento (Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviaria), al ser el factor T superior a 24 y el A inferior a 1.000.

Pues bien, de acuerdo con las conversaciones mantenidas con los responsables de la Dirección General de Transportes de la Junta de Andalucía, a corto plazo, sólo tenían previsto abordar la supresión de estos pasos a nivel en dos supuestos: los situados en la carretera Illora-Pinos Puente y en la carretera de La Rábida (San Juan del Puerto, Huelva). Respecto de este último no existe consignación presupuestaria, desconociéndose la fecha probable de inicio de las obras, por más que se nos informase que existe una decidida voluntad de afrontar su supresión.

Los demás supuestos en los que se ha anunciado la eliminación de pasos a nivel se trata de actuaciones aisladas, no integradas en un programa plurianual y en los que el momento de circulación no es superior a 24.000.

** Si se quieren establecer unas líneas ferroviarias en Andalucía que permitan el desarrollo de grandes velocidades de los trenes que transiten por las mismas -con independencia de la red existente de alta velocidad- es condición ineludible que se eliminen todos los pasos a nivel, toda vez que el ROTT prohíbe la circulación a más de 200 Km/h en toda línea ferroviaria en la que exista un solo paso a nivel.*

Por otro lado, existe el problema de que, basta con que un tren circule a 160 Km/h o más sobre un paso a nivel, para que la competencia de su supresión o para adoptar medidas de protección sea de RENFE, por lo que los esfuerzos que realice esta entidad en alcanzar mayor velocidad en las líneas andaluzas, traerían consigo que tuviera que asumir el coste de supresión de los pasos. No sabemos la incidencia concreta que ello tiene en la no eliminación de muchos de los pasos a nivel existentes en la Comunidad, lo que sí sabemos es que ningún tren circula a ésa o superior velocidad en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que, por razón de la misma, RENFE no tiene ninguna obligación de supresión de estas instalaciones. Parece, no obstante, que hay varios tramos de línea férrea en nuestra Comunidad en los que se podría alcanzar esa velocidad si no fuera por la existencia de estas instalaciones.

** La normativa que comentamos, contiene no pocas imprecisiones. Así, el apartado 3 del art. 235 del ROTT, prevé la eliminación de los pasos a nivel como preceptiva, cuando se encuentren situados en línea en que se establezcan circulaciones ferroviarias iguales o superiores a 160 km/h. y sin embargo el apartado 5 del mismo precepto establece la competencia para su eliminación con cargo a los organismos o entidades que tengan a su cargo la infraestructura ferroviaria "cuando sobre el paso a nivel se establezcan circulaciones ferroviarias a velocidad igual o superior a 160 km/h.". Es decir, en una parte del precepto se prevé esa circunstancia respecto de cualquier punto de la infraestructura ferroviaria y en otra parte se refiere concretamente al tramo que discurra en los pasos a nivel.*

La Gerencia de Pasos a Nivel considera que debe entenderse esa velocidad referida al paso a nivel, por lo que basta con que el tren circule a 160 Km/h. al atravesar una de estas instalaciones para que sea competencia de RENFE su supresión o la adopción de las medidas de protección previstas en la Orden Ministerial. En las líneas en las que existen varios pasos a nivel relativamente seguidos se ha optado por disminuir la velocidad en la línea y evitar así los continuos cambios de velocidad para no sobrepasar aquélla.

** Dado que el trabajo realizado, con base en la información facilitada por la Gerencia de Pasos a Nivel, por la Fundación de Ferrocarriles Españoles y la Junta de Andalucía, supone un importante inventario de los pasos a nivel existentes en la Comunidad Autónoma, lo que constituye un primer e*

imprescindible paso para acometer una programación de eliminación y adaptación de estas instalaciones, sería conveniente que se definiera qué administración o entidad ha de asumir, concretamente, el coste de la eliminación, pues en las fichas elaboradas con motivo de éste, sólo se establecen porcentajes de financiación referidos a los "supuestos de ferrocarril o carretera"; con lo que al no indicarse el titular concreto de la carretera, parece que lo único que se quiere determinar es el porcentaje de aportación con cargo a infraestructuras, estableciendo en un momento posterior y, caso por caso, quien asumiría la parte correspondiente del concepto "carretera". Creemos que esta cuestión debe quedar concretada, aunque la supresión sea a largo plazo, a la mayor brevedad posible. Sin perjuicio de los convenios que puedan ser firmados en orden a esa financiación.

** Además de los supuestos en los que se prevé la supresión de pasos a nivel en los que el momento de velocidad es superior a 24.000, es preciso que, además, "en la programación global de eliminación de pasos a nivel se contemple, también, la supresión de aquellos que, por su visibilidad, importancia del tránsito automovilístico y peatonal, su localización en zonas urbanas, la importancia de las disfuncionalidades que pueda crear en el tráfico circulatorio, etc., incluyéndose un orden de prioridades de supresión, tanto respecto de los que es preceptiva su eliminación, como de los supuestos a los que hemos aludido"*

** No existen en la norma unas reglas que permitan, en términos de equidad y, desde luego, de operatividad, eliminar los pasos a nivel existentes en nuestra Comunidad.*

Este juicio lo hacemos por cuanto sobre un total de 994 pasos a nivel, según datos a fecha de 30 de Noviembre de 1996, los supuestos en los que es preceptiva su eliminación, debiendo incluirse ésta en programas anuales, son, por razón del momento de circulación (AT) superior a 24.000, 31 pasos a nivel; por superar el tren sobre el paso a nivel más de 160 Km/h., ninguno. Quedan, pues, 963 pasos a nivel respecto de los que, en principio, la norma el único criterio de financiación que establece es que el coste de las obras de supresión o de protección -donde no se dan aquellas circunstancias- correrá a cargo del organismo que las promueva. Evidentemente, la asunción del coste por quien sea promotor, no es la mejor forma de fomentar este tipo de iniciativas; por lo demás, en el caso de los pequeños y medianos municipios, es sencillamente imposible.

En definitiva, salvo que sea indispensable para el cumplimiento de fines específicos de una administración territorial, no se van a promover obras de esta naturaleza, teniendo en cuenta que, por lo demás, es frecuente que los beneficios que para el tráfico rodado tiene la supresión del paso a nivel, no repercutan necesariamente en un beneficio especial para los vecinos de ese término municipal, sino que, en no pocas ocasiones, con la supresión de estas instalaciones se atienden intereses supramunicipales, sin perjuicio de que, al mismo tiempo, se satisfagan las pretensiones de los ciudadanos residentes en el

término municipal donde aquellas estén ubicadas. Por tanto creemos que es preciso que se establezcan otros criterios de financiación más equitativos para la eliminación de los pasos a nivel.

** La realización de estos convenios es imprescindible si se quiere abordar la eliminación de la inmensa mayoría de los pasos a nivel que, tal y como hemos indicado, están bajo jurisdicción de los Ayuntamientos y particulares.*

Según nos informaron en la Gerencia de Pasos a Nivel, la Junta de Andalucía -con independencia de alguna actuación excepcional- sólo asume la financiación de los pasos a nivel que están bajo su jurisdicción. RENFE, que sólo tiene tres pasos a nivel bajo su jurisdicción -ninguno en Andalucía- nos informó que no puede asumir -a través del Ministerio de Fomento- los costes de supresión de los pasos a nivel que se encuentran bajo las citadas jurisdicciones. Ello, pese a que, en la práctica, haya abordado, o esté asumiendo, la supresión de algunos pasos a nivel cuya competencia y jurisdicción correspondería a la Junta de Andalucía.

Así las cosas, la pregunta es sencilla, dada la insuficiencia financiera crónica de los municipios y la inexistencia de una obligación, con límite temporal definitivo, de supresión por parte de estos, salvo que promuevan las obras: ¿Quien va a acometer las obras de eliminación de estas instalaciones?. Habida cuenta de que con ello se pretende modernizar y hacer más eficaces y seguras tanto las líneas ferroviarias como las carreteras y caminos, y que en ello hay claros intereses supramunicipales, sin perjuicio de los efectos beneficiosos que puedan tener para cada entidad local, creemos que se impone, de acuerdo con un programa de prioridades, establecer un convenio entre la Administración del Estado y la Junta de Andalucía para determinar, caso por caso, en qué supuestos o respecto de qué municipios, la financiación se llevaría a cabo por cada uno de estos, o bien que se llegue a una financiación compartida entre ambas Administraciones Territoriales, o se adopte cualquier otro criterio equilibrado que permita asumir el problema. No encontramos otra vía para abordar en su profundidad y rigor el problema. Ello, sin perjuicio de las obligaciones que, en el marco del convenio, pudieran asumir los Ayuntamientos en materia de cesión de suelo y en aquellos supuestos en los que se considere que estos pueden o deben asumir esa financiación.

** Respecto de los pasos a nivel existentes en zonas urbanas, creemos que es del máximo interés el que en el planeamiento urbanístico se prevea, sobre todo en el momento de su revisión o de la adopción por primera vez de una figura de planeamiento general, la adaptación de las instalaciones existentes al cumplimiento de esta norma. Dado el altísimo coste que en las zonas urbanas puede crear la eliminación de estos pasos, parece imprescindible el que se facilite, tanto por RENFE (Ministerio de Fomento) como por la Junta de Andalucía, como por el Ayuntamiento, la celebración de convenios de colaboración, en orden a la financiación de las obras y las compensaciones a que haya lugar con cargo al suelo que, en su caso, se liberalice.*

En coherencia con esas valoraciones se contemplaban una serie de resoluciones destinadas a la puesta en marcha de medidas que facilitaron la supresión de estas instalaciones, la modernización de nuestra red de ferrocarriles, la reutilización de los suelos disponibles, etc. Todo ello, en un nuevo marco de coordinación de las distintas competencias de las Administraciones Territoriales.

1. 2. 5. 3. Informe de Seguimiento.

Cinco años después, la Institución decidió realizar un Informe de Seguimiento que se presentó al Parlamento Andaluz en el año 2001. Las conclusiones a las que pudimos llegar, después de volver a analizar la situación fueron las siguientes:

“1. Desde un punto de vista numérico, nos quedan por suprimir:

a) Con carácter obligatorio, 103 pasos a nivel.

b) Con carácter voluntario, ya sea como consecuencia de una iniciativa singular, o destinada a la ejecución de obras de remodelación u ordenación de infraestructuras que conlleven su supresión, 717 pasos a nivel.

2. Las Administraciones responsables, a fecha de hoy, no tienen elaborados sus respectivos programas plurianuales de eliminación de estas instalaciones.

3. Es cierto que se han suprimido más de 100 pasos a nivel y que existe previsión de eliminar otros 200, aproximadamente, pero también lo es que muchos se han eliminado al suprimirse algunos tramos o líneas de ferrocarril, y que, en cualquier caso, no existe una actuación programada y calendarizada para asumir el reto, siquiera parcial, de disminuir sensiblemente la existencia de estas instalaciones.

4. Tal y como indicábamos en nuestro informe, seguimos creyendo imprescindible que se establezca, siquiera sea para los pasos de obligada supresión, un plazo límite de eliminación, como única forma de asumir un compromiso temporal y de hablar en puridad de incumplimiento, si se supera el mismo. De lo contrario, más que de obligación, aunque la supresión sea preceptiva, hay que hablar de voluntarismo.

5. Hay una cuestión que tratamos en el Informe Especial y en la que no hemos insistido en este informe de seguimiento, al tener un objetivo muy concreto, pero que no queremos, ni mucho menos, pasar por alto. Es la relativa a que se realice una programación seria de mantenimiento de señalizaciones e instalaciones, en tanto y cuanto no se verifique la supresión. La normativa sobre esta cuestión es muy detallada y sin embargo sabemos que, sobre todo en lo que se refiere a la jurisdicción de carreteras, el estado de abandono de la señalización es muy grave, encontrándose ésta en una situación muy deficiente. Probablemente, en torno al 70 % de las señalizaciones existentes se encuentra deteriorada.

En definitiva, se echa en falta una decidida voluntad, en ausencia de una obligación calendarizada «ex lege», de afrontar con rigor el problema de eficacia en los transportes de mercancías y de viajeros que suponen estas instalaciones, convertidas en una rémora para el transporte en nuestro territorio y también, es preciso no olvidarlo, un grave riesgo que ha dado lugar a nuevos accidentes en estos últimos cuatro años.”

Nuestras propuestas de intervención, a la vista de tales conclusiones, se centraron en las siguientes:

1. El establecimiento de un nuevo momento de circulación A x T exige, como condición previa, urgente e inaplazable, una actualización del momento A x T en todos, y cada uno, de los pasos a nivel de la Comunidad Autónoma. Para ello, tal vez se debiera hacer un convenio de cooperación entre las dos Administraciones Territoriales Estatal y Autonómica que, si bien no son las que poseen más carreteras bajo su jurisdicción afectadas por pasos a nivel, sí son las que poseen mayores medios para establecer los necesarios mecanismos de control para la evaluación del momento A x T.
2. Como quiera que la normativa no establece plazo alguno para la eliminación de los pasos a nivel, sino que se limita a prever que se lleve a cabo en la medida en que resulte posible, en función de las disponibilidades presupuestarias, resulta imprescindible que las Administraciones con jurisdicción en las carreteras y RENFE o el Organismo Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, aprueben, en aplicación del principio de coordinación, planes de actuación, en los que, en un proceso de autolimitación del poder, o potestad de planificación, predeterminen plazos en los cuales se asuman, si no todas, sí al menos aquellas supresiones de pasos a nivel que, por su momento, A x T, o por su especial peligrosidad, se declaren como urgentes o singularmente prioritarias.
3. Sería conveniente que se creara, desde la Comunidad Autónoma y en colaboración con el organismo competente del Ministerio de Fomento, una Comisión de Seguimiento de los planes de actuaciones que permita evaluar el grado de eficacia, cumplimiento de objetivos y de la programación que, en su caso, se efectúe.
4. Con el fin de facilitar los convenios y su aprobación para realizar estas actuaciones coordinadamente, sería conveniente establecer, con carácter general, un convenio tipo con esta finalidad.
5. Dada la insuficiencia financiera de los municipios para asumir la eliminación preceptiva de los pasos situados en las intersecciones con carreteras de jurisdicción municipal, parece aconsejable que se establezcan los criterios y prioridades para financiar, total o parcialmente, en estos supuestos la supresión de los pasos a nivel.

1. 2. 6. Estaciones de Autobuses en Andalucía

En 1999 iniciamos un Informe sobre las Estaciones de Autobuses en Andalucía. Únicamente algunos de los aspectos tratados en este Informe, tienen una incidencia desde

la perspectiva de la ordenación del territorio. Tales aspectos, referidos a la fecha de elaboración del Informe, pasamos a incluirlos a continuación:

* Después de la realización de este Informe, resulta patente la conveniencia de que, -previo estudio y valoración de datos sobre desarrollo y movimiento de población, infraestructuras de comunicación, demanda del servicio de transporte público, localización de las poblaciones y de sus centros productivos, sanitarios y educativos, etc.- se confeccione un mapa de la Comunidad Autónoma, localizando los lugares donde deben situarse estaciones de autobuses, apeaderos e intercambiadores.

* El órgano competente debe aprobar la programación de la construcción de estas instalaciones y determinar la responsabilidad de su financiación que puede corresponder a la propia Comunidad Autónoma, Ayuntamientos, Empresas Concesionarias, etc. Con objeto de favorecer la corresponsabilidad en la construcción y mantenimiento de estas instalaciones, resultan deseables, cuando ello sea posible, fórmulas mixtas de financiación.

* En los casos en que los Ayuntamientos cedan el suelo sobre el que se vaya a construir una estación, apeadero o intercambiador, la Comunidad Autónoma deberá exigir su idoneidad. Esto determinará una mejor localización de las instalaciones, un menor coste constructivo y evitará los problemas que, en orden a favorecer la supresión real y efectiva de barreras arquitectónicas, se puedan plantear. Igualmente, en cuanto a la ubicación, habrá de tenerse en cuenta la estructura de la localidad, sus condicionamientos urbanísticos, la entidad y distribución de la población y los accesos a las vías de comunicación. No debe aceptarse cualquier suelo por el hecho de que, en principio, reúna unas «condiciones mínimas» por el uso al que va a ser destinado.

* El estudio denominado "*Plan de Estaciones de Transportes de Viajeros por Carretera de Andalucía*" (elaborado en su día por la Dirección General de Transportes de la Junta de Andalucía) recogía una previsión de las necesidades de refugios, paradas o marquesinas de Andalucía, del que se deriva que, en la actualidad, sería necesario construir unas mil trescientas marquesinas. A nuestro entender, ello debe ser acompañado de un estudio sobre su localización en las distintas poblaciones, de forma que se cuente con inventario actualizado de las necesidades existentes lo que permitirá, en definitiva, cuantificar las inversiones correspondientes y programar su ejecución. En igualdad de condiciones, se podría realizar una contratación anual, publicada en el BOJA, para que los distintos Ayuntamientos interesados pudieran solicitar la construcción de apeaderos o intercambiadores en las condiciones que reglamentariamente se fijen.

* De acuerdo con la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía y normativa en vigor con anterioridad, los establecimientos de uso público deben resultar accesibles. Ello determina la obligación de que se proceda a la eliminación de cuantas barreras arquitectónicas existan en las estaciones de autobuses, para lo que se debe realizar un inventario de las barreras que aún existan y elaborar un plan de actuaciones para proceder a su gradual eliminación. En todo caso, en los pliegos de prescripciones técnicas confeccionados para la adjudicación de las obras se deben detallar estas exigencias, pues hemos observado que hay algún requisito, como el de la

señalización especial del pavimento de los andenes para invidentes, que prácticamente ninguna estación lo cumple.

Por otro lado, es de lamentar que, por falta de una adecuada coordinación con los responsables municipales, hayamos podido constatar algunos casos de estaciones de autobuses que prácticamente no presentan barreras y, sin embargo, no resultan plenamente accesibles porque los elementos de urbanización exteriores, aceras, vados, sonorización de semáforos, etc. no se encuentran igualmente adaptados.

* En el caso de construcción de nuevas instalaciones y, de ser ello posible, para mejorar el acceso a las ya existentes, se deberían propiciar en las cercanías aparcamientos en superficie o subterráneos, lo que indudablemente repercutiría en una mayor comodidad de los usuarios. También nos parece conveniente que la ubicación de la estación se encuentre lo mejor indicada posible en las calles de cada municipio. Hemos detectado, en alguna población, una notoria dificultad para su localización.

* Con independencia de cuanto hemos dicho sobre conservación y mantenimiento de las estaciones de autobuses, hay que resaltar que en Andalucía hay una serie de estaciones excelentes, como son las de Huelva, Ayamonte, Granada, Córdoba, Sevilla Plaza de Armas, etc., junto a otras que no reúnen, a nuestro juicio, los requisitos mínimos para garantizar una calidad y eficacia deseables en el servicio que prestan, tales como las de Jerez de la Frontera, Arcos de la Frontera, Chipiona, Cádiz, Algeciras, o necesitan obras de reforma y adecentamiento de gran entidad como pueden ser entre otras, las del Prado de San Sebastián en Sevilla o la de Jaén Capital.

En fin, incluso en alguna de las que hemos citado, entre las mejores no faltan problemas, tal es el caso de la estación de Sevilla, Plaza de Armas, que aunque cuenta con una rampa lateral, presenta un acceso principal de escaleras de huella escasa y muy empinadas, lo que ha ocasionado diversos accidentes. Pensamos que se deberían haber tenido más en cuenta las necesidades y seguridad de los usuarios que las cuestiones de diseño. De la misma forma, se debería haber dotado de un pavimento antideslizante, por cuanto el existente, resulta peligroso en días de lluvia.

Por último, también hay una serie de estaciones que no terminan de estar a punto, y que podrían mejorar ostensiblemente con obras de mejora y adecentamiento. Por ello, parece aconsejable -como valoración- el que se revise el estado actual de todas las estaciones y se efectúe un estudio de necesidades de rehabilitación, diseño y, en definitiva, puesta al día de las que están en funcionamiento.

En coherencia con estas valoraciones se incluían una serie de resoluciones en las que se proponían Sugerencias y Recomendaciones destinadas a resolver la problemática detectada. Éstas pueden consultarse en nuestra página web (www.defensor-and.es).

1. 2. 7. Los procesos urbanizadores ilegales en Andalucía.

1. 2. 7. 1. Consideraciones generales.

Los motivos de haber decidido abordar un Informe Especial en torno a los procesos urbanizadores ilegales en Andalucía no fueron otros que los graves problemas que para los intereses particulares de los afectados y, desde luego, para los intereses generales, se han planteado como consecuencia de la proliferación de edificaciones en un suelo, tan necesitado de protección, como es el no urbanizable. En el momento actual, no podemos olvidar que las agresiones contra este espacio continúan en distintos puntos del territorio andaluz. Cuando realizamos este Informe Especial (Julio del año 2000) existían en Andalucía más de 1.000 urbanizaciones ilegales, en las que residían aproximadamente 400.000 personas. Por ello, el problema representaba, y reviste hoy, una dimensión territorial supramunicipal que hace que dediquemos un amplio espacio a esta cuestión dentro de los problemas generales que afectan a nuestro territorio.

Por lo demás, hemos decidido tratar esta cuestión dentro del apartado general de Ordenación del Territorio por cuanto estamos convencidos de que la solución del problema de primer orden que significa la presencia y magnitud de estas “urbanizaciones” es un problema cuya solución, salvo determinados supuestos, desborda las competencias correspondientes a la potestad de disciplina urbanística y exige una respuesta territorial en clave autonómica y local a fin de determinar, con mayor claridad y precisión, el marco de intervención y tratamiento de esta problemática social y urbanística, enquistada en nuestro territorio desde hace tantos años.

Desde luego, los más directamente afectados por los efectos perniciosos de tal proceso, tanto en el supuesto de las parcelaciones ilegales como en el de las urbanizaciones no ejecutadas conforme al plan aprobado, son los propios adquirentes de las parcelas y de las edificaciones irregularmente construidas o que no poseen los servicios obligatorios necesarios. Ello pese a que, en la mayoría de las ocasiones, hayan sido estos participantes directos, o coadyuvantes, en la generación de ese proceso.

Dada la entidad del problema, el origen de la escasa repercusión de este fenómeno tal vez haya que buscarlo en que los poderes públicos y, en no pocas ocasiones, los propios afectados, ante tantas responsabilidades compartidas, aunque no asumidas, han preferido, en muchos casos, el silencio a la denuncia, la búsqueda de soluciones parciales, puntuales, en vez afrontar el problema en su globalidad, como demanda la función eminentemente pública, que es y en lo que consiste, en última instancia, cualquiera que sea el promotor, la planificación urbanística.

Esa naturaleza eminentemente pública de la potestad de planificación obedece, como sabemos, a los intereses supraindividuales que se deben atender con su ejercicio, como ya reconocía la propia Ley de 2 de Mayo de 1956, y han venido haciéndolo los sucesivos textos normativos sobre régimen del suelo y de la ordenación urbana hasta la actualidad.

De hecho, los Planes Parciales de iniciativa particular (figura a la que debían de haberse acogido la inmensa mayoría de las urbanizaciones que surgieron «ex novo» a partir de la iniciativa privada) venían ya previstos, en cuanto a su regulación, entre otros, en los arts. 104, apdos. 1 y 2, 105 y 106 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de aplicación entonces a nuestra Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el artículo único de la Ley 1/1997, de 18 de Junio, por la que el Parlamento de Andalucía adoptó, con carácter urgente y transitorio, disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

Pero es que, además, a partir de la Constitución de 1978, la planificación urbanística adquiere una relevancia especialísima en el marco de un Estado social, como instrumento de garantía de distintos derechos constitucionales, debiendo propiciar su reconocimiento efectivo y su eficaz protección.

Así las cosas, una Institución como la del Defensor del Pueblo Andaluz, cuya competencia se extiende a la defensa de todos los derechos contenidos en el Título I de la Constitución (es tarea ardua encontrar algún ámbito de la actuación administrativa que no resulte afectado por alguno de estos derechos), a cuyos efectos puede supervisar a la Administración, no podía ser ajena a la cuestión que ahora nos ocupa.

Y es que, desde el comienzo de la andadura de esta Oficina en los años ochenta, se vienen recibiendo quejas sobre los múltiples problemas que los residentes en estos espacios padecen; otras veces, hemos actuado de oficio cuando hemos visto que el problema revestía tal entidad y sus efectos tal peligro, que aconsejaban que interviniéramos «motu proprio».

Pues bien, como punto de partida, y antes de comentar algunas de las posibles vulneraciones de derechos constitucionales que ha originado este fenómeno, queremos aclarar que el término que utilizamos en nuestro Informe Especial, urbanizaciones ilegales, no posee un significado unívoco, habiéndolo utilizado nosotros en el sentido más amplio. Es decir, incluyendo dentro del mismo las parcelaciones ilegales; las urbanizaciones que surgen, en el medio rural, al margen de cualquier decisión pública; pero también aquéllas en las se ha incurrido en incumplimiento de los planes parciales aprobados, por una ejecución no conforme con los mismos o la misma inexecución de sus previsiones, llegando, a veces, a un resultado similar al de las primeras.

Tales hechos han dado lugar a una situación de ilegalidad y de desamparo, uno de cuyos efectos, en mayor o menor medida, es el de una insuficiencia de prestaciones públicas que coloca a los residentes en estos núcleos urbanos en una clara posición de desigualdad respecto del resto de los vecinos a la hora de acceder a los servicios públicos, incluidos los que, en principio, deben estar garantizados para todos los ciudadanos con arreglo a la legislación de régimen local.

Por ello, no ha sido extraña la invocación, con base en el art. 14 CE, del principio de igualdad como referente normativo para exigir un trato no discriminatorio en el derecho a recibir la prestación de servicios públicos como los de abastecimiento de agua potable a domicilio, alcantarillado, recogida de basuras, etc., y otros que, aunque no tienen la

condición de mínimos obligatorios, son de vital necesidad, como el suministro eléctrico, telefonía, etc.

Frente a tal alegación, los Ayuntamientos recuerdan, no sin razón, que el principio de igualdad en el modo de actuar de la Administración y el correlativo derecho a la igualdad de los ciudadanos que la Constitución protege, además de exigir una cierta similitud de situaciones en unos casos, o identidad en otros, se configura como una igualdad ante la Ley. De acuerdo con este criterio, el supuesto de los residentes en urbanizaciones ilegales no es comparable, en términos de igualdad, con el de los ciudadanos que, por haber cumplido con todos los requisitos, fundamentalmente cargas urbanísticas, poseen un auténtico derecho subjetivo a tales prestaciones.

El esquema así planteado es impecable en nuestro sistema jurídico tradicional: quien quiera derechos, que asuma sus obligaciones. De hecho, existe la obligación de ampliar las redes de distribución de suministros, como el eléctrico o el abastecimiento de agua, al ritmo y al compás del desarrollo urbano, en la forma en que ha sido planificado por el poder público: dicho de otra forma, la ejecución del planeamiento determina esa exigencia y configura aquél derecho.

En la práctica, el problema es, a nuestro juicio, mucho más complejo: existen miles de unidades familiares que, partiendo de una situación de ilegalidad fáctica como la que están viviendo, desean acceder a unos servicios, a unas prestaciones. En realidad, sus expectativas se concretan en poder desarrollar en sus domicilios una vida digna, sin condicionamiento alguno, como derecho inalienable de todo ser humano. Ello, con independencia de que muchas de estas viviendas se utilizan como segunda residencia y han sido construidas con unos niveles de calidad en la edificación aceptables, lo que no excluye el que deban reunir todos los requisitos que exige la normativa técnica de urbanismo y vivienda.

El problema se hace más evidente cuando entre urbanizaciones ilegales, que no han sido objeto de regularización, dentro de una misma provincia, incluso dentro de un mismo municipio, a veces no muy distantes entre sí, se garantizan distintos niveles de servicios públicos, sin que quede justificado ese trato discriminatorio. En tales casos, por lo demás frecuentes, es difícil garantizar un principio básico de todo Estado de Derecho: el de seguridad jurídica (art. 9, aptdo. 3 CE). Los ciudadanos tienen que saber a qué atenerse, cuál es el camino que facilita su integración en el sistema general de los servicios. Esto, en muchos supuestos, no nos engañemos, no es una realidad y se hace depender más que de unos criterios claros sobre la vía a seguir, del voluntarismo de algunas autoridades locales especialmente responsables, o del nivel de conciencia y cohesión de unos determinados vecinos.

Sabemos que hay numerosas, por llamarlas de alguna forma, urbanizaciones en las que los residentes viven en una situación cercana a la de infravivienda; las infracciones cometidas en su día han prescrito, por lo que se encuentran, desde la perspectiva del planeamiento, en una situación, a efectos prácticos, similar a la de fuera de ordenación; ¿podemos, de verdad y pese a su imperiosa necesidad de recibir servicios públicos, condenarlos a la exclusión de su prestación «sine die», sin esperanza, con un "ahí se las arreglen ellos, por haber incumplido en su día la norma"? Sabemos que en el esquema

legal, desde la Ley de 1956, si se construye una edificación sin licencia y sin ajustarse al plan, y no es susceptible de legalización, lo que se exige es la demolición pura y simple del edificio, ¿por qué se consintió, se miró para otro lado, cuando el problema se estaba creando?, ¿realmente había siempre una insuficiencia de medios para combatir estos desmanes?. En el caso de que se iniciaran actuaciones ante las graves vulneraciones del ordenamiento urbanístico, ¿porqué no se agotaron éstas?.

No podemos continuar con los ojos vendados, no se trata sólo de unos incumplimientos por parte de propietarios, promotores y constructores, sino también de unas omisiones relevantes por parte de los poderes públicos; es decir, lo que ha fallado es el sistema mismo, esto es: la planificación, la gestión y, sobre todo, la disciplina urbanística.

Pues bien, los servicios públicos vienen a dar respuesta a necesidades (contempladas por el ordenamiento jurídico), pero una vez creada la necesidad y aceptada su realidad -aunque sea en un escenario de fuera de ordenación- ¿se puede negar una respuesta pública ponderada a su imperiosa demanda?. ¿En qué términos y con qué límites se podría asumir el problema?. O, por el contrario, ¿debemos dejar las cosas tal y como están?.

Al hilo de esta última pregunta y sin ánimo, desde luego, de dramatizar, no podemos dejar de mencionar esa tipología de quejas, que todos los años nos llegan, con motivo de las inundaciones que regularmente se producen en distintos puntos de la geografía andaluza y que ponen en peligro los bienes muebles e inmuebles de los ciudadanos y, en ocasiones, sus vidas.

Así resulta que, de municipios tales como Los Barrios, Jerez de la Frontera, Peñaflor, Espartinas, Camas, Coria del Río y algunos núcleos situados en las cuencas de los ríos Almanzora y Andarax, etc., nos han llegado quejas de unidades familiares que residen en urbanizaciones construidas en terrenos inundables, cercanas o dentro de cauces públicos, o en zona que por su orografía, o como consecuencia de obras realizadas posteriormente que han incidido en ésta, se ven abocadas a vivir permanentemente en una situación de intranquilidad por el riesgo que amenaza a su vida cotidiana.

Por supuesto, el problema de los riesgos de inundación es bastante más amplio del que puede plantear la construcción de los pequeños núcleos de población que representan las urbanizaciones ilegales. Basta recordar las complejas situaciones -por citar algunas- que afectan a los municipios de Andújar y Écija, para entender que la dimensión de esta cuestión es mucho más amplia que el problema, sin duda importantísimo, que representan las urbanizaciones ilegales.

Movidos por esa preocupación, en plena sequía, en el mes de Septiembre de 1998, iniciamos la queja de oficio a la que ya nos hemos referido para hacer un seguimiento de las previsiones del Decreto 54/1998, de 10 de marzo, por el que se acordaba la formulación del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces.

En la propuesta de Plan se han incluido más de mil puntos de riesgo en toda Andalucía. Existen, en principio más de cien mil personas que viven y podrían resultar

afectadas por el hecho de residir en una zona inundable. En lo que concierne a las urbanizaciones ilegales, al igual que decíamos sobre los servicios públicos, el problema se ha generado la mayoría de las veces -no siempre- al margen de la decisión pública y en la actualidad demanda unas obras de defensa y encauzamiento de enorme entidad. El surgimiento de estos núcleos se podía haber evitado, pero una vez construidos, no se les puede dar la espalda, ignorando el problema, cuando los plazos previstos por la legislación urbanística para reaccionar frente a tales infracciones han transcurrido.

La pasividad y el silencio de las autoridades municipales, estatales y autonómicas han sido cooperadores necesarios de esa situación y a ellos, y a los actores principales de este desafuero -los agentes sociales que han posibilitado su construcción-, les corresponde en distinta medida asumir el problema. Y, si desde luego por sus circunstancias económicas y sociales, los particulares no pueden asumir materialmente las obligaciones inherentes a las medidas de protección, habrá que adoptarlas en el marco de la política hidráulica.

Cualquiera que sea la entidad de las medidas que se hayan de adoptar, la existencia de urbanizaciones construidas ilegalmente en zonas y espacios con riesgo de inundación, es un problema de índole pública y como tal habrá que asumirlo. Aquí también, el sistema de prohibición de ese tipo de construcciones en zonas inundables, a pesar de la cuantiosa normativa existente al efecto y del amplio abanico competencial convergente de las Administraciones Públicas, no ha funcionado.

En nuestro Informe decíamos que esperábamos que en breve plazo ese Plan (el Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces fue aprobado mediante el Decreto 189/2002, de 2 de Julio, BOJA núm. 91, de 3 de Agosto) fuera una realidad y, a *"partir de ahí, los distintos poderes públicos deberán asumir las que sin duda serán costosísimas previsiones de acuerdo con los principios de coordinación, responsabilidad y lealtad institucional"* (en otra parte de este Informe comentamos la queja de oficio de impulso y seguimiento de la aprobación de estos Planes).

Junto a esta cuestión, aunque de menor trascendencia pública, no podemos obviar los pequeños-grandes problemas de inundaciones que se crean en el vecindario de tantas urbanizaciones motivados por la construcción no controlada de muros que desvían las aguas a los colindantes, desagües de sección insuficientes para el caudal de las aguas residuales vertidas, falta de limpieza y en general de mantenimiento del alcantarillado, ausencia de éste, vertidos a cauces públicos incontrolados, incompatibilidades de usos agropecuarios y residenciales en un mismo espacio, etc., de cuyos problemas existe todo un muestrario en nuestros informes al Parlamento de Andalucía.

Este inventario de problemas y sus repercusiones en los derechos constitucionales de los ciudadanos, provocados por el fenómeno que nos ocupa, no se detiene aquí. Así, la necesidad de un abastecimiento de agua para las viviendas ha dado lugar a la proliferación indiscriminada de pozos ilegales en diversos puntos de nuestra Comunidad Autónoma. No nos referimos a la apertura de los pozos para riego de fincas rústicas, que es una costumbre tan inveterada en nuestra Comunidad, como prohibida por las sucesivas Leyes de Aguas que han intentado, con poca fortuna, poner orden a través de la preceptiva -tantas y tantas veces no solicitada- autorización y de una policía demanial

siempre desbordada por los acontecimientos. Ello, con las consecuencias gravísimas que, para el buen orden y policía del régimen hídrico y el medio ambiente, tienen tales intervenciones.

Como decía, no nos referíamos a estos supuestos, sino a los pozos que se abren continuamente para garantizar ese abastecimiento de agua "potable" y, eventualmente, regar la parcela del inmueble. Los efectos de esta práctica que, por su reiteración, se ha convertido en costumbre, trascienden el umbral de los bienes jurídicos que se quieren proteger desde el ordenamiento hídrico y ambiental, para llegar a crear un auténtico problema de salud pública en muchos puntos de nuestro territorio.

El derecho a la protección de la salud, que la Constitución reconoce (art. 43), en su vertiente preventiva, no está garantizado -así de rotundamente lo decimos- en las urbanizaciones que se abastecen, sin control sanitario alguno, de agua de pozos. En varias ocasiones hemos actuado por este motivo y realizado Recomendaciones sobre la necesidad de resolverlo proponiendo medidas consensuadas con los afectados por ello (Coria del Río, Bonares, El Gordillo en Sevilla, etc.).

En más de una ocasión hemos tenido que recordar que el hecho de que se trate de un problema heredado para una Corporación determinada -en realidad casi todas las urbanizaciones ilegales lo son- no excluye el que se le deba prestar urgente atención.

Desentenderse de esa realidad no sólo no resuelve, sino que, como ocurre siempre en los ámbitos exentos del control de legalidad, contribuye a que el fenómeno se consolide y agrave, sabedores como son los infractores, de que el Ayuntamiento se desentiende del asunto, ante la gravedad del problema que se ha generado. La política del avestruz agudiza indefectiblemente el problema de los asentamientos ilegales cualquiera que sea la forma que adopten.

Pero cuando tal hecho ocurre, y sobre todo se producen sus efectos, que nadie hable honestamente de urbanizaciones clandestinas según la terminología al uso. ¿Realmente alguien cree que es posible que clandestinamente se urbanice un espacio rústico?, ¿nos encontramos ante una actividad de difícil o imposible identificación por la ausencia de signos externos?. Se puede hablar de ilegalidad y de impunidad de los infractores, pero no de clandestinidad -salvo en la fase de división antijurídica del terreno- pues la entidad del problema, por decirlo en palabras tan coloquiales como expresivas de la realidad, salta a la vista.

En efecto, el impacto ambiental y no sólo en su vertiente visual, de estas urbanizaciones, es tremendo y desde luego vulnera el derecho y la garantía institucional recogida en el art. 45 CE a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Decíamos en nuestro Informe Especial que la construcción indiscriminada del suelo no urbanizable, si no fuera por la extensión y variedad de la riqueza territorial de Andalucía, que hace posible el que, pese a los numerosos atentados ambientales, existan extensos, e importantes espacios de notoria calidad ambiental, obligaría a hablar, sin temor a usar una expresión excesiva, de hecatombe ecológica. Desde luego, en lo que concierne al litoral Andaluz, y no sólo como consecuencia de urbanizaciones ilegales -aunque éstas,

como no, también están presentes en lugar destacado- la intervención urbanística en el espacio más frágil de nuestra geografía presenta unos ribetes de exterminio de sus valores paisajísticos y naturales.

Se trata de un fenómeno que desplegó sus más negativos efectos a partir de los años setenta, pero que continúa con los nuevos planes a los que se suponen se incorporaban otros criterios y cánones de ordenación urbanística insertada en este espacio territorial. Y, lo que es más grave, pese a los intentos vanos de poner orden (aprobando la Comunidad Autónoma, incluso, unas Directrices del Litoral Andaluz) en el proceso de conversión de suelo de extraordinaria calidad ambiental en suelo urbano de alta rentabilidad económica (a corto plazo) continúa.

Pero las urbanizaciones ilegales también están presentes en el espacio interior, siendo muy frecuente que se elijan precisamente lugares de gran valor paisajístico, por lo que si a ello añadimos todo el problema de los vertidos y la profusión de pozos ilegales, ocupación de vías pecuarias u otros espacios públicos, la desviación de cauces naturales etc., hay que concluir que el impacto ambiental de estos núcleos urbanizados es tremendo y, también, al igual que ocurre con nuestro litoral, el problema no se ha detenido, pese a que la protección del suelo no urbanizable se haya articulado, dada la imperiosa necesidad de su protección, además de con las técnicas propias de la legislación urbanística, con las del Código Penal.

Y es que, es tal la cotidianeidad con la que se han burlado las normas de su protección, que ni siquiera la calificación de delito para determinadas conductas en las que se incurre cuando se urbaniza ilegalmente el espacio rural, parece que haya servido, hasta ahora, para concienciar de la gravedad del asunto. Es preciso que los poderes públicos que deben tutelar el orden jurídico: la administración y los tribunales de justicia, utilicen todos los mecanismos legales a su alcance para garantizar la protección del suelo no urbanizable.

En fin, esas urbanizaciones ilegales se construyen también, y con bastante habitualidad, en las zonas cercanas a los grandes núcleos de población como una alternativa a la residencia en la ciudad -dado los precios que la vivienda ha alcanzado en ésta- o como segunda residencia en la que se busca un cambio de hábitat los fines de semana, por más que, en la práctica, la aventura de vivir en un espacio semirural se ha convertido en tantas ocasiones en la pesadilla del fin de semana, ante los graves problemas de toda índole que presentan estos núcleos urbanizados.

Desde luego, estas intervenciones están alejadas de la idea de un uso racional de los recursos naturales como criterio que propugna nuestro Tribunal Constitucional a la hora de valorar las posibles vulneraciones del derecho a un medio ambiente adecuado recogido en el citado art. 45 CE, pero también lo están de una racional ordenación del territorio que exige, como condición previa de la planificación urbanística, una decisión pública responsable.

La desarticulación, desde la perspectiva de la ordenación del territorio que crea en las infraestructuras y servicios públicos, y desde luego, en una adecuada protección de derechos tales como la educación, la salud, etc. la proliferación de núcleos urbanos creados

sin haber tenido en cuenta las actividades prestacionales es incuestionable y de enorme entidad.

Por otro lado, cualquiera que sea la ubicación de la urbanización, en el litoral o en el interior, y el uso permanente o eventual, de primera o de segunda residencia que se dé al inmueble, su finalidad es la de servir de techo de unas unidades familiares.

Partiendo de esta consideración, por motivos obvios, es objeto de mayor preocupación, en principio, el estado en el que se encuentran las viviendas en las que esas familias han de residir habitualmente constituyendo su único techo. Ahora bien, ello no nos puede llevar a la conclusión de que la situación en que se encuentran los inmuebles de segunda residencia constituye una cuestión que no deba de afrontarse, teniendo en cuenta, además, que, en la práctica, en muchas urbanizaciones los inmuebles se utilizan indistintamente en uno u otro sentido.

Esa finalidad, básica para todo ser humano: poseer una vivienda que le facilite el desarrollo de su vida personal y familiar, nos obliga a preguntarnos si estos inmuebles reúnen las condiciones de adecuación y dignidad que, conforme al art. 47 de la Constitución, debe poseer toda vivienda.

Indudablemente la respuesta habrá que buscarla caso por caso. Pero, como punto de partida, hay que considerar que la vivienda es inseparable de su entorno, en cuanto a infraestructura, dotaciones, servicios etc. No puede ser entendido ese derecho a una vivienda digna y adecuada con un carácter aislado, pues la vivienda constituye un medio y no un fin en sí misma.

Desde esa perspectiva, la inexistencia de servicios públicos básicos, su mal funcionamiento, el deterioro de las infraestructuras, la insuficiencia de dotaciones, etc. dificultan ostensiblemente la calidad del hábitat del ciudadano, por más que el edificio que utilice como residencia haya sido construido con respeto a las distintas normas de edificación.

Pero es que, en muchos casos, no es así pues, como decíamos, la ilegalidad genera un caldo de cultivo de marginalidad, en cualquier esfera de la vida social. En el ámbito que nos ocupa, existen auténticas bolsas de infravivienda construidas sin norma de planificación previa, sin visado colegial, sin licencia urbanística, ampliadas según las necesidades familiares, dando lugar a la consolidación de núcleos que incluso hacen difícil la adaptación de las viviendas existentes a las mínimas condiciones idóneas de salubridad y seguridad.

Cambiar esta situación es difícil, abandonarla a su suerte una inconsciencia. Hay que afrontarla para garantizar unas condiciones de dignidad razonables, pero también para que se pueda paralizar su proceso de deterioro y, al mismo tiempo, expansión.

En definitiva, esos colectivos sociales singularmente afectados por estas infraviviendas, de cuya construcción, las más de las veces, fueron partícipes o responsables, necesitan una atención especial que exige una coordinación entre la

planificación urbanística de regularización y la rehabilitación de vivienda, centrándose la intervención en una política social de vivienda de implicación urbanística.

Pero junto a este sector de la población que presenta una posición especialmente débil, no podemos olvidar la existencia de miles de ciudadanos de clase media que han sido burlados en sus expectativas por unos promotores desconsiderados, amantes del negocio fácil, que los abandonaron a su suerte una vez vendidas las parcelas, sin ejecutar las previsiones del plan -en los casos en que éste existe-, dejando calles sin asfaltar, alumbrado público sin instalar, aceras, cuando existen, en mal estado, problemas con el abastecimiento de agua, o con suministros básicos como los de las redes de fluido eléctrico o las de telefonía, etc.

Desde luego, esos promotores, por llamarlos de alguna manera, lo hubieran tenido más difícil, si se hubiera controlado con rigor el programa económico financiero del plan parcial, se hubieran exigido y, desde luego, llegado el caso, ejecutado las garantías y avales para hacer frente a los compromisos de urbanización, se hubiera estudiado por el Ayuntamiento y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo su viabilidad en relación con los distintos intereses públicos en juego, se hubiera vigilado puntualmente su ejecución y no se hubieran otorgado licencias sin que la parcelas tuvieran la condición de solar. En realidad, como mantenemos desde el principio, a la actuación de los agentes privados se ha venido a unir, a veces, la pasividad, otras la incompetencia, cuando no la connivencia, que por distintos motivos, algunos inconfesables, ha unido en tantas y tantas ocasiones los procesos especulativos del suelo y la política de algunos responsables públicos.

Si cuanto aquí hemos dicho es el resultado del proceso urbanizador que nos ocupa, la verdad es que, al margen de procurar un techo que no reúne las suficientes condiciones de idoneidad, encontramos serias dificultades para reconocer, en ese proceso, dónde está la función social que ha de delimitar el contenido del derecho de propiedad según exige el art. 33 CE.

Sabemos que, como todo derecho constitucional recogido en el Capítulo II del Título I de la Constitución, la propiedad posee un contenido esencial, un núcleo duro que se puede hacer valer frente a los poderes públicos incluido el legislador.

En el caso que nos ocupa, el derecho existió, pero utilizando el concepto elaborado por el Tribunal Constitucional para valorar el grado de respeto de los derechos constitucionales, no es "recognoscible", en el modo de ejercerse, la función social que ha de delimitar su contenido con arreglo a la ley. En el caso que nos ocupa, esa función social ha de venir determinada por la legislación urbanística, y la sectorial que en ella se inserta, y en virtud de aquélla por el plan legalmente aprobado: las parcelaciones ilegales, la construcción sin norma, la ejecución de viviendas sin servicios, han ignorado esa función social, provocando una vulneración, también del art. 33 CE.

Íntimamente relacionada con esa función social de la propiedad, es imprescindible traer a colación el desprecio absoluto que las parcelaciones ilegales, y en general el proceso urbanizador ilegal suponen hacia el principio y, al mismo tiempo, auténtico derecho constitucional de la sociedad a participar en las plusvalías que genere la

acción urbanística de los entes públicos, tal y como reza el art. 47 CE. Todas las plusvalías injustificables de los burdos especuladores del suelo no urbanizable, o del que siendo urbanizable, no ha sido ejecutado por meros incumplimientos de los promotores, han ido a parar a los patrimonios de estos depredadores del suelo, quedando sólo en el campo de la sociedad la pesada carga de buscar una solución a los problemas creados.

El daño que se produce a efectos territoriales, y a los propios adquirentes de las parcelas, no es inferior al que provoca a la sociedad que, siquiera parcialmente, tendrá que, de una u otra forma, asumir el problema si quiere resolverlo.

Pero en esta larga lista de derechos constitucionales vulnerados, sin ánimo de cerrar su catálogo, no podemos dejar de mencionar la violación de los derechos del consumidor y del usuario cuya garantía quiso encomendar la Constitución, en el art. 51, a los poderes públicos.

Si tomamos como referente las leyes de defensa y protección de los consumidores y usuarios, estatal y andaluza, veremos que existe todo un arsenal de previsiones normativas para proteger con mayor o menor eficacia al consumidor.

Sin embargo, a la vista de cuanto hasta ahora hemos venido hablando, la indefensión en que, en la práctica, se encuentra el consumidor como adquirente de una parcela, de una vivienda, es clamorosa. Las técnicas de defensa que se pueden utilizar «a posteriori», una vez adquirido el bien, son muy débiles siendo escaso el resultado que producen, a no ser que la propia empresa decida someterse al arbitraje de la Ley.

Evidentemente existen otras técnicas jurídicas de índole civil, administrativo y penal, pero todos sabemos las complicaciones y costes de un proceso judicial y las dificultades de exigir responsabilidades a promotores que desaparecen física o jurídicamente del escenario de la responsabilidad. Especialmente ello es así en el campo que nos ocupa.

Pero el problema solía comenzar bastante antes de la entrega de las parcelas. Muchas veces en municipios en los que incluso existe OMIC y a los que, en todo caso, se extienden las competencias de las Delegaciones de Consumo, estaban a la venta parcelas y viviendas en urbanizaciones sin que figurara el plan parcial aprobado, o sin estar aprobado – era más frecuente- el proyecto de urbanización, sin que se supiera con exactitud dónde se iba a ubicar en definitiva el inmueble, cómo se iba a articular en el futuro la conservación de la urbanización, exigiendo cantidades en concepto de reserva, sin que estuvieran elaborados los folletos informativos con todos los contenidos que exige la legislación del consumidor, etc. Se compraba a riesgo y ventura y con la convicción de que si no se hacía *"perderemos la oportunidad de nuestra vida, siendo así que esto es lo que hay"*. Ésta era la posición real de unos consumidores que necesitaban adquirir unos bienes, y que si se volvían exigentes con sus propios derechos se encontraban ante la posibilidad, más que cierta, de que la promotora les negara su adquisición.

Así las cosas, su defensa tiene que venir, esencialmente, desde las inspecciones de los órganos encargados de la protección del consumidor, impidiendo que se

pongan a la venta productos inmobiliarios que no cumplan con las exigencias de las normas de protección del consumidor y, llegado el caso, sancionándolos.

El poder público tiene que encabezar una iniciativa que el consumidor, por su posición de debilidad se ve muy limitado para ejercer, si no queremos que la burla de sus intereses a la hora de adquirir una propiedad inmobiliaria continúe.

Hasta aquí las reflexiones que hacíamos sobre las graves consecuencias que los procesos urbanizadores ilegales tienen sobre determinados derechos reconocidos constitucionalmente; también del problema territorial, ambiental y sobre todo humano que plantean. Es momento de reflexionar sobre qué podemos hacer.

Intentar dar una respuesta coherente a esta pregunta motiva en gran medida la elaboración del informe especial que estamos realizando, pues no se trata sólo de describir una situación y denunciar unos incumplimientos sino, sobre todo, de buscar y encontrar vías de solución y, desde luego, impedir -como compromiso adquirido por todos los poderes públicos- que hechos como estos se repitan.

Desde luego y en coherencia con este último criterio, respecto de los nuevos procesos urbanizadores, instrumentalizados a través de planeamiento parcial, no cabe sino la máxima exigencia de todos los requisitos que, para los planes de iniciativa particular exige la Ley. Pero habrá que estar especialmente atentos a las implicaciones que su aprobación tenga en los ámbitos intersectoriales protegibles, al programa económico financiero, a las previsiones sobre su conservación futura y a las garantías para el cumplimiento de sus previsiones y, sobre todo, habrá que hacer un seguimiento puntual de su ejecución, dictando, inmediatamente que se produzcan los primeros incumplimientos, las órdenes de ejecución que correspondan. Igualmente, denunciando ante los tribunales los supuestos en los que se haya podido incurrir, presuntamente, en delito de desobediencia y desde luego, dada la claridad del texto legal, no concediendo jamás una licencia urbanística si la parcela no reúne la condición legal de solar.

En cuanto a las intervenciones urbanísticas realizadas sin la cobertura de un plan parcial, esto es, ante los nuevos procesos urbanísticos ilegales en suelo no urbanizable, es preciso que los poderes públicos -todos- y los agentes sociales sean conscientes de la verdadera dimensión del problema que llevó a que se tipificara como delito la edificación no autorizada (y, entendemos, no autorizable) en suelo no urbanizable, y las que se realicen en lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico o ecológico o que, por estos motivos, hayan sido considerados de especial protección.

Cuando algunos municipios nos han dado cuenta de sus insuficientes medios personales para hacer frente a las agresiones que se producen en el suelo no urbanizable, les hemos recordado que, en la actualidad, cuando tengan conocimiento contrastado de hechos de esta naturaleza, no es que pueden sino que, sencillamente, deben ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial competente.

En definitiva y conforme al Estado de Derecho reconocido, entre otros, en los arts. 1, aptdo. 1; art. 9, aptdo. 3, y 103, aptdo. 1, de la Constitución, para estos supuestos

demandamos que se actúe cumpliendo, y haciendo cumplir, la ley como compromiso irrenunciable de todos los poderes públicos.

Cuestión distinta es la situación creada, el problema heredado. ¿Qué hacer en estos casos?. Responder al reto que plantea la existencia de estas urbanizaciones es el gran desafío con el que se han de enfrentar los agentes sociales y los poderes públicos.

Desde luego no se puede dar una respuesta general, sino que habrá que ponderar los diversos intereses -públicos y privados- que se encuentren en juego.

En este sentido, también decíamos que habría intervenciones o edificaciones en las que, ante el gravísimo daño que estén provocando en el medio ambiente, por el riesgo que representan para los propios residentes, o por otras causas, no habrá otra opción razonable que su demolición. En estos supuestos, el problema adicional radica en que, al haber prescrito las acciones, habrá que iniciar procesos de responsabilidad patrimonial. Tal sería el caso, por ejemplo, de los terrenos que poseen un alto valor ecológico y/o paisajístico y sobre los que existe una urbanización de escasa entidad.

En otros, tal vez en la mayoría, lo aconsejable sería estudiar el inicio de procesos de regularización, insistimos siempre y cuando haya prescrito la acción urbanística o penal, ya que, en caso contrario, lo que procede es la aplicación de la legislación administrativa o punitiva.

Ahora bien, en orden a una posible regularización, cabe plantearse si es conveniente que los poderes públicos reflexionen sobre la conveniencia, o no, de establecer un marco normativo de referencia, a través de una Ley que contemple los instrumentos normativos de actuación, los criterios sobre cesiones obligatorias, el marco de intervención de las Administraciones supramunicipales, en su caso, las medidas de disciplina urbanística, etc.

En el caso de que no se estime oportuno utilizar la vía de una normativa especial, resulta imprescindible que, en los procesos de regularización -a fin de garantizar la efectiva participación de la sociedad en las plusvalías que genere la acción urbanística y un nivel mínimo de prestación de servicios- se realicen las previsiones precisas sobre cesiones de suelos para intereses públicos o generales y sobre asunción de cargas urbanísticas. Sabemos que ello es complicado, pero no entendemos una legalización que no suponga asumir las cargas inherentes al proceso urbanizador del suelo. La ilegalidad no puede subsanarse sobre un criterio que fomente la especulación, por muy flexible que se pueda ser a la hora de determinar el nivel de exigencia para conseguir la regularización.

Las cargas urbanísticas deben asumirlas quienes van a ser beneficiarios más directos de los procesos de regularización, sin que quede justificado un excesivo trasvase de las arcas públicas desde el núcleo de población principal del municipio hacia unas urbanizaciones que surgieron al margen de una decisión pública o, incluso, contra ésta, en cuyo coste de adquisición no se incluyeron unos servicios, o unas cesiones obligatorias, o que contando con el planeamiento adecuado, éste no se ejecutó conforme a sus previsiones. Ya sabemos que lo lógico es hacer responder de todo ello, en este último supuesto, al promotor, pero cuando éste desaparece, los propietarios se subrogan en su

situación y la responsabilidad de aquél, en principio, no parece que se deba traspasar al municipio. Cuestión distinta es que, dada la situación social de muchos de los ocupantes de estas viviendas, se pueden buscar fórmulas que permitan facilitar ayudas para rehabilitación de viviendas y mejora de las infraestructuras.

En fin, como colofón a nuestro Informe Especial, expresamos nuestra esperanza de que éste fuera útil para llamar la atención de los poderes públicos y de la sociedad a fin de que se adopten las medidas necesarias para, en todo caso, detener la expansión de las parcelaciones ilegales existentes, evitar que continúen ejecutándose edificaciones unifamiliares no autorizadas en suelo no urbanizable, afrontar los retos que plantean las parcelaciones existentes y, como corresponde a un Estado de Derecho, cumplir y hacer cumplir la legislación urbanística y, en su caso, la penal frente a las agresiones que sufren estos espacios.

1. 2. 7. 2. Valoraciones y propuestas de intervención.

De manera sintética, las valoraciones y propuestas de intervención que realizamos con motivo de este Informe Especial fueron las siguientes:

1. La existencia de infinidad de parcelaciones ilegales en el territorio andaluz, viene determinada, en gran medida, por la falta de respuesta de las Administraciones competentes en las que se han desenvuelto los agentes infractores de la normativa urbanística, ocasionando la degradación del suelo no urbanizable.

De todo ello se deriva una valoración que, al mismo tiempo, resulta una conclusión, la pasividad de los poderes públicos, especialmente de los Ayuntamientos, los ha convertido, por omisión, en cooperadores necesarios de la situación creada. La desidia, la ineficacia, a veces justificada en una crónica insuficiencia de medios personales y materiales de muchos de nuestros Ayuntamientos y, eventualmente, la connivencia de algunos, están detrás de tantas agresiones al suelo no urbanizable. Y es que hablar de urbanizaciones clandestinas, cuando -como decíamos en otra parte de este Informe Especial- su edificación está a la vista y es el indicador y la prueba de tanta vulneración flagrante de las normas, resulta, cuando menos, paradójico.

Desde luego el responsable directo de toda parcelación ilegal es quien realiza una división antijurídica de una, o más fincas rústicas, para destinarla a la edificación, dando lugar a la creación de un núcleo de población, pero, indudablemente, si la tutela del ordenamiento urbanístico se hubiera ejercido con todo el rigor que demanda el legislador, el proceso de urbanización ilegal no hubiera tenido la dimensión que actualmente posee.

2. Respecto de las urbanizaciones que, pese a contar con un plan parcial, no han sido ejecutadas conforme a sus previsiones, con independencia de la responsabilidad directa del promotor, los Ayuntamientos han sido corresponsables de esta situación, tanto por omisión, al no haber ejercido sus acciones cuando tenían como referente un plan parcial aprobado, como por acción al haber otorgado licencias de obras indebidamente.

Esta afirmación tan rotunda se fundamenta en la exigencia legal, ya contenida en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955, de que antes de otorgar una licencia de obras, es preciso que el Ayuntamiento examine si el acto proyectado se ajusta al Plan de Ordenación y además, concurren las siguientes circunstancias: *"Si las obras de edificación se proyectan sobre terrenos que cumplan lo dispuesto en el art. 138 de la Ley (se refiere a la entonces vigente Ley de Régimen Local que exigía la consideración de solar y los servicios de higiene y saneamiento con carácter previo al otorgamiento de licencias) o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento"*.

Evidentemente, de haberse observado estos preceptos, no se hubieran otorgado tantas licencias sin que, previa o simultáneamente, se hubieran ejecutado las infraestructuras. Exigencias que, por lo demás, venía imponiendo para la consideración de solar la normativa urbanística vigente.

3. La tercera valoración que podemos hacer es la de que todos estos procesos, no ya irregulares, sino abiertamente ilegales, se han producido por una clara vulneración de normas materiales y una no menos clara inaplicación de las normas sancionadoras previstas, con singular dureza, para reaccionar frente a alguna de estas infracciones, como por ejemplo, ante las parcelaciones ilegales.

Es decir, el problema no ha sido que el legislador no hubiera previsto unas respuestas proporcionales a las posibles vulneraciones del orden urbanístico, sino que previéndolas, no se han aplicado. Para que no haya ningún género de duda al respecto, es obligado recordar que el mencionado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 establecía, de forma rotunda:

«En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado, o reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal».

4. La dimensión del problema de las agresiones urbanísticas en suelo no urbanizable y los valores contra los que atentan junto, tal vez, a una valoración negativa de la ineficacia de la actuación administrativa para evitarlo, llevaron al legislador del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, a tipificar en el art. 319.2, como delito contra la ordenación del territorio, la conducta de los promotores, constructores o técnicos directores consistente en llevar a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable.

Ahora bien, algunos responsables municipales se "quejaban", de manera más o menos directa, de la frustración que les suponía que el traslado a los tribunales de denuncias o expedientes relativos a conductas que consideraban presuntamente, delictivas, rara vez hubieran dado lugar en este tiempo a un procesamiento y menos a una condena.

Lógicamente, los tribunales no tienen otra función que la prevista en el art. 117.3 CE y no hay ninguna razón para suponer que, ante las vulneraciones del régimen jurídico del suelo no urbanizable tipificadas penalmente, no exista la voluntad de aplicar el Código Penal. Esto es inasumible en un Estado de Derecho. Creemos, obviamente, que los problemas son otros, desde la diferente perspectiva en la que pueden ser contemplados los hechos por los denunciantes y por los tribunales, hasta motivos de interpretación de la legalidad y de los principios generales del Derecho en los términos antes comentados, que pueden motivar que en muchos casos no se haya considerado que se dan todos los elementos constitutivos de delito para dictar una sentencia condenatoria. Ahora bien, no podemos soslayar que existe una visión muy diferente de la valoración de las conductas que provocan vulneraciones del derecho urbanístico en suelo no urbanizable por parte de los responsables municipales competentes y de los tribunales a la hora de interpretar la voluntad del legislador. Ello, por más que no se cuestione que a estos últimos es a quienes corresponde interpretar, en última instancia, la aplicación del derecho y a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Las reflexiones hechas en torno al Código punitivo nos llevan, inevitablemente, a entender que es necesario que el propio legislador valore la adecuación de los nuevos tipos penales al cumplimiento de los objetivos que con ellos se pretenden, habida cuenta de los problemas que, en la práctica, se están planteando. En la doctrina científica, en las resoluciones judiciales y en la práctica cotidiana de la Administración Pública existe información suficiente para acometer los trabajos que sean necesarios para valorar la idoneidad de introducir cambios en los contenidos normativos de los preceptos recogidos dentro de la rúbrica de *"Delitos contra la ordenación del territorio"*.

5. Distintos representantes municipales han manifestado la necesidad de que exista una mayor comunicación y si se quiere, colaboración, por parte de los notarios y registradores para con los Ayuntamientos, a fin de luchar contra los infractores que intentan eludir, desde la legislación agraria o urbanística, la normativa generando, con ello, un auténtico fraude de ley. En síntesis, el problema fundamental es que se hacen divisiones, por ejemplo, inferiores a las autorizables en determinados supuestos por la legislación agraria, para llevar a cabo en realidad una urbanización ilegal.

Los notarios y registradores, en principio, no venían exigiendo que se presente licencia del Ayuntamiento o su declaración de innecesariedad cuando se trata de divisiones de terrenos en suelo no urbanizable, por cuanto venían entendiendo que tal exigencia autorizatoria o de exoneración de la misma contemplada en el art. 96.3 del Real Decreto Legislativo de 1992 (declarado vigente en la disposición derogatoria de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, antes citada) no es aplicable para el suelo no urbanizable, sencillamente porque en el suelo así clasificado no corresponde realizar parcelación urbanística alguna. Por lo que la única exigencia es que las parcelas rústicas resultantes cumplan con los requisitos de la legislación agraria.

Nosotros, con independencia de cual sea la interpretación más adecuada del precepto, creímos que, ante las dudas interpretativas existentes, el legislador autonómico debía asumir la creación por vía legislativa de un control urbanístico por parte de los Ayuntamientos que, sin perjuicio de la legislación agraria, contemplara, tal y como ha hecho alguna Comunidad Autónoma, la necesidad de autorización municipal previa a

las divisiones del terreno en suelo no urbanizable a fin de garantizar que, según los informes de los Ayuntamientos, en la división que se pretende no se esconde una parcelación urbanística. Al mismo tiempo, se contemplaría la obligación de exigir por parte de los fedatarios públicos la presentación de esa licencia municipal.

Igualmente, creímos que la colaboración entre los Colegios Notariales y Registrales debe ir a más y, con el fin de garantizar la seguridad en el tráfico jurídico, cuando tengan conocimiento de que, por la descripción, tamaño, infraestructuras, etc., de las fincas que pretenden inscribirse, pudiera darse lugar a una parcelación ilegal, lo comuniquen, con carácter inmediato, a los Ayuntamientos.

Finalmente, algún Ayuntamiento nos ha transmitido el problema que suponen las ventas privadas de lotes de un terreno proindiviso que sí cumple con las dimensiones exigibles legalmente, resultando que, como las parcelas segregadas no son inscribibles, tal inscripción se lleva a cabo en un conjunto «proindiviso» de propietarios. Los notarios autorizan y los registradores inscriben si no hay expediente de restitución de la legalidad urbanística. Precisamente por ello creíamos que, en tales casos, debían comunicarlo con carácter inmediato a los Ayuntamientos por si procediere la incoación de tal expediente. La legislación urbanística andaluza ha venido a corregir algunas de estas situaciones.

6. Con alguna excepción, parece que el fenómeno de las parcelaciones ilegales a partir de los años 80 ha disminuido, lo que no supone que se trate de un problema del pasado. En primer lugar, porque la realidad de su mera existencia como núcleo de población fáctico plantea un sinnúmero de problemas como hemos tenido ocasión de contrastar. En segundo lugar, porque su ilegalidad constituye un caldo de cultivo para una mayor consolidación y, eventualmente, expansión del proceso edificatorio. La realidad de estas parcelaciones exige -por ardua que sea la tarea- el que sea afrontada por los poderes públicos. Cuestión distinta es la manera en la que, caso por caso, haya que enfrentarse a este reto.

Siendo cierto lo manifestado en el apartado anterior, no lo es menos que el suelo no urbanizable ha estado soportando una gran demanda de edificación, si bien no bajo la fórmula de las parcelaciones ilegales, sino de la edificación (que se utiliza como primera o segunda residencia) en terrenos que no cumplen las dimensiones mínimas previstas en los planes o normas subsidiarias, bajo la fórmula de huerto familiar o similar, pero sin cumplir las prescripciones legales. Otras veces, al amparo de instalaciones de grupo de apoyo a la explotación agrícola, teniendo éstas, en ocasiones, dimensiones ínfimas (naves de aperos que se amplían gradualmente). Todo ello se enmarca dentro de una demanda ecológica, de vida en contacto con la naturaleza o si se quiere de alternativas a los problemas del espacio urbano que, cuando no están previstas en el planeamiento, lo que vienen a originar es, precisamente, un gravísimo daño ambiental, necesitando un altísimo consumo de superficie, creando graves problemas en las infraestructuras y afectando negativamente a los valores paisajísticos de ese espacio rural.

Desde esta Institución hemos pedido, en alguna ocasión, una ley específica de protección del suelo no urbanizable para Andalucía. Comprendemos que se pueda

cuestionar o discrepar de su necesidad, pero creemos que es inaplazable la concienciación por parte de la sociedad y, desde luego, de los poderes públicos de los importantes daños que, para distintos intereses generales, se están generando con estas tipologías de edificaciones realizadas de forma incontrolada.

7. Es frecuente que, para la localización de las parcelaciones ilegales y de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, se seleccionen espacios de alto valor ecológico (vgr. bosques, suelos con recursos hidráulicos, etc.) y/o paisajísticos (perspectivas estéticas sobre el mar, valles etc.) con lo que, además de vulnerarse las normas de aplicación directa de la legislación urbanística, se vulnera la legislación sectorial protectora de los valores contenidos en sus ámbitos materiales de tutela.

Otras veces, la construcción masiva se realiza en espacios cercanos a las grandes ciudades consumiendo amplísimas superficies de suelos de especial protección agrícola, con el agravante de que constituyen el pulmón mas cercano a núcleos urbanos de gran población (vgr. Córdoba, Granada).

La dimensión del daño ambiental causado por estas actuaciones y, a veces, por otras que incluso han estado amparadas en un plan parcial -es decir han obtenido el visto bueno de los poderes públicos encargados de proteger los intereses generales-, es enorme y, en algunos espacios como los de nuestro litoral, lo hemos calificado de hecatombe ecológica. Por cierto, en nuestras costas (vgr. Cádiz y Huelva) el proceso de urbanización, incluso con construcciones en bloque, de los terrenos aledaños a nuestro litoral continuó, sin que se observara un cambio de criterio claro en lo que se refiere a la protección del suelo y del paisaje que no sea el de salvaguardar, no sin lagunas, los espacios singularmente protegidos por la Ley de Costas, y tutelados por las Demarcaciones de Costas, no observándose, salvo algunas excepciones, un gran celo por parte de las administraciones municipales y de la autonómica cuando se trata de proteger los terrenos colindantes que, con independencia de su calificación jurídica, conforman, sin solución de continuidad, nuestro litoral.

8. Los daños que se causan en el Medio Ambiente no se circunscriben al impacto ambiental generado y al que, fundamentalmente, hemos hecho referencia en la valoración anterior, sino que se extienden a otros ámbitos protegibles, como el subsuelo y los recursos hidráulicos.

La inexistencia, frecuentísima, de un sistema de infraestructuras de saneamiento, no contando la mayoría de las parcelaciones y de las edificaciones individuales ni con alcantarillado, ni ocasionalmente con fosas sépticas, da lugar a que las aguas residuales se evacuen a pozos negros (filtraciones), o cauces de pequeños arroyos, acequias, etc., provocando efectos contaminantes.

Tampoco es menos frecuente que las parcelaciones ilegales no cuenten con abastecimiento de agua potable a domicilio, cubriendo los residentes sus necesidades a través de la explotación, en la inmensa mayoría de las veces ilegal e incontrolada, de pozos de agua. En muchos supuestos se produce, además, la circunstancia agravante de que se trata de terrenos agrícolas para cuya explotación se utilizan fertilizantes. Así las cosas, y ante el uso doméstico no controlado del agua que se

extrae de estos pozos, se puede plantear, en cualquier momento, un problema de salud pública. Ni que decir tiene, que, en estos casos, de proliferación de pozos ilegales, la pasividad de los organismos de cuenca, a la hora de ejercer las facultades inherentes a la policía demanial en el ámbito hídrico, no ha sido inferior a la que han mostrado los Ayuntamientos en materia de disciplina urbanística.

9. Otra de las causas que, tal vez, esté presente en todos estos procesos urbanísticos, es la relativa, como resaltó la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y alguna Diputación Provincial y distintos Ayuntamientos, a la escasa "cultura urbanística" existente en la población, donde el Urbanismo y las consecuencia de la regulación urbanística no se han asumido por los ciudadanos como una garantía de calidad de vida, de bienestar a medio y largo plazo, sino como una injerencia en su patrimonio. Y es que la función social de la propiedad no ha sido asumida por muchos ciudadanos como límite y condicionamiento de su utilización.

Así, no es extraño que algunos Ayuntamientos hayan propuesto que se realicen campañas de información para hacer comprender el significado del concepto función social de la propiedad.

Nosotros compartimos esa valoración, habida cuenta de que, en distintas ocasiones, incluso nos han llegado quejas de los ciudadanos disconformes con los Ayuntamientos que han reaccionado ante la construcción ilegal en este suelo, considerando que, con ello, vulneraban sus derechos, o mostrando, en otras abiertamente, su disconformidad con las cargas que les impone el planeamiento, tanto cuando construyen en suelo urbano, como cuando les imponen la equidistribución de beneficios y cargas en suelo urbanizable. Es más, uno de los problemas con los que algunos Ayuntamientos se encuentran, cuando quieren abordar un proceso de regularización, es la propia oposición de los que, finalmente, resultarían beneficiarios de ella.

En fin, se demandan los mismos derechos que poseen los vecinos del núcleo principal, pero es frecuente que no se esté dispuesto a asumir la parte que corresponde de las cargas y obligaciones como propietarios del suelo que se solicita que sea recalificado como urbano.

10. No ha faltado algún Ayuntamiento que, a nuestro juicio no sin razón, ha destacado el problema que supone que el urbanizador y el parcelista ilegal consiguieran, con facilidad, los servicios de compañías suministradoras. Desde luego, no tenía justificación que, en un Estado de Derecho, la Administración tuteladora del orden urbanístico, en lugar de actuar suspendiendo obras, imponiendo sanciones o dando cuenta a la autoridad judicial, mantuviera una actitud pasiva de no hacer, de no reconocer, de no intervención y, al mismo tiempo, las empresas suministradoras de importantes servicios públicos intervinieran consolidando esa situación de ilegalidad. La falta de seriedad y rigor en el tratamiento de la protección de la legalidad urbanística ha llevado a muchos infractores al convencimiento de que, en este ámbito, el hecho consumado se impone, con todo su pragmatismo, a cualquier otra exigencia legal o reglamentaria.

El compromiso de las empresas suministradoras con la legalidad urbanística es singularmente importante en un mundo como el actual, en el que el desarrollo tecnológico (como nos ha indicado alguna de las Administraciones encuestadas) ha difuminado las fronteras entre la ciudad y el campo, ofreciendo grandes posibilidades para residir en este último, al haberse roto la situación de aislamiento y garantizar unos niveles de comunicación y confort no diferentes a los del medio urbano.

11. Conocemos, por la propia experiencia de las quejas tramitadas en la Institución y, desde luego, por las respuestas de los municipios en este Informe Especial, que una de las cuestiones que plantean mayores problemas -tanto en las urbanizaciones construidas al amparo de un Plan Parcial, haya sido respetado o no en su ejecución, como en orden a iniciar, o no, procesos de regularización de urbanizaciones-, es el de su mantenimiento y conservación.

La gran mayoría de los municipios son partidarios de que los propietarios asuman la conservación y mantenimiento de sus infraestructuras. Entendemos que ello viene justificado por resultar inasumible el coste que representa su mantenimiento, dado el número de viviendas y superficie de los espacios privados, lo que hace que no se justifique su sostenimiento por el común de los vecinos.

Por otro lado, el precio de adquisición de las parcelas y viviendas es, normalmente, inferior al que resultaría si contaran, con todos los servicios e infraestructuras, y se hubiesen realizado las cesiones obligatorias; pero, lo que no parece justificado, es que el común de los vecinos deba asumir el coste de la regularización.

12. Resulta sorprendente que, tal y como hemos tenido oportunidad de contrastar, cuando surgen problemas por la inejecución parcial de las previsiones de un Plan Parcial, no estuviera constituida la garantía a que se refería el art. 46.c) del Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio (RPU).

Pero es que, además, creemos que muchas veces el origen de los mayores problemas de las urbanizaciones de iniciativa particular originadas en un Plan Parcial, se encuentra en la falta de rigor, o en los errores de planteamiento de los aspectos económicos a los que hay que prestar una singular atención según la normativa urbanística: medios económicos de toda índole con que cuente el promotor o promotores de la urbanización, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación (art. 46, aptdo. d) del RPU; evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de obras (art. 55, aptdo. 1, RPU); estudio económico-financiero (art. 57, aptdo. 6); junto a todo ello nos parece, también, de gran interés, que las Administraciones que deban aprobar los planes parciales de iniciativa particular estén muy atentas a una cuestión que, tal vez, en ocasiones se ha analizado muy superficialmente; nos referimos al documento que ha de figurar en todo Plan de esta naturaleza -previsto en el art. 64, aptdo. a) del RPU-: la justificación de la necesidad o conveniencia de la urbanización.

13. El objeto de este Informe Especial no era sólo hacer reflexionar sobre las causas de los procesos urbanizadores y edificatorios ilegales en el suelo no urbanizable, y de los incumplimientos de los planes parciales en el urbanizable, o llamar la atención sobre la

necesidad de establecer un drástico cambio de rumbo en orden a la asunción, por los poderes públicos, de la tutela urbanística, sino también el que afronten el problema ya heredado. En definitiva, el que se valore, caso por caso, la procedencia de emprender un proceso de regularización de urbanizaciones y núcleos de población ilegales en estos espacios.

De acuerdo con ello, hemos querido incluir nuestras valoraciones sobre la difícil y, cuando menos espinosa, cuestión de la regularización, al entender que no podíamos, desde esta Institución, dejar de abordar -por cuestionables que puedan ser nuestras apreciaciones- este asunto.

- a) Como criterio general, entendemos que los poderes públicos, fundamentalmente los Ayuntamientos, deben plantearse, formalmente, el futuro tanto de las parcelaciones ilegales, como del cumplimiento de los planes parciales de iniciativa particular, valorando, caso por caso, la medida a adoptar, pero teniendo muy presente el principio constitucional de igualdad y las exigencias de la legalidad urbanística: condiciones mínimas de regularización, en términos de dotaciones públicas, cesiones y creación de infraestructuras.

A estos efectos, habrá que estudiar cuándo es posible, desde el plan general o Norma Subsidiaria, clasificar el suelo -una vez cumplidos los condicionantes- como urbano, cuándo como urbanizable, previendo la aprobación del correspondiente Plan Parcial, o bien si lo adecuado es un Plan Especial de Mejora del Medio Físico.

- b) Ningún municipio deberá abordar proceso de regularización alguno sin que, previamente, tenga garantía de que, por si mismo o en colaboración con otros entes supramunicipales (Diputación Provincial y/o Comunidad Autónoma) podrá hacer respetar la legalidad urbanística. De lo contrario, muy probablemente, conseguirá el efecto contrario: crear una apariencia de impunidad en su término municipal, generando la creencia de que cualquier infracción que se cometa, una vez que prescriba la acción contra la misma, es susceptible, transcurrido un tiempo, de ser legalizada. Esta imagen tiene que ser evitada en todo caso.
- c) Hay que partir de la idea de que no todo proceso edificatorio es regularizable, pues habrá parcelaciones ilegales que, por su ubicación, impacto ambiental, extensión, características edificatorias, etc., no tendrán otra salida lógica que proceder a la demolición de lo edificado. En estos casos, dada la precariedad social en la que pueden vivir las unidades familiares allí residentes, si procede la demolición o traslado (vgr. por ser terrenos inundables) de población, habrá que establecer previsiones para facilitar una vivienda -en los términos del art. 47 CE.- a los residentes.
- d) En todo proceso de regularización, creemos que, en principio y salvo que las circunstancias específicas aconsejen otro modo de actuar, hay que partir de la premisa de que los costes de urbanización y las cesiones obligatorias no tienen porque asumirlas la totalidad de los vecinos del término municipal a través de su presupuesto, sino que deben ser sufragadas por los propietarios de parcelas y

edificaciones que, o bien cometieron directamente la infracción, o se subrogaron en la situación del promotor, o, en su caso, del anterior adquirente que les vendió el inmueble. Ello, sin perjuicio de la colaboración que pueda prestar el Ayuntamiento o la Administración Supramunicipal en orden a la redacción de la figura de planeamiento, proyectos de ordenación, etc., y de que, en su caso, se puedan acoger a las ayudas para viviendas previstas en el Plan Andaluz de Vivienda vigente. Cuestión distinta es la valoración de las conexiones locales con las infraestructuras propias de los sistemas generales y con el trazado y ejecución de éstas, en lo que parece exigible una eventual financiación pública, habida cuenta, por lo demás, de que partimos de una cierta corresponsabilidad producida, en el caso de los Ayuntamientos, por omisión.

- e) Respecto de los actos que hayan supuesto una clara vulneración del régimen jurídico del suelo no urbanizable, que no hayan prescrito con arreglo a las normas urbanísticas o al Código Penal, y a fin de evitar que la regulación pase a ser "un punto final" que nos parece, desde cualquier perspectiva, inasumible y no ajustado a derecho, se deben ejercer las acciones urbanísticas o penales que sean procedentes. Dicho de otra forma, se regulariza lo que no es atacable por vía sancionadora, al haber prescrito la acción, pero no aquello frente a lo que existe toda una batería de normas por aplicar.
- f) Si esta Institución se ha inclinado por la regularización, siempre que las circunstancias lo permitan y aconsejen, es porque estamos convencidos de que la clandestinidad y, en general, la ilegalidad, o la simple irregularidad, cualquiera que sea el ámbito en el que se desarrolla, si no es afrontada termina por generar problemas graves.
- g) Desde esta Institución se ha venido entendiendo que, con el fin de garantizar una coherencia y el principio de igualdad en todo el territorio andaluz, así como de crear figuras de planeamiento «ad hoc» que permitan flexibilizar las exigencias de la actual legislación urbanística y crear mecanismos que faciliten la regularización de este tipo de urbanizaciones o parcelaciones ilegales, sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de aprobar una Ley que contemplara la posible regularización de estos núcleos de población, los instrumentos y condicionantes para ello, las vías de colaboración técnica y financiera para este fin, o bien que, en la propia Ley del Suelo de Andalucía, se contemplara esta posibilidad. Ésta fue, finalmente, la opción elegida por el legislador andaluz.

Nos estamos refiriendo al apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. El contenido literal de este apartado es el siguiente: «2. El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b) y sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, el contenido de la situación legal a que se refiere el apartado anterior y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones. La anterior definición se

particularizará para las actuaciones de urbanización y subsiguiente edificación en las unidades resultantes ejecutadas de forma clandestina o ilegal en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a esta Ley o en contradicción con ella, respecto de las que no sea ya legalmente posible, al tiempo de la entrada en vigor de esta Ley, medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden infringido, y que el referido instrumento de planeamiento determine como incompatibles con el modelo urbanístico que se adopte».

Somos conscientes que, aún tratándose de una alternativa normativa que ya ha sido utilizada en otras Comunidades Autónomas (sin que hubiera porqué establecer un marco normativo mimético con estas) y que, incluso, fue recomendada para Andalucía en las conclusiones de quienes realizaron los trabajos sobre parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz, por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, no es, en absoluto, un asunto sobre el que existiera un criterio único, por lo que, al tiempo de redactar el Informe Especial, respetábamos una posible posición no favorable a la creación de una ley específica.

- h) Con independencia del marco jurídico que se estableciera, sí creemos que se puede establecer un marco normativo de cooperación técnica y financiera para aquellos municipios que decidan optar por regularizar la situación de las urbanizaciones ilegales existentes en su término municipal, por lo que creemos que sería conveniente aprobar unas normas que contemplen estas ayudas.
- i) En todo caso, manifestábamos que con independencia del tratamiento normativo de encauzamiento de la regularización, entendemos que se tiene que efectuar a través del planeamiento municipal, en coordinación con los planes de ordenación del territorio de ámbito sub-regional que, en su caso, se aprueben, y entre cuyas previsiones se deben contener líneas de actuación en torno a la realidad fáctica de estos asentamientos de población.
- j) Respecto de las urbanizaciones que posean Plan Parcial que haya resultado inejecutado parcialmente, o que no se ejecutó conforme a sus previsiones, manifestábamos que tal regularización debe afrontarse desde la modificación de este instrumento de planeamiento (salvo que proceda su nueva exigencia) a fin de que se dote al núcleo de población de las exigencias mínimas en materia de servicios públicos y dotaciones, para lo que, en la mayoría de los casos, tal vez sea conveniente cambiar del sistema de compensación al de cooperación, liderando la Administración el proceso de normalización de la urbanización, sin perjuicio de la financiación privada del mismo.

El catalogo de medidas, en coherencia con estas valoraciones, que proponíamos para abordar una situación territorialmente insostenible se recogieron en el apartado de resoluciones en el Informe Especial, presentado en la Comisión de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Parlamento de Andalucía el 7 de Marzo de 2001, y que se puede consultar en la página web de esta Institución (www.defensor-and.es).

1. Urbanismo.

1. 1. El urbanismo como instrumento para crear un nuevo modelo social de ciudad.

1. 1. 1. La ciudad sostenible: la apuesta por la recuperación de los inmuebles de los cascos urbanos de nuestras ciudades.

1. 1. 1. 1. Del deber de conservación y mantenimiento de edificios a la necesidad de que las Administraciones protejan a la ciudadanía frente al «mobbing» inmobiliario.

En el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2005 dedicábamos una atención especial a la seria preocupación de esta Institución, compartida por los poderes públicos y diversos agentes sociales, por la situación en la que vive parte de nuestra ciudadanía en los cascos antiguos de nuestra ciudades, derivada de su precariedad económica y del envejecimiento de los inmuebles en los que residen en régimen de alquiler. Esta situación, en los supuestos de arrendamiento, se agrava, día a día, al no adoptar la propiedad medidas para aliviarla, justificando formalmente, en la mayoría de las ocasiones, esa omisión en las bajas rentas que obtienen de los alquileres, lo que no les permite un resarcimiento de las mejoras que el inmueble necesita.

Aunque existe la posibilidad de acogerse a ayudas públicas, de distinta naturaleza, cuyo objetivo es una mejora del parque inmobiliario, siempre que las viviendas continúen vinculadas a la misma finalidad y perfil de destinatarios (aunque alguna de estas ayudas, ni siquiera requieren tal vinculación), lo cierto es que con frecuencia las mismas carecen de la entidad suficiente para estimular el que la propiedad se acoja a ellas, facilitando, de este modo, el que los arrendatarios tengan una vivienda digna y la propiedad consiga una mejora substancial del inmueble cuya puesta en valor, en gran medida, patrimonializa.

Ahora bien, como sabemos, la causa de la ausencia de mantenimiento del inmueble en nuestros cascos antiguos por parte de los propietarios viene motivada, en un altísimo porcentaje de los casos, no tanto por no poder asumir por sí mismos o con ayudas públicas los costes del adecuado mantenimiento de las fincas, sino por la fuerte expectativa especulativa que poseen sus titulares ante la gran demanda que se ha generado de viviendas para residir en estos espacios.

Así las cosas, los inmuebles arrendados en los que reside en condiciones muchas veces de extrema precariedad, un sector de población con una fuerte presencia de personas mayores, no son contemplados como un negocio jurídico por el que, a cambio de la cesión de un inmueble, los inquilinos abonan una renta que, aunque ahora se pueda considerar baja, en muchas ocasiones han amortizado sobradamente el valor del inmueble que, por lo demás, suele estar en un estado muy lamentable, sino como un valor patrimonial

cuya única causa de falta de rentabilidad es precisamente la existencia del contrato de alquiler.

Todo ello determina que la extinción del contrato por ruina del inmueble o por abandono del mismo por parte del inquilino se convierte en el objetivo prioritario de un gran porcentaje de propietarios.

Esta realidad se apoya, al margen de la situación de crisis en estos momentos existente, en la fuerte demanda del mercado inmobiliario hacia estos espacios dado el valor que poseen, una vez rehabilitadas las viviendas (aunque tal vez habría que hablar más bien de viviendas transformadas), lo que ha traído consigo, no sólo el que haya propietarios que, con diferentes medidas, de todos conocidas, presionen a los arrendatarios para que abandonen los inmuebles, sino que hayan surgido empresas especializadas en la adquisición y rehabilitación de los inmuebles, que poseen unos medios personales y un asesoramiento técnico y jurídico que facilita la adopción de medidas de presión para forzar el que los inquilinos acepten unas condiciones para su abandono. En realidad, es tal la debilidad de una de las partes que no se puede hablar de negociación sino de meras prácticas abusivas.

Otras veces la situación es más dramática, si cabe, pues el arrendatario en edad avanzada, en ocasiones enfermo y desconocedor de los mecanismos de defensa que le asisten, no los utiliza o actúa erróneamente, pese a ser una persona cumplidora de sus obligaciones como arrendataria. La consecuencia no es otra, frecuentemente, que el desahucio judicial por un incumplimiento de una norma civil, no querido, no deseado, del que no es consciente la propia persona afectada y que hubiera sido fácilmente subsanable de haber contado con la necesaria información.

El problema lejos de aminorarse va a más. Se están expulsando con medidas de todo tipo a los más antiguos residentes de nuestros cascos antiguos que durante décadas han sido quienes los han mantenido. Se les está materialmente echando en el momento más difícil de su vida y, justamente cuando menos medios poseen, condenándoles al desarraigo ya que se ven obligados a un realojo con otros familiares, a residir en una barriada lejos de su domicilio habitual o a ingresar en una residencia en contra de lo que hubiera sido su voluntad.

Esta cuestión se ha tratado en infinidad de ocasiones en los medios de comunicación, es conocida por los Servicios Sociales Comunitarios, denunciada por diversos agentes sociales y sufrida cotidianamente por una parte de nuestros conciudadanos.

Así las cosas, creemos que es hora de que se adopten algunas medidas destinadas a proteger con carácter preventivo a estas personas y garantizar que la mayor parte de esta población pueda continuar residiendo en su barrio. Para ello, es necesario adoptar medidas efectivas, conforme a la exigencia constitucional, contra los especuladores antisociales que están presionando a esta ciudadanía y, llegado el caso, allí donde se detecte que las actuaciones pudieran ser constitutivas de delito, se dé cuenta inmediata a la autoridad judicial.

No tenemos duda de la dificultad que, en muchas ocasiones, conlleva obtener una prueba de esta naturaleza (en ello se amparan quienes realizan este tipo de acciones), pero tampoco la poseemos de que sí, se le presta la atención que merecen estos hechos, podemos cambiar una dinámica que humanamente es indigna, socialmente intolerable, y desde una perspectiva urbanística, con los planteamientos actuales, irracional.

Para ello, es preciso que se preste una atención especialísima al cumplimiento del deber que poseen los propietarios de mantener los inmuebles en las debidas condiciones de conservación y seguridad. Con este fin, creemos que sería aconsejable poseer un mapa identificativo de estos inmuebles y, en colaboración con los Servicios Sociales, contar con información complementaria de la problemática social de sus residentes cuando se encuentran en las circunstancias que venimos comentando, a fin de poder prestarles la asistencia y apoyo necesario.

No se trata sólo de evitar en lo posible, para proteger a los inquilinos y el propio patrimonio inmobiliario de la ciudad, el que los inmuebles lleguen a la situación de ruina (este hecho es más difícil que se produzca en la actual regulación del art. 157.1ª de la LOUA), sino que, con carácter preventivo, se dicten ya sea de oficio, o a instancia de parte las órdenes de ejecución u otras medidas necesarias para el mantenimiento y conservación de los inmuebles. Todo ello, acompañado de un seguimiento de la ejecución de las medidas adoptadas para garantizar su exacto cumplimiento. Tampoco se debe dudar en acudir a las medidas de ejecución forzosa que prevé la legislación urbanística, aunque tales medidas puedan conllevar un gasto inicial para las arcas públicas que siempre será recuperable, si se exige su reintegro con carácter voluntario o por la vía de apremio.

Asimismo, creemos que no se debe descartar, en absoluto, ante una actitud reiterada y probada de desobediencia al cumplimiento de las órdenes de ejecución, dar cuenta de las conductas presuntamente delictivas a la autoridad judicial.

En definitiva, con todo ello lo que queremos plantear es la necesidad de que los poderes públicos, en aras a la tutela de las personas que residen en viviendas en régimen de alquiler, tengan plena conciencia de que el imperativo urbanístico a la hora de tutelar el que los inmuebles reúnan las debidas condiciones de salubridad, seguridad y conservación, supone también, indirectamente, dar protección social a los residentes en ellos.

Así las cosas, el eventual coste económico que una intervención de esta naturaleza pudiera tener para las arcas públicas, ante una hipotética no recuperación del mismo, supuesto que, en todo caso, debe intentar evitar la Administración, ha de ser ponderado teniendo en cuenta los intereses sociales que se derivan del cumplimiento de la legalidad urbanística.

Con independencia de estas posibles medidas en el marco de la legislación urbanística, resulta aconsejable que por el servicio de atención al ciudadano en coordinación con los servicios sociales y jurídicos de la corporación se preste asesoramiento a aquellas personas que, por su precariedad, edad, estado de salud, etc. no sean plenamente conscientes de los derechos que les asisten como arrendatarios, sin perjuicio, lógicamente del asesoramiento legal que, por un abogado de su libre elección, o de oficio, si reúnen los requisitos necesarios, puedan tener las personas afectadas.

Con estos antecedentes decidimos abrir de oficio la **queja 04/2617**, con la finalidad de plantear todas estas cuestiones a los municipios mayores de 50.000 habitantes de nuestra Comunidad Autónoma. En concreto y además de los Ayuntamientos de las capitales de provincia (excepto Sevilla), en Almería a El Ejido y Roquetas de Mar; en Cádiz, Algeciras, Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, El Puerto de Santa María, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda; en Granada, a Motril; en la provincia de Jaén, Linares; Fuengirola, Marbella y Vélez-Málaga en la provincia malagueña y, por último, en la provincia de Sevilla a Alcalá de Guadaira y Dos Hermanas. A estos municipios formulamos Sugerencia en el sentido de que, en función de la existencia de esta problemática en el municipio, se adoptaran medidas de coordinación (como de hecho se habían llevado a cabo, a título de ejemplo, en la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla) para realizar un seguimiento de la problemática que afectaba a personas que se encontraran en estas circunstancias y desarrollar una política de protección de su derecho a residir en una vivienda digna y adecuada ante posibles actuaciones especulativas destinadas a forzar al inquilino a que abandonara su domicilio, en contra de lo que hubiera sido su voluntad.

Una vez que recibimos respuesta de todos los Ayuntamientos, excepto los de Jerez de la Frontera (Cádiz), Huelva y Málaga, nuestras conclusiones, a la vista de estos informes, fueron las siguientes:

1. No todos los grandes municipios están viviendo la misma problemática, pues algunos de los consultados, ya sea por la escasa antigüedad de su casco urbano, por la ausencia de una puesta en valor de su patrimonio, o por otras causas, no aprecian, hoy por hoy, un interés por parte del sector privado en construir o rehabilitar edificios en esta zona. Por ello, nos han respondido que no perciben esta problemática en sus municipios.

Sin perjuicio de ello, la mayoría han mostrado interés por el contenido de la Sugerencia y han asumido el compromiso de estar atentos y sensibilizados en el caso de que se planteen problemas de esta índole en sus municipios.

2. La gran mayoría de los Ayuntamientos están abordando la rehabilitación de sus cascos antiguos, o tienen previsto impulsarla a través de distintas técnicas.

Por un lado, poniendo en marcha las Inspecciones Técnicas de Viviendas, que permitirán adoptar medidas preventivas para limitar el progresivo deterioro de los inmuebles y, en su caso, su ruina con las nefastas consecuencias para nuestro patrimonio inmobiliario y para parte de la ciudadanía, singularmente, de las personas mayores.

En el marco de esa intervención, se dictarían las órdenes de ejecución necesarias e, incluso, se podría crear un Registro Municipal, en el que se harían constar, además del estado del edificio, las medidas que, en su caso, se hubieran adoptado para mantener o mejorar su conservación, haciendo un seguimiento de su ejecución.

Con motivo de esta intervención, allí donde se detectara que está surgiendo una situación de riesgo para los residentes de un determinado inmueble, se debería informar a las Delegaciones Municipales de Servicios Sociales correspondientes para que prestaran el apoyo y asesoramiento oportuno. Al mismo tiempo, en tales supuestos se prestaría una

atención especialísima al seguimiento de las medidas de conservación y seguridad o se impulsaría, siempre que el propietario reuniera los requisitos para ello, la inclusión del inmueble en programas de ayudas a la rehabilitación.

Paralelamente a la creación de las Inspecciones Técnicas de Viviendas, muchos Ayuntamientos han aprobado sus ordenanzas que, con distintas denominaciones, establecen los objetivos, requisitos y ayudas para fomentar la rehabilitación de los cascos antiguos.

Al mismo tiempo, no han faltado, y ello es del todo punto recomendable, quienes coordinan tales ayudas con las que proceden de los Fondos Europeos para mejorar las infraestructuras de las zonas en las que están ubicadas los inmuebles.

Por otro lado, si se quiere conseguir el objetivo de que, al mismo tiempo que mejora la calidad arquitectónica y ambiental de estos espacios, se mantenga un modelo social y humano existente, cuya tutela debe constituir, en todo caso, un objetivo prioritario de una auténtica política social de vivienda, es imprescindible que las ayudas previstas se concedan vinculadas a los usos existentes y al reforzamiento de nuevas iniciativas que los consoliden.

Para el cumplimiento de este último objetivo resulta recomendable que los programas estatales y autonómicos de vivienda, contemplen expresamente, dándoles un tratamiento singularizado en su protección, las ayudas para incorporar al mercado inmuebles rehabilitados cuando su objetivo sea crear viviendas tuteladas o adaptadas a las necesidades de personas mayores que deseen continuar residiendo en sus barrios.

Evidentemente, todos estos objetivos demandan un esfuerzo presupuestario por parte de las Administraciones Territoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, pese a sus limitados recursos, de las Administraciones Locales.

Sin perjuicio de ello, no han faltado municipios que consideran que la implementación de las ayudas del Plan Estatal y Autonómico para los promotores de rehabilitación choca, a veces, con la excesiva discrecionalidad interpretativa de los responsables de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, lo que exigiría unas directrices claras por parte de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, destinadas a dar una mayor seguridad jurídica a la hora de canalizar los programas por parte de los Ayuntamientos, y una mayor garantía de igualdad en el trato que se dé a las propuestas municipales en todo el territorio andaluz.

Al mismo tiempo, la experiencia de las quejas tramitadas por esta Institución nos lleva a la idea de que, en aras a la eficacia, también sería más que recomendable que los servicios municipales faciliten una información clara y un asesoramiento lo más amplio posible a los solicitantes de licencias de obras y de las ayudas que, en su caso, conlleven, para que la intervención no resulte ralentizada por problemas de índole burocrático, no tenidos en cuenta inicialmente.

3. Por último, creemos que se debe plantear, seriamente, la reforma de la normativa urbanística y de la edificación cuando se trate de realizar intervenciones que

pretendan dotar de accesibilidad y funcionalidad mínima a los inmuebles. No tiene sentido que alternativas lógicas y perfectamente coherentes con los objetivos de la reforma y rehabilitación de inmuebles no puedan ser asumidas porque el cumplimiento riguroso de las normas de aquella naturaleza no lo permita.

En definitiva, es preciso que las Administraciones Públicas tomen buena nota de las consecuencias positivas que poseen estas intervenciones para cumplir objetivos tales como la mejora del paisaje urbano, la opción por un urbanismo menos consumidor de suelo no urbanizable, el mantenimiento y repoblación de nuestros cascos antiguos y centros históricos, lo que, sin duda, coadyuvará a su mejor estado. Pero también de la necesidad de que estas intervenciones se contemplen como una manifestación de la política social de vivienda, como un objetivo prioritario para la tutela del derecho recogido en el art. 47 CE, cuando quienes vienen disfrutándolo se encuentran en una situación de riesgo de perderlo.

La tutela pública de los derechos constitucionales de esta población tiene que ponderar las consecuencias de un intervencionismo privado, cuyo objetivo primordial es el lucro que se puede obtener de la rehabilitación, o sustitución, de estas viviendas.

Esta óptica a la hora de diseñar una política de mejora del patrimonio de viviendas existente, exige una implicación coordinada de los servicios urbanísticos y sociales pues, en gran medida, los problemas humanos que se plantean con motivo del deterioro de los inmuebles en estos espacios no se pueden entender si no es conectando ambos aspectos.

Por todo ello, y en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, trasladando a todos los Ayuntamientos a los que nos dirigimos nuestras conclusiones, les indicamos que esperábamos que, dentro de sus distintas responsabilidades, las Administraciones Públicas asumieran este reto.

En fin, hemos querido dedicar estas páginas al largo proceso que afecta a los moradores de infinidad de inmuebles que pasan, a lo largo de sus vidas por un ciclo que va desde su nueva construcción u ocupación por un alquiler razonable, a la congelación de éste y de las medidas para mantener el inmueble en condiciones adecuadas y termina por su destrucción-sustitución y por la expulsión de sus residentes. En no pocas ocasiones es frecuente que se sustituya también el propietario del inmueble, dando paso a un titular con una mentalidad especuladora.

Ahora queremos describir algunas quejas individuales en las que se escenifica, en unos casos la inoperancia de la Administración para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada y, en otros, la eficacia del poder público se muestra como única vía posible para tutelar, eficazmente, este derecho. Todas ellas tienen un denominador común: la demanda de intervención del poder público para garantizar la conservación y salubridad de los inmuebles.

Propietario obedece la orden de ejecución (queja 02/3814).

La interesada nos exponía que en Abril de 2002 y a través de Decreto de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, se ordenaron a la propiedad

del inmueble en el que residía en régimen de alquiler, la ejecución de una serie de medidas de seguridad, advirtiéndose que las obras deberían comenzar en el plazo de 25 días ya que, de no ser así, se procedería a la ejecución subsidiaria de las obras con cargo al obligado. Sin embargo y siempre según la interesada, este Decreto no había sido cumplido por la propiedad, pero tampoco se había procedido a la ejecución subsidiaria de las obras por parte de la Gerencia a pesar del plazo transcurrido.

Tras dirigirnos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla pudimos conocer que, ante el incumplimiento parcial de las obras ordenadas, se iba a proceder a su ejecución subsidiaria, para lo que se había solicitado autorización judicial. Ante ello, y como última respuesta, la Gerencia nos comunicó que la propiedad había iniciado las obras ordenadas, aunque hubo que añadirle nuevas obras obligatorias al comprobar el estado de la edificación, para lo que se le dio un nuevo plazo a la propiedad para la ejecución de las obras complementarias. Así las cosas, entendimos que la Gerencia Municipal de Urbanismo estaba adoptando las medidas oportunas en materia de disciplina urbanística, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema estaba en vías de solución.

Inquietud vecinal por desprendimientos en fachadas (queja 03/4473).

Abrimos de oficio la queja cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, la inquietud vecinal existente en Jaén tras el desprendimiento de la fachada del número 4 de una calle de esta ciudad. Siempre según estas noticias, el presidente de una asociación de vecinos habría asegurado que el citado inmueble estaba registrado en el informe de edificios en ruinas, cuya situación se habría puesto en conocimiento de la Corporación Municipal en Febrero de 2003. A esta circunstancia se añadiría el hecho de que, en la misma calle, denunciaba esta asociación otros tres inmuebles abandonados con los números 15, 18 y 23 que podrían derrumbarse en cualquier momento. Se alertaba también que la situación podría agravarse por las inclemencias meteorológicas y el gran número de inmuebles en mal estado de conservación en la zona.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Jaén, pudimos conocer, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que se había ordenado a los propietarios de los inmuebles afectados medidas de cerramiento de solares y reparación de daños y desperfectos en las fachadas, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al encontrarnos ante un problema en vías de solución, dando por concluidas nuestras actuaciones.

Daños y riesgos derivados de una vivienda colindante (queja 04/888).

El nieto de los propietarios de un inmueble, de la barriada de Hijate del municipio almeriense de Alcóntar, se dirigió a nosotros indicándonos que la vivienda colindante a la de sus abuelos, llevaba ya muchos años abandonada. Ambas casas eran de dos plantas, con paredes de tierra y piedras, techos de madera con cañizo y tejas, pero la colindante tenía encima de la de sus abuelos una solana de dos habitaciones. Debido a su estado de abandono, esta vivienda estaba en muy mal estado y con goteras, que afectaban a la de sus abuelos, que corría el peligro de que se desprendiera el techo debido al mal estado de

conservación de la casa colindante, sin contar los daños que le estaba causando la humedad en su estructura.

La casa en mal estado había sido heredada por los cinco hijos del matrimonio cuando fallecieron ambos cónyuges, pero debido a las malas relaciones entre estos cinco hijos, nadie se ponía de acuerdo para hacerse con la titularidad de la vivienda, por lo que cada día que pasaba el estado de la vivienda era peor. Por ello, habían denunciado los hechos al Ayuntamiento, que para el interesado no hacía nada más que darles largas sobre el problema, aunque la solución que daban en el Ayuntamiento *“no es arreglar la parte de la casa que hay encima de las dos habitaciones de mis abuelos, si no demoler toda la vivienda de los vecinos, incluyendo la parte de casa de mis abuelos en la que afecta el problema, la cual rehabilitaron hace tres años invirtiendo en ella doce mil euros”*.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución se dirigió al citado Ayuntamiento con el fin de conocer la posición municipal, aunque aclarábamos que la pretensión del reclamante era que se ordenara la impermeabilización del techo y las paredes de la solana de los vecinos, no su demolición y menos aún demoler las dos habitaciones propiedad de sus abuelos que se encontraban debajo de la ruina y que fueron rehabilitadas hacía poco tiempo. En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que, tras presentar el escrito los abuelos del interesado, el arquitecto técnico municipal visitó el inmueble e informó de la existencia de causas para la apertura de un expediente contradictorio de ruina, aunque el edificio era propiedad de cinco herederos, los abuelos del interesado tenían habitaciones debajo de ellos y, según los informes de los técnicos municipales, la ruina afectaba a la unidad del edificio, por lo que no podía demolerse una parte y rehabilitarse otra. Tras innumerables actuaciones con los herederos propietarios del inmueble para solucionar el problema, nos decían que las obras de acondicionamiento del inmueble ya habían comenzado, hecho éste que el propio interesado nos confirmó en un escrito que nos envió. Por ello, entendimos que el problema estaba solucionado, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Podemos citar en este apartado el caso de viviendas propiedad de alguna de las Administraciones Públicas que, sin embargo, no ejercen correctamente las obligaciones que les corresponden como titulares de las mismas. Citamos a continuación, como ejemplo, el caso de una vivienda propiedad del Ayuntamiento de Sevilla:

Vivienda con instalación eléctrica deteriorada (queja 03/3026).

El interesado nos exponía que residía en una vivienda alquilada al Ayuntamiento de Sevilla, de las llamadas de *“renta antigua”*, en la que se subrogó tras el fallecimiento de su madre en el mes de Enero del 2003. Nos denunciaba el silencio administrativo obtenido por la anterior arrendataria y por el mismo: en Noviembre de 2001, como consecuencia de las fuertes lluvias acaecidas aquella tarde, el bloque tuvo una avería en su red de 125 V. El día 12 de ese mismo mes solicitó por escrito al Consistorio la reparación de la avería, ya que la misma correspondía al dueño del inmueble. La compañía suministradora de energía eléctrica (Sevillana Endesa) no se responsabilizaba de lo ocurrido ya que la avería se había producido en un tramo de la instalación posterior a la caja de acometida eléctrica, por lo que había aconsejado que se cambiara toda la instalación eléctrica, que discurría bajo antiguos conductores emplomados. Continuaba trasladándonos el interesado que el día 21 se les

puso un cable provisional que cruzaba en diagonal, desde la ventana de la entreplanta superior hasta la parte superior de la puerta, empalmándose allí con el cable viejo de plomo, la instalación originaria de cuando se entregaron los pisos. En aquellos momentos, había cuatro menores de seis años viviendo en el inmueble, los cuales, de forma inconsciente, podían jugar con el cable, además de llegar a arrancarlo de sus “cogidas”. En la entreplanta, desde aquel 21 de Noviembre, jamás habían podido cerrar la ventana de la misma. Siempre según las manifestaciones del propio interesado, el Ayuntamiento manifestó que el cable se puso por razones humanitarias “y gracias” a que había una empresa que estaba remodelando el barrio. Manifestaba asimismo el interesado que, en el contrato con el Ayuntamiento, se les hablaba de conservación y mantenimiento, pero no se les aludía a causas ajenas a dicha conservación y mantenimiento, como en este caso “*sinistro por meteoro*”. Por todo ello, solicitaba, a tenor de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión que dicha Administración cumpliera con sus deberes.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla, pudimos conocer, entre otras cosas, que era competencia del Servicio de Patrimonio (y más concretamente de su sección de viviendas) el examen, seguimiento y resolución desde el punto de vista jurídico, de toda circunstancia que pudiera acaecer en el transcurso de las relaciones jurídicas arrendaticias que el Ayuntamiento de Sevilla mantenía con algunos particulares inquilinos de viviendas de titularidad municipal; dicho Servicio, al dar traslado inmediato de los escritos presentados por el interesado a la unidad administrativa competente, daba por válida y ajustadas a derecho las peticiones deducidas en orden a la reparación de las deficiencias denunciadas, quedando condicionada la realización efectiva de las mismas a la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, circunstancia ésta que correspondía verificar al Servicio de Edificios Municipales en coordinación con la Intervención de Fondos Municipales.

Posteriormente, el Servicio de Edificios Municipales nos comunicaba que el arquitecto técnico encargado de inspeccionar la vivienda, había observado que la instalación no reunía las condiciones establecidas en la legislación, por lo que habían dado las oportunas instrucciones a una empresa especializada para que, a la mayor brevedad posible, procediera a su reparación, consistiendo ésta en la sustitución del cableado en mal estado, la eliminación de empalmes, y su fijación, dejándolo de forma que quedara fuera del alcance de las personas. Con esta respuesta entendimos que el problema planteado por el interesado estaba solucionado, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Vivienda en lamentable estado de titularidad municipal (queja 04/636).

La queja la presentó una residente en la aldea de Baños de Vilo, en el término municipal de Periana (Málaga), indicándonos que era viuda, por lo que vivía sola, y que la vivienda colindante a la suya, propiedad del Ayuntamiento de Periana, llevaba varios años en ruina, llena de ratas, siendo además un peligro para las personas. Había manifestado en varias ocasiones el mal estado de la vivienda al Ayuntamiento y siempre le decían que iban a hacer algo para arreglar su estado, pero ésta estaba cada vez peor.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Periana, éste nos comunicó que la Junta de Gobierno Local había aprobado la realización de la oportuna

demolición y posterior limpieza del solar, aunque previamente tenían que redactar el oportuno proyecto de demolición por el Arquitecto Municipal. A la vista de esta respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema estaba en vías de solución.

Impago de alquiler en vivienda muy deteriorada (queja 04/1685).

La interesada, madre de once hijos, nos exponía que debido a la situación socio-económica de su familia, el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén), le había entregado una vivienda en alquiler, pero que se encontraba en muy malas condiciones de habitabilidad. Se había dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento, propietario de la vivienda, para que la arreglaran, pero lo único que le habían dicho verbalmente era que no se iba a rehabilitar porque estaba en tan malas condiciones que tenían previsto su demolición. Siempre según la interesada, desde 1999 venía solicitando una vivienda de promoción pública, pero no resultaba nunca adjudicataria de alguna.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Úbeda, éste nos indicaba en su respuesta que, en el año 2000, el Ayuntamiento Pleno resolvió la adjudicación de la vivienda donde venía residiendo actualmente la familia, con un contrato de arrendamiento de 5 años y un coste mensual de 65,70 euros. La vivienda era de construcción antigua y, en su día, fue adjudicada en buen estado de conservación y habitabilidad, correspondiendo a los inquilinos las obras de mantenimiento del inmueble producidas por el uso.

Desde el Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento se le había requerido a la familia el pago de la deuda que tenía contraída por el impago del alquiler (2.428 euros), comunicándole que se podría iniciar expediente de desahucio por impago de rentas, así como que el contrato de arrendamiento finaliza en el año 2005 y, si no habían cumplido sus obligaciones de pago, se procedería a su no renovación. Ante este requerimiento, la familia aducía que la vivienda no reunía las debidas condiciones de habitabilidad, reclamando por escrito que, por el Ayuntamiento, se procediera a su rehabilitación, por ser un inmueble municipal, indicando también que no pensaban cumplir con sus obligaciones de pago y solicitaban una vivienda de promoción pública de nueva construcción.

El 7 de Julio de 2004 se mantuvo una entrevista en el domicilio familiar, en el que los Servicios Sociales Comunitarios estimaban que persistía la situación de exclusión social y elevado riesgo psico-social en los menores. La unidad familiar la formaban el matrimonio, dos hijas adolescentes, un hijo varón de 32 años (enfermo y afectado por problemas de VIH positivo, en programa de metadona) y un hijo de éste, de 11 años. Existían indicios de que la fuente de ingresos económicos eran varias, pues sólo dos miembros de la unidad familiar (la madre y el hijo de 32 años) percibían prestaciones por desempleo y el resto por actividades ilícitas.

Siempre según el informe enviado por el Ayuntamiento, las obras de mejora prioritarias se podrían elevar a 10.000 euros, pero las posibilidades económicas del Ayuntamiento para afrontarlas, debido a la necesidad de viviendas que existía en el municipio, eran escasas, pues no disponían de recursos de la Junta de Andalucía relacionados con la Rehabilitación de Viviendas a las que se podía acoger la familia o el

Ayuntamiento. Con respecto al contenido de la queja de la interesada, nos indican textualmente lo siguiente:

“... a esta familia la Trabajadora Social no le ha comunicado en ningún momento que la vivienda que ocupan vaya a ser demolida, sí se les ha recordado que este Ayuntamiento hizo en su día un gran esfuerzo por solucionarles el problema de vivienda que planteaban y le ofreció posibilidades para su inserción social. Que tienen contraídas unas obligaciones de pago de alquiler y de mantenimiento de la vivienda que deberían cumplir. También se les ha recordado que en este municipio no existen viviendas sociales libres y que desde 1999 no se han construido nuevas promociones. Que la demanda de vivienda social en Úbeda es muy elevada y afecta a más de 500 familias que están en situación social desfavorecida. Que si bien es un objetivo municipal prioritario la promoción y construcción de viviendas sociales, en régimen de alquiler y compra, en estos momentos no se puede hablar de fechas, ni hechos concretos”.

A la vista de esta respuesta y aunque entendíamos que la Corporación Local había hecho un esfuerzo importante para facilitar un techo digno a esta familia, sin perjuicio de las actuaciones de otra índole que, asimismo, hubieran llevando a cabo con los miembros de la unidad familiar, formulamos **Sugerencia** para que, por parte del Ayuntamiento, como propietario del inmueble (o a la Junta de Andalucía si era el titular del mismo), se procediera a subsanar las deficiencias que poseía, de acuerdo con lo establecido en el art. 155, aptdo. 1, de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en relación con lo previsto en la legislación de arrendamientos urbanos para estos supuestos. Sin perjuicio de ello, y dado que esta Institución entendía que no se había debido de dejar de exigir el pago del alquiler que la familia debía abonar por el inmueble durante tanto tiempo, también formulamos **Sugerencia** para que se exigiera el pago del mismo, habida cuenta de que seguimos pensando que una política de integración efectiva exige de la ciudadanía, junto al disfrute de los derechos, el cumplimiento de sus obligaciones.

En este sentido, esta Institución viene reiterando que sólo en supuestos muy excepcionales, en los que no sea posible abonar el alquiler por el beneficiario de una vivienda protegida, se deben buscar alternativas, siempre sobre la base de que no se produzcan impagos en el alquiler, como puede ser que el gasto lo asuma otra Institución o Administración, de aquél que deba recaudar el pago. Esta Institución no puede compartir que unidades familiares que pueden afrontar otros pequeños gastos no tan prioritarios, no paguen el correspondiente a su propia vivienda, que se alquila en condiciones económicas inmejorables.

Como respuesta a la resolución, en un primer momento el Ayuntamiento nos comunica que después de diversas gestiones, por la Comisión Informativa de Urbanismo y Vivienda se decidió, como solución al problema planteado, adjudicar a la familia de la interesada vivienda pública en régimen de alquiler cuando quedara alguna libre, quedando descartada la posibilidad de restaurar el inmueble municipal en el que ahora residían por el elevado coste que implicaba. Sin embargo, habiendo quedado libre una vivienda de

promoción pública, la misma no se pudo adjudicar a esta familia por aparecer otra unidad familiar con mayor derecho para serle adjudicada la vivienda.

Posteriormente, nos comunicó que debido a las malas condiciones de habitabilidad de la vivienda, que se habían agravado por la sobrecarga de la nieve caída, se habían realizado en el inmueble las obras pertinentes para evitar el peligro. Además, el contrato de arrendamiento finalizaba en Mayo de 2005, por lo que debido al incumplimiento reiterado de los moradores, el Ayuntamiento se veía en la obligación de iniciar la rescisión del mismo, mucho más cuando la vivienda estaba declarada en ruina. No obstante ello, el Ayuntamiento se comprometía, debido a la situación de exclusión social que esta familia presentaba, a buscar alternativas para que la misma tuviera una vivienda digna, ya fuera propiedad municipal o de la Junta de Andalucía. Con esta respuesta, procedimos al archivo del expediente al entender que no cabían nuevas actuaciones en el mismo.

Caída de un muro medianero y desalojo de los vecinos (queja 05/3144).

También podemos destacar que se han abierto quejas de oficio cuando hemos tenido conocimiento de que se han producido derrumbes motivados por el mal estado de los inmuebles y que han causado daños. Así, abrimos de oficio esta queja cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que 38 personas se habían visto afectadas por la caída de un muro medianero en el número 37 de una calle de Sevilla. Aunque no se habían producido daños personales, fue preciso desalojar a los residentes en los inmuebles números 37, 52 A y B y 56 de esta calle, más los del número 3 de otra calle colindante y los números 8, 11, 13 y 15 de otra. Se añadía en estas noticias que los afectados estaban siendo atendidos por los Servicios Sociales Municipales y se estaba estudiando el origen de este suceso, atribuyéndose en primera instancia a que, durante la construcción en la zona del sótano de un nuevo edificio, una excavadora habría dañado el muro de carga de separación con el edificio de número 37 citado, ocasionando un gran agujero en la zona central de la construcción.

Por ello, interesamos del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla que nos informara, además de si estas obras contaban con la preceptiva licencia de obras, sobre el origen de los daños ocasionados en los edificios mencionados y las medidas que se iban a adoptar para su subsanación, indicando el plazo aproximado en que los afectados podrían regresar a sus viviendas, así como de las actuaciones llevadas a cabo por los Servicios Sociales de ese Ayuntamiento para ayudarles en esta situación.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos dio cuenta de las actuaciones llevadas a cabo ante el derrumbe del muro, consistentes en un continuo apoyo a los afectados por parte de la Oficina Técnica Municipal de Ayuda a los Inquilinos en Situaciones de Acoso (OTAINSA), informe técnico de las patologías de las edificaciones que habían descartado la necesidad de cualquier demolición, total o parcial, de las fincas colindantes; suscripción de acuerdo entre la promotora y los afectados para su realojo y manutención mientras duraran las obras de reparación y, por último, efectiva ejecución de las obras de reparación que habían permitido el regreso de los afectados. Con ello, y dado que nos encontrábamos ante un problema solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Incidencia de unas obras ejecutadas en una vivienda colindante (queja 05/3163).

También por el derrumbe de un edificio con ocasión de las obras que se llevaban a cabo en el solar colindante, abrimos de oficio esta queja cuando, también a través de los medios de comunicación, conocimos el descontento existente entre diversos sectores sociales (vecinales, políticos y profesionales) de Utrera (Sevilla) ante el problema que supuso el derrumbe de un edificio de tres plantas a consecuencia, según estas fuentes informativas, de las obras que se estaban realizando en un solar colindante. Lo cierto era que esta situación había dejado sin vivienda y local comercial al propietario del inmueble afectado, que consideraba que el Ayuntamiento no había dado una respuesta adecuada al problema que le afectaba, resultando que, según mantenía, la empresa promotora de las obras que habían ocasionado el derrumbe, estaría presionando al Ayuntamiento para que permitiera su continuación a pesar de la gravedad del perjuicio ocasionado. Concluían las informaciones que llegaron a esta Institución señalando que el inmueble afectado contaba con tres plantas, estando situada en la planta baja un bar, en la primera la vivienda del propietario y la segunda, un apartamento, siendo así que el bar afectado constituía la única fuente de ingresos del propietario.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento, conocimos que la obra contaba con las autorizaciones y licencias oportunas para su derrumbe. En cuanto a los perjuicios ocasionados a la vivienda colindante, el Ayuntamiento había ordenado que se ejecutaran en la misma las debidas obras para su conservación y seguridad, paralizando entre tanto las obras de derrumbe de la otra vivienda. Posteriormente, tuvimos conocimiento de que estas obras de seguridad se habían ejecutado ya, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Denuncian «mobbing» inmobiliario, tras residir en la vivienda 61 años (queja 05/1908).

Un supuesto distinto fue el de esta queja, en la que la interesada nos expuso que vivía, junto con su hermana, en régimen de alquiler desde hacía 61 años, ocurriendo que, desde la venta del inmueble por su anterior propietaria a una empresa constructora, se les estaba presionando, de forma permanente, para que lo abandonaran, sometiéndolas a prácticas que consideraban como “*mobbing inmobiliario*”, tales como introducir en las restantes viviendas vacías a personas que no respetaban las normas básicas de convivencia, que las insultaban y dañaban el inmueble, etc. La empresa propietaria había conseguido que abandonaran el inmueble casi todos los inquilinos anteriores menos ellas y otra persona que ocupaba un local comercial. También se había intentado que la casa fuera declarada en situación de ruina sin haberlo conseguido. Todo ello había determinado que el inmueble presentara en aquellos momentos unas deplorables condiciones de conservación y salubridad, dado el abandono por la propiedad de sus obligaciones al respecto.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Granada, éste nos remitió informe de los técnicos del Área de Planificación Urbanística, que consideraban que con ello “*quede resuelta la queja promovida por D^a. ...*”. Este informe, sin embargo, nos causó la sensación de una cierta ineficacia de los servicios de urbanismo municipales. Y ello, porque los informes que se nos remitieron databan de los años 2002 y 2003 y, en los de éste último año 2003, se señalaba que las obras ordenadas por Decreto en el expediente no habían sido ejecutadas, dictándose un nuevo de Decreto por el que se reiteraba por última vez el cumplimiento de lo ordenado en el anterior Decreto de 19 de Septiembre de 2002 en un plazo improrrogable de treinta días con apercibimiento de ejecución subsidiaria. Después no

se aludía a ninguna otra actuación municipal. Es decir, deducíamos que los Decretos de la Alcaldía habían quedado incumplidos, sin que se apreciaran medidas para subsanar esta anomalía.

De estos hechos, se desprendía un deficiente funcionamiento de los correspondientes servicios municipales en la exigencia y cumplimiento de la disciplina urbanística en ese municipio, puesto que, pasados más de dos años en el mejor de los casos, no se apreciaba gestión alguna encaminada a la ejecución de los Decretos dictados por la Alcaldía. Pero además, no parecía tenerse conocimiento de la gravedad de estos hechos, cuando dándonos cuenta de esta irregular situación, se pretendía dejar resuelta la queja. En este sentido, destacábamos que no era la primera vez que detectábamos disfuncionalidades importantes en la tramitación de expedientes de disciplina urbanística por parte del Ayuntamiento de Granada, en especial en lo que se refiere a la falta de ejecución subsidiaria de las obras ordenadas en aquellos expedientes en que la misma se había estimado procedente.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada **Recomendación** al objeto de que diera las instrucciones oportunas para que se verificara el funcionamiento de los Servicios de Urbanismo municipales en cuanto a la tramitación y ejecución de los expedientes de disciplina urbanística en aquellos casos en que se había previsto la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas, realizando una completa auditoria en cuanto al número de expedientes de esta naturaleza incoados, resoluciones dictadas en ellos y ocasiones en las que, ante el incumplimiento de las mismas, se hubiera actuado subsidiariamente por parte del Ayuntamiento o se hubieran aplicado el resto de las medidas coercitivas que contempla la normativa urbanística, en especial y para casos como el presente, las recogidas en el art. 158.2 LOUA.

En relación con el asunto concreto que afectaba a la interesada, y siempre que ello resultara legalmente posible, interesábamos que se nos indicaran las medidas adoptadas por el Ayuntamiento para garantizar la ejecución de lo ordenado en el Decreto de 19 de Septiembre de 2002 y, de no resultar posible, sería preciso realizar una nueva visita de inspección al inmueble dictándose, en caso de resultar procedente, una nueva orden de obras de reparación, conservación y rehabilitación al propietario de la edificación donde reside la reclamante que habrá de ejecutarse en todos sus términos.

La respuesta municipal no se atenía a la resolución formulada por esta Institución, pues sobre la primera parte de esta resolución no se pronunciaba en modo alguno en su respuesta y, en cuanto a la segunda cuestión, cabía deducir de lo expuesto que un expediente iniciado en 2001 y en el que se dictaba una orden de obras en Octubre de 2003, llegado el año 2006 se encontraba en un estado de tramitación lejano al cumplimiento por la propiedad de la orden de obras de conservación que se habían estimado precisas por parte de los técnicos municipales.

Por ello, esperábamos que en su nueva respuesta, se pronunciara sobre la conveniencia de efectuar una nueva visita de inspección al inmueble. Sin embargo, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Granada, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta de

la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del mismo, en su calidad de máxima autoridad, a nuestra resolución.

Responsabilidad patrimonial derivada de la copropiedad de un inmueble (queja 97/143).

La interesada, presidenta de la comunidad de propietarios de un grupo de 48 viviendas de Barbate (Cádiz), nos exponía que dicho grupo estaba integrado por dos bloques, construidos por el Patronato Provincial de la Vivienda, dependiente de la Diputación Provincial de Cádiz. De esas 48 viviendas, 34 eran propiedad de los vecinos y el resto, 14, eran propiedad del Ayuntamiento de Barbate, que eran utilizadas como viviendas de maestros. De estas 14 viviendas, sólo 5 estaban ocupadas, mientras que las 9 restantes eran habitadas por vecinos de la localidad que habían accedido a ellas a través de la llamada "*patada en la puerta*".

La Comunidad de Propietarios tenía como objetivo primordial reparar la cornisa y cubierta de los bloques, muy deterioradas, con lo que se desprendían y caían al suelo, con el riesgo que ello representaba para los transeúntes. Además, a través de dos informes de los técnicos municipales, estos aconsejaban la reparación completa de la cubierta y saneamiento de los vuelos, proponiéndose medidas de precaución como apuntalar, acordonar el perímetro del edificio, demoler la cornisa, etc.

El problema radicaba, siempre según la interesada, en que el Ayuntamiento no pagaba las cuotas de la comunidad de las viviendas de las que era propietario, por lo que habían propuesto en varias ocasiones que el Ayuntamiento corriera con el coste de la mano de obra y que los 34 propietarios restantes abonaran los gastos de material. El coste de la mano de obras sería imputable a las cuotas de comunidad, exonerándose el Ayuntamiento de su pago durante los años que dicho importe cubriera. Sin embargo estas negociaciones han quedado "*en papel mojado*".

El Ayuntamiento, en su informe, se ratificaba, en cuanto al incumplimiento de las obligaciones de pago de los gastos comunes y cuotas de comunidad, en que su intención era participar en el mantenimiento y conservación de las viviendas de referencia en la cuota que le correspondiera. Por último, tras interesar del Ayuntamiento que nos comunicara la fecha concreta en que iban a comenzar las obras, éste nos dijo lo siguiente:

"... sigue siendo intención municipal asumir la parte que le corresponda en el informe del Servicio Municipal de Urbanismo y que ascendía a 4.950.000 ptas. Entiendo, por tanto, que los responsables de la Comunidad de Propietarios debieran contactar con esa Alcaldía-Presidencia y de manera conjunta proceder a la ejecución de las obras de la manera inicialmente convenida y a lo que este Ayuntamiento continua siendo conforme".

Por ello, comunicamos a la interesada que se pusiera en contacto con el Ayuntamiento para ejecutar las obras, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Declaración de ruina y orden de obras no ejecutada (queja 01/4157).

En esta queja, la interesada nos exponía que una empresa había adquirido en 1998 el inmueble donde residía en alquiler (el inmueble estaba formado por 4 viviendas arrendadas y dos locales comerciales), que además también era propietaria del inmueble colindante al que ella habitaba. Siempre según la interesada, desde la adquisición, la empresa propietaria, contando con la pasividad del Ayuntamiento en la ejecución subsidiaria de determinadas órdenes de obras de conservación, se había encargado de ir ocasionando desperfectos en el inmueble con el fin de lograr, con unos fines especulativos, su ruina económica y el consiguiente desalojo de los inquilinos residentes.

Tras recibir el preceptivo informe y sin perjuicio de las acciones que pudiera llevar a cabo la reclamante ante la desestimación de su recurso de reposición contra el acuerdo municipal por la que se declaraba la ruina económica del inmueble, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada Recomendación para que tramitara y ejecutara con la máxima diligencia y eficacia los expedientes relativos a órdenes de obras de conservación y seguridad, tanto para impedir un mayor deterioro del patrimonio inmobiliario de la ciudad, como para evitar que, por su inejecución pudiera llegarse a declarar la ruina de fincas en las que, si la propiedad o, subsidiariamente la Administración municipal, hubiera llevado a cabo estas obras, posiblemente no se habría producido. La pasividad municipal en este aspecto incide negativamente y de forma muy grave tanto en los moradores de estos inmuebles, como en el interés general de mantener y conservar el rico patrimonio inmobiliario de nuestros cascos antiguos que debemos proteger.

A estos efectos, entendemos que, en función de la entidad que posea el patrimonio inmobiliario, de su estado de conservación y de su experiencia de intervención en ejercicios anteriores, los Ayuntamientos deben prever una partida presupuestaria proporcional a la importancia de las intervenciones que deben realizar, que posibilite utilizar el procedimiento de ejecución subsidiaria eficazmente, sin perjuicio de repercutir, lógicamente, sus costes al propietario.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de Granada nos daba cuenta de la próxima aprobación del Plan Especial de Protección y Catálogo del Área Centro de Granada, en el que estaban previstas inversiones para los próximos ocho años con partidas destinadas a la conservación del patrimonio inmobiliario de Granada. También de esta respuesta cabía entender que se aceptaba nuestra resolución en lo referente a las ejecuciones subsidiarias municipales, por cuanto existía esta partida y se habían acometido diversas obras con cargo a la misma. Se añadía que *“la prioridad en cuanto a las actuaciones viene predeterminada en función de la posible urgencia en la demora que pueda contemplarse en el informe técnico correspondiente”*. Por ello, entendimos que el Ayuntamiento había aceptado la resolución formulada por esta Institución, aunque en el caso concreto de la interesada, y de acuerdo con el criterio selectivo que nos decía el Ayuntamiento, no nos parecía que se hubiera aplicado en lo que se refiere al inmueble que ocupaba la reclamante, pues seguíamos con la duda de que, tal vez, su ruina económica hubiera podido ser evitada por la puntual ejecución de las obras de conservación ordenadas y que, al parecer, no se efectuaron.

Por tanto, sin perjuicio de la declaración de ruina del inmueble, ya producida, en que residía la reclamante, insistimos, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, en la necesidad de que, como había hecho el Ayuntamiento con el mencionado

Plan Especial de Protección del Área Centro, se siguieran ofreciendo incentivos de financiación en forma de subvenciones personales y posibles exenciones fiscales para la rehabilitación de estos inmuebles. También sería imprescindible que los Ayuntamientos dictaran órdenes de ejecución cuando se plantearan deficiencias en las viviendas que afectan a su seguridad o salubridad, con objeto de evitar que, como había ocurrido en este caso, se llegase a una situación de ruina.

Varios arrendatarios exigen la ejecución de una orden de conservación (queja 05/2539).

En este caso, también actuamos de oficio al tener conocimiento del perjuicio que se les estaba creando a un grupo de inquilinos con motivo de la no ejecución de unas órdenes de conservación de la Gerencia de Urbanismo de Málaga, siendo así que los expedientes sancionadores tramitados tampoco habían servido para que se arreglaran los desperfectos.

Al parecer, la última resolución era de 14 de Enero de 1994 y ya se advirtieron unos desperfectos mucho mayores a los originarios y que podrían haber sido evitados, si las Órdenes municipales hubieran sido cumplidas o exigida su observancia.

La Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga, en su respuesta, nos dio cuenta de las dificultades existentes para notificar la resolución dictada en el expediente sancionador, pues la propietaria del inmueble se negaba a abrir la puerta y a recibir la notificación, por lo que se iba a publicar ésta en el Boletín Oficial de la Provincia y, una vez se cumplimentara este trámite, se impondría la sanción que correspondiera para, en caso de falta de ejecución voluntaria, proceder subsidiariamente. En vista de ello, consideramos la queja en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Hay que destacar que, en este tipo de expedientes, a las dificultades y disfunciones de la Administración que los gestiona, hay que añadir, en la mayoría de los casos, la oposición de los propietarios a la ejecución de las órdenes de conservación, tanto para evitar realizar un gasto que no conllevaría, en la mayoría de los casos, una compensación en los recibos de alquiler, como por el interés que, no pocos propietarios de inmuebles antiguos, tienen en que los edificios devengan en ruina por las consecuencias positivas que, para su patrimonio, tiene la declaración realizada en este sentido.

El Ayuntamiento ejecuta subsidiariamente unas obras para garantizar la conservación de un inmueble (queja 00/3739).

El interesado nos denunciaba que, desde hacía veinte años, los arrendatarios del inmueble sito en la C/ Julio César de Sevilla venían denunciando el mal estado de conservación del inmueble por parte de sus propietarios. Al parecer, se pretendió su declaración de ruina, lo que, finalmente, fue descartado, pero lo cierto era que continuaba el estado de abandono que motivó que la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla realizara unas obras por ejecución subsidiaria. A pesar de ello, no se había arreglado la montera y cerramientos de los patios interiores, por lo que el agua seguía entrando; por ello, temían por el estado de las vigas y tablas.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla para que los Servicios Técnicos de la misma verificaran las condiciones de seguridad y salubridad de este inmueble y, en su caso, se dictaran las órdenes de ejecución de obras que resultaran necesarias en orden a preservar sus condiciones de seguridad y salubridad.

Tras varias actuaciones con la Gerencia Municipal de Urbanismo, pudimos conocer que se habían dictado varias órdenes de ejecución de obras en la finca, que, con mayor o menor celeridad y tras la incoación de expedientes sancionadores, habían sido ejecutadas por la propiedad, incluso la última de ellas tuvo que ejecutarse de forma subsidiaria por la Gerencia Municipal de Urbanismo. En aquellos momentos, estaban pendientes de realizar un informe los técnicos de la Sección de Conservación de la Edificación, informe que era muy laborioso de realizar pues se necesitaba una relación y valoración pormenorizada de daños y de las obras precisas para subsanarlos, un cálculo del valor actual de la finca y unas conclusiones en las que, por comparación entre el valor de las obras y el valor de la finca, se determinaría si la finca incurría en alguna de las circunstancias legales de ruina previstas en la legislación urbanística.

Una vez redactado dicho informe técnico, la Gerencia nos comunicó, en síntesis, que debido a la cuantía de las obras necesarias para restaurar las debidas condiciones del inmueble, resultaba obligado incoar expediente de ruina que, en su caso, podía concluir con una orden de ejecución de obras a la propiedad. Por ello, interesamos un nuevo informe para conocer los trámites del expediente de ruina. Como última respuesta de la Gerencia, se nos comunicaban diversos trámites del expediente de ruina, por lo que interesamos que los trámites sucesivos fueran llevados a cabo a la mayor brevedad posible, toda vez que la resolución del expediente, con las consecuencias que pudiera conllevar, generaba un permanente estado de inquietud a los inquilinos arrendatarios, resultando que las obras de conservación que pudieran resultar necesarias se demorarían de forma indefinida, sin que las constantes reivindicaciones de los afectados, desde hacía doce años, fueran resueltas definitivamente.

A partir de aquí y a pesar de todas nuestras actuaciones, finalmente no obtuvimos respuesta alguna por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo, ni del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla -al que nos habíamos dirigido en su calidad de máxima autoridad de la Corporación Local, elevándole todas las actuaciones seguidas por esta Institución. Por ello, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos, a pesar de la inquietud que, por estos hechos, estaban padeciendo los inquilinos de la finca.

Sin embargo, ya a principios del año 2003 recibimos la respuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo, comunicándonos, en síntesis, que tras desestimar las alegaciones de los propietarios en el expediente contradictorio de ruina y declarar, por tanto, que el inmueble no se encontraba en ruina, la Gerencia había ordenado diversas obras para el mantenimiento del edificio con las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Esta orden fue incumplida por la propiedad, por lo que, finalmente, habían apercibido a la misma de que procederían a la ejecución subsidiaria, solicitando autorización

para el acceso al inmueble. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja al entender que no procedían nuevas actuaciones por parte de esta Institución, aunque esperábamos que la Gerencia llevara cabo, con la mayor diligencia posible, los trámites necesarios para que se cumpliera la orden de ejecución y frenar así el proceso de deterioro que padece el edificio.

1. 1. 1. 2. Supuestos de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para garantizar la salubridad y seguridad de los bienes inmuebles.

En diversas ocasiones se presentan quejas, o las tramitamos de oficio, interesando que los Ayuntamientos adopten medidas para que los solares e inmuebles dejen de presentar un estado de grave insalubridad o que se obligue a los titulares de los inmuebles completamente abandonarlos a demolerlos, total o parcialmente, para evitar daños en personas y bienes. En otros casos, se trata de quejas en las que la propiedad de los inmuebles tienen solicitada la licencia de demolición, pero se dilata su concesión. En fin, también hay varias quejas en las que se plantea que, pese a la situación de riesgo existente por el estado de los inmuebles, nadie asume su demolición.

Abandono e insalubridad de locales comerciales (queja 90/166, queja 92/18 y queja 92/876).

En la **queja 90/166** se denunciaba el lamentable estado de abandono e insalubridad en que se encontraban unos locales en los que había acumulado gran cantidad de basuras, jeringuillas, etc. Si bien el Ayuntamiento, en un principio, se comprometió a dictar la oportuna orden de ejecución, al amparo del art. 181 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de Abril de 1976, lo cierto es que la misma, un año después, no se había ejecutado. Aunque el Ayuntamiento tardó más de un año en adoptar la decisión adecuada, finalmente nos comunicó que:

"La Comisión de Gobierno, a la vista del informe emitido por el Arquitecto Técnico Municipal, por unanimidad, acuerda se proceda a realizar las reparaciones necesarias por la vía de la ejecución subsidiaria, tramitándose por los servicios de Recaudación su cobro, debiéndose dar cuenta, asimismo, a la Oficina Técnica para que en su día, cuando sea solicitada licencia de obras del citado local, se tenga en cuenta esta circunstancia".

También un ciudadano, en la **queja 92/18** nos decía que lindando con su vivienda, existía un edificio en ruinas en el que sólo quedaba un bar. Desde hacía más de dos años, en los locales restantes, se metían drogadictos, lo que hacía imposible vivir con ese ambiente justo al lado de su casa, agravado con que tenía hijos menores que vivían completamente atemorizados. Todo ello, con el peligro de que, además, prendieran fuego a unas maderas allí almacenadas.

Aunque el Ayuntamiento de Sevilla se comprometió a dar las órdenes de ejecución pertinentes, le dijimos al interesado que si se retrasaba la ejecución de la resolución adoptada, nos lo comunicara.

A veces la situación llega bastante más lejos de lo deseable. En la **queja 92/876**, el reclamante llevaba años solicitando el saneamiento de unos locales comerciales abandonados, en el municipio gaditano de Rota. Tras intervenir la Institución, los responsables municipales adoptaron la resolución pertinente y dimos por concluidas nuestras actuaciones. Pero después de cerrar el expediente, conocimos por el interesado que no se ejecutó la resolución adoptada.

Por ello, reabrimos el expediente haciendo llegar a la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento que, ante situaciones como las descritas en la queja, la ejecución de los actos administrativos no constituye una facultad sino un deber. Según la doctrina, la ejecutividad inmediata (art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, art. 51 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y art. 208 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales) impone a la Administración la obligación de llevar a puro y debido efecto sus actos. Igualmente, los Presidentes de las Corporaciones deben velar por la ejecución y cumplimiento de los acuerdos municipales, según las atribuciones conferidas por los arts. 21.1.a y 34.1.c de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Además, se dijo a la mencionada Autoridad que el incumplimiento de esta ejecución, suponía los mismos efectos de toda trasgresión jurídica, por lo que podría dar lugar a responsabilidad de los titulares de los órganos a los que pueda imputarse el incumplimiento y hasta de la propia responsabilidad de la Entidad.

Por otra parte, entendimos que la actuación seguida por el Ayuntamiento suponía una vulneración del principio constitucional de eficacia recogido en el art. 103, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, al haber transcurrido casi 6 años desde la primera denuncia del interesado, sin que el estado de abandono del local hubiera variado sustancialmente.

Por último se formulaba **Recomendación** de que, en cumplimiento de los principios procedimentales de celeridad y eficacia, se efectúe la inmediata ejecución del acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de 26 de Noviembre de 1991, por el que se acordaba proceder a realizar las reparaciones necesarias por la vía de la ejecución subsidiaria tras el cumplimiento de las formalidades legales establecidas.

La respuesta que nos dio el Ayuntamiento de Rota, esta vez no ofrecía dudas sobre la ejecución del asunto:

"Adjunto le remito fotografías de los trabajos realizados para el cierre de los locales situados en la C/ Córdoba de esta localidad, entendiéndose con estas labores haber dado cumplimiento a lo solicitado por el administrado".

Solicita apertura expediente de ruina (queja 91/1376).

En este supuesto, el propio titular de un inmueble manifestaba que había solicitado al Ayuntamiento sevillano de Peñaflor la incoación de un expediente de ruina y licencia de demolición ante el estado que presentaba el inmueble, ya que según el informe de un arquitecto sobre su estado se estimaba que se encontraba en ruina total, con gran

peligro para transeúntes y vehículos, manteniéndose en pie solamente un cobertizo que amenazaba hundimiento. Dicho inmueble, según manifestaba, lo ocupaba entonces un cesionario que ejerce la actividad de chatarrería que, a pesar de sus muchos intentos para que abandonara el local, se negaba a ello.

Ante la falta de respuesta municipal, se dirigió a la Comisión Provincial de Urbanismo con objeto de que ésta le concediera licencia por subrogación. Sin embargo, ello no era posible porque se le comunicó que:

"En relación con su solicitud de subrogación para la concesión de Licencia de Obras por Silencio Administrativo, le comunico que previa a la misma es necesario que se instruya por el Ayuntamiento de Peñaflor el correspondiente expediente de ruina".

Por nuestra parte, le recordamos al Ayuntamiento que, hacía más de dos años, el interesado se encuentra en la misma situación que motivó su solicitud, siendo así que según el art. 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística, el procedimiento de declaración de ruina podrá iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. Según Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Febrero de 1980, *"el expediente contradictorio de ruina viene configurado como un proceso ordenado a la investigación sin trabas ni artificios, del verdadero estado que mantenga un edificio en orden a su exigible seguridad y estabilidad, con la finalidad de evitar a personas o cosas cualquier perjuicio actual o futuro, pero cierto"*.

El interesado en el escrito presentado ante ese Ayuntamiento advertía que el edificio presentaba *"desplome en los muros medianeros y de fachada, llegando incluso a causar desprendimientos a la vía pública, con gran peligro para transeúntes y vehículos ..."*. Asimismo, en el informe técnico que, según lo preceptuado, adjuntaba, se afirma que *"la peligrosidad de un posible desplome de los muros que aún quedan en pie, aconseja una urgente demolición"*.

Además, recordamos que, según el art. 20.2 del ya citado Reglamento de Disciplina Urbanística «Cuando en el informe técnico presentado por el propietario se alegue existencia de peligro inmediato que pueda producir daño a las personas, se ordenará una inspección técnica, y a la vista de la misma se acordará lo procedente respecto a la habitabilidad del inmueble, el desalojo de sus ocupantes y la demolición de las construcciones. La Inspección podrá repetirse cuantas veces se estime oportuno durante la tramitación del expediente y, una vez finalizado, hasta que conste la demolición del inmueble».

Por todo ello y dado que no encontrábamos justificación a la posición del Ayuntamiento, con objeto de desbloquear el actual estado de cosas, dado que, según la Comisión Provincial de Urbanismo, la licencia de demolición solicitada por el interesado se encuentra paralizada hasta que se instruya por el Ayuntamiento de Peñaflor el correspondiente expediente de ruina, se formuló **Recordatorio** legal de estos preceptos. Asimismo, se envió **Recomendación** al objeto de que por parte de esa Corporación, al amparo de lo dispuesto en el art. 183 de la vigente Ley del Suelo y 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística, se tramite el procedimiento de declaración de ruina solicitado por el interesado, requiriendo al mismo, si no la hubiera presentado ya, toda la documentación

preceptiva según el art. 19 del Reglamento citado. Asimismo, instamos al Ayuntamiento a que interesara de la Comisión Provincial de Urbanismo, la remisión de la documentación obrante en dicho Organismo a fin de poder tramitar el expediente de ruina, por ese Ayuntamiento. Con este fin, nos dirigimos por escrito al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Peñaflor, nos comunicó, mediante escrito de fecha 1 de Diciembre de 1992, lo siguiente:

"... -atendiendo al Recordatorio legal y la Recomendación que en la misma se contiene- por parte de esta Corporación se ha iniciado el expediente de declaración de ruina solicitado por el interesado".

Edificios en ruina generan peligro para los viandantes (queja 94/1662).

Dentro de este epígrafe tenemos que destacar la lamentable actitud del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz) en esta queja, en la que el interesado planteaba que había denunciado ya en dos ocasiones ante el citado Ayuntamiento el estado de ruina de dos inmuebles de la localidad que suponían, siempre según el interesado, un peligro para la seguridad de los viandantes.

El Ayuntamiento, en su primer informe, nos comunicó que se habían incoado los correspondientes expedientes, dictándose Orden de obras que ya había sido ejecutada en un caso y que lo serían próximamente en el otro. Por tanto, en un primer momento, entendimos que la queja se encontraba en vías de solución y podíamos dar por concluidas nuestras actuaciones, comunicándoselo así al interesado.

Sin embargo, como contestación recibimos un nuevo escrito del interesado en el que nos indicaba que la fachada seguía ofreciendo un gran peligro, por lo que reabrimos la queja a fin de que los Servicios Técnicos municipales constataran si esta situación de peligro era real.

La citada petición de informe no mereció ningún tipo de respuesta, por lo que fue reiterada y llegó a motivar un Recordatorio del deber legal que tienen todos los poderes públicos de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones. En este caso entendimos que resultaba especialmente grave la falta de respuesta municipal a nuestros sucesivos escritos de petición de informe, por cuanto podría estar en cuestión la seguridad de los viandantes que circularan por los alrededores del edificio cuyo deficiente estado de conservación se denunciaba, por lo que habíamos estimado conveniente dictar una nueva orden de obras al amparo de lo dispuesto en el art. 245 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo. En vista de ello, nos vimos obligados a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionando expresamente la falta de respuesta de la Alcaldía ante la posible situación de inseguridad.

Desmoronamiento de un muro que perjudica a la vivienda colindante (queja 94/990).

También tuvimos que proceder, desgraciadamente, a la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento Andaluz de esta queja que constituye, también, una buena muestra de la pasividad y dejadez con la que actúan algunos representantes de los municipios, en este caso el de Almería. En efecto, la interesada nos decía que un muro de un callejón de esa ciudad se había desmoronado en parte, quedando el resto bastante deteriorado, poniendo en peligro la vivienda de su propiedad. Como consecuencia de ello, por la Alcaldía se dictó una resolución con objeto de solventar el problema. Sin embargo, ésta no se ejecutaba.

Tras admitir a trámite la queja, se procedió a interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Almería sobre las razones que habían impedido, hasta aquella fecha, ejecutar esta resolución y cuando se tenía previsto acometer las obras necesarias. El Ayuntamiento, en su respuesta, nos dio cuenta de la tramitación del expediente y nos señalaba que la resolución de la Alcaldía no se había podido ejecutar por la cantidad de trabajo de la Brigada de Obras.

A la vista del contenido de este escrito, no podíamos admitir que la tramitación del procedimiento administrativo hubiera sido correcta. Nuestra discrepancia se fundamentaba en la excesiva duración del procedimiento y, principalmente, en su falta de ejecución, ya que la resolución de la Alcaldía era de 7 de Enero de 1994. Con fecha 2 de Febrero de 1994 se remitió oficio al Jefe del Área de Servicios Urbanos y Mantenimiento para que se diera cumplimiento a dicha Resolución; sin embargo, no era hasta el 14 de Septiembre de 1994, siete meses después, cuando contestó el Concejal Delegado del Área de Servicios Urbanos que por saturación de trabajo, no podía afrontar las obras requeridas, por lo que cabía deducir que la eficacia y coordinación de los Servicios Municipales no había sido adecuada en este caso, pues debía tenerse en cuenta que la resolución de la Alcaldía se dictó *"a fin de evitar posibles daños a las personas y las cosas"*. Por todo ello y dada la gravedad que tendría la posibilidad antes reseñada, recomendábamos a la Alcaldía que, a la mayor urgencia, diera las instrucciones oportunas para que las obras ordenadas fueran ejecutadas de forma inmediata.

Finalmente, no obtuvimos ningún tipo de respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, a pesar de haber formulado un **Recordatorio** del deber de colaboración, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe anual al Parlamento de Andalucía, calificando, también, como actitud entorpecedora la actitud de la citada Alcaldía ante esta Institución.

Finalmente, queremos dar cuenta de una queja cuyo seguimiento ha conllevado una larga tramitación y que, por si misma, es exponente de la problemática que se suscita con motivo de la tramitación de estos expedientes.

Humedades en una vivienda. Límites a la orden de ejecución (queja 96/51).

El interesado nos daba cuenta de todas las gestiones efectuadas para que la propietaria de su vivienda, que ocupaba como arrendatario, procediera a la reparación de la misma: entre otras deficiencias, habían aparecido goteras en el tejado y habitación, con serio peligro de hundimiento. Como consecuencia de su requerimientos, el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) había dictado un Decreto por el que ordenaba la ejecución de ciertas obras.

La propiedad no había llevado a cabo voluntariamente lo dispuesto en el Decreto citado, a pesar de un requerimiento posterior, para que comenzara las mismas en el plazo de dos días, por lo que el Ayuntamiento le advirtió que a través de los servicios técnicos municipales procedería a la ejecución subsidiaria de las obras. Sin embargo, pese al incumplimiento, no se habían llevado a cabo las mismas, aconsejándosele por parte municipal (según decía el reclamante) que acudiera a la vía judicial.

El Ayuntamiento sostenía en el informe interesado por la Institución que las obras a ejecutar en el inmueble las debía afrontar el propietario y no el Ayuntamiento, ya que ni incidían en el interés público ni tenían trascendencia pública, por lo que estimaban que no era dicha Corporación Municipal quien debía ejecutar la orden de obras.

Por nuestra parte, entendimos que, con independencia de que esto era contradictorio con todas las actuaciones anteriores del Ayuntamiento, no cabía afirmar que este problema no tenía trascendencia pública, pues, a nuestro juicio, lo tiene todo lo que afecta a la seguridad de las personas en cuyo mantenimiento existe un manifiesto interés público, pero es que, por si ello fuera poco, el Aparejador municipal afirmaba, y la Alcaldía admitía que debían realizarse estas obras en evitación de desgracias y daños en personas, cosas y vías públicas. Es decir que la trascendencia pública de la cuestión era incuestionable y existían clarísimos antecedentes de ordenes de ejecución de obras en inmuebles por parte de los Ayuntamientos en situaciones semejantes a la expuesta, cuya competencia en cuanto a su impulso y ejecución subsidiaria, en caso necesario, la Jurisprudencia atribuía indubitadamente a los Ayuntamientos.

Por todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 245, del entonces Texto Refundido de la Ley del Suelo y, en su consecuencia, se continuara la tramitación del expediente instruido para la realización de obras en la finca hasta que, por la propiedad o, subsidiariamente, por el Ayuntamiento se hubieran concluido las obras necesarias para garantizar la seguridad y evitar desgracias y daños a personas, cosas, vía pública y al propio edificio, dejando sin efecto la resolución de la Alcaldía de 11 de Enero de 1996, por la que se acordó el archivo de este expediente.

Cuatro meses después (llegamos, incluso, a notificar al Ayuntamiento la inclusión de la queja en el Informe Anual por no contestar a nuestra resolución), el Ayuntamiento de Utrera nos comunicó que había ejecutado subsidiariamente la orden de obras incumplida por la propiedad, por lo que el motivo que justificaba la admisión a trámite de la queja había quedado solucionado. En consecuencia, suspendimos nuestra resolución de inclusión en Informe Anual y dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que la Administración había aceptado nuestras posiciones.

No obstante ello, como quiera que del informe de Aparejador Municipal advertimos que continuaba el deterioro del inmueble y que ello dificultaba la habitabilidad del mismo y aumentaba el riesgo de sus ocupantes, interesamos del Ayuntamiento que por los Servicios Técnicos municipales se verificara, con cierta regularidad, la seguridad del inmueble con objeto de disponer las actuaciones que se estimaran adecuadas en orden a evitar posibles desgracias personales.

Las condiciones de insalubridad de un inmueble afectan a otro colindante (queja 95/3935 y queja 95/3961).

No conseguimos que el Ayuntamiento de El Saucejo (Sevilla) dictara una orden de ejecución para subsanar el deterioro que estaba sufriendo un inmueble, como consecuencia del cual se había presentado la **queja 95/3935**. La interesada, nos exponía que desde hacía ya dos años venía denunciando al Ayuntamiento de El Saucejo el deficiente estado de conservación del inmueble colindante con su vivienda. El muro medianero se encontraba completamente derribado, las tuberías de saneamiento estaban al descubierto, por las que salían gran cantidad de ratas que acababan en su propiedad, con gran peligro para su salubridad y ocasionándole un permanente estado de intranquilidad. Los múltiples escritos para que se acabara con este problema, no habían servido para que el Ayuntamiento adoptara medidas, salvo una ocasión en que se esparció raticida, lo que no había supuesto en modo alguno la solución del grave problema que padecía. Por el mismo motivo presentó la **queja 95/3961** una asociación de consumidores, de la que la interesada era asociada, por lo que esta queja se procedió a acumularla a la anterior.

El informe del Técnico del Ayuntamiento señalaba que la vivienda colindante a la de la demandante no presentaba fisuras ni deterioros que pudieran revelar lesión estructural ni patología constructiva alguna. No obstante, más adelante se indicaba que con ocasión de unas lluvias torrenciales, en la primavera de 1994 y probablemente por algunas operaciones sobre el fondo de la parcela, cedió una parte del terreno y arrancó una pared trasera de la finca de la interesada constituida por unas hincas de viguetas pretensadas y su relleno mediante citara de fábrica de ladrillos.

Terminaba el informe indicando que la situación es aún más molesta debido al hábito del vecino colindante de almacenar todo tipo de materiales de desecho en la zona libre de su parcela, a pesar de los reiterados avisos por parte municipal. La Corporación estimaba que, en relación con estos hechos, había efectuado cuanto estaba en su mano.

Pues bien, en cuanto a este último extremo, disentíamos ya que la legislación urbanística ofrecía instrumentos para abordar el problema denunciado. En este sentido, el art. 245.1 del vigente texto Refundido de la Ley del Suelo dispone que los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el art. 21.1, es decir, en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. El apartado 2 de este mismo precepto dispone que los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, ordenarán de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización.

Parecía claro que, en este caso, las condiciones de salubridad no estaban garantizadas, siendo así que fue necesario esparcir raticida en diversas ocasiones y se habían apreciado vertidos de aguas residuales. También, el hecho de las operaciones efectuadas sobre el fondo de la parcela colindante, sin licencia alguna, pusieron en cuestión las condiciones de seguridad del inmueble, produciendo el derribo del muro medianero. Por último, en cuanto al ornato de la parcela colindante, era suficiente la lectura del informe del Técnico para constatar el deplorable aspecto que presentaba. Todas estas circunstancias justificaban el que el Ayuntamiento, al amparo del art. 245 del Texto Refundido de la Ley del

Suelo dictara una orden de obras al colindante para restaurar las necesarias condiciones de seguridad, salubridad y ornato.

Por todo ello, se formuló Recordatorio del deber legal de observar el art. 245 del Texto Refundido de la vigente Ley del Suelo y Recomendación de que, al objeto de mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato del inmueble colindante al de la reclamante, por parte del Ayuntamiento se dictara una orden de ejecución de obras por la que el propietario afectado procediera a reponer el muro medianero a la situación anterior a su caída, haciéndolo con las garantías necesarias para evitar un nuevo derrumbe. Asimismo que se procediera a la limpieza del solar colindante, manteniéndolo en las debidas condiciones de salubridad, advirtiéndolo al propietario que, de no realizar estas obras de forma voluntaria, se procedería a su ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento. Todo ello, con objeto de que las actuaciones conducentes al cumplimiento de esta Resolución se llevaran a cabo a la mayor brevedad posible, para evitar nuevos perjuicios a los ya ocasionados a la reclamante.

Sin embargo, transcurrido ampliamente el plazo señalado, no obtuvimos ningún tipo de respuesta a nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir ambas quejas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

La ejecución subsidiaria de unas obras causa daños en viviendas colindantes (queja 96/2394 y queja 01/1092).

También tuvimos que proceder a incluir en el Informe Anual correspondiente la primera queja, en la que la interesada nos exponía que, en 1989, por encontrarse en ruinas las dos casas colindantes a la trasera de la suya, fueron demolidas por el Ayuntamiento de Aroche (Huelva) de forma subsidiaria, lo que le supuso grandes daños en su vivienda, hasta el punto de tener que abandonarla por el peligro que presentaba y nadie se hizo cargo de estos daños. Con el paso del tiempo, la situación se fue agravando puesto que el solar de las dos casas sólo estaba tapado con unas planchas de uralita que permitían que el agua de lluvia se filtrara a los cimientos de su vivienda, con el peligro que ello conllevaba. La interesada nos adjuntaba una Moción, de 18 de Octubre de 1995, votada favorablemente por todos los grupos municipales por la que se acordaba reclamar a los propietarios del solar en ruinas los gastos del derribo llevado a cabo por el Ayuntamiento, así como ordenarles efectuar las obras pertinentes para evitar el daño a la vivienda de la reclamante. Sin embargo, desde aquella fecha nada se había hecho y el problema se iba agravando cada vez más.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos indicó que, al no haber pagado voluntariamente los propietarios la ejecución subsidiaria llevada a cabo, se habían iniciado trámites para hacer efectiva dicha deuda a través de multas coercitivas. Por lo demás, en cuanto a los daños en la vivienda de la reclamante estimaban que era un asunto entre particulares a resolver en vía civil.

Dado que no obstante ello, en el Pleno Municipal de 27 de Octubre de 1995, se aprobó instar a los propietarios, además de al pago de la deuda, a encauzar las aguas de lluvia para no ocasionar más daños a la reclamante, esta Institución entendía que el contenido de la Moción aprobada por unanimidad obligaba al Ayuntamiento a cursar una

orden de ejecución de obras para evitar los daños que se estaban produciendo por las filtraciones de aguas de lluvia y, en caso de incumplimiento de esta orden, proceder a su ejecución subsidiaria. Además, la ejecución de las obras de derribo y el estado en que se quedó el inmueble fue consecuencia de la ejecución subsidiaria llevada a cabo por la Administración Pública Local habiéndose podido acometer en ese momento otras obras para evitar las filtraciones a la cimentación y paredes del inmueble de la reclamante, por lo que entendíamos que no era un problema exclusivamente entre particulares.

De este escrito, a pesar de todas nuestras gestiones y actuaciones no obtuvimos contestación alguna, por lo que nos vimos obligados a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionado expresamente que la falta de colaboración del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Aroche (Huelva) para con esta Institución impidió una posible solución favorable al problema planteado por la interesada.

Pasados cinco años la reclamante volvió a dirigirse a esta Institución indicando que, en dos ocasiones, se había visto inundada su casa durante el invierno, habiendo dispuesto el Ayuntamiento ayuda para achicar el agua, pero sin que, a pesar de sus promesas, se hubiera hecho nada para solucionar el problema. Por ello, procedimos a abrir un nuevo expediente de queja, la **queja 01/1092**, interesando el preceptivo informe al Ayuntamiento de Aroche para conocer, en síntesis, si se iban a dictar órdenes de ejecución de obras a los propietarios del solar colindante con la vivienda de la interesada, para evitar las filtraciones existentes y, en caso de incumplimiento de estas órdenes de obras, si el Ayuntamiento iba a proceder a su ejecución subsidiaria. Como respuesta, nos remitieron escrito en el que nos comunicaban lo siguiente:

“Esta Alcaldía tiene a bien informar que este Ayuntamiento ha ejecutado las obras pertinentes para encauzar las aguas de lluvia y de esta forma no ocasionar daños a la vivienda de la Sra. anteriormente mencionada.

Esperando que esta medida adoptada por el Ayuntamiento de Aroche, sea la idónea hasta la finalización del expediente instruido en reclamación a los propietarios del solar de los gastos de derribo, así como su ordenación a efectuar las obras oportunas en el mismo”.

Sin embargo, tras dar traslado de esta información a la interesada, ésta se puso de nuevo en contacto con esta Institución para comunicarnos, en síntesis, su disconformidad con la obra realizada por el Ayuntamiento, pues seguía preocupada por la situación, ya que no habían tocado la pared que estaba expuesta a las lluvias y vientos y por la que, siempre según la interesada, se seguía filtrando el agua. A la vista de ello, volvimos a interesar un nuevo informe a fin de que nos mantuvieran informados de los trámites habidos en el expediente abierto para ordenar a los propietarios del solar la realización de las obras necesarias en el mismo.

Pues bien, desde este escrito y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta alguna por parte de la citada Corporación Local, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Aroche (Huelva), como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos.

Filtraciones de humedades de un piso superior (queja 98/759).

El interesado nos exponía que con motivo de las deficiencias que presentaba la vivienda situada en el piso superior a la que constituye su domicilio, estaba sufriendo filtraciones y humedades por aguas fecales, negándose la vecina del piso superior a efectuar las necesarias reparaciones. Por ello, denunció estos hechos ante la Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga que dictó resolución ordenando a la denunciada que reparara los desperfectos. El hecho era que la situación no se había arreglado y las condiciones de la vivienda habían empeorado desde que se dictó esta resolución, por lo que demandaba su pronta ejecución.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga para conocer si ante el incumplimiento de la resolución dictada por la Gerencia, se tenía previsto proceder a su ejecución subsidiaria y, en este caso, actuaciones que se hubieran llevado a cabo a tal efecto.

La Gerencia Municipal de Urbanismo nos resumía las vicisitudes del expediente y el hecho de que, ante el incumplimiento de la última orden de obras por parte del obligado, se había visto procedente incoar expediente sancionador en el que se reiteraba la orden de ejecución de obras. Tras interesar nuevo informe para que nos mantuvieran informados de las actuaciones que realizaran, la citada Gerencia Municipal nos informó que había ordenado las obras de reparación de las filtraciones que se producían en el piso del reclamante por lo que, entendiendo que el problema se encontraba en vía de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Edificio abandonado crea una situación de riesgo (queja 96/2014).

Con motivo del estado en que se encontraba el inmueble donde habitaba de alquiler, debido al incumplimiento por la propietaria de sus deberes de mantenimiento y conservación, se presentó esta queja. A pesar de que, en el fondo, era una cuestión jurídico-privada, puesto que eran las relaciones entre inquilina y propietaria las que se discutían, optamos por su admisión a trámite dado que la interesada había presentado un escrito ante el Ayuntamiento de Granada denunciando que existía un incumplimiento por parte de la propietaria del inmueble de sus deberes de mantenimiento y conservación, por lo que pudiera ser competencia de esa Administración exigir la observancia de su propia resolución.

Por ello, interesamos del Ayuntamiento de Granada que resolviera expresamente la petición que se formuló por la interesada, informándonos al respecto. El Ayuntamiento nos comunicó que había ordenado la ejecución de obras de reparación en el inmueble a la propietaria del mismo.

Posteriormente y de los subsiguientes escritos que fuimos recibiendo del Ayuntamiento de Granada, conocimos que esta orden de ejecución no fue cumplida por la propietaria, dado que todas las actuaciones en el expediente le fueron difíciles de notificar pues residía fuera de la provincia de Granada, por lo que tuvieron que ir publicando todas las actuaciones en el Boletín Oficial de la Provincia.

En cuanto al problema concreto de la reclamante, en uno de los informes emitidos por los técnicos municipales, se hacía notar que el edificio se encontraba en un estado de abandono y falta de mantenimiento muy importantes, añadiéndose que los daños manifestaban grave peligro para la seguridad y salubridad pública, con un muy importante deterioro de elementos constructivos esenciales. Ya en Enero de 1997 se consideraba necesario requerir a la propiedad para ejecutar las obras necesarias en el plazo de treinta días; había pasado casi año y medio y nos encontrábamos en una serie de trámites que estaban dilatando de forma excesiva el procedimiento. Dado que nos preocupaba que una lenta, o inadecuada tramitación del expediente incoado pudiera dar lugar a que, lo que en aquellos momentos motivaba una orden de ejecución de medidas de seguridad, a la postre se transformara, por el paso del tiempo y la no ejecución de las obras necesarias, en una situación de ruina, máxime tratándose de un edificio incluido en el Catálogo de Edificios y Elementos de interés, y, sobre todo, en la falta de seguridad y, en su caso, salubridad de sus ocupantes, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada **Recomendación** de que, sin menoscabo de las garantías establecidas a favor de la propietaria del edificio, el expediente que afectaba a la reclamante fuera tramitado de acuerdo con el principio de eficacia, que establece el art. 103 del Texto Constitucional, y el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que se produjeran demoras injustificadas. Igualmente, llegado el caso, entendíamos que se debía utilizar -con objeto de garantizar el interés público existente en las normas que protegen la conservación del patrimonio inmobiliario- en los casos en que hubiera que compeler a los obligados a cumplir lo dispuesto en las resoluciones municipales, el procedimiento de ejecución subsidiaria, liquidando, si fuera aconsejable por las circunstancias que concurran en el supuesto de hecho, de forma provisional y previa, antes de la ejecución, y a reserva de liquidación definitiva, el importe de los gastos, daños y perjuicios, conforme a lo establecido en el art. 98 de la Ley 30/1992 ya citada, con objeto de evitar el riesgo económico que, para la Corporación, pudiera suponer acudir a este procedimiento. Por último, a los indicados efectos, y dentro de las lógicas limitaciones presupuestarias, entendíamos que se debía dotar al servicio municipal correspondiente de los medios humanos y materiales necesarios para el ejercicio adecuado de sus competencias en materia urbanística.

El Ayuntamiento, tras múltiples gestiones, respondió finalmente a la Recomendación formulada con una aceptación formal de la misma, pero sin que hubiera perspectivas de que las obras de conservación del inmueble se fueran a llevar a cabo en un plazo razonable.

Después de nuevas actuaciones, el Ayuntamiento nos comunicó que se había propuesto la ejecución subsidiaria de las obras, pero en ese momento la propietaria se había personado en el expediente alegando que, por falta de notificaciones anteriores, se retrotraeran las actuaciones. Tras interesar que nos mantuvieran informados de las subsiguientes gestiones que realizaran, el Ayuntamiento nos comunicó que la propietaria del inmueble había llegado a un acuerdo con la reclamante, por el que ésta abandonaba el inmueble previo pago de una indemnización. Por ello, entendimos que no resultaba procedente la continuación de nuestras actuaciones.

Varios locales comerciales en estado de abandono crean un foco de infección (queja 99/25).

También abrimos de oficio esta queja al tener conocimiento de que, en plena ronda histórica la ciudad de Sevilla y, en un lugar por el que transitan cada día miles de personas, se encuentra un foco peligroso para la salubridad y seguridad de los inmuebles de la zona. Se trataba de varios bajos comerciales abandonados, situados en las calles Menéndez y Pelayo, Alejo Fernández y Juan del Castillo. Esta situación motivó la preocupación de los vecinos por la abundancia de ratas, cucarachas y otras inmundicias que existía en los locales y que se propagaba a los inmuebles colindantes. Además, en estos locales, se habían producido incendios y se efectuaba consumo de drogas con los consiguientes escándalos y aumento de la inseguridad ciudadana.

Según estas fuentes, sobre alguno de ellos se emitió informe por el Servicio de Salud del Ayuntamiento, que advertía que podrían verse afectadas las condiciones higiénico-sanitarias de habitabilidad de los vecinos de los inmuebles, así como de las viviendas colindantes. Los vecinos indicaban que la situación de estos locales no había mejorado tras la emisión de estos informes.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla para que, de no haberlo hecho ya, los Servicios Técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo verificaran las condiciones de seguridad y salubridad de los locales comerciales abandonados de la zona aludida y, en caso de resultar necesario, se dictaran las oportunas órdenes de obras a los propietarios para que mantuvieran las condiciones de seguridad, salubridad y ornato que establece la normativa urbanística procediéndose, en caso de incumplimiento, a su ejecución subsidiaria.

En su respuesta, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos indicaba que habían ordenado medidas de acondicionamiento de los locales y se habían llevado a efecto, e, incluso, se había solicitado ya licencia de obras para la reforma y posterior apertura de algún local. Por lo tanto, consideramos que el problema estaba solucionado.

La Administración demuele un muro en estado ruinoso (queja 99/3728).

El interesado nos exponía que había denunciado en varias ocasiones ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla el mal estado que presentaba un muro divisorio que debería arreglar su vecino colindante. El interesado lo consideraba ruinoso y en grave peligro de caída, con el consiguiente riesgo para los vecinos afectados, denunciando la pasividad de la Gerencia ante ello y también ante unas obras de ampliación de cocina y techumbre del mismo vecino, al parecer, ejecutadas sin licencia. Consideraba que la Gerencia debería haber actuado con mayor agilidad ante estas posibles infracciones urbanísticas.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo para conocer si los Servicios Técnicos habían examinado las condiciones de seguridad del citado muro divisorio y, en el caso, de ser cierto su estado peligroso, si se habían ordenado las obras necesarias para evitar su posible caída. También queríamos conocer si se habían producido las restantes posibles infracciones urbanísticas que denunciaba el interesado en sus escritos y, de haberse producido, de las medidas adoptadas por la Gerencia para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

En su respuesta, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos comunicó que se debía demoler el muro y ejecutar un cerramiento provisional pero la obligada a ejecutar tales obras había interpuesto recurso de alzada contra la resolución, por lo que interesamos que nos mantuviera informados de la resolución del recurso de alzada y de las posteriores actuaciones que se pudieran llevar a cabo.

Como respuesta, la Gerencia seguía considerando las obras como necesarias y de urgente ejecución, por lo que habían desestimado el recurso interpuesto por la obligada y se iba a solicitar autorización voluntaria a los propietarios de las dos fincas para acceder a ellas a fin de efectuar la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas. Dado que la obligada no había autorizado la entrada voluntaria en su vivienda, finalmente tuvieron que solicitar la autorización judicial para realizar las obras.

Finalmente, tras autorizar la entrada en la vivienda por vía judicial, la Gerencia nos comunicó que había ordenado que las obras comenzaran el 31 de Octubre, siendo el plazo de ejecución de 5 días, con un gasto de 72.600 ptas. Con ello, entendimos que se había resuelto la principal cuestión planteada por el interesado.

Desprendimiento de fachada (queja 03/4473).

Abrimos de oficio la queja cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, la inquietud vecinal existente en Jaén tras el desprendimiento de la fachada de un inmueble de la C/ San Lorenzo de la misma. Siempre según estas noticias, el presidente de la asociación "Arco del Consuelo" habría asegurado que el citado inmueble estaba registrado en el informe de edificios en ruinas, cuya situación se habría puesto en conocimiento de la Corporación Municipal en Febrero de 2003. A esta circunstancia se añadiría el hecho de que, en la misma calle, denunciaba esta asociación otros tres inmuebles abandonados con los números 15, 18 y 23 que podrían derrumbarse en cualquier momento. Se alertaba también por esta asociación que la situación podría agravarse por las inclemencias meteorológicas y el gran número de inmuebles en mal estado de conservación en la zona.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Jaén, pudimos conocer, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que se había ordenado a los propietarios de los inmuebles afectados medidas de cerramiento de solares y reparación de daños y desperfectos en las fachadas, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al encontrarnos ante un problema en vías de solución.

Incumplimiento de ejecución de una orden de obras y tramitación de expediente de ruina (queja 04/920).

La queja la presentó una asociación de consumidores y usuarios que, en nombre de su asociado, nos indicaba que, en Octubre de 1996, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla ordenó, a la propiedad del inmueble donde residía el asociado en régimen de alquiler, la realización de una serie de obras necesarias para el mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de la finca. En Agosto de 1999, el Ayuntamiento inició, a solicitud de la propiedad, expediente contradictorio de ruina, dando traslado del dictamen técnico y del anexo al mismo aportado por la

propiedad a los inquilinos del inmueble que, en Septiembre de 1999, manifestaron su oposición al expediente de ruina. La Gerencia dictó resolución al comprobar que las obras ordenadas a la propiedad no se habían ejecutado, advirtiéndolo de su ejecución subsidiaria si no se realizaban en el plazo de tres meses.

Tras comprobar, transcurrido este tiempo, que las obras siguen sin ejecutarse, la Gerencia Municipal de Urbanismo vuelve a determinar lo siguiente: *“girada visita de inspección a la finca, se observa que las medidas ordenadas no han sido ejecutadas por la propiedad”*, procediendo la ejecución subsidiaria de las obras de conformidad con lo establecido en el art. 98 de la Ley 30/1992, autorizando a la Gerencia mediante Auto Judicial de 13 de Febrero de 2002 la entrada en la finca al objeto de llevar a cabo la ejecución forzosa.

Ante esta situación, la Gerencia, pese a que en el informe técnico emitido por dicho organismo establecía la necesidad de llevar a cabo obras de diferente naturaleza y envergadura y pese al tiempo transcurrido desde que se pone de manifiesto la situación en la que se encuentran viviendo los inquilinos de la citada finca, ejecutó subsidiariamente las obras, permaneciendo desde aquella fecha la finca en este estado.

Por tanto, la vivienda en la que residían los interesados no estaba reparada totalmente, con el correspondiente peligro que ello suponía para los inquilinos, a lo que se unía que, desde el año 2002, no conocían el estado de tramitación del expediente abierto por este asunto.

Tras dirigirnos a la Gerencia Municipal de Urbanismo, se nos indicó que se había ordenado un nuevo informe sobre el estado de conservación del inmueble a la mayor brevedad, anunciándonos que, en su caso, se emitiría la pertinente orden de obras de seguridad. Posteriormente, la Gerencia confirmó que las obras ordenadas no habían sido ejecutadas, por lo que interesamos que nos informaran sobre las medidas adoptadas para compeler a la propiedad del inmueble a su ejecución.

En su nueva respuesta (cada respuesta de la Gerencia tardaba en llegar una media de 8 meses), señalaba que, contra la orden de ejecución de obras, la propiedad del inmueble había interpuesto recurso de alzada, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados de la resolución que se dictara en el mismo y, en base al contenido de la Resolución de Agosto de 2004, si se había procedido a iniciar la tramitación de expediente para la declaración del incumplimiento del deber legal de conservación que podrá dar lugar, de conformidad con lo previsto en los arts. 158 y 160 LOUA, a la expropiación de la finca.

Finalmente, a los tres años de haber iniciado esta queja, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla nos comunicó que se había alcanzado un acuerdo entre la propiedad del inmueble con los inquilinos en el que se contemplaba tanto su realojo, como su derecho de retorno a las viviendas originarias tras el arreglo del inmueble. Por consiguiente, entendimos que el problema estaba en vías de solución.

Progresivo deterioro de un inmueble por no reparación de deficiencias (queja 05/1054).

La interesada nos exponía que residía, desde hacía más de 30 años, en una vivienda en régimen de alquiler, junto a su madre. Habían comunicado a la propiedad que, como consecuencia de llevar muchos años sin hacer las reparaciones necesarias en el tejado, cuando llovía, caía el agua en las habitaciones a través de los techos y paredes interiores, causando daño en los muebles y constituyendo un serio peligro. Además, le recordaban que, en el patio, existían escombros y basuras sin recoger, lo que constituía un foco de roedores y olores. Ante la inactividad de la propietaria, denunció el estado del inmueble al Ayuntamiento de Linares (Jaén), solicitando una inspección del mismo. Tras emitir informe los técnicos municipales, se ordenó la retirada inmediata de los escombros y enseres inservibles del inmueble, así como su desratización preventiva. Sin embargo, pasaban los días y la propiedad no ejecutaba lo ordenado.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Linares con objeto de que los Servicios Técnicos municipales verificaran las condiciones de conservación, seguridad y salubridad del inmueble donde residía la reclamante y, en el supuesto de que se apreciara un incumplimiento por parte de la propiedad de los deberes que le impone a este respecto la normativa urbanística, se dictara la oportuna orden de obras por parte de la Corporación Municipal procediéndose a su ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento. El Ayuntamiento nos comunicó que no había podido realizar la visita de inspección al inmueble de la interesada por no encontrarse la afectada en el mismo, aunque añadía que seguirían intentándolo.

Solicitamos que nos mantuvieran informados de las actuaciones municipales y cuando el técnico municipal giró visita al inmueble, no pudo visitar la totalidad del mismo pues existían viviendas vacías, por lo que habían pedido autorización de entrada a la propiedad.

Tras ello, el Ayuntamiento de Linares nos remitió un completo informe, en el que se enumeraban una serie de actuaciones que, según los Servicios Técnicos municipales, debería llevar a cabo la propiedad del inmueble, a la que se le daba trámite de alegaciones.

En un informe posterior, el Ayuntamiento nos indicaba que la propiedad no había ejecutado las obras de conservación ordenadas y, además, había solicitado la declaración de ruina del inmueble, por lo que solicitamos al Ayuntamiento que nos indicara la resolución que adoptara al respecto. Sin embargo, a partir de este momento y después de las diversas actuaciones que realizamos, no volvimos a obtener respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Linares, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual ante la falta de respuesta del mismo, en su calidad de máxima autoridad de la Corporación Local.

Diversas disfunciones en vivienda, procedencia de orden de ejecución (queja 05/4935).

La queja la presentó una asociación de consumidores y usuarios en nombre de su asociado. Éste residía, en régimen de alquiler, en una vivienda de Alcalá de Guadaira (Sevilla), que sufría numerosos defectos que afectaban a la habitabilidad de la misma (deterioro de persianas, problemas de humedades en las paredes, aseos en mal estado, con bañera oxidada y muy deteriorada, deterioro del techo, azulejos despegados y grifos en mal estado; además, la cocina sufría un deterioro general, con azulejos despegados y algunos

representaban un serio peligro para los residentes). En varias ocasiones habían puesto en conocimiento de la propiedad estos desperfectos, sin que realizara ningún arreglo, por lo que habían denunciado los hechos al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra con el fin de que requiriera a la propiedad para que procediera a la realización de las obras de reparación necesarias o bien las ejecutara de forma subsidiaria. La respuesta que habían recibido del Ayuntamiento, en síntesis, era que los hechos deberían ser planteados ante la Jurisdicción Ordinaria, por no corresponder a los municipios la resolución de conflictos entre particulares. Acudían a esta Institución ante su disconformidad con la respuesta municipal.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, nos indicaron que, en un primer momento, estaban pendientes de girar una visita de inspección al inmueble. Posteriormente nos comunicaron que, tras esta visita, los servicios técnicos municipales constataron la existencia de deficiencias en la vivienda, por lo que dictaron resolución ordenando la ejecución de diversas obras a la propiedad del inmueble.

Dado que la propiedad no realizaba las obras ordenadas, se le requirió a ingresar la cantidad correspondiente para que el Ayuntamiento ejecutara las mismas de forma subsidiaria, contestando el propietario que ya había realizado las obras. En Abril de 2007 (casi 18 meses después de presentarse la queja), el Ayuntamiento nos comunicó que, tras girar una visita al inmueble, los servicios de inspección habían comprobado que las obras estaban ejecutadas.

Intervenciones destinadas a dotar de seguridad y salubridad a inmuebles (queja 96/1818, queja 96/962, queja 97/3117, queja 00/2653, queja 00/2340, queja 02/1260, y queja 03/1004).

A continuación incluimos algunas quejas en las que, tras una sencilla tramitación, se realizaron actuaciones destinadas a resolver problemas de distinta índole relacionados con las cuestiones que estamos tratando en este epígrafe.

La **queja 96/1818** se abrió de oficio al tener conocimiento esta Institución de que varias asociaciones de vecinos protestaban por el lamentable estado en que se encontraba el solar que correspondía al número 100 de la Avenida de las Fuerzas Armadas en Huelva en el que, según los vecinos, hacía 2 meses que la Gerencia Municipal de Urbanismo había demolido una vivienda en estado ruinoso, pero los escombros y cascotes permanecían desde entonces en la acera y al borde de la calzada, tal y como fueron dejados en la operación de derribo, con el consiguiente peligro al obligar a los peatones a caminar por donde circulan los vehículos.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos explicaba la razón de que se hallaran estos escombros en la Avenida y nos señalaba que ya habían sido retirados. Asimismo nos daba cuenta de las actuaciones expropiatorias encaminadas a conseguir la alineación de la Avenida, evitando con ello que los peatones tuvieran que salir a la calzada. La queja la entendimos resuelta.

También obtuvo un resultado favorable la **queja 96/962** que se abrió de oficio al tener conocimiento que en las inmediaciones de la Avda. Toré Toré de Torre del Mar, barriada dependiente de Vélez-Málaga (Málaga), se iniciaron movimientos de tierra que

dieron como resultado un enorme agujero que las lluvias habían llenado de agua. Según los vecinos afectados, con el paso del tiempo, la situación se hizo insostenible, pues la charca se encontraba llena de ratas y ranas, además de producir muchos mosquitos y olores nauseabundos principalmente en verano que es precisamente cuando más visitantes acudían a la playa. Los escritos que las asociaciones vecinales habían dirigido al Ayuntamiento de Vélez-Málaga y a otros organismos públicos, habían obtenido la llamada por respuesta, aunque habían conocido por otros medios que el Ayuntamiento iba a proceder al relleno del solar.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento, éste nos comunicó que se había dictado un Decreto ordenando la ejecución de las obras necesarias para resolver el problema. Posteriormente, el Ayuntamiento nos comunicó que, a finales de Agosto de 1996, se procedió al vertido de tierra para el relleno total de la charca, por lo que consideramos el problema solucionado.

El interesado de la **queja 97/3117** nos exponía que la parte trasera de la calle en la que habita, en el municipio de Baena (Córdoba), daba a una calle cuyo desnivel con la misma era de, aproximadamente, 12 metros, existiendo un muro de contención que rebasaba la solera de esta calle en aproximadamente un metro. Existía el peligro de que pudiera caer desde la altura de 12 metros algún niño de los que continuamente estaban jugando en lo alto de dicho muro. Siempre según el interesado, en repetidas ocasiones había instado al Ayuntamiento para que elevara la altura de dicho muro y evitar, así, la subida de los pequeños. No se le había comunicado que el Ayuntamiento se negara al citado arreglo, pero transcurrían los meses y los años y no se adoptaba solución alguna.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Baena (Córdoba), que nos remitió, como respuesta, informe del Arquitecto Técnico Municipal, y además se nos informaba que, por Resolución de la Alcaldía, le había sido concedida al interesado una subvención por importe de 80.000 ptas, para la elevación del pretil del muro a que hacía referencia el escrito, siendo esta cantidad suficiente para la realización de la actuación.

La **queja 00/2653** la presentó un interesado indicándonos que al iniciar las obras de construcción de su vivienda (tras solicitar y obtener la oportuna licencia de obras) comprobó que, por el solar, transcurría una tubería de grandes dimensiones (50 a 60 cm. de diámetro) y a una profundidad no superior a 1'5 m. Tras preguntar por la misma, se enteró que era la tubería que antiguamente abastecía de agua al pueblo desde el río, por lo que temía que su eventual rotura causara graves daños a su familia. Tras poner los hechos en conocimiento del Ayuntamiento de su localidad, éste le indicó que la tubería estaba destinada a desaparecer pero que, de momento, no la iban a quitar. Ante ello, había enviado varios escritos al Ayuntamiento preguntando por “la procedencia y daños en caso de rotura de la dichosa tubería”, pero no había recibido respuesta alguna a los citados escritos.

Tras varias actuaciones ante el Ayuntamiento de Mengíbar (Jaén) para que se diera respuesta a los escritos que había presentado el interesado, pudimos conocer que la tubería que motivaba la reclamación no se encontraba “en carga” y que, en caso de volver a ser necesaria su utilización, se procedería a cambiar su trazado. Cabía estimar que el problema se encontraba resuelto.

En la **queja 00/2340** el interesado señalaba que, desde que adquirió una parcela en Málaga (Junio de 1999), se venían vertiendo en ella aguas residuales del alcantarillado público. Tras varios meses denunciando los hechos ante EMASA (Empresa Municipal de Aguas de Málaga), se comprobó que la avería en la tubería estaba ubicada en una zona de difícil acceso, “bajo el relleno nivelador de la parcela superior a la mía”, por lo que, desde entonces, habían dejado de atender sus requerimientos y no terminaban la reparación de la tubería, aduciendo que ésta no era de su competencia; en un escrito de fecha 21 de Marzo de 2000, EMASA contestaba al interesado lo siguiente:

“La tubería en cuestión es para uso particular, discurre en su totalidad por terrenos privados, y es para el uso exclusivo de las fincas de calle Trombón (algunas en construcción) que se encuentran por encima de las fincas de C/ Contrabajo, 2, 4, 6 y 8”.

Después de varias actuaciones tanto ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga, como ante el Instituto Municipal de la Vivienda, pudimos conocer que dada la dificultad de determinar la titularidad de la tubería que provocaba la queja, la propia Gerencia Municipal de Urbanismo ordenó la reparación de la avería de la tubería para zanjar el problema.

La **queja 02/1260** la abrimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que casi un centenar de familias del municipio granadino de Peligros tenían que vivir cerca de insectos y ratas por culpa de unas insalubres cuadras, en lamentable estado de conservación, que había junto a sus viviendas, en pleno centro del pueblo. Ello había provocado, incluso, una manifestación demandando una solución a este problema. Las plagas de insectos y los malos olores se intensificaban con las altas temperaturas, por lo que la llegada del verano iba a agravar la situación que padecían en aquellos momentos. Por si ello fuera poco, siempre según estas fuentes informativas, en las cuadras se encontraban un centenar de cabras y una decena de perros, que eran sacados diariamente a la calle, dejando todo el suelo lleno de excrementos. Se señalaba finalmente que el problema había sido denunciado reiteradamente ante el Ayuntamiento y la Consejería de Salud pero que poco se había hecho para solucionarlo.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Peligros (Granada), se alegó, en un primer momento, las serias dificultades que había tenido para entrar a limpiar y desinfectar las cuadras, teniendo que llegar a pedir, incluso, autorización judicial debido a la negativa de los propietarios que residían en un inmueble dentro de las cuadras. Posteriormente, el Ayuntamiento nos comunicó que ya se había conseguido acceder a la explotación ganadera y que iban a proceder a su desalojo para la limpieza y desinfección de la misma, clausurando la actividad en la que había, en el momento de entrar los representantes municipales, 34 cabezas de ganado caprino y 9 perros, que finalmente adquirió el Ayuntamiento con objeto de clausurar definitivamente la actividad de las cuadras. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones al quedar el problema solucionado, valorando muy positivamente la actuación municipal en este caso.

En la **queja 03/1004**, el interesado nos exponía que era propietario de un inmueble en Hinojosa del Duque (Córdoba), en el que había ejecutado diversas obras para acondicionarlo como residencia habitual. El problema radicaba en que el inmueble antes

indicado lindaba al fondo con otra finca, en cuya fachada principal se realizaron obras hacía ya dos años y, desde entonces, mantenía una de sus fachadas traseras (precisamente la que tenía medianería con la suya) sin enlucir, ni pintar. Se había dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento para que ordenara al vecino que mantuviera su inmueble con el ornato exigible pero, hasta aquel momento, manifestaba haberse encontrado con una actitud pasiva por parte municipal. Concluía indicando que su perplejidad era mayor cuando a él mismo, hacía ya un año aproximadamente, le requirió el Ayuntamiento la ejecución de obras para mantener su inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato. Se preguntaba porqué se exigía a unos lo que no se obligaba a respetar a otros. Cuando nos dirigimos al Ayuntamiento, éste nos respondió que ya se había dirigido al vecino y que éste se había comprometido a enfoscar la pared y pintar de blanco el muro. Finalmente, transcurrido un plazo prudencial de tiempo y cuando nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento para conocer si el obligado había realizado estas actuaciones, el Ayuntamiento nos informó que el infractor había cumplido su compromiso, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Actuaciones ilegales en un solar (queja 06/995).

Citamos, como caso singular en este apartado, esta queja, que abrimos de oficio, cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, la discrepancia manifestada por la entidad urbanística de conservación de un polígono industrial sito en el municipio gaditano de El Puerto de Santa María con el hecho de que se estuviera permitiendo el desarrollo de una actividad de reciclaje en una parcela que consideraban no regularizada, junto a dicho polígono industrial. Cuestionaban la conformidad con el planeamiento urbanístico y con la legislación de carreteras de las autorizaciones que se hubieran podido conceder para el desarrollo de esta actividad a la empresa que desarrollaba esta actividad y señalaban las molestias que ocasionaba, tanto por su negativo impacto visual como medioambiental. En tal sentido, se destacaba que se acumulaban en el solar docenas de toneladas de palés de madera, además de otros materiales y en una zona de servidumbre, junto a la autovía y a la entrada del polígono que no preveía, cuando se proyectó, la existencia de esta actividad en su principal acceso.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, éste nos comunicó que ya había ordenado la retirada de materiales de la parcela, aunque, en un primer momento, todavía no se había ejecutado la misma. Finalmente, el Ayuntamiento nos informó que el propietario ya había retirado los palés y demás materiales acumulados.

1. 1. 1. 3. Actuación de oficio destinada a proponer medidas para conjugar la seguridad y la conservación de los inmuebles.

Con motivo de dos siniestros producidos en distintos municipios y, singularmente, de uno acaecido en el de Sevilla como consecuencia de la caída de edificaciones, o parte de ellas, que causaron un gran dolor y preocupación en la ciudadanía y en los poderes públicos, se incoó de oficio la **queja 99/1492**, al tratarse de una cuestión que afecta o puede afectar a otros muchos municipios de Andalucía que también cuentan con un importante patrimonio arquitectónico y que deben conjugar medidas de conservación y de seguridad, de forma que la defensa del derecho a la vida y a la integridad física consagrado en el art. 15 del Texto Constitucional, no suponga una menor observancia de

otros derechos constitucionales necesarios para el desarrollo de la persona, como los recogidos en el art. 45, derecho a un medio ambiente adecuado, art. 47, derecho a una vivienda digna y adecuada y evitación de la especulación del suelo y, finalmente, el principio general recogido en el art. 46 que obliga a los poderes públicos a proteger y enriquecer nuestro patrimonio histórico, cultural y artístico.

El problema era que al hilo de estos siniestros se había generado una polémica entre distintos colectivos, profesionales, etc., que trascendió a los medios de comunicación, sobre la bondad o la procedencia de mantener unos criterios, más o menos conservacionistas, de elementos constructivos que la Administración considera relevantes de nuestras ciudades.

En este sentido, se había hablado de una excesiva, para algunos injustificada, conservación de lo que se ha llamado "*fachadismo*". Nos preocupaba que, en lugar de que los distintos agentes intervinientes en todo proceso de edificación adoptaran las medidas de racionalidad técnica, humanamente previsibles, para evitar accidentes de esta naturaleza, se trasladase el problema, y su posible solución, a una posición que no fuera excesivamente respetuosa, no sólo con la herencia del pasado, sino, sobre todo, con la demanda existente de calidad ambiental en los espacios urbanos más emblemáticos de nuestras ciudades.

A nuestro juicio, desde luego, no existe tal incompatibilidad y es perfectamente posible el desenvolvimiento ordinario de la población en una ciudad segura que, además, resulte cada vez más habitable por respetar sus singularidades arquitectónicas y urbanísticas.

Desde luego, entre la opción de mantener sólo las fachadas, o recuperar además otros elementos de los inmuebles, siempre que ello sea posible dentro de un criterio de racionalidad técnica, la elección no puede ser otra que ésta última; sin embargo, también hay que pensar en las no pocas dificultades que, salvo que se trate de bienes susceptibles de especial protección, puede encontrar su venta en el mercado en los casos en que su estructura interior no es demandada por sus posibles compradores o arrendatarios.

Ahora bien, entre la opción de no ser posible la conservación de elementos interiores y estructurales de los inmuebles, y no conservar nada, no creemos que el mantenimiento de la fachada, que es el elemento exterior que tanta personalidad da a los inmuebles y tanto carácter imprime al urbanismo, se trate de una cuestión que pueda ser despachada con la simplicidad que se hace, hablándose de un mero "*fachadismo*", como si se tratara de un elemento que no debe tener mayor consideración.

Por otro lado, el mantener esas fachadas con todos sus elementos arquitectónicos y de adorno en sus materiales originales, también posee un valor en sí, como todo lo que es susceptible de conservación en estado original.

Sin perjuicio de ello, creemos que es necesario fijar criterios para aquellos supuestos en los que, siendo aconsejable el mantenimiento de una tipología de fachada, no parezca conveniente, valorando sus propias características, asumir el peligro que puede generar y los costes que significaría la evitación del mismo. Tal vez, en tales supuestos, no resulte necesario mantener la fachada en todos sus elementos originales, sino que se puede

llegar a una situación intermedia en la que, conservando la imagen que se quiere preservar, se mantenga ésta, pero construyendo, edificando, nuevamente la fachada, de acuerdo con esos criterios, y conservando elementos exteriores, o de adorno, ya existentes, como ventanas, rejas, etc.

Sabemos que estos criterios a veces han dado lugar a que se trate de mero "*pastiche*" tal tipo de construcción. Sin embargo, muchas ciudades que han apostado por un desarrollo sostenible, por un respeto a la tradición y a su propia historia, han optado por lo que ahora se llama, en términos despectivos, "*fachadismo*" y "*pastiche*", ofertando a sus propios ciudadanos, y a quienes visitan esas ciudades, unos espacios urbanos de gran calidad ambiental y por la que están apuntando, no sin discusiones, tantos y tantos municipios.

En fin, en otros casos, tal vez será necesario flexibilizar los criterios de respeto de nuestras opciones arquitectónicas y urbanísticas, con la funcionalidad imprescindible para quienes no quieren marcharse de los cascos antiguos, o quieren ir a residir en los mismos. Sin un factor humano que habite nuestros cascos históricos y antiguos, su recuperación no es posible.

Entendemos que ésta, u otras valoraciones que se podrían hacer a propósito del debate producido, pueden ser compartidas, o total o parcialmente rechazadas, pero el objeto de habernos que recabáramos opinión de todas las entidades implicadas no ha sido otro que conocer cuál es la posición que mantenían sobre la polémica, en modo alguno baladí, suscitado y, de acuerdo con ello, si había prevista la adopción de alguna medida concreta en el ámbito de sus competencias y, en tal caso, cuál sería ésta.

Aunque el problema afectaba a prácticamente a todos los municipios, y desde luego, de manera especial a los que poseen un mayor patrimonio inmobiliario (no necesariamente declarado como conjunto histórico-artístico) se optó, por economía de medios, por dirigirnos a todas las capitales de provincia y a los municipios de más de 50.000 habitantes, por entender que, en todo caso, poseen un patrimonio arquitectónico de entidad y, al mismo tiempo, nos dirigimos a distintas entidades con competencia o interesadas en esta materia (Dirección General de Bienes Culturales y Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Colegios Arquitectos de Andalucía Oriental y Occidental, Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos y Asociación empresarial GAESCO).

Como quiera que, con esta actuación, no se pretendía supervisar a ninguna administración con motivo de la vulneración concreta de algún derecho constitucional, sino buscar fórmulas o técnicas para una mayor y mejor protección de los derechos contenidos en el Título I de nuestra Norma Suprema que pudieran resultar afectados, las peticiones de informe se solicitaron más que con carácter preceptivo, por vía de colaboración.

No obstante ello, esperábamos que todas las entidades a las que nos habíamos dirigido contestaran. Sin embargo, lamentablemente, no fue así, y pese a las actuaciones realizadas, no hemos obtenido respuesta de las siguientes Administraciones:

- Ayuntamientos de La Línea de la Concepción (Cádiz), Granada, Málaga, Sevilla y Alcalá de Guadaíra (Sevilla)
- Dirección General de Bienes Culturales, dependiente de la Consejería de Cultura.

Llama notoriamente la atención la falta de respuesta del Ayuntamiento de Sevilla (más concretamente de la Gerencia Municipal de Urbanismo) y de la Dirección General de Bienes Culturales.

Una vez que recibimos las distintas respuestas, cuyo resumen no añadimos por razones de brevedad, se analizaron los distintos problemas técnicos y que afectaban a cuestiones tales como seguridad y conservación de edificios, preservación del patrimonio histórico, la catalogación, el “fachadismo” y la nueva arquitectura, la inspección técnica de edificios, y la propuesta de actuación que proponía cada organismo.

A la vista del análisis de todas estas cuestiones, pudimos extraer las siguientes conclusiones:

1. No es coherente optar, desde el planeamiento urbanístico y la política de viviendas, por una posición conservacionista y de rehabilitación de los cascos antiguos y centros históricos de nuestras ciudades, sin que, al mismo tiempo, las Administraciones tutelantes de aquellas políticas dispongan de los medios personales y materiales, y de los instrumentos jurídicos necesarios para garantizarla.

El abanico de posibilidades que el vigente Plan Nacional de Vivienda y el III Plan Andaluz de Vivienda abre para los interesados en la rehabilitación, puede ser el marco jurídico-económico para resolver en gran medida parte de los problemas que afectan a estos espacios.

Ahora bien, respecto de la infinidad de titulares de estos bienes que no se acojan a estos programas, o no emprendan, al margen de ellos, la rehabilitación de estos inmuebles, la conservación del parque arquitectónico de estos espacios no puede quedar a la espera de que algún ciudadano (normalmente arrendatario en precaria situación) solicite de la administración municipal el que se dicte una orden de ejecución en el marco del art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones.

Cualesquiera que sean las técnicas jurídicas que se utilicen, resulta necesario y urgente proceder a una inspección global de los inmuebles que posean una determinada antigüedad y/o presenten problemas de salubridad, seguridad y ornato público y que, como resultado de la misma, se adopten las medidas legalmente procedentes para que los inmuebles, cualquiera que sea su naturaleza y titularidad, reúnan las condiciones adecuadas.

2. Ni una sola de las entidades consultadas ha considerado que el hecho de que se hayan producido desgraciados siniestros, aconseje abandonar la política conservacionista, desde un punto de vista arquitectónico, estimando que la cuestión hay que

centrarla en las medidas que hayan de adoptarse para prevenir ciertos riesgos. Esta Institución comparte este criterio.

3. En las propuestas de derribo, parece de interés el que, con carácter general, se adopten determinadas cautelas, como requisitos generales que, en todo caso, son de obligada observancia tal y como ha recogido el Acuerdo de Comisión de Gobierno de uno de los Ayuntamientos consultados (vgr. Cádiz). Ello, lógicamente, con independencia de las medidas técnicas que, adicional y puntualmente, hayan de adoptarse caso por caso.

Evidentemente, cuando no sea posible, en términos de proporcionalidad y racionalidad técnica, adoptar estas medidas, desde luego deberá primar la protección de derechos fundamentales sobre cualquier otra valoración.

4. Con independencia de las técnicas proteccionistas aplicables a determinados espacios de nuestras ciudades, en los que pueda existir un patrimonio arquitectónico y urbanístico de cierto interés, en lo que se refiere a los bienes susceptibles de singular protección, no es de recibo que, pese a la contundencia con la que la Ley de Patrimonio Histórico Español establece que la declaración de un Conjunto Histórico determina la obligación, para el municipio en el que se encuentre el mismo, de redactar un plan especial de protección de la zona afectada, todavía existan distintos municipios de nuestra Comunidad Autónoma que no tienen aprobada esta figura de planeamiento (u otra figura similar que permita articular la protección que quiere dispensar a estos bienes la legislación de Patrimonio Histórico).

La necesidad de contar con una figura de esta naturaleza, así como la de respetar el contenido del art. 18 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, que establece que un Bien Declarado de Interés Cultural es inseparable de su entorno, debiera ser un punto de partida no cuestionable.

5. La catalogación, como técnica de protección de inmuebles o de determinados elementos de estos, constituye una práctica habitual establecida en el marco del planeamiento especial en los municipios que tienen aprobada una, o varias, figuras de esta naturaleza.

Con carácter general, nada tenemos que decir sobre su utilización, que nos parece adecuada, sobre todo cuando no se protege el bien por otras técnicas legales «ad hoc». El problema fundamental que se plantea es de garantizar la seguridad jurídica y el principio de igualdad respecto de los propietarios, adquirentes e intervinientes en estos edificios.

Ello, por cuanto si se opta por una catalogación muy rígida, puede hacer en la práctica muy difícil ejecutar materialmente las obras, respetando sus parámetros, ante los imprevisibles, que sin duda se van a plantear en muchos casos, y que no son susceptibles de ser recogidos en las correspondientes fichas. Por el contrario, si los datos e información que se poseen son muy simples, crearán situaciones de inseguridad jurídica y facilitarán una intervención de la Administración más enmarcable en la actividad discrecional, que en la reglada.

Hay que buscar, en la redacción de las normas, fórmulas técnico-jurídicas que, aunque recojan con el máximo detalle las características del inmueble (para garantizar eficazmente su protección), permitan un margen de discrecionalidad a los técnicos municipales, facilitando así el respeto, en unos casos absoluto y en otros básico, a los criterios de catalogación. Se trata de que la ejecución material de la obra, permita, en definitiva, su continuidad como inmueble singular. Parece aconsejable que, en todo caso, se evite el que como nos decía un Ayuntamiento consultado, el propietario no sepa claramente sus posibilidades de intervención y que, en consecuencia, proceda a *“comprar para ver si consigo la demolición”*.

En fin, sólo nos queda decir sobre este aspecto, que las Administraciones responsables deberán conciliar, siempre que sea posible, el desarrollo de técnicas proteccionistas, de forma que hagan viable la eficaz protección y mantenimiento que se desea de los inmuebles catalogados con las demandas sociales.

6. Respecto de la exigencia del mantenimiento de algunos de los elementos de los inmuebles, fundamentalmente fachada y primera crujía, la mayoría de las entidades consultadas se muestran, con alguna excepción, favorables a esta opción conservacionista, cuando el inmueble lo aconseje.

Por el contrario, parece desprenderse un rechazo (aunque no unánime) hacia el denominado “pastichismo”, entendido como la sustitución de elementos originales por otros nuevos contruidos o fabricados con técnicas y/o materiales con el objetivo de crear una apariencia de identidad con lo demolido.

7. Respecto del medio ambiente urbano, y una vez que ha sido preciso, o aconsejable demoler el inmueble, cabe preguntarse si debe de primar el mantenimiento mimético de la visión y perspectiva que se ha tenido siempre de un espacio urbano sobre cualquier otra consideración.

Una de las entidades a las que nos habíamos dirigido (el Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental) nos decía que la ciudad ha sido y debe ser un organismo vivo que se renueva en sus formas y que es testigo de su historia, siendo así que la arquitectura contemporánea tiene herramientas para intervenir con toda solvencia en los recintos y edificios históricos.

No corresponde, lógicamente, a esta Institución concluir cuál es la alternativa más válida en caso de demolición, si construir repitiendo en su fachada el modelo de lo ya demolido, o incorporar la nueva arquitectura teniendo en cuenta, como decía el representante de este Colegio, que la integración de un edificio contemporáneo en una trama histórica no es un problema de la ornamentación de su fachada, sino que responde a otros parámetros más importantes como su trazado, sus proporciones y su organización.

De acuerdo con ello, cada responsable publico deberá dentro de su poder discrecional aprobar sus parámetros, pero lo que sí podemos afirmar es la obligatoriedad de observar las prescripciones contenidas en los preceptos de aplicación directa que recoge la legislación urbanística. Se trata de normas que precisamente por su naturaleza han de ser observadas cualquiera que sea las previsiones de los planes urbanísticos y de la

interpretación que de su aplicación realicen los servicios técnicos de los distintos Ayuntamientos.

Estas obligaciones «ex lege» están contenidas en los arts. 138, aptdo. a), del texto refundido de 26 de Junio de 1992 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo contenido fue recogido en el art. único de la Ley 1/1997, de 18 de Junio por la que se adoptaron con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana para su aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el art. 138, aptdo. b), del mencionado texto refundido que continua en vigor en virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria única aptdo. 1º de la Ley 6/1988, de 13 de Abril, sobre el Régimen del Suelo y valoraciones.

El contenido de esta normativa, de singular interés cuando se trata de edificios o espacios no protegidos por una norma especial, pretende garantizar la adaptación al ambiente en que ha de situarse las construcciones que se realicen en los espacios que se mencionan en estos preceptos.

Todo ello sin perjuicio de lo ya manifestado sobre necesidad de observar lo establecido en el art. 18 de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, de Patrimonio Histórico español.

En fin, en los municipios donde no exista Plan, ni Norma subsidiaria, se debería tener en cuenta la normativa sobre alturas contenida en el art. 139 del texto de 1992, asimismo recogido, en la ley andaluza citada.

1. 1. 1. 4. La función social de la propiedad: el incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 156, de 30-6-1992), vigente en amplias zonas del territorio nacional pese a las modificaciones que había recibido, hasta su declaración de inconstitucionalidad por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo (BOE núm. 99, de 25 de Abril de 1997), en su Exposición de Motivos incluía la siguiente reflexión: “... *el fuerte incremento del precio del suelo que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación*”.

Se trataba de una normativa, entonces estatal, que entraba en vigor coincidiendo con los albores de una grave crisis económica que se hizo patente a partir del año 1993. En coherencia con esa reflexión, que no era sino una manifestación de la vinculación de los poderes públicos con la observancia de la función social que debe tener la propiedad (arts. 33 y 47 CE), se contemplaban en esta norma una serie de medidas cuyo objetivo era forzar, a través de determinados mecanismos legales, que la propiedad urbana cumpliera aquella función.

En la actualidad, la LOUA contempla, incluso refuerza, mecanismos de esta naturaleza, tales como la venta forzosa para la ejecución por sustitución de las obras de restauración pertinentes cuando el propietario haya incumplido el deber de realizar las obras a las que está obligado después de la inclusión de la edificación o construcción en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas (art. 157.B.5 LOUA); la expropiación, previa declaración del incumplimiento del deber de conservación, o la colocación del inmueble en situación de ejecución por sustitución (art. 158.2.c LOUA); la no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidas las que cuentan con edificación deficiente o inadecuada que comporta la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas a tenor de lo establecido en el art. 150.1 LOUA. En fin, el art. 160 LOUA contempla, también, la posibilidad de expropiación por incumplimiento de la función de la propiedad en determinados supuestos.

“Pues bien, no tenemos noticia de que a la fecha en la que estamos redactando este Informe (Diciembre de 2008), más allá de alguna declaración al respecto en los medios de comunicación de algunos responsables públicos municipales sobre la puesta en marcha de estos mecanismos, o de algunas decisiones, muy excepcionales, de utilización de los mismos, se estén poniendo en funcionamiento por parte de los municipios de Andalucía estos, con el nivel de exigencia y rigor que parece desprenderse del articulado de la LOUA.

Como decimos, es una situación, por ahora, en cierta medida similar a la creada a partir de 1993, caracterizada por una importante crisis económica, un mercado inmobiliario inaccesible para amplios sectores de la población, parece exigible para los poderes públicos municipales un mejor compromiso para utilizar todos los resortes legales a fin de que la propiedad cumpla con su función social.

De acuerdo con ello, en esta Institución estamos valorando, a la fecha de cierre de este Informe, iniciar una actuación de oficio similar a la que llevamos a cabo en 1993 y que, a continuación, relatamos:”

En ese ejercicio, comenzamos a tramitar de oficio la **queja 93/3000** en la que, después de incluir una serie de reflexiones como las que hemos hecho en estas páginas, nos dirigimos a diversos municipios de la Comunidad Autónoma recordándoles que, sin perjuicio, lógicamente, del respeto a los principios de indemnidad como garantía del derecho de propiedad y del marco de economía de mercado que configuran nuestra Norma Suprema, pero, también, de acuerdo con la función social de aquél (art. 33.2 de la Constitución) y del sometimiento de aquélla a las exigencias de la economía general (art. 38 de la Constitución), el legislador contemplaba unas medidas que pretendían conseguir el doble objetivo del art. 47 CE de que, por un lado, se facilite a todos los españoles el acceso a una vivienda digna y adecuada y, por otro, se regule la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Esta Institución percibe, diariamente, a través del contacto cotidiano con la realidad existente, por las quejas que nos llegan y por las entrevistas directas con los propios afectados, el dramatismo que el problema de la vivienda supone en la vida diaria de muchas familias andaluzas. En este sentido, decíamos que teníamos que reconocer la

existencia de un importante esfuerzo por parte de la Administración Estatal y Autónoma, sobre todo, pero también por parte de las Ayuntamientos para impulsar, a través del Plan Andaluz de Vivienda, las carencias en materia de vivienda, con resultados especialmente positivos en la promoción privada de viviendas de protección oficial. Pero creíamos que este esfuerzo debía completarse con la utilización de las prerrogativas que el texto de la Ley del Suelo le otorga a los Municipios con el fin de combatir las retenciones especulativas del suelo, por las consecuencias que ello tendría en el mercado del suelo, y correlativamente en la construcción de viviendas.

La Exposición de Motivos a la que venimos aludiendo, denunciaba la excesiva permisividad que, con la antigua legislación del suelo, disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación y, asimismo, señalaba la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración a fin de hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos de ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente que permita incidir en la regulación del mercado inmobiliario o adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial.

Esta rigidez o ausencia de instrumentos, que se denunciaba acerca de la anterior legislación, se pretendió superar con la entrada en vigor de la Ley 8/1990 primero, y con el Texto Refundido en vigor después. Este marco normativo ofrecía toda una batería de posibilidades para intervenir activamente en el mercado del suelo y favorecer el acceso a la vivienda. En este sentido, podemos citar el art. 63 de la Ley 8/1990, con relación a los arts. 18.1, 19.2, 24.2 y 26.3 (sancionadores del incumplimiento de los deberes urbanísticos con la reducción del aprovechamiento urbanístico) y los arts. 18.3, 19.3. 22 y 27.3 que permiten la venta y expropiación forzosa en casos concretos de incumplimientos de los citados deberes urbanísticos, con objeto de frenar la especulación del suelo.

Con este fin, nos dirigimos a 42 municipios de nuestra Comunidad Autónoma - entre ellos todos los que son capitales de provincia- trasladándoles esta valoración -o estas reflexiones-, y terminábamos haciéndoles las siguientes preguntas:

“1. Si se ha creado y con qué fecha el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar o, en su caso, se ha adaptado el Registro de Solares antes existente, según lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/1990, de 25 de Julio.

2. Número de expropiaciones llevadas a cabo por ese Ayuntamiento por incumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios y destino dado a los citados terrenos en la actualidad desde que entró en vigor la normativa citada.

3. Número de ocasiones en las que al no haber optado por la expropiación, se ha acordado el régimen de venta forzosa de terrenos y, en consecuencia, solares incluidos en el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar.

4. Número de ocasiones en que el Ayuntamiento ha ejercido los derechos de Tanteo y Retracto, previstos en los arts. 90 y ss. de la tan citada Ley 8/1990, de 25 de Julio.

5. Si el Ayuntamiento, respecto de su patrimonio municipal, está cumpliendo con los plazos de urbanización y edificación que vengan establecidos en el PGOU, y/o PERI, Plan Parcial, etc.

6. Finalmente, interesamos nos envíen una valoración general sobre la eficacia que a juicio de los responsables de las Corporaciones tiene la utilización de las facultades a las que hemos hecho referencia en este escrito para conseguir, en la actualidad, los objetivos que se propuso el nuevo Texto de la Ley del Suelo, así como que nos informe sobre cualesquiera otro extremos que estime de interés en relación con el problema planteado”.

La gran mayoría de los Ayuntamientos nos contestaron, aunque no recibimos respuesta, en la provincia de **Cádiz**, del Ayuntamiento de Algeciras; en la provincia de **Jaén**, de Jaén y, en la provincia de **Sevilla**, de los Ayuntamientos de Dos Hermanas, Écija y Mairena del Aljarafe.

Dado el interés que pueden tener las conclusiones que se derivan de las respuestas que recibimos en su día y la valoración de las mismas que se hizo por esta Institución, hemos estimado oportuno hacer una síntesis de todo ello en forma de conclusiones a las que llegamos, después de la larga tramitación de este expediente de queja, trasladando, al mismo tiempo, las Recomendaciones y Sugerencias que estimamos oportuno formular a los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en orden a la consecución de los objetivos antes mencionados.

Respecto de la primera cuestión planteada, sólo 9 municipios nos confirmaron que tenían creado el Registro de solares. Este dato es sorprendente si se tiene en cuenta que la obligación de constituir este Registro existe en nuestro país, para los supuestos previstos legalmente, desde hacía más de treinta años (Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956, Ley de 21 de Julio de 1962 y Reglamento de Edificación Forzosa y Registro de Solares, aprobado por Decreto 635/64, de 5 de Marzo). Y más sorprendente aún, si se considera que, para la mayoría de los municipios, tanto ésta como las otras medidas previstas en las normas citadas, y sobre las que versaba el cuestionario, se consideraron muy positivas.

Por otro lado, es preciso destacar algunos aspectos que nos parecen de interés a la vista de las respuestas y, a veces, justificaciones que se nos dieron ante los incumplimientos de sus obligaciones por la mayoría de los Ayuntamientos. En ese sentido, destacamos el hecho de que bastantes Ayuntamientos nos señalaron que la norma era positiva, pero inoportuna dado el momento económico que se estaba viviendo. Pues bien, nosotros creímos que el momento que estaba viviendo el ciclo económico, con todos los matices a tener en cuenta a los efectos de la inclusión de inmuebles en el registro de solares según la antigua y la nueva legislación, no justificaba tan notorio incumplimiento.

Lo que hubiera exigido esa situación del ciclo económico era una adaptación, si es que ello era necesario, de la programación del planeamiento, con objeto de poder utilizar selectivamente esos instrumentos para, desde ellos, coadyuvar a la consecución de los objetivos programados.

Aún en tiempos de recesión es claro, y a ello nos vamos a referir a continuación, que algunos de los municipios que utilizaron con decisión estos instrumentos, consiguieron la puesta en marcha de edificaciones no iniciadas, o la salida al mercado de solares de terrenos que estaban retenidos, lo que indudablemente tenía su repercusión no sólo en el proceso edificatorio, conforme a la programación del Plan, sino también indirectamente en el precio del suelo.

En cualquier caso, es importante resaltar que la gran mayoría de los Ayuntamientos valoraron muy positivamente el instituto del «registro de solares», lo que pone de manifiesto que su no creación no es sino una manifestación de pasividad (en otros casos se podría hablar de desidia), sin que pueda justificarse ésta por el mero hecho de decir que existía una insuficiencia de medios personales y financieros para llevarlos a cabo, toda vez que encontramos Ayuntamientos con un gran aparato burocrático (3 de ellos, capitales de provincia) que ni siquiera habían creado el registro de solares, mientras otros, con una estructura mucho más débil, lo poseen desde hace años. Por otro lado, creímos significativo resaltar que esa insuficiencia no es la causa de la no creación del mismo, por cuanto diversos Ayuntamientos que no lo poseen, en su respuesta a la petición de informe de esta Institución, se comprometían a proceder a su constitución.

Menos justificación tenía la razón aducida por algunos municipios por la que nos decían que no habían creado el registro de solares por ser una imposición de la legislación, que obligaba, previamente, a que se modificara el Plan revisándolo para adaptarlo a su articulado. Decimos que tenía menos justificación, por cuanto, como hemos indicado, hacía ya más de 30 años que el registro lo podían -y en algunos casos, lo debían- haber constituido muchos municipios de nuestra Comunidad y porque creíamos, además, que no era condición indispensable el adaptar el Plan a la Ley para crear el registro, salvo que se pretendiera hacerlo, como sería aconsejable, con plenitud de efectos.

En segundo lugar, y en lo que se refiere a las preguntas 2, 3, 4 y 5 de nuestro cuestionario destacaremos que resultó muy excepcional la utilización de las herramientas que la Ley del Suelo ponía a disposición de los Ayuntamientos para procurar que la propiedad privada se utilizara conforme a su función social (art. 33 CE).

Sin embargo, destacaremos, en primer lugar, que este incumplimiento de utilización de los resortes establecidos legalmente para la consecución de esos objetivos no era general, ya que existían varios municipios que sí estaban utilizando estas técnicas. En particular, es importante destacar que una capital de provincia había incoado más de 300 expedientes, habiendo conseguido la licencia en 43 casos, quedando excluidos 115 supuestos y el resto estaba en diferentes estados de tramitación. Parecía desprenderse de la información de ese Ayuntamiento que la utilización de las técnicas legales contempladas para obligar a edificar a los propietarios de suelo, tenía un carácter claramente disuasorio de la pasividad de dichos propietarios.

Por otro lado, sí hay que reconocer que la gestión de todos los procedimientos, cuando haya unos incumplimientos generalizados, requiere unos medios financieros y personales que, desde luego, no todos los Ayuntamientos pueden asumir. Tal vez, cuando el incumplimiento sea generalizado y con carácter previo a la utilización de estas técnicas, resultaba necesario en unos casos una revisión de la programación del propio Plan -el incumplimiento puede ser estructural- y, en cualquier caso, definir prioridades y criterios objetivos y homogéneos de actuación para no crear (con los efectos perniciosos que tendría) la sensación de utilización parcial, subjetiva o discriminatoria de estos instrumentos en sus destinatarios. Éste es un problema que, en todo caso, tienen que solventar todos los municipios si quieren que las expropiaciones y las ventas forzosas sean aceptadas como una gestión ordinaria del Ayuntamiento para con la sociedad, en orden a la realización efectiva de la planificación urbanística.

Por otro lado, junto a esos medios hay que resaltar, a veces, la complejidad adicional que puede plantear la tramitación de estos expedientes. En este sentido y a título de ejemplo, destacamos cómo un Ayuntamiento, capital de provincia, nos planteaba el problema que se creaba cuando, pese a haber incoado expediente por incumplimiento de los deberes urbanísticos, se habían encontrado en 20 supuestos con que se habían quedado sin efecto al haber pasado el tiempo para realizar los concursos debido a la tardanza del Jurado Provincial de Expropiación para determinar el valor de los inmuebles afectados. En cualquier caso, insistimos en que, salvo contadas ocasiones en las que se emitieran juicios muy críticos considerando completamente ineficaces todas estas medidas para alcanzar los fines pretendidos, la inmensa mayoría de los Ayuntamientos sí las habían considerado positivas y, por tanto, creímos que se podía, y se debía, hacer el esfuerzo necesario para ponerlas en práctica.

Por otra parte, el incumplimiento tal vez más generalizado de la utilización de estas técnicas, se había producido en el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, medida que, en todo caso, sí exigía que se adaptara el planeamiento a la Ley para configurar áreas de reparto. Sólo 2 Ayuntamientos de los que nos contestaron las tenían establecidas y muy pocos de los que nos respondieron negativamente tenían previsto crearlas. Esta técnica parece que estaba prevista especialmente para las zonas de cascos urbanos históricos, donde los fines de conservación, rehabilitación e impulso del proceso edificatorio pueden exigir el que, por la Administración, se adopten estas medidas no ordinarias, frente al incumplimiento de los propietarios.

Finalmente, en lo que se refiere a los patrimonios del suelo, sólo destacaremos que en la mayoría de los municipios estaban actuando respecto de ellos conforme a la programación prevista. Ahora bien, existen bastantes municipios que carecían de ese patrimonio, o que aún existiendo no era lo suficientemente significativo para aquellos objetivos en los que sería de especial interés utilizar estos instrumentos por más que no sean en modo alguno el medio habitual y deseable para contar con una importante reserva de suelo, que se debe conseguir por las técnicas de cesión previstas en la legislación urbanística.

En cualquier caso, hay que destacar que algunos municipios, en los que no se creaban grandes tensiones provocadas por los incumplimientos del deber de urbanización y edificación, al no existir espacios vacantes de importancia, ni una demanda, asimismo,

importante de suelo, no necesitaban en modo alguno la utilización de todas estas herramientas, ya que la incorporación de nuevos suelos al proceso urbanizador la están gestionando, según nos dicen, sin mayores problemas a través de los oportunos convenios urbanísticos.

Como resumen de nuestro planteamiento inicial a la hora de abordar este tema, hemos de recordar que la Ley del Suelo preveía la utilización de estos instrumentos para los supuestos contemplados en la Disposición Adicional Primera del citado Texto Refundido.

En definitiva, y como una valoración general de los datos obtenidos, podemos destacar lo siguiente:

1. La mayoría de los municipios consideraban necesarias y adecuadas las técnicas previstas en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio.

2. No obstante ello, constituían una minoría los municipios que la han puesto en práctica, sin perjuicio de que existía un compromiso por parte de casi todos los municipios de crear el Registro de solares y poner en marcha las técnicas de intervención destinadas a corregir los incumplimientos de los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo y urbanizaciones.

3. La técnica menos utilizada hasta la fecha era la relativa al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (arts. 90 y ss. de la Ley 9/1990, de 25 de Julio).

4. En cuarto lugar, los patrimonios municipales de suelo no llegaban a cumplir los fines para los que fueron, o debieron ser, creados. En la mayoría de los casos, por la escasa importancia que revestía el suelo adscrito en relación con la demanda de viviendas y de suelo para su edificación, lo que ponía de manifiesto la necesidad de impulsar su creación y su potenciación, verdadera asignatura pendiente desde su creación legal hace aproximadamente 40 años. Se trataba de una figura elogiada del legislador y de una trascendencia enorme para la regulación del mercado de solares y para el fomento y, en otros casos, la creación directa de viviendas, especialmente Viviendas de Protección Oficial, y que sin embargo, salvo en algunos municipios (especialmente capitales de provincia), no había llegado a representar el papel que les viene asignando por la Ley y que había sido objeto de una atención especialísima por parte del Real Decreto Legislativo, que exigía y demandaba la utilización, si fuera necesario, de los mecanismos de adquisición de suelo excepcionales establecidos por la legislación.

Por otro lado, también dentro de esta conclusión final tenemos que trasladar la crítica que, por parte de muchos municipios, se hizo, y que ya había adelantado gran parte de la doctrina administrativista, sobre la enorme dificultad (entendemos que no imposibilidad) de crear todo el aparato burocrático necesario para la gestión eficaz y en plenitud de todos estos mecanismos. Ésta es una realidad, sin perjuicio de las críticas que formulamos acerca de la pasividad de no pocos municipios; ésta es una realidad que exigía y demandaba que Administraciones orgánica, funcional y económicamente más dotadas (Diputaciones Provinciales y la propia Consejería) prestaran no sólo una importante asistencia técnica, sino una real y efectiva colaboración para la consecución de los fines previstos por el legislador.

En consecuencia con todo lo comentado, esta Institución realizó las siguientes actuaciones:

A) Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

Tras darle traslado de todas las actuaciones llevadas a cabo, formulamos a la misma **Sugerencia** de que, dada la especial importancia que creemos tiene la puesta en marcha de estos complejos mecanismos legales, sobre todo en los medianos municipios por su mayor carencia de medios, se prestara por parte de esa Dirección General, sin perjuicio de las competencias de las Diputaciones Provinciales, asistencia técnica y colaboración a los municipios de nuestra Comunidad Autónoma para la creación del registro de solares y de los instrumentos de expropiación, venta forzosa, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y de creación y potenciación de los patrimonios de suelo. Interesábamos que se nos informara de las medidas que se tuvieran previsto adoptar de acuerdo con el contenido de esta Sugerencia.

Asimismo y en este sentido, si transcurrido un plazo prudencial proseguían los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma sin utilizar las técnicas de intervención citadas, formulamos **Recomendación** en el sentido de que se estudiara la posibilidad de, previos los trámites legales oportunos y valoración en profundidad de la problemática que se puede plantear, actuar de acuerdo con lo previsto en el art. 42.1 del Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, ejerciendo por subrogación, la Consejería, la potestad expropiatoria en aquellos supuestos en los que, especialmente, lo exija el interés público que la Ley tiende a proteger, debiendo destinar los terrenos expropiados, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

B) Diputaciones Provinciales:

Tras darle traslado, también, de todas las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución, así como de las valoraciones realizadas de los informes recibidos y de sus consideraciones, formulamos a los ocho Presidentes de las Diputaciones Provinciales Andaluzas **Sugerencia** de que, dada la especial importancia que creíamos que tenía la puesta en marcha de estos complejos mecanismos legales, sobre todo en los medianos municipios por su mayor carencia de medios, se prestara por parte de las Diputaciones Provinciales el debido asesoramiento jurídico y técnico a los municipios para la creación del registro de solares y de los instrumentos de expropiación, venta forzosa, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y de creación y potenciación de los patrimonios de suelo. Interesábamos que se nos informara de las medidas que se tuvieran previsto adoptar de acuerdo con el contenido de esta Sugerencia.

C) Ayuntamientos:

A todos ellos, independientemente de si nos habían contestado o no a nuestra petición de informe, dada la importancia que dimos a las conclusiones a las que llegamos y sin perjuicio de que se hubieran realizado por esta Institución actuaciones ante las ocho Diputaciones Provinciales con objeto de que se prestara el debido asesoramiento jurídico y

técnico a los municipios para la puesta en marcha del instituto del registro de solares y de los instrumentos de expropiación, venta forzosa, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y de creación y potenciación de los patrimonios de suelo, así como el que se recuerden a la Consejería las competencias de subrogación para el caso de que los municipios no utilicen estos instrumentos, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar los siguientes preceptos: art. 63, de la Ley 9/1990, con relación a los arts. 18.1, 19.2, 24.2 y 26.3 (sancionadores del incumplimiento de los deberes urbanísticos con la reducción del aprovechamiento urbanístico) y 18.3, 19.3. 22 y 27.3 que permiten la venta y expropiación forzosa en casos concretos de incumplimientos de los citados deberes urbanísticos, con objeto de frenar la especulación del suelo, y arts. 90 y ss. de la tan citada Ley 9/1990, de 25 de Julio.

Sin perjuicio de estos Recordatorios que implicaban, necesariamente, la **Recomendación** de que conforme a lo previsto en ellos se llevara a término la creación, en todos los municipios en los que fuera obligado legalmente, del registro de solares y que los municipios asumieran el compromiso constitucional del art. 33 citado, en cuanto a la función social de la propiedad, pero también del art. 47, en cuanto que impiden la retención de suelo que pueda generar plusvalías artificiales, haciendo posible que un uso social del suelo haga revertir, por la disminución de su valor al expropiarse los bienes, parte de las plusvalías a la sociedad, estimamos también oportuno hacer algunas **Sugerencias**. En este sentido, destacamos las siguientes:

1. La necesidad de que, con carácter previo, se procediera a hacer un censo de todos los solares en suelo urbano, que en algún municipio se estaba informatizando para su más adecuada gestión, notificando a todos los propietarios sus deberes urbanísticos y adoptando por el municipio criterios previos y generales de actuación que hicieran objetiva e imparcial la aplicación de estos instrumentos, tanto por los criterios de actuación adoptados, como, si ello era posible, por el criterio espacial con el que fueran a ser aplicados, vgr. desde el centro a la periferia. Ello, lógicamente sin perjuicio de que, por necesidades de interés público debidamente justificadas, se pudiera actuar selectivamente sin ajustarse totalmente a esos criterios previos. En definitiva, la equidad, igualdad y objetividad de la actuación de los intereses y criterios prefijados, creímos que podía generar un menor rechazo a la medida y respaldar, al crear una situación de seguridad jurídica, las actuaciones.

2. En segundo lugar, nos parecía del máximo interés que, tras la adaptación correspondiente al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, se crearan áreas de tanteo y retracto, especialmente en los cascos antiguos e históricos de los municipios, como un medio de impulsar el proceso de rehabilitación de inmuebles en zonas de estas características.

3. En tercer lugar, creíamos que, en la puesta en marcha de mecanismos tan complejos, era de especial importancia, sobre todo en los medianos municipios, la información y la experiencia que puedan facilitar otras Administraciones, por lo que, dados los medios que poseen las Diputaciones Provinciales y la Consejería, especialmente la Dirección General de Urbanismo, **Sugerimos** que los municipios, en el caso de que no lo hubieran hecho, interesaran de estas toda la información que estimaran de interés para la puesta en marcha de estos instrumentos.

1. 1. 2. La ciudad accesible.

En un Informe de estas características, no podíamos dejar de mencionar la seria preocupación que, durante todos estos años, ha causado –y continua causando- la existencia de infinidad de barreras en nuestros pueblos y ciudades, que dificultan (cuando no impiden) el disfrute de los bienes, servicios, infraestructuras y , en general, equipamiento que nuestras ciudades deben ofertar a toda la ciudadanía.

Se trata de una vieja asignatura pendiente que, pese a las intervenciones realizadas en aras a la accesibilidad continúa, hoy como ayer, siendo un problema de primer orden que afecta, y sin lugar a dudas cada vez más dada la tendencia a la longevidad de la población española, a centenares de miles de personas afectadas por una discapacidad o por una seria dificultad en la movilidad.

Hace ahora catorce años que presentamos el Informe Especial sobre las *Barreras en Andalucía: la accesibilidad y la eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía* (sobre esta cuestión, además del citado Informe Especial que redactamos en Noviembre de 1994, se incluyeron amplios comentarios sobre las actuaciones realizadas por la Institución en el Informe *Veinte años de intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía*, finalizado en Diciembre de 2003) y, lamentablemente, podemos afirmar –sin temer el error- que si en la actualidad volviéramos a realizar este informe, la inmensa mayoría de las reflexiones que incluíamos entonces, y de las resoluciones que dictamos en el mismo, para llamar la atención sobre una situación que, en gran medida tendría que estar resuelta, resultarían plenamente vigentes.

Y es que durante estos años, hemos tramitado infinidad de quejas relacionadas con la existencia de obstáculos en itinerarios y espacios urbanos, instalaciones en la vía pública, accesibilidad en el transporte, etc.

Como resumen de tanto incumplimiento baste decir que pese a los compromisos adquiridos con la Institución, la Junta de Andalucía todavía no posee un plan de actuaciones riguroso para afrontar la eliminación de barreras en sus inmuebles, lo que implicaría un inventario de las existentes, una programación debidamente calendarizada y presupuestada para su supresión y un programa de intervención, con una fecha límite para este objetivo.

Esta preocupación por la no aprobación de los Planes de Supresión de Barreras motivó la **queja 97/2299**, que se inició al entender esta Institución que la Disposición Adicional Quinta del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, preveía que, en el plazo de un año desde que entrara en vigor el Decreto, los distintos órganos competentes de la Junta de Andalucía, así como sus Empresas Públicas, deberían elaborar «un Plan de actuación para la adaptación de los edificios, establecimientos e instalaciones de ellos dependientes, a las normas contenidas en este Decreto y demás disposiciones que lo desarrollen, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias».

El citado plazo habría concluido hacía varios años. Por otro lado, en el Informe Especial que realizó esta Institución sobre *La accesibilidad y la eliminación de las barreras*

arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía, que fue ultimado en 1994 y publicado en el BOPA núm. 48, de 24 de Febrero de 1995, se formuló **Recomendación** en tal sentido, como ya hemos expuesto anteriormente.

Tras distintas actuaciones, recibimos un informe en el que el Consejero de Asuntos Sociales nos daba cuenta de que, con fecha 3 de Julio de 1998, se había aprobado por la Comisión de Seguimiento el I Plan de Eliminación de barreras en edificios de la Junta. Posteriormente, se nos remitió la propuesta de acuerdo que se iba a someter al Consejo de Gobierno.

No obstante ello, esta Institución creía que era imprescindible el que se estableciera un término definitivo para la supresión de las barreras en la Comunidad Autónoma, con el fin de evitar que sucesivos planes pudieran posponer «sine die», la solución final de erradicación de todas las barreras a la que, necesariamente, ha de llegarse. Por ello, sin perjuicio de que consideráramos que se había empezado a actuar en la dirección correcta, tuvimos que formular **Sugerencia** a fin de que *“se asumiera un compromiso real y efectivo de eliminación de barreras, incluyendo en el proyecto de acuerdo que se sometiera a la consideración del Consejo de Gobierno, la obligatoriedad de que, cuando se cumpliera el período de vigencia de tres años que recogía este plan, se habría confeccionado un estudio completo y actualizado del inventario de barreras existentes y que, en función de su contenido, se aprobaría un segundo, y definitivo, Plan en el que se incluyeran todas las intervenciones, debidamente programadas, a realizar para garantizar unos servicios públicos accesibles, estableciendo un plazo máximo de ejecución de las obras necesarias para ello”*.

Finalmente, el Consejero de Asuntos Sociales nos comunicó que el Acuerdo de 29 de Diciembre de 1998, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan de Eliminación de Barreras Arquitectónicas en los Edificios, Establecimientos e Instalaciones de la Junta de Andalucía y de sus Empresas Públicas, se había redactado teniendo en cuenta nuestra Sugerencia, por lo que entendiendo que se había aceptado la misma, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Desgraciadamente, al tiempo de publicar este trabajo, tenemos que destacar que ese segundo, y definitivo, Plan omnicompreensivo del resto de las barreras existentes en los edificios públicos de la Comunidad Autónoma, no ha sido todavía una realidad. Mientras tanto, han pasado los diez años que, como plazo máximo para abordar esta cuestión, preveía el Decreto 72/1992, antes citado. La supresión de barreras, incluso en edificios públicos, sigue siendo una asignatura pendiente que evidencia el insuficiente grado de compromiso que, más allá de los destinatarios, tienen los poderes públicos respecto al derecho a la accesibilidad de las personas discapacitadas.

Pero si del compromiso presupuestario y de ejecución, pasamos a la potestad sancionadora, pudimos comprobar, recientemente, como distintas Consejerías consultadas al respecto (Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la entonces de Obras Públicas y Transportes) se negaron a asumir que fueran las competentes para obligar al promotor público de un teatro, el del municipio onubense de Aracena, a garantizar su accesibilidad. Esta situación se da más de 20 años después de aprobarse la Ley de Integración Social del Minusválido y 15 de entrar en vigor el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se

aprueban las Normas Técnicas para la Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y del Transporte de Andalucía y cuando la Comunidad Autónoma cuenta con su propia normativa, como es la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

El marco jurídico sancionador crea dificultades serias para determinar cuál es la Consejería que debe, en caso de incumplimiento, tramitar el correspondiente expediente sancionador. De hecho, en un supuesto concreto, la **queja 04/4750**, después de una diversidad de actuaciones, fue imposible determinar el órgano competente para impulsar el expediente sancionador.

La mencionada queja se presentó, como hemos adelantado, por las barreras arquitectónicas existentes en el teatro de nueva construcción "*Sierra de Aracena*", de Aracena, inaugurado a finales de 2003, por lo que debería cumplir las Normas Técnicas para la Accesibilidad y Eliminación de Barreras arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte en Andalucía.

En un principio, se interesó informe al Ayuntamiento de Aracena, quien trasladó nuestro escrito al Equipo Redactor del proyecto. Una vez que recibimos el informe del Arquitecto autor del proyecto del teatro, entendimos que existían posibles incumplimientos de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, pudiendo incurrir en infracciones graves o muy graves de las recogidas en dicha Ley.

Así, el art. 49.1 de la mencionada Ley dispone que para la construcción de edificios que impliquen la concurrencia de público, será preceptivo que los espacios y dependencias, exteriores e interiores, de utilización colectiva resulten accesibles a las personas con discapacidad, añadiendo el apartado 2 que, en los edificios de las administraciones y empresas públicas (como ocurría con este teatro), lo anterior será aplicable a la totalidad de sus áreas y recintos. El art. 69 establece como infracción grave el incumplimiento de la normativa sobre accesibilidad en edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública, que obstaculice o limite su acceso o utilización por las personas con discapacidad y el 70, como infracción muy grave, el incumplimiento de la normativa sobre accesibilidad en edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública que impida el libre acceso y utilización por las personas con discapacidad.

De acuerdo con el art. 71.2, siempre de la Ley 1/1999 que venimos mencionando, a las personas físicas o jurídicas titulares de los edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública podrá corresponder la responsabilidad administrativa por las infracciones cometidas. En este caso, al tratarse de un edificio de titularidad municipal, la posible responsabilidad correspondería al Ayuntamiento de Aracena. Finalmente, el art. 77 establece los órganos competentes para resolver los expedientes según se trate de infracciones leves, graves o muy graves, atribuyéndose en este último caso al titular de la Consejería competente en la materia de que se trate.

Por ello, trasladamos todos estos hechos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes para que, partiendo de que habría que estar a lo que resultara de la tramitación del expediente sancionador para determinar la concurrencia de infracciones en este caso y

su posible carácter leve, grave o muy grave, se acordara la tramitación de expediente sancionador y, en su caso, se impusieran las sanciones que legalmente pudieran resultar aplicables a la Administración Municipal titular de este teatro.

En su respuesta, la Consejería de Obras Públicas y Transportes entendía que el organismo competente para imponer sanciones ante posibles incumplimientos por parte de un Ayuntamiento de la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, era la Consejería de Gobernación, por lo que nos dirigimos a ésta trasladándole los antecedentes con objeto de que iniciara las actuaciones que resultaran procedentes. Sin embargo, para esta Consejería, la competente para la tramitación de un posible expediente sancionador por los hechos objeto de este expediente de queja era la Dirección General de Personas con Discapacidad, adscrita a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, a la que nos dirigimos en Julio de 2006.

La respuesta de la esta Dirección General suponía, a juicio de esta Institución, una nueva dilación en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora en este asunto, pues consideraban que el control, la inspección y sanción de la normativa de accesibilidad le debería corresponder a la Consejería responsable de exigir el cumplimiento de la legalidad, en general, mediante las oportunas licencias u autorizaciones administrativas, es decir la Consejería que había intervenido y autorizado la apertura del teatro.

Esta última conclusión, dada su inconcreción, nos despertaba importantes dudas, por cuanto entre las Administraciones que, de alguna manera, habían *“intervenido y autorizado la apertura del Teatro”*, se encontraban el Ayuntamiento de Aracena, la Diputación Provincial de Huelva, la Consejería de Cultura y la Consejería de Gobernación (a la que, según el Arquitecto autor del proyecto, le correspondía otorgar la licencia de apertura). Por ello, para esta Institución se llegaba a la absurda conclusión de que la Consejería de Gobernación debería sancionarse a sí misma; y si correspondiera otorgar la licencia de apertura al propio Ayuntamiento, la Consejería de Gobernación ya ha manifestado que no era competente para supervisar a las Corporaciones Locales.

Lo cierto, después de estas reflexiones inevitables, era que, ante los presuntos incumplimientos de la normativa de accesibilidad, esta Institución había interesado su subsanación y, en su caso, sanción al Ayuntamiento de Aracena, a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a la Consejería de Gobernación y, en última instancia, a la Dirección General de Personas con Discapacidad. En todos los casos, se había declinado tener competencia sancionadora en este asunto.

En este sentido, recordábamos que esta Institución inició la tramitación de esta queja en Enero de 2004 y, transcurridos más de dos años desde entonces, continuábamos sin conocer cuál era la Administración competente para iniciar, en su caso, el correspondiente expediente sancionador. El contenido y alcance del art. 49 CE y su legislación de desarrollo exigen un mayor rigor por parte de unos poderes públicos que no parece que asumieran los compromisos legales y reglamentarios que, a su propio impulso, les hubieran sido atribuidos para garantizar la accesibilidad de las personas discapacitadas en los edificios e infraestructuras de nuestra Comunidad Autónoma.

Como respuesta, la Dirección General nos indicó que seguían considerando que no podían instruir el expediente sancionador pues la norma no les había concedido la necesaria potestad sancionadora en esta materia, situación que estaban tratando de solucionar mediante la propuesta recogida en el Decreto de accesibilidad que estaban empezando a redactar. Asimismo y dado que la Ley no asignaba esta competencia a los Ayuntamientos, consideraban que el Decreto no podía otorgársela pues iría en contra de lo establecido en la Ley.

A la vista de esta respuesta y dado que entendíamos que la misma significaba la no aceptación de nuestra resolución, trasladamos la misma a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en su calidad de máxima autoridad de la Dirección General, con objeto de que tuviera conocimiento de nuestra propuesta y de la respuesta que había dado la Dirección General. En la misma mostrábamos nuestra valoración negativa por cuanto se declinaba, una vez más, la competencia sancionadora en este asunto, pero no se concretaba, ni se requería, cómo se interesaba en nuestro Recordatorio, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al órgano que se estimara competente para que ejerciera sus competencias de inspección y sanción ante las presuntas infracciones a la normativa de accesibilidad que se denunciaron por parte del reclamante. Y lo cierto era que, del tenor literal del art. 77 de la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, el órgano competente en materia sancionadora será «el titular de la Consejería competente en la materia de que se trate». Luego era indudable que algún titular de las Consejerías de la Junta de Andalucía era el competente y que lo que resultaba imprescindible era que se pudiera determinar con claridad en este caso concreto.

Lamentablemente el Proyecto de Decreto del que se nos dio traslado no se advierte que se atenga a estas consideraciones y la Consejería no parece compartir nuestra opinión relativa a la conveniencia de impulsar la oportuna modificación legal y consiguiente desarrollo reglamentario que permita dotar de competencia sancionadora a los municipios, al menos para determinadas infracciones de la normativa de accesibilidad.

La respuesta nos llegó, nuevamente, a través de la Dirección General de Personas con Discapacidad que nos indicaba, nuevamente, que la competencia sancionadora en materia de accesibilidad, debido a la falta de concreción del art. 77 de la Ley 1/1999, era una cuestión compleja y polémica que aún no estaba asumida por ninguna Consejería. Para la Dirección General, el problema se suscitaba porque la materia de accesibilidad puede entenderse referida tanto a la integración social de las personas con discapacidad, como al urbanismo, la edificación o el transporte en general. Además, en el caso de la accesibilidad a la edificación la cuestión se complicaba porque pueden considerarse competentes otras Consejerías que intervengan en el control específico de la legalidad de cada edificación en función del uso que se le dé a las mismas (educativo, comercial, sanitario, espectáculos públicos, etc.), no así en el caso del urbanismo y el transporte donde sólo existe, en la Administración autonómica, una sola Consejería con competencias específicas.

Dado que se estaba promoviendo, desde la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la aprobación de un nuevo Decreto sobre accesibilidad, se consideró que el control de la accesibilidad debería llevarse a cabo de manera transversal por la Consejería

que ejerciese el control de legalidad en cada caso, pero que a la vista de nuestros razonamientos, se estaba reconsiderando esta postura –pues volvería a incurrir en la falta de definición de la competencia sancionadora en materia de edificación- y estaban estudiando la posibilidad de que la potestad sancionadora en materia de accesibilidad se realizara por los órganos autonómicos que controlen la legalidad urbanística, de la edificación y del transporte en la Comunidad Autónoma. Por ello, iban a instar a la Consejería de Obras Públicas y Transportes a que iniciara, en su caso, el oportuno expediente sancionador.

Sin embargo, la Dirección General de Personas con Discapacidad, en su escrito de Mayo de 2007, nos comunicó que la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se declaraba, finalmente, *“incompetente para instruir y resolver el procedimiento sancionador y nos adjunta el informe del Letrado Jefe de la COPT en el que se fundamenta esta decisión. Haciendo un resumen de este dictamen jurídico, se puede entender que, a su juicio, la accesibilidad es una materia específica dentro de la arquitectura cuyo control debe ser ejercido por la Dirección General de Personas con Discapacidad que en virtud del Decreto 205/2004, de 11 de Mayo, tiene atribuida la competencia de impulso y seguimiento de la accesibilidad en nuestra Comunidad Autónoma”*. Es decir, nos encontrábamos en el punto de partida, pues ninguna Consejería parecía estimar que fuera la competente.

Volvimos a trasladar nuestra perplejidad a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social porque, ocho años después de la entrada en vigor de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, que dedica todo un Título, el X, al Régimen Sancionador, no estuviera determinado en el seno de la Junta de Andalucía a qué órgano administrativo corresponde ejercer la potestad sancionadora ante las presuntas infracciones que en materia de accesibilidad se puedan cometer en Andalucía.

La pregunta inmediata que cabe realizarse es: ¿En cuántas ocasiones y con qué resultado habían incoado y resuelto expedientes sancionadores en materia de accesibilidad los órganos de la Junta de Andalucía hasta ahora? ¿Qué sentido tiene que el Parlamento de Andalucía apruebe una Ley hace ocho años y no se haya podido determinar aún quien es el órgano competente para sancionar cuando se vulneran sus normas? ¿Conocen las Asociaciones de Discapacitados y las personas afectadas por una discapacidad que, en la Junta de Andalucía, no está determinado quien posee la competencia sancionadora en materia de barreras y que los Ayuntamientos carecen de esta competencia en virtud de lo dispuesto en el art. 77 de la mencionada Ley?

Esta Institución, que tiene como competencia la defensa de los derechos constitucionales y estatutarios de la ciudadanía y, concretamente, en lo que concierne a las personas con discapacidad, los derechos reconocidos en los arts. 14 y 49 CE y arts. 24, 37 aptdos. 4 y 5, y 40.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía –Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo-, interesó de la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social su posicionamiento al respecto. En un nuevo escrito, se nos comunicó que, por las dos Consejerías –de Obras Públicas y Transportes y para la Igualdad y Bienestar Social- se dictó Acuerdo para el inicio del expediente de elaboración del proyecto de *“Decreto por el que se aprueban las normas para la accesibilidad universal en la arquitectura, el urbanismo y el transporte en Andalucía”*,

que, en aquellos momentos, estaba en fase de valoración de las alegaciones presentadas en trámite de audiencia por las entidades y particulares interesados.

Esta respuesta, aunque venía referida al proyecto de Decreto en tramitación, señalando que, en un Título específico del mismo, se establecía el régimen sancionador para los supuestos de incumplimiento de las citadas normas de accesibilidad, dejaba sin aclarar el objeto concreto de este expediente y, por tanto, permitía que quedara sin sanción alguna, partiendo de una supuesta inconcreción sobre el organismo competente a tal efecto, una presunta y grave vulneración de la normativa de accesibilidad. Así las cosas, no cabía estimar que, en definitiva, se hubiera aceptado la resolución formulada por esta Institución, por lo que procedimos a incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando así por concluidas nuestras actuaciones, aunque volvimos a trasladar nuestra consideración de que, por motivos obvios, antes de llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto, en lo que se refiere al ámbito sancionador, se debería estudiar y, en su caso, impulsar la tramitación de la oportuna modificación de la Ley 1/999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, con objeto de dotar al sistema jurídico de protección a las personas discapacitadas de los mecanismos que lo hagan eficaz ante los diversos incumplimientos del contenido de la citada Ley que se vienen produciendo por parte de los agentes públicos y privados.

La ineficacia del actual procedimiento sancionador en los términos en que está articulado, como quedó constatado en este expediente de queja, y la ausencia de cobertura legal para la intervención sancionadora de los Ayuntamientos son cuestiones que deberían ser abordadas sin más demoras.

Al mismo tiempo, los municipios, por más que hayan incorporado a sus ordenanzas urbanísticas la necesidad de observar la normativa básica en esta materia, establecida por la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía y el Decreto 72/19992, de 5 de Mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía, y la exijan a quienes soliciten licencias de obras, lo cierto es que, tal y como hemos hecho llegar a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, carecen de competencias sancionadores en este ámbito, ya que la Ley actualmente en vigor la atribuye a la *“Consejería correspondiente”*.

La demanda de una reforma de la citada Ley 1/1999, de 31 de Marzo, para resolver este problema de primer orden no ha tenido eco en la mencionada Consejería. Además, son pocos Ayuntamientos –verdaderas excepciones- los que han aprobado planes globales de supresión de barreras. Todo lo más, han llevado a cabo actuaciones de disminución parcial de éstas, sea en la Casa Consistorial o en algunos itinerarios urbanos, a los que han llamado Plan Municipal de Eliminación de Barreras. La filosofía de la Ley y del Decreto era muy distinta.

Por todo ello, decimos al principio de este comentario que dedicamos a la ciudad accesible que, en gran medida, las conclusiones y resoluciones que incluimos en el Informe Especial sobre las Barreras en Andalucía consideramos que continúa vigentes.

A modo de resumen, además de reivindicar un plan de actuaciones riguroso de supresión de barreras y una cobertura legal adecuada para poder tramitar efectivamente los procedimientos sancionadores que se instruyan como consecuencia de las infracciones de las normas de accesibilidad, destacábamos las siguientes conclusiones:

- * Con objeto de obtener una financiación «ad hoc» para estas actuaciones, se sugería que se estableciera normativamente la obligación de destinar, en términos porcentuales, una parte del Presupuesto de la Comunidad como mínimo inderogable de financiación de actuaciones encaminadas a la adaptación y eliminación de barreras, dentro de una partida específica destinada a la financiación del Plan de Actuación. Esta Sugerencia no ha sido nunca asumida con rigor, si bien parcialmente se han realizado previsiones de esta naturaleza.
- * Por otro lado, se sugería que la Comisión de Accesibilidad asumiera el compromiso de reunirse, al menos dos veces al año, con objeto de hacer un seguimiento del cumplimiento del Decreto 72/1992 y para realizar las funciones de impulso, asesoramiento y propuesta que le atribuye esta normativa. Si bien nos contaron que en algunas ocasiones se había reunido la mencionada Comisión, no se había llevado a cabo, que sepamos, con esa cadencia, por lo que pensamos, a la vista de los resultados, que no ha tenido la funcionalidad y operatividad para la que fue creada.
- * Como quiera que, con frecuencia, los Ayuntamientos nos planteaban dudas sobre la aplicación de esta normativa, manifestábamos la necesidad de que existiera un órgano al que se pudieran consultar las dudas interpretativas que plantea su aplicación, por lo que sugerimos que se agilizaran los trámites con objeto de que se publique la Orden reguladora de la composición y funciones de la Comisión Técnica; comunicándose, con independencia de la publicación de la norma, su puesta en funcionamiento a todos los Ayuntamientos. Este extremo sí ha sido cumplido a través de la Orden de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de 3 de Mayo de 1995, y posteriormente con la creación del Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad.
- * Partiendo de la consideración de la vinculación del problema de accesibilidad con el planeamiento y uso del suelo y de la edificación, sugerimos que desde la Consejería de Obras Públicas y Transportes se asumiera el compromiso de supervisar, en orden a la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias, la normativa de accesibilidad contenida el Decreto 72/1992. No es posible determinar, caso por caso y desde un control externo, si esta medida se ha llevado a término, pero nos consta que cada vez son más los municipios que, formalmente, tienen en cuenta, en su planeamiento urbanístico general y de desarrollo, esta normativa, aunque también que continúan ejecutándose nuevas infraestructuras sin respetar esa normativa.
- * Dadas las dificultades que conlleva, en algunos casos, la intervención en los inmuebles que forman parte del Patrimonio Histórico, sugerimos que por la Consejería de Cultura se dieran las normas pertinentes para establecer la tipología de intervenciones, instrumentos, actuaciones y límites de las mismas que se deben observar al realizar obras o ubicar instalaciones tendentes a dotar de accesibilidad a

los bienes y edificios de singular valor cultural. No tenemos conocimiento de que se haya aprobado una normativa «ad hoc» con este objetivo.

- * Con la finalidad de ir adaptando los transportes públicos a la exigencia de la normativa sobre supresión de barreras, sugerimos que se realizaran convenios con las empresas concesionarias, tanto de transportes públicos urbanos como interurbanos y escolares, a fin de que, al menos en los itinerarios no discrecionales, se confeccione un programa de actuación tendente a dotar de accesibilidad a las flotas de vehículos, regulando en una Orden específica las ayudas e incentivos para fomentar la consecución de este objetivo con cargo a los presupuestos de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y Educación, respectivamente. Esta Sugerencia, en su integridad, entendemos que no ha sido asumida, por más que se hayan realizado actuaciones parciales.
- * Dada la insuficiencia de medios de los pequeños y medianos municipios para asumir, por sí mismos, la elaboración de los planes de accesibilidad, sugerimos que las Diputaciones Provinciales presten la asistencia técnica necesaria a los municipios que aborden la elaboración del Plan de Actuaciones. Sabemos que estas entidades asumen labores de asesoramiento, pero no nos consta, en absoluto, que se estén aprobando, salvo excepciones, planes globales de accesibilidad, con el apoyo de las Diputaciones Provinciales.
- * Por otro lado, creímos aconsejable que se vinculara la concesión de ayudas para suprimir barreras a la elaboración de planes para su supresión, en las que se indiquen, con claridad, las prioridades y criterios para la concesión de estas ayudas. Ello con el doble fin de optimizar el resultado de la concesión de esas ayudas y, al mismo tiempo, crear criterios transparentes y objetivos para su concesión. Entendemos que, en términos generales, se está actuando de esta manera.
- * En relación con los locales comerciales, se plantea el problema de los proyectos en los que las plantas bajas se presentan como diáfanas pero que, en un momento posterior a la concesión de la licencia de obras para la construcción del inmueble, se destinan a locales comerciales. De acuerdo con esta realidad y a fin de evitar que se abrieran al público locales que no cumplan con la normativa de accesibilidad, se sugirió que en todas las licencias de obras que se concedan y que, a la vista del proyecto, no quede configurado con certeza la distribución futura de los locales comerciales, se realice advertencia expresa de que la concesión de la licencia se realiza sin perjuicio de la necesidad de que los locales comerciales que, en su caso resulten, deban cumplir con la normativa de accesibilidad. Es una medida que, en la práctica, resulta muy difícil de supervisar desde un control externo, ya que se trata de actos puntuales.
- * Creíamos entonces, y seguimos pensando hoy, que si se diera participación a responsables de los colectivos de personas discapacitadas en el diseño de los proyectos de las obras de infraestructuras públicas, muchos de los problemas que se plantean en relación con las barreras no existirían. Por ello, sugeríamos que los Ayuntamientos, a través de sus Ordenanzas o de un acuerdo formalmente adoptado por sus órganos colegiados, asumieran el compromiso de dar siempre audiencia a las asociaciones de discapacitados, con carácter previo a la ejecución de las obras de

infraestructura que puedan afectar a la accesibilidad. Algunos municipios están respetando este principio de participación; sin embargo, no nos consta que lo hagan en su mayoría.

- * La problemática que ha planteado la normativa afectante a las inspecciones que deben de llevar a cabo los servicios dependientes de la Dirección General de Industria, Energía y Minas (relativa a si los mismos deben verificar los requisitos técnicos establecidos en el Decreto 72/1992 sobre los vehículos destinados al transporte público de viajeros) exigía la celebración de unas reuniones con los distintos órganos cuyas competencias pueden resultar afectadas de una u otra forma, con objeto de proceder, con claridad, a su delimitación; por otro lado, la propia legalidad de los determinados contenidos del Decreto 72/1992 ha sido cuestionada en unos aspectos por la, entonces, Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte y por la Federación Andaluza Empresarial de Transportes en Autobús y por esta misma Institución.

Por todo ello, y ante la situación de inseguridad jurídica creada y la necesidad de determinar los ámbitos competenciales, sobre todo en lo que se refiere al control de los vehículos, aparatos elevadores y escaleras mecánicas, sugeríamos que se realizaran por los órganos competentes de las Consejerías afectadas un dictamen jurídico sobre la propia legalidad de las normas técnicas impuestas a estos elementos por el Decreto 72/1992 y, en el caso de que resultaren ajustadas a derecho, se delimita, con toda claridad y a través de la correspondiente Orden, el ámbito material, la competencia, funciones, procedimiento y cuantos aspectos sean necesarios, para la aplicación rigurosa del citado Decreto, incorporándose estas normas a los Manuales de Reglamentación Técnica que son utilizados por los técnicos en sus inspecciones. No tenemos constancia de que esta Sugerencia haya sido puesta en ejecución.

- * En relación con la vivienda, se efectuó Recomendación para que se emitieran instrucciones directas, por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes a sus Delegaciones Provinciales a fin de dar cumplimiento al mandato legal de comunicar la obligatoriedad de la reserva de viviendas destinadas a personas discapacitadas de protección oficial. Entendemos que, con carácter general, esta Recomendación se ha atendido.
- * Por otro lado, con el fin de fomentar las intervenciones destinadas a eliminar barreras, sugeríamos que se estudiara la posibilidad de que se pudieran declarar exentas del pago de impuestos y tasas que correspondan a determinadas actuaciones constructivas, por razón de la obra a realizar y cuando su único objeto sea dotar de accesibilidad al inmueble o instalación afectados. No nos consta que se esté actuando, con carácter general, de esta manera.

1. 1. 2. 1. Itinerarios y espacios urbanos.

Con posterioridad a este Informe, como ya hemos señalado, continuamos tramitando un gran número de quejas relacionadas con la supresión de barreras en sus distintos ámbitos. En lo que concierne a la accesibilidad de las infraestructuras urbanísticas,

comentaremos ahora una serie de intervenciones, gran parte de ellas puntuales, relativas a la existencia de barreras existentes en espacios públicos. Se trata, pues, de obstáculos que dificultan, de una u otra forma, la accesibilidad de nuestras ciudades y pueblos.

En muchas de estas quejas, ya se iniciaran de oficio o a instancia de un particular, y aunque se referían a una barrera concreta que les perjudicaba singularmente, hemos observado que su supresión ha tenido efectivos positivos para todas las personas afectadas por una discapacidad que afecte a su movilidad.

Accesibilidad a la playa (queja 96/994 y queja 99/1092).

Así, en la **queja 96/994**, una discapacitada nos exponía que adquirió un piso en Rota (Cádiz) por estar en primera línea de playa y porque, al comprarlo, le informaron que se iba a construir un nuevo paseo marítimo y, como consecuencia de ello, unos escalones que en aquel momento dificultaban su acceso a la playa, serían eliminadas, construyéndose una rampa para facilitar la accesibilidad a la misma. Sin embargo, cuando comenzaron la construcción de la segunda fase de este paseo marítimo, no se había ejecutado la rampa prevista y al interesarse por la causa de ello, en el Ayuntamiento le informaron que no se iba a hacer ninguna rampa a lo largo de dicho paseo.

En su informe, el Ayuntamiento nos comunicó que acometería la construcción de una rampa a menos de 200 metros del domicilio de la reclamante. Asimismo, nos informaban que las obras estarían concluidas, posiblemente, para el siguiente verano, por lo que entendimos que el problema estaba en vías de solución.

También se refería a una petición de supresión de barreras en un paseo marítimo la **queja 99/1092**, en la que la madre de un joven con una minusvalía reconocida del 87% nos exponía que era propietaria de un piso en la Playa de Fuente Piedra, de la localidad de Almuñécar (Granada). Ésta era la playa más cercana a su domicilio y tiene dos accesos, uno de doce escalones y el otro situado a unos cien metros que tiene siete escalones. Siempre según la interesada, dichos escalones estaban muy deteriorados por el mar, lo que constituía un peligro para todo tipo de personas y más acusadamente en caso de discapacidad, personas con niños en carritos, ancianos. En cualquier caso, al utilizar su hijo una silla de ruedas, a ellos les era imposible bajar. Había planteado esta cuestión ante el Ayuntamiento de Almuñécar, que le daba como única alternativa que se fuera a otra playa, que sí era accesible para minusválidos, situada a 800 m. de su domicilio.

Consideraba que, con independencia de las alternativas que pudieran existir, los accesos a la playa de Fuente Piedra, la más cercana a su domicilio, debían reunir los requisitos legales de accesibilidad. No entendía los motivos por los que no se ejecutaba una rampa, puesto que existía espacio suficiente para ello. Terminaba indicando que ahora que se estaba arreglando el paseo, instalando duchas, etc., era la mejor ocasión para construir una rampa y propiciar la accesibilidad de la playa.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos informaba de las dificultades para construir la rampa, de las alternativas que existían en 200 metros, señalando, por lo demás, que la *"construcción del Paseo Marítimo es bastante anterior a las edificaciones*

mencionadas en su escrito, y la realidad de accesibilidad del mismo no ha variado desde entonces".

A la vista de esta respuesta, por la Institución se comenzó a realizar una valoración sobre el impacto que, en este ámbito, tuvo la entrada en vigor de la Constitución, al recoger los arts. 9, 14 y 49 el derecho a la igualdad y a la integración de los discapacitados; precepto este último desarrollado implícitamente por la Ley 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos y el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía.

En atención a todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almuñécar **Recomendación** en el sentido de que, con el fin de facilitar la accesibilidad para minusválidos a la Playa objeto de la queja, *"diera las instrucciones oportunas para que, por los Servicios Técnicos de la Corporación, se estudiara la viabilidad de realizar el proyecto para la ejecución de las obras necesarias. Ello, sin perjuicio de que, en el supuesto de que, tal y como parecía, fuera imprescindible ocupar no sólo el dominio público municipal sino, también, el marítimo terrestre, se solicitara la oportuna autorización, o concesión, de la Administración del Estado. Todo esto, a tenor del art. 103, aptdo. 1, CE, dentro del marco de coordinación y eficacia en el que, inequívocamente, se deben desarrollar las actuaciones al servicio del ciudadano de toda Administración Pública, y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó, ya a finales de 1999, que había acordado la redacción, por los servicios municipales, de un proyecto para la eliminación de barreras en el acceso a la playa de Fuentepiedra, para su posterior tramitación ante el Servicio de Costas. Con esta respuesta entendimos que se había aceptado plenamente la resolución de esta Institución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque interesamos del Ayuntamiento de Almuñécar que tanto la tramitación del proyecto, como la ejecución de las obras, se realizaran con la máxima celeridad posible, a fin de que la accesibilidad a la playa resultara factible cuanto antes.

Obras de nueva construcción que no respetan la accesibilidad (queja 97/130).

Entrando ya a comentar los problemas con los que se encuentran las personas discapacitadas al intentar desplazarse por las vías públicas de nuestros pueblos y ciudades, citaremos esta queja en la que el interesado, con una discapacidad del 76 %, nos decía que se había dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento de Torreblascopedro (Jaén) demandando el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Integración Social del Minusválido y del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, sobre eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte, sin que, a su juicio, se hubieran atendido. En concreto, nos denunciaba que ni siquiera en las obras nuevas que se realizaban, se rebajaban los bordillos y los pasos peatonales, señalándonos, en concreto, que dado que su casa se encontraba situada en la parte baja de una pendiente, le iban a construir una rampa con pasamanos; sin embargo, no se había hecho dicha rampa y, además, en las aceras se colocaron baldosas muy deslizantes. Indicaba que también incumplían la normativa de accesibilidad los edificios del Ayuntamiento, Casa de la Cultura, Biblioteca y Centro de Salud.

Por tanto, nos encontramos con una queja que, si bien se presentó individualmente, era representativa de la problemática que, con carácter general, plantean las barreras.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos señalaba las dificultades económicas que tenía la Corporación para poder acometer actuaciones de eliminación de barreras y que, dada su carencia de disponibilidad económica, estaba supeditado a las subvenciones que le llegaran desde otras Administraciones. En cuanto a las obras municipales, mantenía que se tenía presente la Ley de Integración Social del Minusválido y el Decreto 72/1992 en las obras que ejecutaba y, en lo concerniente a la calle del interesado, que se estaba ya arreglando.

No obstante ello, procedimos a recordarle sus obligaciones en este ámbito y, en particular, el contenido de los arts. 55 y 56 de la Ley 13/1982, de 7 de Abril (ya mencionados en otras partes de este trabajo) que se refieren a la obligación de las Administraciones Públicas de habilitar en sus presupuestos las consignaciones necesarias para la financiación de esas adaptaciones en los inmuebles que, de ellas, dependan, así como a la elaboración de planes municipales de supresión de barreras.

Los itinerarios peatonales carecen de continuidad (queja 98/3281).

Los problemas diarios que le ocasionaban las infraestructuras del municipio donde tenía su residencia, es lo que nos trasladaba el interesado de esta queja, de avanzada edad y con una discapacidad derivada de la amputación de una pierna, por lo que sólo se podía desplazar ayudándose de un carrito andador con ruedas. Dicho aparato le permitía andar por su localidad, Santo Tomé (Jaén), pero tenía el inconveniente de que, en el municipio, todas las plazas y acerados acababan en escalón, por lo que para poder cambiar de calle, se veía en la obligación de pedir ayuda a otras personas para poder bajar de la acera y subir a la siguiente. Señalaba que había solicitado al Ayuntamiento que se hicieran pequeñas rampas en lugar de escalones, con lo que tanto él como otros minusválidos y ancianos, podrían transitar libremente y valerse por sí mismos, pero esta petición no había sido escuchada y seguía sin solución para su problema de movilidad.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al citado Ayuntamiento para que nos indicara las razones por las que, al parecer, la normativa de accesibilidad en lo que se refiere a infraestructura, urbanización y mobiliario urbano (arts. 5 y ss. del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo) no se cumplía en dicho municipio. Asimismo, nos interesamos por las causas de que no se hubieran atendido sus peticiones y por las que no se destinaba un porcentaje del presupuesto de inversiones municipal a la eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas, incumpliendo con ello la obligación que, a este respecto, imponía la Ley 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos.

El Ayuntamiento, en su respuesta, mostraba buena voluntad, pero resultaba conveniente recordarle la normativa que le obligaba a elaborar planes conducentes a la eliminación de barreras arquitectónicas:

En este sentido, formulamos **Recordatorio** legal de que la eliminación de barreras no debe suponer una cuestión voluntarista de los responsables municipales sino

que, en virtud de lo dispuesto en el art. 48.5 de la Ley 1/1999, 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, constituye una obligación de los Ayuntamientos. El precepto en cuestión dispone textualmente que «Las vías y espacios libres de uso público ya existentes, así como los elementos de urbanización, infraestructura y mobiliario del entorno urbano consolidado, se adaptarán gradualmente a los parámetros de accesibilidad. Para ello, los entes locales elaborarán planes especiales de actuación que garanticen, de acuerdo a un orden de prioridades y plazos, la adaptación de los espacios urbanos y sus elementos a las determinaciones y principios básicos de la presente Ley y de las normas que la desarrollen, consignando en sus presupuestos anuales cuantías necesarias para la financiación de estas actuaciones.»

El incumplimiento de esta obligación se consideraba una infracción grave sancionable con multa de 1.000.001 a 10.000.000 de pesetas. Terminábamos manifestando que esperábamos tanto de esa Corporación Local como de las del resto de nuestra Comunidad Autónoma una especial sensibilidad en la observancia de esta norma, no ya por las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, sino porque su observancia redundaría en beneficio de todos los ciudadanos y, en particular, de ancianos y personas discapacitadas, colectivo que debe ser objeto de especial protección, en lo que concierne a las barreras, para garantizar su igualdad con el resto de los ciudadanos.

Las normas técnicas de accesibilidad deben cumplirse con todo su rigor en el diseño y ejecución de obras públicas (queja 99/2078).

Por disconformidad con las obras del Paseo de Almería se presentó esta queja, ya que, a juicio del interesado, incumplían la normativa en vigor sobre eliminación de barreras urbanísticas, puesto que los rebajes de acera tenían un porcentaje de pendiente muy superior al establecido y, además, no contaban con los cambios de textura adecuados.

Tras recibir el informe enviado por el Ayuntamiento de Almería (que incluía un amplio reportaje gráfico), a juicio de esta Institución las obras ejecutadas en el Paseo de Almería nos merecían, desde el punto de vista de la accesibilidad y eliminación de barreras urbanísticas, una valoración muy positiva, pues habían supuesto una mejora considerable y venían a facilitar las condiciones de desplazamiento de las personas discapacitadas. No obstante ello, como tantas obras, presentaba, según nuestra consideración, algunas deficiencias o lagunas que hubiera sido posible evitar. Nos referíamos concretamente a las siguientes:

Pendiente transversal que no se ajustaba a lo dispuesto en el art. 11, letra d, del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo. El reportaje fotográfico confirmaba que las rampas laterales no tenían pendiente, sino que presentaban un corte perpendicular a la acera. El técnico municipal indicaba al respecto que ya no se hablaba de rampa transversal en los pasos de peatones, ya que el tránsito en este sentido se impedía con la colocación de hitos y jardineras. A nuestro juicio, esta solución no era la más acertada, por cuanto supone instalar nuevos obstáculos en la vía pública que hacen más complicado o difícil el tránsito para discapacitados. Por ello, lo idóneo y obligado hubiera sido ejecutar las rampas transversales en la forma indicada en el art. 11 del Decreto siempre que las condiciones materiales del terreno lo permitan.

En cuanto a la variación de textura y color del pavimento en la zona de influencia de los pasos de peatones, a nuestro juicio, aunque formalmente se cumpliera lo señalado en el Decreto 72/1992, lo cierto (y el reportaje fotográfico lo constataba) era que la diferencia de color era casi inapreciable para personas con escasa capacidad visual y, en cuanto a la textura, el material empleado ofrecía una gran semejanza, lo que hacía aconsejable que la diferencia de textura fuera más evidente y apreciable para personas completamente invidentes.

Por estas deficiencias de la obra ejecutada y otras que esta Institución no había apreciado, el reclamante solicitaba que se instara a la Corporación Municipal a rectificar, mejorar y ejecutar nuevamente la obra del Paseo de Almería y todas las que debía ejecutar en el futuro. Por nuestra parte, al margen de constatar la mejora que suponía la obra realizada, compartíamos la necesidad de tener en cuenta las objeciones antes citadas en proyectos de obras o reformas de las calles del municipio, por lo que, al momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, formulamos **Sugerencia** al Ayuntamiento de Almería para que, en futuras intervenciones en este Paseo o en otros itinerarios peatonales de esa Capital, *"se tuvieran en cuenta las consideraciones expuestas al objeto de observar, con el mayor rigor posible, la normativa de accesibilidad"*.

Ayuntamiento acepta modificación de obras antes de su recepción para hacer respetar la accesibilidad (queja 99/2080).

El interesado nos indicaba su disconformidad con las obras realizadas en la Plaza de San Martín del Tesorillo, pedanía perteneciente a Jimena de la Frontera (Cádiz), que había conllevado su inadaptación para el tránsito de personas usuarias de silla de ruedas, puesto que se había elevado el borde de las aceras en más de 20 cm. en algunos tramos; además, sólo contaba con una única rampa de acceso, con una pendiente de hasta el 40%. Siempre según el interesado, el Ayuntamiento justificaba este incremento de la altura de los bordillos en la necesidad de evitar que los coches se subieran a la acera, aun cuando ello hubiera originado la inadaptación de la plaza y la pendiente de la rampa había provocado, al parecer, caídas de personas. Por todo ello, el reclamante consideraba que estas obras incumplían la normativa de eliminación de barreras, por lo que formuló la oportuna reclamación, acompañada de diversas fotografías, sin que hubiera recibido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Esta Institución interesó informe a fin de que un técnico municipal verificara las obras realizadas y, en el caso de no ajustarse al proyecto aprobado o de que no se respetara la normativa de accesibilidad, se llevaran a cabo las modificaciones necesarias para posibilitar el respeto a los derechos de las personas discapacitadas.

Después de recibir un primer informe municipal, tuvimos que recordar la obligación «ex lege» de suprimir barreras en los itinerarios públicos y que no se trata de actuaciones voluntaristas de los responsables municipales sino que, tras la entrada en vigor de esta normativa, los Ayuntamientos están obligados a redactar planes de actuación (con sus prioridades y plazos) para hacer accesibles las vías y espacios públicos y a consignar en sus presupuestos las partidas necesarias a tal fin.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos daba cuenta de las gestiones que venía realizando para la eliminación de las barreras y adecuación a la normativa de accesibilidad de las obras ejecutadas en la plaza. Así, en lo que respecta a la ejecución de las obras necesarias para eliminar las barreras urbanísticas, nos indicaban que, en su mayoría, estaban finalizadas, habiéndose comprobado que las rampas de acceso para minusválidos cumplían con la pendiente máxima del 12%. En cuanto a la recepción de las obras, los servicios técnicos municipales habían considerado necesaria una rectificación de la pendiente de las rampas hasta conseguir el 12% máximo, modificación que ya se había llevado a efecto, pero quedaba pendiente dotar a las mismas de pasamanos, con dos barras paralelas a 75 y 90 cm. de altura, y reservar las plazas de estacionamiento para minusválidos precisas, debidamente señalizadas y lo más cerca posible de los pasos peatonales; por ello, aún no habían sido recepcionadas. Finalmente, ya a finales del año 2000, el Ayuntamiento nos comunicó que se había producido la recepción de las obras de la plaza, tras corregir la empresa constructora las deficiencias observadas por los servicios técnicos municipales.

1. 1. 2. 2. Reservas de plazas de aparcamiento.

El objetivo de construir una ciudad sin barreras exige una diversidad de actuaciones que, en modo alguno, se agotan en la adaptación de las infraestructuras y espacios y edificios de concurrencia pública a las normas de accesibilidad. En efecto, es necesario que se faciliten las posibilidades de movilidad y desplazamiento del colectivo de personas discapacitadas por toda la ciudad.

Con este fin, resulta imprescindible no sólo crear un transporte urbano adaptado y de entidad proporcional a las necesidades de la población discapacitada (de ello hablaremos posteriormente), sino también hacer posible que, con el transporte particular, con sus propios vehículos, las personas discapacitadas puedan desplazarse, reservando los necesarios aparcamientos en diversos puntos de las poblaciones, desde los que, directa o indirectamente, sea fácil acceder a los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su vida personal y familiar en condiciones de igualdad.

Por ello, entendemos que la cuestión de la reserva de aparcamientos no era, ni lo continua siendo, un asunto baladí, y por este motivo iniciamos de oficio la **queja 96/1695**, abierta con la finalidad de verificar si los Ayuntamientos observaban la obligación de destinar un porcentaje de las plazas de aparcamiento a su utilización por discapacitados, si vigilaban especialmente que estas plazas no fueran ocupadas por conductores a quienes no van destinadas y, por último, si las instalaciones semafóricas estaban dotadas de señales acústicas, lo que facilita su utilización por los invidentes.

Brevemente, resaltaremos que el art. 13 de Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, señala las características que deben reunir los aparcamientos destinados a los discapacitados, estableciendo que se reservará una plaza por cada cincuenta o fracción para personas con movilidad reducida. El art. 14, apartado 10, dispone que los semáforos instalados en vías públicas cuyo volumen de tráfico rodado o peligrosidad objetiva así lo aconseje, deberán estar equipados de mecanismos para emitir una señal sonora suave, intermitente y sin estridencias, que sirva de guía a los invidentes.

Lo cierto es que, en muchas poblaciones de Andalucía, no se establece con rigor la obligada reserva de plazas y, en aquellas pocas que existen, se aprecia en no pocos casos su indebida ocupación. Las protestas de las asociaciones de discapacitados sobre este hecho no han obtenido una adecuada respuesta, en general, por las autoridades municipales. Por otra parte, la escasez de señales acústicas es notoria en nuestros municipios y, en algunos casos, no funcionan adecuadamente. Ello obliga a que los invidentes tengan que solicitar ayuda de otras personas para no poner en riesgo su seguridad al cruzar las calles.

Entendimos, pues, que la observancia de estos preceptos revestía un escaso coste económico para los Ayuntamientos y tampoco requieren un aumento de personal destinado a vigilar su observancia, ya que creímos que, en general, se trataba de tareas que se podían acometer con los medios personales actualmente disponibles. Sin embargo, el pequeño esfuerzo adicional que podía suponer, se compensaba sobradamente por la mejora de las condiciones de movilidad de las personas discapacitadas.

Éstas son las razones que determinaron la tramitación de esta queja de oficio, que esperamos que suponga un pequeño impulso más en la gran tarea de la plena integración de este colectivo en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

De acuerdo con los preceptos normativos citados y con objeto de verificar su grado de observancia por las Administraciones Locales, principales destinatarias de los mismos, formulamos petición de informe a las capitales de provincia de Andalucía y a los municipios que, entonces, contaban con una población de más de cincuenta mil habitantes que se enumeran a continuación: En las provincias de **Almería** y **Córdoba**, las capitales de provincia; en la de **Cádiz**, Algeciras, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, El Puerto de Santa María, San Fernando y Sanlúcar de Barrameda; en **Granada**, Motril, además de Granada; en **Jaén**, la capital de provincia y Linares; en la provincia de **Málaga**, Málaga, Marbella y Vélez-Málaga y, por último, en la provincia de **Sevilla**, Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas y Sevilla.

El hecho de haber limitado nuestra petición de informe a estos municipios de mayor entidad poblacional, se debía a que, en principio, podían encontrarse en una mejor situación (mejores medios personales y materiales) para la aplicación de estas medidas. Al mismo tiempo, se trata de municipios que, por su población, deben poseer un parque automovilístico de cierta entidad.

Ni que decir tiene que, no obstante ello, existen municipios que, con una población inferior, mostraron una mayor sensibilidad sobre este tema. Por otra parte, extender mucho más allá el número de municipios consultados podría hacer cuestionar los datos, puesto que muchos pequeños municipios, por su innecesidad, no cuentan con instalaciones semaforicas, o no presentan problemas de aparcamiento por la escasa dimensión de su parque de vehículos.

Las cuestiones que planteamos a los municipios cuyas respuestas nos fueron llegando hasta mediados de 1997, constaban de dos apartados diferentes:

Reserva de aparcamientos. Se preguntaba si en los municipios se cumple la reserva de una plaza por cincuenta o fracción y si se habían dado instrucciones a la Policía Local para vigilar que no ocupen indebidamente estas plazas. Entendimos que las respuestas obtenidas, tras su análisis ponderado permitirían llegar a unas conclusiones sobre la cuestión.

- a) ¿Se cumple la reserva de una plaza por cada 50 o fracción para personas con minusvalía reducida?.

MUNICIPIO	OBSERVACIONES
Almería	En líneas generales, sí, pero sólo en zona ORA
Cádiz	No se cumple la proporción adecuada: 1/133
Algeciras	Se han creado 50 plazas y se atienden favorablemente las peticiones individuales de los minusválidos
Chiclana de la Frontera	En el centro, sí. En el resto del municipio se conceden reservas a solicitud de los minusválidos
Jerez Frontera	En la zona ORA. En otras zonas, a solicitud de los minusválidos afectados.
La Línea de la Concepción	Se han reservado las plazas solicitadas por la Asociación de Minusválidos.
El Puerto de Santa María	Dicen que no es posible en el Centro y que en la periferia no hay problema.
San Fernando	No se han hecho reservas más que a solicitud de los administrados, aunque se prevé hacerlo en adelante
Sanlúcar de Barrameda	Antes existía la ORA sin límite y gratuita para minusválidos. Ha desaparecido y se está haciendo un estudio para efectuar dichas reservas
Córdoba	Lo cumplen en mayor grado a lo exigido en el centro. Los minusválidos aparcen gratuitamente en zonas reservadas
Granada	Existen 200 plazas en la ciudad, pero ignoramos si se cumple la proporción exigida.
Motril	Se ha dado orden para establecer esta reserva.
Huelva	Hasta ahora se efectuaba a solicitud de los minusválidos. Se va a hacer un estudio para que la reserva sea en colaboración con asociaciones de minusválidos.
Jaén	Aún no se ha establecido reserva de plazas, aunque se está elaborando un proyecto de ordenanza de tráfico donde se contemplará esta reserva.
Linares	No se ha establecido reserva de plazas.

MUNICIPIO	OBSERVACIONES
Málaga	En las nuevas actuaciones en zonas de aparcamiento se contempla esta reserva y en la actualidad se dispone de 140 plazas de estas características.
Marbella	Se habilitan plazas cuando lo solicitan los minusválidos pero no se sabe el porcentaje aproximado en la actualidad.
Vélez-Málaga	Se cumple estrictamente y en mayor porcentaje.
Sevilla	Se nos da cuenta de una reserva de 110 plazas que no parecen suponer un adecuado cumplimiento a lo exigido en el Decreto
Alcalá de Guadaíra	No responden a la pregunta por estar elaborando un censo, donde se relacionarán las plazas reservadas
Dos Hermanas	Se nos da cuenta de 9 plazas, por lo que no parece que se cumpla el porcentaje que exige el Decreto

Fuente: Defensor del Pueblo Andaluz

- b) ¿Se han dado instrucciones a la Policía Local para vigilar que no se ocupen estas plazas?.

MUNICIPIO	OBSERVACIONES
Almería	No responden a la pregunta.
Cádiz	No responden a la pregunta.
Algeciras	No responden a la pregunta.
Chiclana de la Frontera	No responden a la pregunta.
Jerez de la Frontera	No responden a la pregunta.
La Línea de la Concepción	No responden a la pregunta.
El Puerto de Santa María	Se darán instrucciones a la Policía para extremar la vigilancia.
San Fernando	Se imponen multas y se efectúa la retirada del vehículo.
Sanlúcar de Barrameda	Consideran prácticamente imposible impedir el aparcamiento de desaprensivos en estas plazas, por falta de medios humanos y materiales.
Córdoba	No responden a la pregunta.
Granada	No responden a la pregunta.

MUNICIPIO	OBSERVACIONES
Motril	No responden a la pregunta.
Huelva	Se tiene establecido un servicio de grúa a estos efectos. Poca concienciación.
Jaén	No responden a la pregunta.
Linares	No hay plazas reservadas, luego no hay vigilancia.
Málaga	Se vigila por parte de la Policía Local.
Marbella	No responden a la pregunta.
Vélez-Málaga	Vigilancia por la Policía Local y retirada por la grúa.
Sevilla	No responden a la pregunta.
Alcalá de Guadaíra	No responden a la pregunta.
Dos Hermanas	Orden a la Policía Local de que extremen vigilancia en estos casos.

Fuente: Defensor del Pueblo Andaluz

Tras el examen de estos datos, manifestamos que, en relación con la reserva obligatoria de aparcamientos, habíamos observado que, salvo escasas excepciones, se incumplía parcial o totalmente esta obligación legal por los municipios encuestados. Por ello, teniendo en cuenta que el porcentaje de reserva de aparcamientos (uno por cada cincuenta o fracción), tiene sólo la condición de mínimo y que, en modo alguno, se pretendía con esta medida otorgar un privilegio a un cierto sector de la población, sino únicamente garantizar el acceso, en condiciones de igualdad, a los distintos espacios, de naturaleza pública o privada, de la ciudad. Formulamos las siguientes **Recomendaciones** a las citadas Entidades Locales:

"1. Que ese Ayuntamiento, en el menor plazo de tiempo posible y con el rigor que determina el carácter de obligación legal de las previsiones del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, proceda a realizar los estudios y establecer la programación necesaria para que, en todo caso, el porcentaje de reserva mínimo obligatorio de plazas de aparcamiento, sea objeto de la debida observancia.

2. Como quiera que se trata de un porcentaje mínimo que no impide el que se reserve un número mayor de estas plazas, resulta aconsejable que, en aquellos espacios o zonas que, por su naturaleza, demanden una mayor previsión de aprovechamiento como ocurre en determinados Organismos o Instituciones Públicas, zonas verdes o espacios públicos, se llevé a cabo una mayor reserva de este tipo de plazas.

3. Con objeto de que las medidas cuyo establecimiento se demanda tengan la máxima repercusión y sean aceptadas de buen grado por los ciudadanos en general, asumiendo los objetivos del Decreto, entendemos que

se debe dictar un Bando de esa Alcaldía donde se dé cuenta de la adopción de estas medidas y se explique a la ciudadanía su conveniencia y necesidad de observancia.

4. Indudablemente si hay una actitud que resulta desalentadora para los poderes públicos y la sociedad en general en orden al fomento de la integración de las personas discapacitadas conforme a lo dispuesto en el art. 49 CE, viene constituida por el hecho de que, una vez dictadas medidas legales y concretas destinadas al cumplimiento de un objetivo de interés público y social como el que supone esta reserva de plazas de aparcamientos, determinados ciudadanos las dejen sin efecto con su actitud y hagan cuestionar a otros ciudadanos con mayor sensibilidad al respecto, su efectiva viabilidad".

Las quejas de las asociaciones de discapacitados a este respecto vienen siendo frecuentes, puesto que los infractores no solamente están vulnerando preceptos del Código de Circulación, sino que es impidiendo el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. Tal actitud, en consecuencia, debe ser reprendida tanto por razón de las infracciones cometidas, como por su carácter antisocial. Por ello, se deben dar las instrucciones oportunas a fin de establecer controles periódicos destinados a supervisar el debido uso de las plazas reservadas, sancionando con todo su rigor la comisión de este tipo de infracciones.

Por otro lado, se han tramitado distintas quejas, a instancia de los propios interesados, tales como las que se resaltan a continuación.

En el caso de la **queja 98/1926**, a título individual se nos exponía que, en el municipio de Benaolán (Málaga), no existían plazas de aparcamiento reservadas para minusválidos. Como quiera que el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, sobre eliminación de barreras, en su art. 13.1 dispone que «En todas las zonas de estacionamiento de vehículos en las vías o espacios públicos (...) se reservará una plaza para personas con movilidad reducida por cada 50 o fracción». El reclamante consideraba que se estaba incumpliendo el Decreto citado, así como el apartado 3 del mismo artículo que señala que «Se fomentará la reserva de plazas de aparcamientos para personas con movilidad reducida junto a su centro de trabajo y domicilio».

Por tanto, nos dirigimos al Ayuntamiento de la citada localidad para conocer si, en cumplimiento del Decreto antes citado y accediendo a la pretensión del reclamante, se iban a reservar plazas en ese municipio y razones de que no se hubiera actuado en tal sentido hasta entonces.

El Ayuntamiento nos comunicaba en su respuesta que ya había establecido una plaza reservada en el municipio y el reclamante nos comunicó que la venía utilizando. En consecuencia, entendimos que el problema había quedado resuelto.

La **queja 99/1564** tuvo una rápida solución por parte del Ayuntamiento de Mijas (Málaga). En ella, el afectado indicaba que, dada su minusvalía, había solicitado la instalación de una placa de reserva de plaza en las cercanías de su domicilio hacía cerca de un año. Sin embargo, desde entonces, no lo había conseguido. Tras dirigirnos al

Ayuntamiento de Mijas (Málaga), se nos comunicó, en una rápida respuesta que, en el plazo de diez días, se iba a atender la petición, colocando la placa solicitada.

Por su parte, la reclamante de la **queja 99/2107** nos indicaba que padecía una minusvalía del 98%. En su día, solicitó la dotación de una plaza de aparcamiento reservada a minusválidos en las cercanías de su domicilio, para poder acceder al autobús adaptado que la transportaba al instituto, dado que los coches aparcados en la zona le impedían dicho acceso. La solicitud le fue denegada por el Ayuntamiento argumentando que la plaza podría quedar ocupada por cualquier usuario minusválido, con lo que también le resultaría imposible acceder al autobús, por lo que consideraban que, en lugar de establecer la dotación de esta plaza reservada, la solución era acceder a través del paso de peatones cercano que se encontraba regulado con semáforo. La reclamante señalaba que, efectivamente, en la cercanía se encontraba dicho paso de peatones, pero el mismo no estaba adaptado para el paso de silla de ruedas, como así ocurría con el resto de los pasos peatonales del Distrito Macarena, de Sevilla, aunque hacía tiempo que pidió su adaptación.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla para conocer si era cierto que los pasos peatonales no estaban adaptados puesto que, con ocasión de otro expediente de queja, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos informó que se iba a abordar su próxima adaptación. Asimismo, también indicábamos al Ayuntamiento que el art. 13 del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, dispone la reserva de una plaza por cada cincuenta o fracción para personas con movilidad reducida, añadiendo su párrafo 3 que se fomentará la reserva de plazas de aparcamiento para personas con movilidad reducida junto a su centro de trabajo y domicilio. Por ello, interesábamos que nos indicara si, atendiendo lo dispuesto en este artículo, sería posible acceder a la petición de la reclamante.

En su respuesta, el Área de Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de Sevilla nos comunicaba lo siguiente:

* Respecto del primer escrito presentado por la interesada, entendieron que la petición de reserva de aparcamiento no solucionaba sus problemas de accesibilidad, por lo que se desestimó.

* Cuando la interesada vuelve a reclamar la reserva de espacio aclarando la necesidad de la misma, se procedió a señalizar la reserva a principios de Julio de 1999.

1. 1. 2. 3. Instalaciones en la vía pública.

1. 1. 2. 3. 1. Cajeros automáticos.

Una cuestión que se está planteando con cierta reiteración es la que llevó a la Presidenta de una Asociación de Minusválidos a presentar la **queja 98/1430**, en la que nos exponía que venían observando que los cajeros automáticos de los bancos y cajas de Ahorros, resultan inaccesibles para usuarios de sillas de ruedas. Aunque se desprendía del informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla que se había aceptado la pretensión de la reclamante y que, por tanto, se trataba de un problema en vías de solución,

habíamos apreciado que era frecuente que los cajeros automáticos de las Entidades bancarias no cumplieran con las prescripciones del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, resultando inaccesibles para los minusválidos por la altura que presentan, lo que significa una generalizada inobservancia de esta normativa.

Ante este problema, que incide en la vida diaria de las personas discapacitadas, y con el fin de que se procediera a adoptar medidas que permitan resolver, de una forma generalizada y definitiva, este problema, consideramos oportuno incoar la **queja 98/2988** con objeto de formular al Consejero de Asuntos Sociales, como Presidente de la Comisión de Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte, **Sugerencia** a fin de que, por el cauce procedimental que estimara oportuno, *“se hiciera llegar a los responsables municipales y a las Direcciones de las Entidades Bancarias con implantación en Andalucía esta preocupación, al objeto de que se adoptaran las medidas necesarias destinadas a que los referidos cajeros automáticos resultaran accesibles y plenamente ajustados a la normativa establecida en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo”*. A juicio de esta Institución, resultaba necesario que los proyectos de adecuación o de reforma de las oficinas bancarias establezcan la ubicación adecuada de los cajeros y que, en caso contrario, los responsables municipales adviertan que de ser instalado este servicio, se deberán cumplimentar los requisitos necesarios para que se cumplan las prescripciones de la normativa citada.

En su respuesta, el Consejero de Asuntos Sociales nos comunicó que había remitido a las Asociaciones y Confederaciones que agrupan a las Entidades Bancarias nuestra Sugerencia, para que se mostraran sensibles ante este problema y procedieran progresivamente a la adaptación de estas instalaciones de manera que resulten accesibles a quienes poseen una discapacidad.

Aunque valoramos positivamente esta actuación, instamos al Consejero en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones a que, a través de la Comisión de Accesibilidad y Eliminación de Barreras, transmitiera igualmente a los municipios de nuestra Comunidad Autónoma la necesidad de vigilar especialmente el cumplimiento de esta normativa y que los cajeros automáticos resulten plenamente accesibles.

1. 1. 2. 3. 2. Mecanismos sonoros en los semáforos.

En cuanto a las instalaciones semaforicas, con objeto de conocer su efectiva adaptación a la normativa de supresión de barreras, iniciamos una actuación de queja, complementaria con la queja de oficio antes comentada sobre la reserva de aparcamientos para las personas discapacitadas. La información interesada, en lo que concierne a estas instalaciones, se concretaba en saber el número de semáforos existentes en el municipio, los que estuvieran equipados con señales acústicas, estado de conservación y mantenimiento de estas instalaciones, así como la previsión de instalación de nuevos semáforos dotados con señales acústicas.

Entendimos que las respuestas obtenidas, tras su análisis ponderado que realizamos seguidamente, nos permitirían llegar a unas conclusiones sobre el estado de estas instalaciones.

- a) Semáforos existentes en la ciudad.
- b) Número de semáforos equipados con señales acústicas.
- c) Previsión de instalación de nuevos semáforos con estas señales acústicas.

MUNICIPIO	a)	b)	c)
Almería	-	-	Sin respuesta
Cádiz	-	-	Previsión instalación semáforos sonoros con mando a distancia
Algeciras	22 cruces	2	No se prevé de momento instalar más
Chiclana de la Frontera	22 cruces	1	Cuando haya disponibilidad presupuestaria
Jerez de la Frontera	39 (intersec.)	1	Se prevé en nuevas instalaciones
La Línea de la Concepción	9 cruces	-	
El Puerto de Santa María	-	-	Se pulsan para funcionar
San Fernando	11 cruces	7	Se prevé sonorizar todos los grupos semafóricos
Sanlúcar de Barrameda	4 cruces	2	Nueva empresa a contratar para mantenimiento.
Córdoba	110 cruces	10	Se instalarán sonorización en 10 más en 1997
Granada	-	2	Convenio firmado con la ONCE
Motril	-	2	Convenio firmado con la ONCE
Huelva	-	-	Nos decían que estaban elaborando informe.
Jaén	51 cruces	43	No disponen de señal, sólo los que no tienen paso de peatones.
Linares	32	7	-
Málaga	267 cruces	15	Previsión incremento anual
Marbella	-	-	Se decía que se remitirá informe. No lo han hecho.
Vélez-Málaga	8 cruces	0	Petición presupuesto 97
Sevilla	387	35 %	No se prevén más por considerar

MUNICIPIO	a)	b)	c)
			correcto lo actual
Alcalá de Guadaíra	18 cruces	2	1 cruce más en 1997
Dos Hermanas	106 unid.	-	Se tendrá en cuenta en próximos ejercicios.

Fuente: Defensor del Pueblo Andaluz.

d) Estado de conservación de estas instalaciones.

e) Tareas de mantenimiento.

MUNICIPIO	d)	e)
Almería	-	-
Cádiz	-	-
Algeciras	Bueno	Servicio mantenimiento
Chiclana de la Frontera	-	-
Jerez de la Frontera	-	-
La Línea de la Concepción	-	-
El Puerto de Santa María	-	-
San Fernando	Bueno	Supervisión regular
Sanlúcar de Barrameda	Malo. No funcionan	-
Córdoba	-	-
Granada	-	-
Motril	-	-
Huelva	-	-
Jaén	Bueno	Permanente
Linares	-	-
Málaga	Bueno	Servicio de mantenimiento.

MUNICIPIO	d)	e)
Marbella	-	-
Vélez-Málaga	-	-
Sevilla	Bueno	Servicio mantenimiento.
Alcalá de Guadaíra	-	-
Dos Hermanas	-	-

Fuente: Defensor del Pueblo Andaluz.

A modo de conclusión, resultaba que, de los 21 municipios encuestados, ocho de ellos no cuentan con señales acústicas en ninguno de sus semáforos. Pero es que, además, del total de cruces o semáforos existentes en estos municipios, no llegaban al 10% los que contaban con dichas señales. A lo que hay que añadir que su existencia no presupone, como también se nos indicaba, su adecuado funcionamiento y mantenimiento. Municipios con un importante número de cruces nos confesaban que ni siquiera uno de ellos estaba dotado con señales acústicas. La realidad, por tanto, era la de un generalizado incumplimiento de las previsiones del Decreto.

Por todo ello, **Recomendamos** que “se llevara a cabo un estudio de la situación real existente en el municipio encaminado a establecer una programación al objeto de dotar de las referidas señales acústicas a los cruces de semáforos existentes”. Como quiera que ello requería contar con las disponibilidades económicas precisas y, por tanto, revestía costes adicionales, entendimos que, como habían hecho algunos de los municipios encuestados, se debía estudiar la posibilidad de establecer Convenios de colaboración a estos efectos, bien sea con otras Administraciones Públicas, bien sea con Entidades Financieras obligadas a destinar parte de sus beneficios a fines sociales de carácter general o bien sea, con Entidades creadas precisamente para atender las demandas de los discapacitados.

Asimismo, manifestamos que esta Institución entendía que la adecuada atención a los problemas de los discapacitados sensoriales supone un paso necesario y obligado en el largo camino de la integración que exige una mayor sensibilización por parte de las Administraciones Públicas, destinada a mejorar las condiciones de desplazamiento de las personas invidentes.

1. 1. 3. Urbanismo y cohesión social.

1. 1. 3. 1. Recepción y dotación de infraestructuras en barriadas.

Un problema común que afecta a diversos barrios de nueva construcción (denominados habitualmente barriadas), en los que reside un sector de la población con escasos recursos, aunque también afecta, a veces, a núcleos de población de clase media, es el de la insuficiencia de infraestructuras básicas para atender las necesidades de la

población y el deterioro de las dotaciones comunes que, al tiempo de construirse los inmuebles, estaban en perfectas condiciones pero que, por falta de mantenimiento, han dejado de prestar su función y presentan un aspecto lamentable.

Los problemas derivan, fundamentalmente, de varias causas. En primer lugar, es frecuente que bloques de viviendas que fueron construidos por el Estado y, posteriormente, por la Comunidad Autónoma, fueron edificadas y entregadas las llaves con el compromiso de que los Ayuntamientos iban a recepcionar la urbanización, asumiendo su mantenimiento. Sin embargo, a veces porque los municipios exigen que se reparen determinadas deficiencias antes de proceder a la recepción y las Administraciones promotoras no proceden a su reparación, en otras porque pese a reunir los requisitos para ser recepcionada, el Ayuntamiento no quiere asumir la responsabilidad y, sobre todo, el coste de su mantenimiento lo cierto es que, por la vía de hecho, se niegan a recepcionarlas.

Asimismo, en ocasiones las barriadas se van deteriorando poco a poco, no porque no la recepcione el Ayuntamiento, sino por el uso inadecuado de sus residentes, sin que, por parte de la Administración, se ejerza una tutela social adecuada para evitar estas situaciones.

En otros supuestos, la demanda de mejora de infraestructuras y servicios deviene de que las viviendas se construyeron ilegalmente, al margen del PGOU y, por tanto, presentan una carencia absoluta de servicios. Los vecinos de estas zonas urbanas reclaman, una y otra vez, servicios básicos, proyectos de urbanización, etc.

En fin, hay otras barriadas que tanto por su diseño inicial, como por la insuficiencia económica de sus residentes para mantener sus inmuebles, por problemas de índole social en lugares donde se concentran porcentajes altos de población que presentan un perfil pobreza y exclusión, los espacios urbanos se degradan o terminan por presentar un perfil marginal.

Todo ello termina por incidir en la propia percepción que poseen de la vivienda. En este sentido, merece la pena comentar, siquiera brevemente, que el Instituto Nacional de Estadística realizó una amplia encuesta destinada a conocer los problemas que, mayoritariamente, preocupaban a la población en relación con la vivienda (IEA, explotación propia de los datos del Censo de Población y Vivienda, 2001, del INE, Anexo estadístico, cuadro 5).

El resultado de esta encuesta llama la atención porque nos muestra que la ciudadanía tiene un concepto de vivienda como algo inseparable de su entorno y tiene muy arraigado lo que en muchas ocasiones, en el pasado reciente, hemos llamado el hábitat. Así, la vivienda, el lugar de residencia, se muestra como un espacio privado unido a lo público, en un concepto integral como desde hace décadas venían reivindicando los urbanistas, sociólogos, geógrafos, etc. Es decir, nos encontramos con una idea que ha calado profundamente en la población, habiéndose producido un cierto proceso de intromisión de lo público en los espacios privados y de privatización de lo público, lo que conduce a una nueva óptica del urbanismo que los redactores del planeamiento deberán tener cada vez más presente a la hora de plasmar sus propuestas de ordenación en sus correspondientes documentos.

Ello, por cuanto que los problemas que más preocupan a la ciudadanía en Andalucía, en relación con la vivienda, son sobre todo ambientales y tendrían esta prelación, ordenados de mayor a menor preocupación (IEA, explotación propia de los datos del Censo de Población y Vivienda, 2001, del INE):

Viviendas familiares principales clasificadas según los problemas de las mismas que declaran sus habitantes	
Problemas que declaran los ocupantes	Viviendas
Pocas zonas verdes	1.167.471
Poca limpieza en las calles	848.157
Ruidos exteriores	789.548
Delincuencia o vandalismo en la zona	608.800
Contaminación o malos olores	469.265
Malas comunicaciones	340.485
Falta de servicio o aseo dentro de la vivienda	28.562

Si nos detenemos unos instantes en examinar las demandas que la población plantea en relación con la cuestión que nos ocupa, es preciso concluir que sólo una de esas carencias (la falta de servicio o aseo), se produce en el interior de la vivienda, y resulta que es un problema que, mayoritariamente, preocupa, pero que se sitúa en el séptimo lugar, manifestado como tal por 28.562 hogares, frente a 1.167.471 que siente como propia la cuestión, vieja y nueva, de la falta de zonas verdes.

Y eso que debemos partir de dos condiciones: una, que la vivienda que no posee servicio o aseo es, como sabemos, una minoría, y otra que quien carece de él es más que probable que lo haya resaltado como problema importante. Dicho de otra forma, se trata de una cuestión ajena a la mayoría, pero prioritaria para todos los que se encuentran con esa situación. De no ser por ello, tal vez ni siquiera hubiera aparecido reflejada en este cuadro.

Hay también un segundo aspecto que, aunque ambiental, sí tiene una importante relación con la vivienda. Nos referimos a la cuestión socio ambiental de las molestias, tensiones y patologías que generan los ruidos. La calidad constructiva y la adopción de las medidas para atenuarlos en muros, ventanas y puertas posee importantes efectos amortiguadores, por más que las medidas de insonorización en los inmuebles, más que resolver, obvian el origen del problema creado.

En fin, algunas de las quejas que tratamos dentro de este epígrafe se refieren a problemas de infraestructuras de carreteras y caminos, que plantean pequeños núcleos de población que se encuentran en una situación de aislamiento respecto del núcleo principal.

Un barrio reivindica la garantía de prestación de distintos servicios públicos (queja 07/3820).

Incoamos de oficio esta queja ante los problemas que afectaban -y que en gran medida continúan presentes- a la barriada de Torreblanca de Sevilla. Después de interesarnos sobre distintas reivindicaciones que habían realizado un grupo de asociaciones vinculadas a esta Barriada, el Ayuntamiento, en síntesis, nos comunicó que los problemas relacionados con la única cabina de teléfonos existente estaban en vías de solución, por cuanto ya estaba autorizada una nueva. En cuanto a la mejora del servicio público de transportes, se habían propuesto algunas soluciones: prolongar la línea de autobuses 71 hasta la 1 y 1,30 de la madrugada los fines de semana. En lo que se refiere al Servicio Municipal de Cultura había ofrecido a la Coordinadora un biblioparque.

Respecto de la reurbanización de la barriada, estaba prevista una primera fase, si bien había ciertos retrasos en el comienzo de las obras, al darse los problemas de coordinación entre EMASESA y la Gerencia Municipal de Urbanismo.

De acuerdo con ello, entendimos que se estaban atendiendo estas reivindicaciones, si bien en nuestro último escrito interesamos de la Gerencia de Urbanismo que respecto a la reurbanización del barrio, se dieran las instrucciones oportunas a fin de que se solventaran, a la mayor urgencia posible, los retrasos en las obras de la 1ª fase.

Demanda vecinal de ejecución de un bulevar (queja 99/3934)

Abrimos de oficio esta queja cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la demanda de los vecinos del barrio hispalense de Bellavista de construcción de un bulevar sobre la antigua travesía de la barriada. Esta cuestión fue planteada por los vecinos al Delegado del Gobierno en Andalucía, quien señaló que existía disposición de la Administración General del Estado a financiar dicha obra, pero que para ello era necesario que, con carácter previo, se redactara el proyecto necesario por parte del Ayuntamiento de Sevilla, a cuyo fin se comprometía a realizar gestiones ante dicha Corporación Municipal para la pronta presentación del proyecto de obras del bulevar. Siempre según dichas noticias, la ejecución de estas obras permitiría integrar como zona urbana los aproximadamente 1.500 metros que separan el nudo de la N-IV con la Venta de Antequera con el cruce de la carretera de La Isla, lo que posibilitaría aminorar la velocidad de la circulación viaria y derivar el tráfico de mercancías peligrosas y vehículos de gran tonelaje por la variante que se había inaugurado.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla, el Concejal Delegado de Urbanismo nos comunicó, en Abril de 2000, que habían mantenido informados en todo momento a los vecinos del estado en que se encontraba la redacción del proyecto y la tramitación administrativa para la recepción de la travesía de Bellavista, que era competencia del Ministerio de Fomento. El Anteproyecto, que era la fase en la que se encontraba esta demanda vecinal, gráficamente describía las líneas básicas de ordenación y distribuía el uso de los espacios afectados por el tránsito de la vía en zonas de estancia personal, tránsito personal, aparcamientos, tránsito rodado, etc., del bulevar que se constituiría en eje vertebrador del barrio. En aquellos momentos, la Gerencia Municipal de Urbanismo había decidido la contratación, mediante concurso, de una Asesoría Técnica

externa para que procediera a la redacción del proyecto de ejecución definitivo, con el objeto de que redactara un documento con los objetivos específicos que el Ministerio de Fomento exige para la tramitación y aprobación de este tipo de proyectos, todo ello destinado a formalizar un convenio con el resto de Administraciones Públicas afectadas para la financiación y contratación de las obras a ejecutar.

Tras varias actuaciones con el Ayuntamiento de Sevilla, no es hasta el 30 de Enero de 2001 cuando nos vuelven a responder, en este caso la Teniente Alcalde Delegada de Obras Públicas, que *"se encuentran ultimados los trabajos preparatorios para contratar la asistencia técnica para su redacción, estando a la espera de contar con la dotación presupuestaria necesaria, que se prevé para este año"*. Desde esa fecha, no volvimos a obtener respuesta hasta el 24 de Mayo de 2002, cuando, nuevamente la Teniente Alcalde Delegada de Obras Públicas, nos dijo que los trabajos de redacción del proyecto de Bulevar de Bellavista se encontraban muy avanzados, estando previsto que finalizaran durante el mes de Junio de 2002.

A la vista de esta respuesta y como quiera que ésta fue la razón que determinó la tramitación de oficio de este expediente de queja, consideramos que se trataba de una cuestión en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque comunicamos a la Teniente Alcalde citada que esperábamos que la definitiva redacción y aprobación del proyecto, así como su traslado a la Administración General del Estado para su financiación, no sufrieran nuevos retrasos, de manera que esta infraestructura fuera una realidad a la mayor brevedad posible y se vieran satisfechas las aspiraciones del colectivo vecinal.

Un barrio necesitado de inversión pública en infraestructuras (queja 03/1490).

No podemos dejar de citar el caso de esta queja, que abrimos de oficio a raíz de la muerte de un joven, de 17 años, por disparos de agentes de la Guardia Civil mientras se producía un atraco -frustrado- a un estanco del barrio hispalense de Amate-Los Pajaritos, suceso acaecido el día 13 de Agosto de 2002, que después provocó varios días de altercados. En realidad, el objeto de nuestra intervención tuvo por causa la preocupación manifestada por distintos sectores de este barrio por la ausencia de un equipamiento público adecuado, lo que constituía -unido a otros factores- una de las causas de falta de calidad de vida en los vecinos de este barrio. De acuerdo con ello, esta Institución inició diversas actuaciones con el fin de investigar los equipamientos sociales existentes; las perspectivas socio-laborales para menores y jóvenes y la situación de delincuencia que padecen, sin olvidar la reclamación de una explicación sobre los hechos acaecidos. Dentro de las actuaciones seguidas por esta Institución y mientras se recibían los informes solicitados a varias Administraciones con competencias por razón de las materias a tratar, el Defensor se reunió a finales de Octubre, en la Parroquia del barrio de Los Pajaritos, con varias entidades sociales y grupos parroquiales, que se comprometieron a remitirnos informes y sugerencias sobre los principales problemas que aquejaban a la zona.

De estos informes, elaborados y remitidos por diversas entidades sociales de los barrios de Los Pajaritos, Candelaria, Madre de Dios y Casas Bajas del Parque Amate, pudimos extraer las principales deficiencias en materia de vivienda que, a juicio de las entidades sociales que nos contestaron, necesitan de mejoras concretas y urgentes:

- Las viviendas de estos barrios son de dimensiones excesivamente reducidas, de unos 35 a 42 m², lo que facilita que en períodos de buen tiempo las familias, con 3,3 miembros de media por núcleo familiar, abandonen las mismas para salir a la calle, reduciendo el tiempo de vida familiar en el hogar. Es decir, no existe un espacio propio dentro de la vivienda para crear un ámbito individual que facilite, por ejemplo, la creación de hábitos de estudio -en los miembros en edad escolar- o de juego, o la intimidad personal. Esto incidía también en el descanso de los alumnos, pues, al ser las viviendas de tan reducidas dimensiones, no queda bastante espacio para dormitorios, por lo que hay que habilitar camas en otras estancias de la casa; esto, según los profesores de la comunidad escolar, hacía que los alumnos asistieran a clases ya cansados y con sueño.

- Gran parte de las viviendas presenta un alto estado de abandono y con frecuencia están degradadas por su antigüedad.

- En cuanto a la existencia de barreras arquitectónicas, en los mencionados informes se consignaba que en los Tres Barrios sólo 4 bloques disponían de ascensor, el resto de los edificios -de tres y cuatro plantas- no disponen de esta instalación, teniendo escaleras estrechas y empinadas con pasamanos anchos de difícil utilización. Esto produce que, por ejemplo, las personas mayores se vean aisladas e inadaptadas en sus viviendas, de difícil acceso para ellos.

- En cuanto a la situación urbanística y de infraestructuras, se nos indicaba que había mejorado en cuanto a la pavimentación de las calles, pero las zonas de ocio son escasas e insuficientes para la población infantil. Esto se concreta en la escasez de espacios públicos culturales y recreativos, lugares de ocio infantil y juvenil, y deportivos, así como el deterioro de los existentes (plazas, colegios). Como solución, se proponía aumentar las zonas deportivas y verdes del barrio.

Por todo ello y con objeto de valorar las respuestas de los diversos organismos a estas sugerencias, se abrió de oficio la citada queja, por lo que nos dirigimos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla y a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, dependiente de la Junta de Andalucía, con el fin de conocer la postura de ambos organismos sobre esta situación y, en concreto, para que nos informaran sobre las actuaciones-programas que, en materia de vivienda, urbanística y de equipamiento socio-cultural, pudieran llevar a cabo en estos barrios, encaminadas a mejorar las deficientes condiciones que hemos citado.

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda nos informó que la Junta de Andalucía viene actuando a través de la rehabilitación social y urbanística, para barriadas con un intenso grado de deterioro a través de los programas establecidos en los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo, con el propósito de su recuperación física. Sin embargo, según nuestro Estatuto de Autonomía y la legislación sobre el régimen local, son los Ayuntamientos los que tienen la competencia exclusiva en materia de vivienda, por lo que la intervención de la Consejería ha de venir siempre precedida de acuerdos con los Ayuntamientos. Por ello, estaban realizando diversas reuniones con la Corporación Local de Sevilla para plantear una nueva política de rehabilitación y recuperación del tejido social en trama edificada, por lo que se comprometían a mantenernos informados de las líneas de actuación que se aprobaran.

La Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla nos informó que, durante más de diez años, se habían venido ejecutando, en varias fases, obras de renovación de pavimentos, instalaciones de alumbrado público y mejora de espacios libres y zonas verdes en estos sectores, que se habían extendido prácticamente al 90% de la superficie de sus espacios públicos.

La redacción del nuevo Plan General era una oportunidad importante para plantear la transformación de las áreas de vulnerabilidad de la periferia de Sevilla, preocupación fundamental del nuevo Plan General, por lo que ya en su propio documento se contenían apartados específicos que hacían referencia a la cohesión urbana. Así, en el Plan se había previsto la mejora integral "DE-MI-04 Tres barrios" con varios objetivos y criterios de ordenación.

A la vista de su contenido, en el que, por un lado, se nos informaba de las previsiones del nuevo PGOU de Sevilla para la Mejora Integral DE-MI-04 Tres Barrios, trasladándonos los objetivos y criterios de ordenación en cuanto a la necesidad en la zona de una intervención integral que incida tanto en el sistema de espacios públicos, como en el sistema edificatorio y, por otro, se nos manifestaba que dicha Gerencia de Urbanismo utilizaría las medidas en materia de Rehabilitación Integral de Barriadas que contemplaba el siguiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, comunicábamos que esperábamos que el documento definitivo del Plan que se sometiera a aprobación e información pública, sin perjuicio del resultado de esta última, recogiera los objetivos y criterios de ordenación ya avanzados, con la concreción necesaria para la puesta en marcha de la mencionada Mejora Integral, a la mayor brevedad posible.

En este sentido, cabía estimar que esta zona de la ciudad de Sevilla, de hecho, y por motivos suficientemente conocidos, es una de las más vulnerables, especialmente el Barrio de Los Pajaritos, por lo que entendimos que el documento definitivo del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla debería prever también los plazos temporales de desarrollo o, al menos, de iniciación de las acciones encaminadas a la Mejora o Actuación Integral a la que nos venimos refiriendo, siendo aconsejable su coincidencia con el período de vigencia del nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, ya que se pretendía llevar a cabo al amparo del Programa de Rehabilitación Integral de Barriadas que el mismo contemplaba.

En consecuencia, suspendimos nuestras actuaciones, sin perjuicio de que en un futuro podamos reanudarlas, al objeto de efectuar un seguimiento del adecuado cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación ya anunciados.

Las deficiencias en infraestructuras crean una "laguna" por las aguas de lluvia (queja 96/699).

Esta queja se abrió de oficio al tener conocimiento del descontento de la Asociación de Vecinos "La Cortadura", de Cádiz, sobre la falta de mejoras en esta zona de esa capital. Según los vecinos, las carencias, unidas a los efectos de las lluvias, habían ocasionado que la zona comprendida entre la Calle Adelfas y la vía del tren se convirtiera en una auténtica laguna, debido a las deficiencias de urbanización, dado que la Calle Adelfas carecía de alcantarillado y su pavimento y acerado presentaban unas condiciones

lamentables. Aún peor estaba una calle paralela, que discurre al lado de la vía del tren, que es terriza y que quedó convertida en un barrizal.

Según las noticias a que tuvo acceso esta Institución, los vecinos indicaban que, en una reunión con el Ayuntamiento, hubo un compromiso municipal de arreglar el problema del alcantarillado y proceder posteriormente al asfaltado de la zona. También hubo una buena disposición para mejorar la iluminación de la zona y para la colocación de una pasarela sobre la vía del tren a fin de facilitar el paso entre la Calle Adelfas y la Zona Franca. Por último, se denunciaba la falta de acerado y las carencias de señalización de las calles de la zona.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Cádiz, éste nos comunicó que las propias lluvias, la reforma del nudo de Cortadura y la elaboración de los presupuestos municipales eran las causas del retraso en el inicio de las obras y que la C/ Adelfas iba a ser pavimentada y alcantarillada, motivo principal de incoar la queja, por lo que entendimos que se encontraba en vías de solución, aunque instábamos al Ayuntamiento a que, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, atendiera al resto de las reclamaciones vecinales.

Retrasos en la remodelación de infraestructuras de un barrio (queja 95/3279).

También fue tramitada de oficio esta queja, al tener información esta Institución de que la Asociación de Vecinos "Ronda de Valencia" del Puerto de Santa María (Cádiz) había mostrado su malestar por los retrasos que sufrían diversas obras de remodelación de vías públicas, a pesar del compromiso municipal asumido de que, en breve plazo, se procedería a llevar a cabo aquélla.

Tras solicitar informe al citado Ayuntamiento a fin de conocer, en especial, si se contaba con dotación presupuestaria para la ejecución de estas obras, fecha aproximada en que podrían iniciarse y razones que motivaran el retraso en su comienzo, tuvimos contestación del citado Ayuntamiento exculpándose de los retrasos en el inicio de la ejecución de las obras prometidas, aunque no aclaraba algunas cuestiones, por lo que volvimos a interesar un nuevo informe. En su nueva contestación, el Ayuntamiento nos informaba que las obras de esta zona serían incluidas en el presupuesto municipal de 1996, pendiente de aprobación.

Deficiente estado del alcantarillado crea problemas de salubridad (queja 96/1664).

Se abrió de oficio esta queja con motivo de la existencia de un escape de aguas fecales que alcanzaba, en aquellos momentos, dimensiones impresionantes y que venía ocurriendo desde hacía ya 6 meses en la zona 4 de la Barriada de El Junquillo de La Línea de la Concepción (Cádiz). Al parecer, siempre según las noticias a las que tuvo acceso esta Institución, cuando comenzó este escape se dio cuenta a los responsables de Obras y Servicios del Ayuntamiento, que hicieron unos trabajos mínimos que no resolvieron el problema. Desde entonces, las denuncias de los vecinos habían caído en saco roto, continuando los malos olores y la peligrosa situación de insalubridad, habiendo aparecido nuevos agujeros de los que también fluían aguas fecales.

Tras solicitar el preceptivo informe al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz) a fin de que los servicios técnicos municipales verificaran las condiciones de salubridad de la zona y efectuaran las actuaciones necesarias conducentes a la eliminación de estos escapes de aguas fecales, también interesábamos que nos indicaran las razones del deficiente estado del alcantarillado de la zona y si dichas infraestructuras estaban recepcionadas por el Ayuntamiento. En su rápida respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que ya había solucionado el problema.

Reclaman un acceso para el transporte escolar (queja 96/2477).

La queja la presentó el presidente de una asociación de vecinos que, junto a otras seis asociaciones o entidades de la pedanía de Benajárate, de Vélez-Málaga (Málaga), denunciaban el estado de abandono y deterioro en que, en su opinión, se encontraba la misma. El principal problema era que no se contemplaba a corto plazo un acceso directo a la zona escolar de la barriada desde la N-340 (aproximadamente 100 metros). Esta circunstancia obligaba a que el transporte escolar accediera a dicha zona a través de una vía de dos kilómetros, que los reclamantes consideraban inapropiada y peligrosa, por transcurrir por una urbanización con edificaciones a ambos lados, con una anchura no superior a tres metros y medio, sin arcén y con un intenso tráfico de vehículos pesados.

Se solicitó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, a fin de que nos remitieran la valoración de los servicios técnicos municipales sobre la peligrosidad de la vía que actualmente servía de acceso a la zona de equipamiento de la barriada, las medidas de prevención que podrían adoptarse, si estaba previsto a corto plazo la construcción de un acceso directo desde la N-340, como demandan los reclamantes y, por último, las razones por las que, hasta la fecha, no se había construido dicho acceso directo, cuando según el escrito de queja constituía el más idóneo para el acceso a la zona de equipamiento escolar.

El Ayuntamiento en su respuesta nos comunicó que había iniciado el procedimiento previsto en el art. 203 del Texto Refundido de la Ley del Suelo para la ocupación directa de los terrenos necesarios para ejecutar el vial de acceso al Colegio, cuya construcción era el motivo de la queja, pues el actual presenta una gran peligrosidad. Cabía, pues, estimar que el Ayuntamiento había adoptado las medidas oportunas para solucionar el problema.

Reurbanización de una plaza (queja 97/927).

En relación con el mal estado en que se encontraba una pequeña plaza, se presentó esta queja, en la que el interesado nos exponía que residía en una vivienda del Polígono de San Pablo de Sevilla, ubicada en una plazoleta sin salida, en un estado lamentable y que, desde hacía ya siete años, venían solicitando su arreglo al Ayuntamiento, sin que hubieran recibido respuesta a los mismos. Siempre según el interesado, verbalmente les habían comunicado que el bloque pertenecía a otra calle y que, por tanto, no se incluía el arreglo de la plazoleta en las obras que, en aquellos momentos, se estaban ejecutando en la zona y que entraría en una segunda fase del proyecto.

La queja fue cerrada una vez que el Ayuntamiento nos comunicó que, dadas las reclamaciones vecinales, las obras de reurbanización de la plaza comenzarían en el mes de Junio de 1997.

Demandan ejecución del Plan Integral de Mejora de una barriada (queja 97/1086).

El presidente de una asociación de vecinos del barrio malagueño de Trinidad-Perchel, con grandes carencias de infraestructuras y socio-económicas, presentó la queja, en la que nos daba cuenta de la gran cantidad de deficiencias que padecía la zona, construida de forma anárquica y mediante autoconstrucción por los propios vecinos: a finales de los años setenta, según el reclamante, el Ayuntamiento empezó a intentar mejorar las condiciones del barrio y se asfaltaron las cuatro calles principales, además de construirse un Colegio Público y algunas otras obras. Afirmaba que desde hacía cuatro o cinco años habían cesado las actuaciones municipales en el Barrio, hasta que en 1996 se asfaltó una calle y media, pero no se había construido una zona de recreo-deportiva que se había prometido, ni la ejecución de un Plan Integral de Mejora de la Barriada que se había aprobado por los grupos políticos municipales. Las deficiencias afectaban al asfaltado, saneamiento, alcantarillado o iluminación en 16 calles; peligrosidad de un talud, que presentaba desprendimientos y sobre el que se asentaban diversas viviendas; falta de vigilancia policial, con problemas de inseguridad ciudadana; ausencia de transporte público, etc.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Málaga nos daba cuenta de la gran cantidad de actuaciones llevadas a cabo en la barriada y de otras que estaban previstas durante 1997. Se recogían, prácticamente, la totalidad de las demandas de la asociación de vecinos.

El hundimiento de un muro incomunica a una barriada (queja 97/2312).

En cuanto a esta queja, la presentó un grupo de vecinos que indicaban que en Enero de 1997, debido a las fuertes lluvias caídas en días anteriores, se produjo el hundimiento de un muro de contención por el que se accedía al barrio, provocando el corte de la calle e incomunicando a los vecinos que la habitan con el resto del municipio, además de suponer un riesgo real de posibles accidentes, por lo que solicitaron del Ayuntamiento que adoptara las medidas necesarias para evitar estos riesgos.

Tras dirigirnos, en distintas ocasiones, al Ayuntamiento de Marchal (Granada), a la, entonces, Delegación de Gobernación de Granada y a la Diputación Provincial, procedimos a cerrar el expediente de queja una vez que tuvimos conocimiento de que por parte del Ayuntamiento, se había aprobado una obra de pavimentación y muro de contención de 2.700.000 ptas., cuyas actuaciones se canalizarían a través de la Diputación Provincial de Granada, quien, con sus medios humanos y materiales, iniciaría los procedimientos administrativos para la ejecución material del proyecto. Posteriormente, la Diputación Provincial nos indicó, en síntesis, que la obra estaba ya adjudicada y se había formalizado el contrato, estando ya en fase de ejecución.

Ausencia de recepción y mantenimiento de infraestructuras (queja 97/2778).

El presidente de una asociación de vecinos de Jaén nos daba cuenta de las deficiencias que presentaba una zona y que afectaban a los vecinos de dos barriadas jiennenses, deficiencias derivadas de la falta de recepción y mantenimiento de las infraestructuras básicas, como consecuencia, al parecer, de diversos incumplimientos de la Junta de Compensación del Plan Parcial, estimando que el Ayuntamiento estaba actuando pasivamente. Para solucionar estos problemas, habían dirigido al Ayuntamiento un escrito en el que apuntaban e instaban diversas actuaciones por parte del mismo.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe, al Ayuntamiento de Jaén, sobre las causas de la deficiente ejecución de las infraestructuras de la urbanización y de la falta de recepción de las mismas, así como su postura ante las diversas actuaciones que solicitaba la asociación vecinal en la "moción" presentada.

El Ayuntamiento de Jaén nos remitió un amplio informe sobre los problemas de urbanización, edificación, vertidos de basuras y escombros, y servicios mínimos de la barriada. Como conclusiones apuntaban las siguientes:

"A) Reforzar la inspección urbanística y medio ambiental de las zonas aludidas, al objeto de minimizar los efectos adversos del proceso simultáneo de edificación y urbanización en marcha, ordenando el vallado de las zonas aun sin urbanizar y de las parcelas sin edificar.

B) Intensificar los controles en la ejecución de las obras de urbanización, al objeto del estricto cumplimiento de las medidas legalmente exigibles en cuanto a seguridad y salubridad.

C) Puesta en marcha de los mecanismos para la progresiva implantación de los servicios de competencia municipal, así como de las actuaciones previas para la implantación de servicios públicos de otras Administraciones Públicas".

A la vista de este informe, lo trasladamos a la Asociación de Vecinos para que formulara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas y poder adoptar una resolución en la queja. Finalmente, los interesados no formularon alegación alguna, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Diseminado del extrarradio urbano solicita infraestructuras (queja 97/2878).

La presidenta de una asociación de vecinos que representaba un diseminado de ciento cuarenta viviendas del extrarradio de Sevilla capital, nos exponía que la citada asociación se formó para solicitar, a los organismos correspondientes, el abastecimiento de agua para las viviendas, ya que habían resultado excluidos del proyecto aprobado por el Ayuntamiento de Sevilla para dotar de este servicio básico a una barriada colindante con la suya. Estimaban increíble que más de cien familias en el término municipal de Sevilla, muchas de ellas a escasa distancia de suelo calificado como urbano, no contaran con abastecimiento de agua potable a domicilio.

Por todo ello, formulamos al Teniente Alcalde Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** de que, ante la proliferación de construcciones

urbanísticas ilegales en la zona y, en caso de considerar que se trataba de una situación consolidada irreversible, con el fin de dotarla de las infraestructuras básicas que evitaran graves riesgos sanitarios a los residentes, se impulsaran las modificaciones del planeamiento que resultaran necesarias y se procediera a la ordenación racional de dicho espacio. Igualmente, esperábamos que se ejerciera adecuadamente la disciplina urbanística en el municipio, de manera que no se agravara aún más la situación existente por la abundancia de construcciones ilegales. Asimismo, como aún no conocíamos qué organismo era el titular de los caminos y al que correspondería su conservación y mantenimiento, interesamos de la citada Autoridad, en caso de resultar que dichos caminos eran de titularidad municipal, la razón de su mal estado y las actuaciones previstas para su arreglo.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos comunicó que la Recomendación sería tenida en cuenta, aunque la planificación urbana, de gran importancia y valor estratégico en la definición física del territorio, *"no debe hacerse a impulsos de situaciones irreversibles, máxime si éstas se han originado al margen de la legalidad"*. Asimismo, nos comunicaban que, a su juicio, el ejercicio de la disciplina urbanística que se venía haciendo desde el Ayuntamiento de Sevilla era el adecuado y suficiente, con el necesario rigor y el cumplimiento estricto de la legalidad.

Esta Institución, aunque comparte -como no podía ser menos- que la planificación urbana de una ciudad es una cuestión de gran importancia y valor estratégico en la definición física del territorio, apreció cierta contradicción en las afirmaciones del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, cuando se indicaba que la situación de la zona se había originado por actuaciones al margen de la legalidad y después se sostenía que se había ejercido adecuadamente la disciplina urbanística. El adecuado ejercicio, presente o pasado, de dicha disciplina urbanística hubiera evitado la situación existente en aquellos momentos. Por ello, si nos encontrábamos ante posibles infracciones urbanísticas que hacían que una zona no urbanizable constituyera la residencia estable de un importante número de familias, creíamos, y así se lo hicimos saber al Ayuntamiento de Sevilla, que estaba obligado a propiciar su adecuada regularización que, garantizando el interés público existente en toda ordenación urbanística, permitiera unas condiciones de vida dignas a un gran número de personas.

En consecuencia, volvíamos a reiterar nuestra consideración de que el Ayuntamiento no puede adoptar una actitud pasiva ante el problema creado, por lo que insistíamos en que, ya fuera mediante la ampliación del ámbito de actuación del Plan Especial del Medio Rural del Gordillo, ya mediante la aprobación de un plan especial para la zona o cualquier otro medio que estimaran procedente, se debían poner en marcha los mecanismos necesarios para mejorar las condiciones de vida de las personas que habitaban en este espacio, mediante la dotación de las infraestructuras básicas necesarias dentro de las características rurales de la zona y asumiendo los infractores, en gran medida, los costes que ello pudiera conllevar.

Por ello, interesábamos de la Concejalía de Urbanismo una respuesta que fuera más allá de una aceptación formal, pero alejada de la asunción de compromiso alguno, en relación con el problema que afectaba a los reclamantes. Entendimos que la situación existente demandaba abordar el problema de forma decidida y evitar la perpetuación de un posible riesgo sanitario para los residentes en este espacio.

Finalmente, a pesar de todos los escritos dirigidos al Ayuntamiento de Sevilla, no obtuvimos respuesta expresa. Por ello, tuvimos que incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionando expresamente la falta de respuesta del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla a nuestros escritos.

Problemas con el alcantarillado (queja 97/4256 y queja 98/101).

Con motivo de las inundaciones que estaba sufriendo una urbanización de Espartinas (Sevilla), se presentó la **queja 97/4256** en la que, según los interesados y debido a problemas con el alcantarillado, las aguas llegaban a refluir por los lavabos, inodoros y bañeras y entraban en las casas por las puertas de la calle o del jardín, con las consiguientes molestias y perjuicios económicos.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos comunicó que para solucionar las deficiencias del alcantarillado, iba a acometer de inmediato el entubamiento de una gavia con tubos de grandes dimensiones y, además, en el punto donde se acumulaba el agua, se iba a construir un pozo de registro y dos imbornales. Estimaban que, con estas actuaciones, se solucionaría el problema. En consecuencia, archivamos la queja.

También obtuvo una respuesta favorable la **queja 98/101**. La presentó una Comunidad de Vecinos de una barriada de Albox (Almería) planteándonos que, por diversos motivos, la urbanización carecía de conexión con la red general de alcantarillado y de acceso asfaltado a sus viviendas. Tras la realización de distintos trámites, la Alcaldía-Presidencia nos comunicó que ya se habían realizado las obras de alcantarillado, así como las de asfaltado de la calle, por lo que el problema había sido solucionado.

Solicitan una vía de comunicación para acceder al barrio (queja 97/2848).

Una vecina de una barriada de Vélez-Málaga (Málaga), situada a cinco kilómetros del centro urbano, entre los pueblos de Benamocarra, Almáchar y los ríos Almáchar e Iznate, presentó esta queja. Los dos únicos accesos a la barriada se llevaban a cabo a través de estos dos ríos por lo que, cuando había caudal en ellos, no se podía acceder a la barriada. Por tal motivo, al parecer en 1991, un pleno municipal aprobó un proyecto de unión de la barriada, junto a otra, con Vélez-Málaga, Almáchar y El Borge, dando solución al problema. Añadía que cuando se finalizó el proyecto, su barriada había quedado excluida, a pesar de que el trazado discurría a sólo un kilómetro de la zona, lo que les ocasionaba graves perjuicios puesto que la principal fuente de ingresos de los residentes era la exportación de frutos tropicales, como el aguacate y, en época de lluvias, habían llegado a quedarse totalmente aislados, impidiéndoles hacer llegar los productos para su comercialización; también se producían importantes problemas con motivo de urgencias sanitarias con circunstancias muy penosas para el transporte de los enfermos.

Terminaba su escrito afirmando que, en el invierno de 1996-1997, por las alcaldías de Vélez-Málaga y Benamocarra se les volvió a prometer que se efectuaría un trazado que uniera la barriada a la carretera general, pero pasaba el tiempo y el problema no se solucionaba, con lo que el próximo invierno volverían a padecer las mismas difíciles circunstancias.

La Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de Málaga nos comunicó que la solicitud de ayuda la presentó el Ayuntamiento de Vélez-Málaga en Junio de 1998, requiriéndole, al tiempo, una serie de documentos que no acompañaban a tal solicitud; tras diversas actuaciones, en Enero de 1999 estaban pendientes de recibir determinada documentación que le fue requerida al Ayuntamiento por la Intervención Delegada de la Consejería, para, una vez recibida, elevarla al Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria, órgano competente para dictar la resolución definitiva. Posteriormente, en Abril de 1999, la citada Delegación nos comunicó que se había aprobado una subvención de más de 28 millones de pesetas para la mejora de los caminos rurales de interés agrario de La Ribera y de enlace entre Almáchar-Benamocarra a Los Pepones.

En cuanto a la Confederación Hidrográfica del Sur, ésta nos comunicó, en Mayo de 1999, que el Ayuntamiento de Vélez-Málaga había instado expediente de construcción de camino en la margen derecha del río Almáchar, con una longitud de 180 metros, aguas arriba de la carretera de Benamocarra y la protección del mismo, mediante la construcción de un muro de escollera, por lo que en Enero de 1999 se cursó al órgano competente la documentación para efectuar el trámite de información pública del citado expediente, publicación que tuvo lugar en el Boletín Oficial del 23 de Marzo de 1999. En aquellos momentos, estaban a la espera de recibir del Ayuntamiento de Vélez-Málaga certificación de no haberse presentado alegaciones en el período de información pública, para así resolver definitivamente el asunto.

Cumplimentado este trámite y ya en el año 2000, la Confederación Hidrográfica del Sur dictó resolución autorizando la construcción del camino.

Vía pública deteriorada (queja 98/3307 y queja 99/3686).

A causa de las protestas de los vecinos de la calle Torreblanca, en el barrio hispalense de La Macarena, por el mal estado que presentaba la citada calle, con baches, socavones, gravilla y falta de acerado, se abrió de oficio la **queja 98/3307**. El estado de la calle, al parecer, había ocasionado al vecindario, compuesto en su mayor parte por personas mayores, numerosos accidentes y la imposibilidad de salir de casa para una persona con discapacidad allí residente. Esta calle también constituye el paso obligado para numerosos vecinos del barrio que acuden al Centro de Salud Macarena.

Estas circunstancias fueron denunciadas en 1997 a la Delegación Municipal del Casco Antiguo, que trasladó las mismas a la Gerencia Municipal de Urbanismo. Ésta había reconocido el deficiente estado de la calle, pero no había efectuado las obras de nueva pavimentación, porque, al parecer, no contaba con las disponibilidades presupuestarias necesarias, lo que hacía temer a los vecinos que las obras se demorarían durante un largo plazo de tiempo.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla, el Servicio Municipal de Conservación nos comunicó que la Gerencia Municipal de Urbanismo había convenido con EMASESA la ejecución de obras en la citada calle, entre las que se contemplaba la renovación de los pavimentos, actuación que tenían previsto iniciar inmediatamente. En consecuencia, dimos por concluidas nuestra actuaciones al entender que el deficiente estado de la calle se encontraba en vías de solución.

Ante el descontento de las familias residentes en las viviendas que rodean la plaza Pedro Santos Gómez, en la zona del Patrocinio de Sevilla, se incoó de oficio la **queja 99/3686**. Dicho descontento venía motivado por el estado de abandono de dicha Plaza, uno de los escasos espacios públicos existentes en el Sector Norte de Triana. Al parecer, los casetones de ladrillo, los desniveles del suelo sin protección alguna, los postes de hierro oxidado y la basura que se amontona y esparce por toda la plaza, demandaban que, sin demora, se adoptaran medidas encaminadas a acabar con la situación de abandono existente. Los vecinos afirmaban que llevaban cuatro años sufriendo esta situación, que se agravaba en periodos lluviosos. También denunciaban que el aparcamiento subterráneo previsto en la zona se había convertido en un enorme basurero lleno de escombros siendo así que, al inundarse, anegaba también los estacionamientos privados contiguos.

Según la información de que disponíamos, habría transcurrido más de un año desde que la Gerencia Municipal de Urbanismo acordó convocar un nuevo concurso para la adjudicación de los trabajos pendientes para acabar el aparcamiento subterráneo. Sin embargo, los vecinos no tenían nuevas noticias de que se hubieran adjudicado dichas obras ni, tampoco, de la fecha prevista para su reanudación.

Tras dirigirnos a la Gerencia Municipal de Urbanismo conocimos que, en Junio de 1998, se convocó nuevo concurso público para la ejecución de la plaza pública contenida en el Plan Especial de Reforma Interior del Patrocinio, y la ejecución y explotación mediante concesión administrativa de un aparcamiento bajo la misma. En la cláusula quinta se especificaba que el adjudicatario debía realizar tanto el resto de las obras del proyecto técnico del aparcamiento, como de la plaza pública, abonando el Ayuntamiento, como aportación económica, 74 millones de pesetas. No obstante, no se presentaron ofertas, por lo que al final se declaró desierto el concurso convocado. En aquellos momentos, estaban pendientes de recibir alguna propuesta de adjudicación, pues se habían dirigido verbalmente a empresas para que presentaran ofertas, aunque ninguna de ellas lo había hecho formalmente.

A la vista del informe, dimos por concluidas nuestras actuaciones, ya en 1999, al entender que la Gerencia Municipal estaba realizando las gestiones adecuadas para intentar subsanar el mal estado que, en la actualidad, presentaba la zona, estando justificado el no inicio de las obras ante la falta de ofertas en el concurso convocado para el otorgamiento del contrato de ejecución y explotación del aparcamiento subterráneo, que contempla las obras de la plaza pública. En cualquier caso, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, interesamos de la Gerencia que intensificara sus gestiones para que, en el indicado plazo de un año, se pudieran contratar con alguna empresa solvente las citadas obras y explotación del aparcamiento subterráneo, de forma que la plaza presentara un estado adecuado en el menor plazo de tiempo posible.

Barriada con infraestructuras muy deterioradas o inexistentes (queja 97/2590).

La queja la presentó una asociación parroquial de Jerez de la Frontera (Cádiz) para darnos cuenta de las difíciles condiciones de vida de una serie de personas que habían establecido sus viviendas en la Sierra de San Cristóbal, en un lugar entre los términos municipales de Jerez de la Frontera y El Puerto de Santa María (Cádiz). Se denunciaba, en concreto, que estas viviendas carecían de la mínima infraestructura, como abastecimiento

de agua potable, alcantarillado, electricidad y una carretera de acceso al poblado, lo que impedía una adecuada comunicación y que los autobuses escolares pudieran recoger a los niños para asistir a sus clases.

Esta Institución interesó informe a los Ayuntamientos de Jerez de la Frontera y El Puerto de Santa María para conocer las circunstancias en que se había producido este asentamiento, al parecer irregular, y medidas que tuvieran previsto adoptar en orden a mejorar las condiciones de vida de los residentes en la zona, señalándonos si la Normativa Urbanística vigente en cada municipio contemplaba la posibilidad de su legalización y de dotación de las infraestructuras básicas. En todo caso y dado que la situación afectaba a los dos municipios, en una zona limítrofe entre ambos, demandábamos medidas de coordinación para afrontar una solución al problema.

En Febrero del año 2000, la Dirección General de Administración Local nos comunicó que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía había aprobado resolución decretando situar la mayoría de las viviendas de esta barriada en el término municipal de El Puerto de Santa María, aunque el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera había mostrado su disconformidad con esta resolución y había anunciado su disposición a plantear el oportuno recurso contencioso-administrativo. Así las cosas, y al margen de lo que pudiera resultar de dicho contencioso, lo cierto era que la barriada en cuestión, al menos en su mayor parte, resultaba de la competencia del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), por lo que dada la situación que se describía de los vecinos de la zona, considerábamos, y así se lo trasladamos al citado Ayuntamiento, que existía una necesidad perentoria de que las Administraciones competentes abordaran los problemas que padecían, desde hacía muchos años, agravados por la situación litigiosa acerca de los términos municipales de esas dos poblaciones.

De acuerdo con ello, pusimos de manifiesto las diversas carencias que padecía este núcleo en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, recogida de basuras, alumbrado público, así como la necesidad de regularizar, en su caso, la situación de las viviendas. En fin, también solicitaban los vecinos la construcción de un centro de barrio, solucionar los problemas del transporte de viajeros, instalaciones deportivas, etc.

Dado que también nos habían indicado que habían mantenido conversaciones con responsables de la Diputación Provincial, donde se les había señalado que estarían dispuestos a colaborar en la solución de algunas de las carencias mencionadas, solicitamos al Ayuntamiento que se coordinaran las posibles actuaciones a realizar entre la Corporación Local y la Diputación Provincial en orden a propiciar su mayor eficacia para la mejora de vida de los residentes en la zona, que sufrían una auténtica situación de marginalidad, ante la que las Administraciones Públicas no podían permanecer impasibles. Asimismo, también interesamos informe a la Diputación Provincial sobre los extremos anteriormente manifestados y sobre las intervenciones previstas por la Diputación en la zona, a fin de que nos indicaran los plazos temporales en que se llevarían a cabo.

Cuando recibimos el informe del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, además de darnos cuenta del deslinde (que se había llevado a cabo con representantes de los Ayuntamientos de El Puerto de Santa María y Jerez de la Frontera, Junta de Andalucía, Diputación Provincial y con técnicos del Instituto Geográfico Nacional), se nos anunciaba lo

costoso de las infraestructuras de las que es necesario dotar a la barriada y la necesidad de implicar a otras Administraciones, así como de la disposición municipal a recabar de las Administraciones soluciones para cubrir las demandas vecinales. Por último, nos anunciaba que se iba a construir una carretera hasta la N-IV para poder recoger las basuras de la zona, previa desratización de las cuevas.

Posteriormente, la Diputación Provincial nos comunicó que ya había redactado el correspondiente proyecto técnico, siendo remitido al Ayuntamiento para su conocimiento y disposición de los terrenos necesarios para la contratación de las obras.

Como recapitulación final y una vez que recibimos todos los informes que habíamos interesado, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La carretera estaba ya ejecutada.
2. Se habían llevado a cabo ya la primera fase para la limpieza y desratización de las cuevas, estando pendiente la segunda fase (al parecer, en estas cuevas estimaban que había unos 2.000 m³ de basura).
3. El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María ya estaba recogiendo las basuras a través de las empresas concesionarias del servicio, por lo que habían creado una nueva línea para ello. También se habían instalado contenedores para la recogida de basuras, así como de papel y vidrios.
4. Se había creado una Comisión de trabajo, compuesta por personal técnico y político del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María y de la Diputación Provincial de Cádiz, que se encargaría de hacer un seguimiento de la situación.

A la vista de todo ello y como conclusión final, estimábamos que se habían obtenido algunos resultados positivos importantes para la mejora de las condiciones de vida de los residentes en la zona, independientemente de que las diversas Administraciones Territoriales, en el marco de sus competencias, impulsaran las demás mejoras que los residentes venían demandando. Por ello, esperábamos que la resolución final del contencioso existente, y las posteriores determinaciones que los respectivos planeamientos urbanísticos municipales establezcan para la zona, contribuirían en el futuro a la subsanación de algunas de las carencias todavía existentes.

Solicitan ayudas a la Diputación para dotar de acceso a núcleo de población (queja 01/2206).

La queja la presentó una asociación de vecinos del anejo de Las Juntas, del municipio de Gor (Granada), situado a diez kilómetros del núcleo urbano principal, indicando que se comunican a través de una carretera que se encontraba en un total estado de deterioro, absolutamente llena de baches y que constituía, siempre según la asociación reclamante, un gran riesgo para las personas, hasta el punto de que, durante tres días y como medida de denuncia de esta grave situación, no permitieron que sus hijos utilizaran el transporte escolar, ya que consideraban que estaban poniendo en peligro su integridad física al tener que utilizar esta carretera.

Afirmaban que habían trasladado su reclamación reiteradamente al Ayuntamiento, donde se les manifestaba que no existía posibilidad económica de afrontar el elevado coste que supondría el arreglo de esta vía de comunicación. Sin embargo, el pasado mes de Septiembre de 2000, señalaban que el Alcalde-Presidente les trasladó el compromiso de arreglar la carretera con ayudas de la Diputación Provincial de Granada y de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, financiando el municipio el 30% del coste de la obra. Este compromiso no se había hecho efectivo al momento de presentar la queja (en Mayo de 2001), y la carretera se había deteriorado aún más.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Gor (Granada) nos comunicaron que el Ayuntamiento había logrado que el arreglo de la carretera fuera incluido en el protocolo de modernización de infraestructuras agrarias de la Diputación Provincial de Granada y para la aportación económica correspondiente al municipio, había obtenido una subvención de la Junta. Las obras se encontraban pendientes de publicación para su licitación, por lo que iban a comenzar próximamente.

Deficiente estado de la carretera de acceso al municipio (queja 01/1754).

La queja fue presentada por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arenas del Rey, Granada, dándonos cuenta del pésimo estado en que se encuentra la principal vía de acceso a dicha localidad, propiedad de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. La carretera en cuestión fue construida hacía unos cincuenta años y desde hacía veinte, siempre según la Alcaldesa, no había sido objeto de ninguna reparación. Primero comenzó como camino de servicio al embalse de Los Bermejales, pero habiéndose cortado la carretera originaria en los años 50 al construirse la presa, por discurrir por zona inundada, el denominado camino de servicio paso a constituir el acceso principal al núcleo de población.

La carretera tiene una longitud de siete kilómetros, con una anchura inferior a cinco metros que, al no haber sido limpiadas las cunetas, se aminoraba en algunos tramos a unos dos metros. El tramo había quedado en un estado tan peligroso que incluso la misma Confederación había colocado carteles avisando de tal peligrosidad a los conductores. También señalaba que se habían producido diversos accidentes y que no se originaban más por la suerte y la prudencia y conocimiento del peligro por parte de los conductores de la zona. Todas las gestiones que había venido realizando el Ayuntamiento ante la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, la Junta de Andalucía o la Diputación Provincial de Granada habían resultado totalmente infructuosas.

Al parecer, existía un informe elaborado por los técnicos de la mencionada Diputación Provincial que reconocía que se trataba de la vía pública en peor estado de toda la provincia de Granada y acuerdo plenario por el que se asumiría el mantenimiento y mejora de la carretera en el caso de que se cediera por parte de la Confederación la titularidad sobre ella, abriendo también la posibilidad de un convenio de financiación para el acondicionamiento de la carretera con carácter previo a la cesión de su titularidad.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución se dirigió a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir con el objeto de conocer las posibles actuaciones que pudiera realizar para el arreglo de la vía y, en su caso, si existía voluntad de alcanzar acuerdos con

otras Administraciones que posibilitaran tal acondicionamiento, previa cesión, de estimarse necesario, de la titularidad.

En su respuesta, la Confederación apuntaba que la solución del problema podría ser la transferencia de la carretera a la Diputación Provincial y que estaban realizando gestiones a tal fin. Por ello, nos dirigimos a la Diputación Provincial de Granada para que nos informa sobre su posición en torno a la cuestión y, en cualquier caso, del contenido y resultado de las gestiones que se vinieran realizando al objeto de traspasar la titularidad de la carretera. En su respuesta, la Diputación nos comunicó que el mal estado de la carretera, que motivó el escrito de queja de la Alcaldesa, se iba a ver solucionado en breve plazo y, además, ello permitiría que la Diputación Provincial se hiciera cargo de su titularidad y consiguiente mantenimiento. Al entender que el problema estaba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Núcleo de población demanda infraestructuras (queja 02/1202).

El interesado nos exponía que los vecinos de la Aldea de Fuente Segura, anejo de la localidad jiennense de Santiago-Pontones, habían dirigido varios escritos al Ayuntamiento solicitando diversas mejoras sin que, hasta el momento de presentar la queja, hubieran recibido respuesta alguna por parte municipal. Las demandas vecinales se centraban en las siguientes cuestiones:

- Asfaltado de las calles pendientes de su terminación y de las entradas y salidas de Fuente Segura de Arriba y de Abajo que, según los interesados, se encontraban en muy malas condiciones.
- Mejora de la defectuosa imagen de televisión que recibían en la Aldea, ya que sólo podían ver dos o tres canales.
- Abono de la red de alcantarillado a los vecinos, puesto que su coste de instalación fue afrontado por ellos.
- Ampliación del número de contenedores de basura en verano, ante el aumento de población que se producía y que hacía insuficientes los disponibles normalmente.

Tras varias actuaciones ante el Ayuntamiento de Santiago-Pontones, pudimos conocer que, respecto al asfaltado y pavimentación de calles, se venían realizando diversas actuaciones desde 1984, las últimas en el año 2000, que habían consistido en el asfaltado de 900 m² de calles y 600 m. de carril entre Fuente Segura de Enmedio y Fuente Segura de Arriba; asimismo, también se habían realizado diversas obras en carriles de acceso a la aldea y se había pavimentado la aldea de Fuente Segura de Abajo. En cuanto a la recepción de las señales de televisión, en el año 1986 se dotó de energía eléctrica al microrepetidor de televisión, con lo que se podían ver las imágenes de tres cadenas públicas en condiciones normales. En cuanto a las cadenas privadas, el Ayuntamiento se comprometía a instalar un repetidor para estas señales cuando el presupuesto municipal tuviera medios para ello; en todo caso, el microrepetidor fue instalado por el Ayuntamiento, que se encargaba de su mantenimiento; las deficiencias de las señales de televisión se debían a la orografía de la zona, más que a defectos de los equipos. También hacían lo posible para ampliar el

número de contenedores en los meses de verano, por la gran afluencia de visitantes. Por último, respecto al abono de la red de alcantarillado a los vecinos, el Ayuntamiento había ido asumiendo el mantenimiento de las redes de abastecimiento y de alcantarillado público en todas las aldeas del término municipal, con lo que se había mejorado el servicio, comprometiéndose también a mejorar las infraestructuras, siempre de acuerdo con sus presupuestos; en todo caso, en ninguna Aldea el Ayuntamiento había abonado los gastos de instalación de agua o de alcantarillado a los vecinos. Finalmente, también nos indicaron que el Ayuntamiento establecía las prioridades de sus actuaciones en base a criterios objetivos y, por lo tanto, no podían atender otras reivindicaciones que no se ajustaran a estos criterios.

Con estas respuestas, entendimos que no resultaban procedentes nuevas gestiones por nuestra parte, en cuanto a las demandas de los vecinos.

Deficiencias en pavimento y accesos en una calle (queja 03/1784).

El interesado nos indicaba que los vecinos de la calle Cedaceros, de Sevilla, habían denunciado en el año 2002 el mal estado en que se encontraba el pavimento y el acerado de la calle, con evidente riesgo para personas y bienes, pues debido al hundimiento de la acera en un tramo de la calle ya se habían caído dos personas, con rotura de tobillo en uno de los casos. Este hundimiento se había producido por las obras que venía realizando una empresa constructora en un inmueble de la citada calle. Sin embargo, la Gerencia Municipal de Urbanismo, aunque les había respondido, no había resuelto el problema, pues el acerado y el pavimento de la calle se encontraba, a pesar del transcurso del tiempo, en las mismas condiciones. Además, durante todo aquel tiempo, el hundimiento del acerado había provocado que se estancara en estas zonas el agua y se filtrara hacia las viviendas, originando humedades y deterioro en su estabilidad.

Tras dirigirnos a la Concejalía de Obras del Ayuntamiento de Sevilla, nos respondió la Gerencia Municipal de Urbanismo para indicarnos que se iban a realizar diversos arreglos en la calle, con objeto de subsanar las deficiencias que habían denunciado los vecinos. Posteriormente nos informaron que las obras de reparación iban a estar concluidas en el mes de Junio de 2004, con lo que entendimos que el problema estaba en vías de solución.

La ejecución de infraestructuras del AVE afecta a la vía de acceso de un barrio (queja 03/873).

La queja la presentó una Comisión de Vecinos de la barriada del Sexmo, de Cártama (Málaga), exponiéndonos que llevaban varios meses de reuniones y manifestaciones de vecinos de dicha barriada motivadas por el paso del AVE Córdoba-Málaga. Afirmaban que se les dejaba en una situación muy precaria, ya que dicho trazado cortaba su acceso de entrada y salida a la barriada, queriéndoles enviar por un carril provisional, no sólo en malas condiciones y con difícil acceso a la carretera principal, sino que también les alejaba todavía más del centro urbano, donde estaban las dependencias municipales, el centro de salud, los centros educativos y comerciales, que utilizaban los vecinos.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Cártama a fin de que nos informaran sobre su posición ante el descontento vecinal por la precariedad y deficiencias que presentaban sus accesos y, en tal caso, de las actuaciones y gestiones que hubiera llevado a cabo para solucionarlos o mejorarlos. En su respuesta, tras seis meses, nos señalaban que las obras que afectaban al acceso de la barriada del Sexmo se encontraban casi finalizadas y que, por tanto, próximamente podrían los vecinos recuperar su acceso habitual. Añadían que, no obstante, se están haciendo gestiones a fin de lograr un nuevo acceso que permitiera una mejor comunicación de la barriada con el núcleo de población. A la vista de esta respuesta, entendimos que el problema del difícil trazado alternativo que motivaron el escrito de queja se encontraba en vías de solución.

Demanda ejecución de previsiones de las Normas Subsidiarias (queja 02/4443).

En el caso de esta queja, acudió a nosotros un representante de los vecinos de la urbanización “Las Barrerías” de la localidad de La Campana (Sevilla), exponiéndonos que los terrenos de la urbanización estaban calificados, en el plan parcial aprobado en 1999, posteriormente incorporados a las normas subsidiarias municipales, como suelo urbano, de uso residencial. A pesar de que las construcciones tenían las oportunas licencias de obra, la urbanización tenía los siguientes problemas: plazas y zonas verdes sin ejecutar; alumbrado público insuficiente y en mal estado; las aceras estaban sin ejecutar, siendo las calles intransitables para los viandantes; contenedores de basura insuficientes y en mal estado; cocheras o construcciones sin terminar que se destinaban a la tenencia o crianza de perros, donde se congregaban gran número de ellos y, por último, uso o destino de los solares sin vallar ni edificar, que no tenían las condiciones aceptables de seguridad, salubridad y ornato público.

El interesado nos indicaba que la postura del Ayuntamiento era la siguiente “*Tras el tiempo transcurrido desde que presentamos el documento (18/06/2002) con estas denuncias con el propósito de que el Ayuntamiento de La Campana adoptara alguna postura que dé solución a estas incidencias, observamos que el expediente al que hubiera lugar no ha tenido el impulso adecuado por los órganos administrativos desconociendo la causa de esta demora, por lo que la Corporación aún no ha practicado ninguna resolución al respecto*”.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de La Campana, éste mantenía que la mayoría de las deficiencias de la urbanización se encontraban en vías de solución o bien se anunciaba la adopción de las medidas procedentes para su solución. Tras dar traslado al interesado, éste discrepaba totalmente de la actuación municipal y resaltaba algunas irregularidades que nos obligaron a dirigirnos de nuevo al Ayuntamiento,

Como respuesta, nos indicó que el Gabinete Técnico Municipal iba a elaborar un informe sobre las cuestiones objeto de este expediente de queja, comunicándonos posteriormente las actuaciones que venía desarrollando para la mejora de esta barriada, a pesar de la carencia municipal de una infraestructura suficiente para dar respuesta a todas las demandas vecinales. También se señalaba que la empresa eléctrica arreglaría el tendido aéreo de la instalación eléctrica y se informaba de las medidas adoptadas para garantizar la limpieza de los solares y para armonizar el derecho al descanso y a la salud con otras

costumbres derivadas del carácter rural del municipio. Para concluir, se señalaba que nuevamente se había dado traslado del tema al Gabinete Técnico Municipal para que informara de las cuestiones técnicas y urbanísticas.

Esta respuesta municipal y otras que llegaron en el mismo sentido, nos seguían pareciendo incompletas y rozaban la falta de colaboración con nuestras funciones, por lo que tras formular al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Campana **Recordatorio** del deber legal que tienen todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de auxiliar, con carácter preferente y urgente, a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, y no obtener una respuesta clara y concisa sobre las cuestiones que veníamos planteando, procedimos incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Barrio de nueva creación presenta disfuncionalidades en sus infraestructuras (queja 04/1305).

La queja la presentó la presidenta de una asociación de vecinos de Lebrija (Sevilla) trasladándonos su reclamación por las importantes deficiencias que, según su consideración, padecía la barriada “Residencial San Benito”, construida en su día por INMUVISA, empresa pública municipal de vivienda. Concretamente, las deficiencias y carencias que quería resaltar eran las siguientes:

“1) Escasez y ausencia de mantenimiento de las zonas verdes, con abundante suciedad. Tampoco se aprecia la debida limpieza viaria.

2) Falta de zonas deportivas, previstas frente al cementerio. Se prometió un polideportivo y nunca se hizo. Este iría techado.

3) Plagas de ratas, pulgas, cucarachas y orugas.

4) Mal estado de conservación del acerado, así como del pavimento que no se arregla tras catas de empresas suministradoras.

5) Solares sin vallar y sin limpiar.”

Afirmaba haber planteado estas cuestiones al Ayuntamiento que, hasta el momento de presentar la queja, no había arbitrado soluciones efectivas.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Lebrija, éste nos enumeró las diversas actuaciones que había llevado a cabo en la barriada, resaltando el esfuerzo permanente de la Corporación para su mantenimiento, mejora y dotación de infraestructuras y mobiliario urbano. Tras dar traslado de esta información a la interesada, como respuesta recibimos un nuevo escrito, acompañado de un disco DVD, en los que nos describían la situación en la que se encontraban diversos solares y alguna infraestructura de la barriada, lo que, nos llevó a la conclusión de que, pese a que era verdad que la Corporación había realizado distintas actuaciones, algunas importantes -que no pretendíamos minusvalorar-, lo cierto era que la barriada ofrecía todavía importantes deficiencias, cuyo impulso para su subsanación debía llevarse a cabo desde el Ayuntamiento. Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lebrija **Sugerencia** a fin de que:

1. Se remitiera a los propietarios de los solares privados una orden de ejecución con el fin de que, de conformidad con lo establecido en el art. 155 LOUA, los mantuvieran en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

2. A la vista de las alegaciones realizadas, y con el fin de estudiar las prioridades en las que ha de definir las actuaciones a realizar y conocer con mayor profundidad los problemas de la barriada, considerábamos aconsejable que se mantuvieran reuniones con la asociación de vecinos a fin de establecer las líneas de actuación y solventar las distintas deficiencias existentes en la barriada.

En las respuestas posteriores, el Ayuntamiento nos indicó que iba a mantener una reunión con los vecinos, que después comprobamos que era un diálogo fluido entre ambas partes en aras a dar cuenta de las actuaciones llevadas a cabo para atender las demandas vecinales y afrontar las mejoras que precisaba la zona. Es más, nos remitieron un documento-resumen de las deficiencias y mejoras detectadas, así como de las fechas previstas para acometerlas y de la expresada voluntad municipal de seguir atendiendo al mantenimiento y mejora de la barriada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al considerar que se había aceptado la resolución formulada por esta Institución, estando el problema de fondo en vías de solución.

Problemas de alcantarillado agravado por las lluvias (queja 04/4282).

La queja la presentó un grupo de propietarios de la urbanización “Las Escobanas” de Palomares del Río, Sevilla, trasladándonos su preocupación porque no se encontraba una solución definitiva a los problemas de alcantarillado que la misma venía sufriendo desde hacía mucho tiempo, agravados por recientes actuaciones de infraestructura que ellos temían que generaran daños muy importantes en épocas de lluvias.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Palomares del Río, éste nos señaló que estaba intentando dar solución desde 1995 a los problemas de conducción de aguas residuales y pluviales que motivaban la queja, aunque se alegaba falta de colaboración de los propietarios de las parcelas a tales efectos. Se añadía que el próximo comienzo de las obras a ejecutar por la empresa promotora de una zona residencial, conocida como “Los Franceses”, supondría la debida canalización de estas aguas.

Tras dar traslado de esta información a los interesados para que nos remitieran sus alegaciones, estos nos comunicaron, en síntesis, que la urbanización comenzó con una sola calle, comprometiéndose los vecinos a realizar una serie de actuaciones, pero el Ayuntamiento no llegaba a concretar cuáles eran éstas. A continuación y tras indicarnos que la Comunidad de Propietarios estaba dispuesta a celebrar una reunión con el Ayuntamiento para ver la aportación que, en orden a la solución del problema, pudieran realizar, siempre que los acuerdos alcanzados supusieran un compromiso efectivo para todas las partes.

Tras remitir estas alegaciones al Ayuntamiento, con objeto de que nos informaran más concretamente acerca del compromiso adquirido por la empresa promotora y si estas medidas respondían a las pretensiones de los interesados y, por último, el plazo aproximado en el que podrían estar ejecutadas, el Ayuntamiento nos remitió un escrito más

aclaratorio del origen del problema existente, de los anteriores intentos de solución y, en última instancia, de las actuaciones que restaban para que, por fin, se pudiera entender solucionado el problema con carácter definitivo, mediante la constitución de una servidumbre para que la red pudiera discurrir por las parcelas afectadas y mediante la ejecución de las obras de urbanización del sector SUZ-PP-03, previendo que las obras estuvieran concluidas en el primer semestre del 2006. Así las cosas y aun cuando no lo fuera con carácter inmediato, entendimos que el problema de alcantarillado de la Urbanización se encontraba en vías de solución en el plazo necesario para ejecutar las obras de urbanización.

Demanda de inversiones en carreteras y caminos públicos (queja 04/2977, queja 06/1741 y queja 04/2185).

La presidenta de una asociación de vecinos de La Joya –pedanía de Antequera (Málaga)- se dirigió a nosotros, en la **queja 04/2977**, para denunciarnos el mal estado de las carreteras que unen a la pedanía con la propia Antequera y con el Valle del Abdalajís. Concretamente se refería a la señalada como MA-437 (de competencia de la Diputación Provincial de Málaga) y que desemboca en la A-343, de Antequera a Pizarra, de ámbito autonómico. Con relación a esta carretera, la reclamante manifestaba que se habían realizado diversos proyectos para su arreglo y que, aunque algunos tramos sí habían mejorado (de forma precaria), lo cierto era que no había ocurrido lo mismo con el resto y los arreglados habían vuelto a deteriorarse por falta de estudios geotécnicos adecuados. En cuanto a la carretera que une a La Joya con el Valle de Abdalajís señalaba, textualmente, lo siguiente:

“También se encuentra intransitable, pero como no está reconocida como carretera comarcal sino como vía agropecuaria no le dan tampoco solución, y a parte de unir estos pueblos, los autobuses escolares tienen que recoger desde el Valle de Abdalajís y en el camino en los diseminados, en La Joya, Nogales, etc., los estudiantes que se trasladan a los Institutos de Antequera a diario, con el peligro que ello conlleva. Y cuando se corta, como actualmente se encuentra, el autobús tiene que recorrer más kilómetros, y dejarse estudiantes atrás, los cuales tienen que trasladarse andando.”

También planteaban otras necesidades de la población, como la limpieza de los cauces de los arroyos, tendido de cable de alta tensión sobre el patio del colegio, atención sanitaria, etc.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Antequera éste nos enumeró, ampliamente, las actuaciones llevadas a cabo en las vías de comunicación que unían a la pedanía de La Joya con el casco urbano de Antequera y con el Valle de Abdalajís, así como se nos daba cuenta de su actual estado y de las intervenciones previstas para su mejora. Por último, nos adjuntaban informe técnico por el que, en relación con el tendido eléctrico aéreo que afectaba al patio del colegio, se señalaba que cumplía con las condiciones de seguridad que establecía la normativa de aplicación.

A la vista de esta respuesta, interesamos del Ayuntamiento que nos concretara los plazos aproximados en los que se podrían ejecutar las mejoras previstas en el Camino

de La Joya-El Valle (tras su inclusión en el Proyecto de Construcción de obras de prevención de los efectos de las catástrofes climatológicas en las infraestructuras rurales del término de Antequera de la Diputación Provincial de Málaga) y en la carretera MA-437 de C-337 (A-343) a La Joya, como consecuencia de las actuaciones ya adjudicadas denominadas POL-244/04 y POL-257/04 y las previstas en el marco del Plan de Daños por temporales y del Plan Provincial 2005.

Sin embargo, una respuesta concreta a esta cuestión no nos llegó hasta transcurrido un año y medio desde que la interesamos por primera vez. En ella, el Ayuntamiento nos indicó que el arreglo de las carreteras estaba previsto abordarlo en el marco de la ejecución del Proyecto para la construcción de obras de prevención de los efectos de las catástrofes climatológicas en las infraestructuras rurales de los términos Municipales de Antequera, Cuevas Bajas y Villanueva de Algaida, que estaba tramitando la Diputación Provincial de Málaga, con lo que entendimos que nos encontrábamos ante un problema en vías de solución.

Abrimos de oficio la **queja 06/1741** cuando, a través de los medios de comunicación, conocimos las denuncias vecinales (principalmente de vecinos de Alhaurín de la Torre) por el mal estado de la calzada de la carretera que comunicaba los municipios malagueños de Cártama y Churriana, donde se había producido un nuevo accidente mortal. Esta carretera discurre, en su mayor parte, por el término municipal de Alhaurín de la Torre, razón por la que su Ayuntamiento había venido demandando, de forma reiterada, su pronta reparación. Al parecer, y según las noticias que llegaron a esta Institución, los vecinos denunciaban que el firme de la carretera presentaba baches y socavones por todo su trazado.

Tras dirigirnos a la Dirección General de Carreteras se nos informó que la titularidad de la carretera correspondía a la Consejería de Medio Ambiente, añadiendo que estaba previsto que, durante el año 2006, pasara a depender de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por lo que se estaba tramitando un proyecto con importantes obras para su acondicionamiento. Asimismo, se indicaba que, de forma urgente, se iba a efectuar una obra de emergencia de refuerzo del firme a realizar en breve plazo. A la vista de esta información, entendimos que la mala situación en que se encontraba la carretera iba a ser objeto de intervenciones a corto y medio plazo para conseguir su debido acondicionamiento, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al encontrarnos ante un problema en vías de solución.

En la **queja 04/2185** acudió a nosotros el Secretario-Administrador de una comunidad de propietarios de una urbanización de Vera, en la que nos denunciaba el estado en que se encontraba el tramo de cauce, en su desembocadura, y laguna del río Antas, en las inmediaciones de la urbanización de referencia, por el manifiesto peligro de inundación que representaba en caso de lluvias torrenciales, y por las evidentes carencias que, en cuanto a limpieza y acondicionamiento, representaba su actual situación. Habían denunciado esta situación tanto al Ayuntamiento de Vera, como a la Confederación Hidrográfica del Sur y la Delegación Provincial en Almería de la Consejería de Medio Ambiente, sin que hubieran realizado actuación alguna.

Nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Vera (Almería), como a la Confederación Hidrográfica del Sur y a la Agencia Andaluza del Agua. Por el Ayuntamiento pudimos conocer que la Consejería de Medio Ambiente iba a adoptar alguna iniciativa tendente a la limpieza del cauce.

La Agencia Andaluza del Agua, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, nos pormenorizó, en un primer informe, su análisis del origen y la situación del problema, señalando que su solución debían asumirla, de forma coordinada, varios organismos, asumiendo los vecinos de las zonas adyacentes al cauce el coste de las obras a ejecutar. Posteriormente nos relataron las actuaciones previstas (partiendo de que la “Limpieza de la desembocadura del Río Antas -Pueblo Laguna” estaba prevista su ejecución durante el año 2006). Finalmente nos dijeron que se había redactado ya un proyecto de mejora, cuyo inicio sería en el año 2007, para resolver los problemas de drenaje de la desembocadura del río Antas, con lo que entendimos que el problema estaba en vías de solución.

Algunas de las quejas que hemos comentado en páginas precedentes son exponentes de la situación de exclusión social, pues reflejan problemas, realidades, que no tienen encaje en un modelo de sociedad normalizado.

No obstante, bajo el título de Urbanismo y Exclusión Social vamos a incluir algunas referencias a intervenciones que ha realizado la Institución que, si bien en principio tienen su lugar lógico en algunos de los Informes Especiales que hemos realizado en torno al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (reconocido en el art. 47 CE), no se puede obviar que el hecho de que amplios sectores de la población no tengan garantizado, en la actualidad, este derecho está, en gran medida, motivado por modelos de planeamiento que no han sido capaces de dar una respuesta a un sector de la demanda social que reclama un techo digno, carencia ésta que, asimismo, viene motivada, como es conocido, por otros factores de índole social, económica y, a veces, cultural, educacional, etc.

Sentada esta base y puesto que los modelos de las ciudades son, en gran medida, un reflejo de las realidades sociales que en ella se dan, no queremos publicar un Informe en el que se reúnan tantas y tantas experiencias, disfuncionalidades, infracciones, demandas sociales, etc., en torno al urbanismo sin, de alguna manera, contemplar uno de los aspectos más negativos y opacos de la realidad de la planificación urbanística, como son los espacios habitados por la ciudadanía en situación de exclusión social. Teniendo en cuenta las características de este Informe, no consideramos, en modo alguno, que rasgos inherentes a esa realidad desde la perspectiva de la vivienda, los recursos sociales, el trabajo, la educación, la seguridad, las trabas a la libertad, etc., estén fuera del mismo, aunque creemos que ello pueda ser objeto de otros informes en los que se trate de manera sectorial, u horizontal, según el modelo elegido, estas cuestiones. Aquí intentaremos ceñirnos al engarce de estas realidades con la ordenación urbanística.

1. 1. 3. 2. Centros urbanos y periferia.

Durante todos estos años hemos tramitado centenares de quejas que, referidas en principio al derecho a una vivienda digna y adecuada, dejaban traslucir con claridad que el problema que, en última instancia, planteaban los ciudadanos desbordaba las características del derecho constitucional mencionado, resultando una situación de extrema precariedad social en un entorno degradado, que tenía su manifestación más visible en un inmueble deteriorado, sin servicios, que ponía en grave riesgo de salubridad y, a veces, de seguridad, a los que residían en él.

La exclusión social se hace visible ante las quejas por vivir en inmuebles situados en barrios con un importante nivel de degradación, con unas infraestructuras en mal estado, con una deficiente funcionalidad y unos equipamientos que, si en su día fueron creados en las mejores condiciones, con el tiempo han corrido una suerte similar.

Otras veces esa exclusión la hemos encontrado en los cascos antiguos de nuestras ciudades, en calles y barrios que, por un imposible mantenimiento de sus propietarios, han ido, poco a poco, deteriorándose.

El modelo de ciudad que se ha consolidado a lo largo de los años deja ver con claridad los espacios urbanos en los que se aloja la exclusión social, generando, a veces, segregaciones sociales en la ciudad.

Cuando paseamos por los núcleos urbanos, podemos localizar, sin ningún esfuerzo, espacios de exclusión, que no fueron configurados como tales por los urbanistas de turno, aunque fuera previsible que, configurando de una forma determinada un barrio, las consecuencias inexorables sean su "guetización".

Pero otros muchos espacios urbanos degradados del centro, y de las periferias, de nuestras ciudades han llegado a esta situación por mera omisión de los agentes sociales y de los poderes públicos.

Digámoslo de manera muy clara: no es que nuestras ciudades se hayan configurado a propósito con modelos urbanísticos que, inexorablemente, conducen a crear zonas, barrios o espacios de exclusión, sino que nuestras ciudades son insolidarias porque las sociedades que viven en ellas también lo son. La ciudad es, en gran medida, un espejo de la sociedad y, sobre todo, de cómo vive la sociedad que reside en ellas.

Por ello, mientras llega, o no, el deseable cambio social, pongámonos manos a la obra, utilizando el planeamiento urbanístico como una herramienta para la puesta en valor de los principios constitucionales. Esta es en realidad la gran oportunidad que ofrece un urbanismo coherente con el marco constitucional.

Es tiempo y hora de contemplar el planeamiento como un instrumento para recuperar y hacer ciudad al servicio de toda la comunidad. En este sentido, cuando redactemos planes para la rehabilitación de los centros históricos y tradicionales, y para la recuperación de las periferias urbanas, habrá que adoptar las cautelas necesarias para que se evite lo que, en la actualidad, está ocurriendo en no pocas de nuestras ciudades: la triste

y grave paradoja que conlleva el que, al mismo tiempo que se recupera el barrio, perdemos a su población, expulsada con técnicas silenciosas de lo que ha sido su espacio natural y, debió ser, el motivo primordial de la intervención. Por ello, creemos que todo plan urbanístico debe apoyarse en un plan estratégico, en el que se analicen las oportunidades, valores y carencias de los sectores productivos y de la población, no sólo para atender a las necesidades de proyección económica y de reorganización urbanística, sino sobre todo las de la población.

Así, está bien que intervengamos, a través de la amplia oferta que contienen los Planes de Vivienda y Suelo Estatal y Autonómico, y en su caso Local, en las necesidades de este bien básico de la población y que esos programas descansen sobre una revisión de las infraestructuras para adaptarlas a los criterios que el planificador haya establecido para conseguir los objetivos a los que hacíamos mención al principio de esta intervención.

Pero es fundamental que sepamos qué rentas, qué tipología de población y de familia, qué nivel de formación tienen, qué necesidades, en suma, presentan los sectores más desfavorecidos, para prever el engarce entre la indispensable tutela social que les ayude a llevar una vida normalizada, que facilite el acceso a los bienes y servicios de la sociedad y la planificación que estamos estableciendo.

Porque la pregunta fundamental es si ejecutamos las previsiones del plan, ¿cómo va a vivir la sociedad destinataria del mismo? y, sobre todo, ¿cómo va a repercutir, en términos de solidaridad, la ejecución del planeamiento?.

Hemos dicho que el plan, es decir la ordenación urbanística de la ciudad, es una oportunidad para la puesta en valor de los principios y derechos constitucionales y para proponer una sociedad alternativa a la existente. Esta cuestión no es nueva, ha estado presente en la ciudad de Leonardo Bruni, Canciller de Florencia, que en su *Laudatio Florentinae Urbis*, propone una ciudad equilibrada plena de armonía (que hoy llamaríamos sostenible) y por supuesto justa. Ha estado también presente en la obra de Nicolás de la Cosa, que estaba convencido de que la ciencia y la técnica posibilitarían una sociedad mejor. O en Tomas Moro que, en su obra *Utopía* hacía una serie de propuestas sobre cómo organizar alternativamente la ciudad. En todos ellos, como en la *Nueva Atlántida* de Sir Francis Bacon, existe un denominador común de insatisfacción con la sociedad existente y búsqueda de soluciones para conseguir la felicidad (hoy diríamos el bienestar) del ser humano.

Por nuestra parte, el modelo a proponer, de acuerdo con el marco constitucional en el que debe situarse, exige que nuestras ciudades sean capaces de:

1. Garantizar una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía, conforme al deseo expresado en el art. 47 CE y, al mismo tiempo, vincular las plusvalías que se generan en el ámbito urbanístico a la sociedad.
2. Facilitar el disfrute de un espacio rural y urbano, de un medio ambiente adecuado, que garantice la sostenibilidad del modelo de desarrollo técnico y económico que exige la satisfacción de nuestras necesidades, habida cuenta que sólo somos usufructuarios

de un mundo, que debemos entregar, al menos, como lo recibimos y, a ser posible, dados los medios técnicos actuales, mejorado (art. 45 CE).

3. Hacer posible la integración de las personas discapacitadas y la supresión de unas barreras que, pese a la proliferación de leyes, decretos y planes de accesibilidad, no acaban de desaparecer, y a veces se eliminan con una falta de sensibilidad que separa, más que une, a las personas discapacitadas con aquellas que no padecen estas disfuncionalidades (art. 49 CE).
4. Garantizar la igualdad en los bienes y servicios de la sociedad para toda la ciudadanía, sin que quepa discriminación alguna que vulnere el contenido esencial del art. 14 CE por razón de género, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social.
5. Racionalizar la localización de los distintos servicios sanitarios, educativos y sociales de manera que el criterio relevante para ello sea el de facilitar su acceso, en condiciones de igualdad, a toda la ciudadanía (arts. 27 y los contenidos en el Capítulo III, del Título I de la Constitución).
6. Proteger y fomentar el patrimonio histórico, conforme a las previsiones del art. 46 CE y su legislación de desarrollo.
7. En el ámbito de la sostenibilidad, tener muy presentes las previsiones contenidas en el art. 45 CE que apuestan, decididamente, por la protección del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

En fin, esperamos y deseamos que el carácter instrumental del urbanismo se ponga al servicio de generar un nuevo modelo de ciudad, en el que desaparezcan los riesgos de la exclusión social apostando decididamente por la diversificación de la tipología de viviendas que deberá ser construida con criterios de cohesión social y la apuesta por la recuperación de la ciudad heredada, dotándola de los servicios y equipamientos necesarios para que tenga la capacidad de dar respuesta a los residentes.

1. 1. 3. 3. Chabolismo en Andalucía: El chabolismo, a principios del tercer milenio, forma parte de la realidad social andaluza.

Al margen de otros núcleos de población, cuya característica común es la informalidad y la exclusión social, al tiempo de redactar este Informe y con referencia al Informe Especial que esta Institución realizó sobre el *Chabolismo en Andalucía*, realizado en Diciembre de 2005, el “hecho” del chabolismo en nuestra Comunidad Autónoma estaba presente en los asentamientos que a continuación se relacionan:

“En el asentamiento chabolista de El Vacie, según los datos que hemos obtenido, en la actualidad 130 familias residen en las viviendas prefabricadas y anexos, sumando un total de 630 personas. A ellas habría que añadir las familias que viven en las 39 chabolas, que albergan a 135 personas. En relación con estos últimos alojamientos, es preciso resaltar que en 1999 había sólo 9

chabolas, y que al tiempo de realizar este Informe Especial, su número había aumentado, por tanto, a 30 más. Por otro lado, es preciso destacar que del total de 765 personas que constituyen la población del asentamiento, más de 200 son menores.

En cuanto al asentamiento de Torreblanca, el segundo gran asentamiento de Sevilla, situado desde hace años en el término municipal de Alcalá de Guadaíra (antes lo estuvo en el de Sevilla), estaría formado, según los datos del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, por 63 chabolas, habitadas por 243 personas, de las que 81 son menores en edad escolar.

Respecto de Los Asperones, en Málaga, el asentamiento está compuesto por 150 viviendas provisionales, ubicadas en las fases I y III, con una población de 677 personas, y 31 en la fase II, con una población de 169 personas, y un número indeterminado de alojamientos de otro tipo, muchos contruidos anexos a las viviendas prefabricadas y algunas chabolas en sentido estricto, lo que hace que el número de viviendas y/o alojamientos ascendía, en la actualidad, a más de 200. Por tanto, en estas viviendas se alojan 846 personas, entre las que hay aproximadamente 190 menores.

En cuanto al asentamiento de Vélez-Málaga, se trata de un núcleo, según el Ayuntamiento, de 22 chabolas, aunque muchas de ellas presentan un aspecto que podría permitir su calificación de infravivienda, de ahí que los estudios que se realizaron en su día ofrecieran distintos datos sobre la entidad del asentamiento. Parece ser, que se trata de un núcleo de población sobre el que a medio plazo está prevista una intervención que traerá consigo su erradicación”.

En nuestro Informe Especial partíamos de que creemos que es necesario impedir, responsablemente, la creación de nuevos asentamientos; un estado de derecho no puede tolerar la creación de techos indignos, como tampoco la generación de empleo sin cobertura social y con salarios ilegales, o la no asistencia de los menores a los centros escolares. La tolerancia con hábitos y situaciones indignas lleva a la creencia de que es algo aceptable o admisible en determinadas circunstancias y éste, si queremos cambiar la sociedad, no es, desde luego, el camino.

En este Informe Especial describíamos situaciones y realizábamos propuestas alternativas, pero partíamos de una consideración previa que no siempre puede ser bien entendida: el chabolismo es un modo de vida que atenta contra la dignidad de la persona y condiciona negativamente el futuro de las nuevas generaciones. De acuerdo con ello, los poderes públicos tienen el deber de impedir cualquier proliferación de nuevos asentamientos, al mismo tiempo que deben atender las necesidades de los colectivos necesitados en el marco de la Constitución, la Ley y de los Convenios y Tratados Internacionales. La omisión de intervenir en estos casos conduce a la tolerancia de unas condiciones de vida degradantes que es preciso, ya, erradicar de nuestra Comunidad Autónoma.

Las sociedades que han asumido el compromiso de la legalidad, dentro del marco de solidaridad, a través del respeto a sus ordenamientos jurídicos y el compromiso

político y social, son las que han consolidado un modelo de estado social y democrático de derecho como el que propugna nuestra Carta Magna.

Situaciones como El Vacie, Torreblanca, Los Asperones o los asentamientos de inmigrantes en el Campo de Níjar almeriense o en Palos de la Frontera (Huelva), o la manera en que se suprimieron algunos núcleos chabolistas, están poniendo a prueba la capacidad de los poderes públicos y de toda una sociedad para asumir el reto de construir, conforme al mandato constitucional (art. 9 CE), una sociedad más justa.

En nuestra valoraciones, siempre referidas al urbanismo, manifestábamos lo siguiente:

“1. La supresión de diversos asentamientos chabolistas en Andalucía se ha llevado a cabo con criterios y metodologías muy diferentes, incluso dentro de una misma ciudad. Esto ha tenido como consecuencia que la erradicación de estos núcleos de población a veces ha tenido resultados positivos a corto y medio plazo, como en los asentamientos de San Diego, en Sevilla; Playa de la Misericordia, en Málaga, o muy negativos, como en los supuestos de Perdigones y Los Bermejales, en Sevilla; calle Castilla, Estación del Perro y Puente de los Morenos, en Málaga.

En la mayoría de los supuestos, la ejecución del planeamiento urbanístico para llevar a cabo las determinaciones del plan, y no la solidaridad, ha sido lo que ha impulsado la supresión y desalojo de los asentamientos chabolistas. En este sentido, es oportuno tener presente que el desarrollo urbanístico para distintos tipos de suelo, se encuentra hoy a las puertas de los asentamientos de Los Asperones (en Málaga), Vélez-Málaga, Torreblanca (en Alcalá de Guadaíra) y El Vacie (en Sevilla).

Por tanto, los poderes públicos deben asumir, con carácter urgente, la iniciativa de establecer un plan de erradicación para cada uno de los asentamientos chabolistas existentes en nuestra Comunidad Autónoma”.

En segundo lugar, poníamos de manifiesto que “En todo caso, ha quedado en evidencia que hay métodos que es preciso rechazar: la oferta de dinero a cambio de que las familias se marchen del lugar que vienen utilizando como residencia, o el realojo conjunto en un lugar determinado y sin un programa riguroso de tutela social. En el primer caso, se sabe que es improbable que la mayoría de quienes reciben el dinero, cualquiera que sean los compromisos asumidos, lo empleen con la finalidad de adquirir un inmueble; en el segundo, inevitablemente, el inmueble donde se realojen terminará siendo un gueto. Tal y como se han hecho, a veces, las cosas, no es extraño que ante futuros anuncios de erradicación del chabolismo se creen unas expectativas y, de acuerdo con ellas, exigencias, más o menos enmascaradas en peticiones difíciles de asumir por parte de la Administración, con el objetivo de que, finalmente, se oferte la entrega de una cantidad en metálico, ante la dificultad de llegar a un acuerdo. La Administración actuante, cualquiera que sean las circunstancias, no puede, ni debe, aceptar esa opción”.

Por otro lado, manifestábamos que en la erradicación del chabolismo “se plantea un problema de escala: un núcleo chabolista de quince o veinte chabolas admite, en función del perfil de las familias (grado de escolarización de menores, actividad a la que mayoritariamente se dediquen, relaciones de convivencia y con el entorno), el realojo en viviendas normalizadas dispersas (siempre aconsejable) o el realojo en un grupo de viviendas como actuación singular. Este segundo procedimiento creemos que sólo con carácter muy excepcional se debe utilizar. En todo caso, en los grandes asentamientos, esta última alternativa es preciso rechazarla de plano”.

Respecto del modelo de realojo a seguir, con motivo de este Informe Especial poníamos de manifiesto lo siguiente:

“4. No hemos encontrado ni un solo supuesto, ya sea en nuestra Comunidad Autónoma o en otras del Estado español, en el que, para erradicar un asentamiento chabolista, haya dado resultado la alternativa de crear una ciudad de tránsito, provisional o promocional, en la que teóricamente las familias aprenderían las habilidades sociales y el uso y mantenimiento de los inmuebles para, posteriormente, ser trasladadas a inmuebles normalizados, que pasarían a constituir sus viviendas definitivas.

Todos estos modelos, surgidos muchas veces con la mejor de las intenciones y otras, todo hay que decirlo, para aminorar, de cara a la sociedad, la responsabilidad que supone suprimir un asentamiento para liberar su suelo y hacer posible la ejecución del planeamiento urbanístico, ya sea para la ejecución de infraestructuras, ya para suelo residencial (con todas las plusvalías que, directa o indirectamente, genera este tipo de operaciones), han concluido en un radical fracaso, que lo único que ha conseguido es trasladar el problema de un lugar a otro e, incluso, aumentarlo en su nueva localización. Idéntico destino han tenido los denominados barrios de tipología especial.

La inmensa mayoría de los interlocutores y mediadores con los que nos hemos reunido rechazan estas opciones. Sólo muy excepcionalmente, algún representante municipal o alguna ONG, pero, en este supuesto, aplicando este modelo a un pequeño número de familias, se muestran partidarios de esta posibilidad”.

Asimismo, rechazábamos, aún con mas razón al ser menos garantistas, si cabe, las ciudades de transición, “la opción del realojo en viviendas prefabricadas de carácter provisional. Con ocasión del Informe Especial “Viviendas Provisionales en Andalucía” ya tuvimos ocasión de verificar qué ocurre con la transitoriedad de estas alternativas. En realidad, no han dado resultado ni siquiera en espacios urbanos, como ha ocurrido con las viviendas provisionales instaladas en la Avenida de La Paz, en Sevilla, que han consolidado una situación fáctica de chabolismo”.

Asimismo, también verificamos que, en otras Comunidades Autónomas, la decisión de afrontar la erradicación del chabolismo se ha tomado desde el consenso político, tanto en lo que concierne a la metodología a emplear, como respecto de los criterios que se

van a seguir a la hora de ubicar a las familias o a la forma de tratar las incidencias que se suscitan con motivo de la ejecución del plan elaborado.

La existencia de un pacto sobre el modelo de intervención limita la presión que, en un momento dado, pueden ejercer algunas familias de los asentamientos para obtener un beneficio no justificable, y que desvíe o impida el cumplimiento de los objetivos deseables de este tipo de intervenciones. Al mismo tiempo, conciencia a la sociedad en el sentido de que una vez adoptada la decisión, existe la voluntad de todos sus representantes de llevarla a cabo. No hay vuelta atrás, aunque eventualmente sea necesario realizar importantes ajustes o tomar decisiones excepcionales en el curso de la ejecución de la actuación”.

Ahora bien, sin perjuicio de la mencionada competencia municipal, no se puede obviar que la intervención es bastante más compleja que la mera ejecución de las acciones destinadas a la supresión de una o varias chabolas, cuando pensamos en grandes asentamientos, consolidados por su permanencia durante muchos años, cuya existencia ha sido considerada por los distintos y sucesivos gobiernos municipales como una situación heredada y que han terminado siendo un problema de primera magnitud que desborda, al menos así lo entienden los responsables públicos municipales, la capacidad para resolverlo por si mismos. Tales serían los casos de los asentamientos de El Vacie (Sevilla), Torreblanca (Alcalá de Guadaíra) y Los Asperones (Málaga).

Tampoco podemos olvidar que el reto de suprimir estos asentamientos, desde un punto de vista financiero, implica un coste muy elevado, que ya de por si haría discutible el que tuvieran que asumirlo únicamente los Ayuntamientos con cargo a sus arcas. Y más, teniendo en cuenta las amplias competencias que el Estado (art. 149.1.13ª CE -sobre las competencias del Estado en el ámbito de la vivienda, téngase en cuenta la STC de 17 de Marzo de 1995, recaída en el conflicto de competencias 81/1997-) y, sobre todo, la Comunidad Autónoma (art. 148.1.3ª CE) poseen en la materia, de las que constituyen un claro exponente las políticas públicas de vivienda y suelo, plasmadas en los planes nacionales y autonómicos.

Compartíamos la idea, que había puesto en práctica el IRIS (Instituto de Reagrupamiento e Integración Social, de la Comunidad Autónoma de Madrid), de que cuando sea aconsejable por diversas circunstancias, la iniciativa privada participe también de la financiación de las viviendas en las que se van a realojar las familias de los asentamientos. Si estas empresas han de obtener unas plusvalías, parece lógico que participen de los costes de la ejecución del planeamiento y, entre ellos, de los que suponen la adquisición de las viviendas, ya sea para adjudicarlas a estas familias o para constituir un parque de reserva para esta finalidad.

En definitiva y a modo de conclusión general, el chabolismo continua siendo un hecho real en nuestra Comunidad Autónoma; los asentamientos son pocos, pero de gran entidad y exigen una respuesta integrada, encajable en el propio Plan de Ordenación Urbanística, que evidencie el grado de compromiso de los poderes públicos con su erradicación. Para ello no se debe descartar, a priori, la colaboración de la iniciativa privada, lo que exige el esfuerzo interadministrativo, el no repetir modelos que sólo den soluciones parciales y decidirse por aquellos que, desde la experiencia, sabemos que han dado y están

dando buenos resultados. Para ello, es asimismo aconsejable que las decisiones se adopten con el máximo consenso político posible.

1. 1. 3. 4. Las ciudades son un reflejo del modelo de sociedad que reside en ellas.

Durante todos estos años hemos tramitado centenares de quejas que, referidas en principio al derecho a una vivienda digna y adecuada, dejaban traslucir con claridad que el problema que, en última instancia, planteaban los ciudadanos desbordaba las características del derecho constitucional mencionado, resultando una situación de extrema precariedad social en un entorno degradado, que tenía su manifestación más visible en un inmueble deteriorado, sin servicios, que ponía en grave riesgo de salubridad y, a veces, de seguridad, a los que residían en él.

La exclusión social se hace visible ante las quejas por vivir en inmuebles situados en barrios con un importante nivel de degradación, con unas infraestructuras en mal estado, con una deficiente funcionalidad y unos equipamientos que, si en su día fueron creados en las mejores condiciones, con el tiempo han corrido una suerte similar.

Otras veces esa exclusión la hemos encontrado en los cascos antiguos de nuestras ciudades, en calles y barrios que, por un imposible mantenimiento de sus propietarios, han ido, poco a poco, deteriorándose.

El modelo de ciudad que se ha consolidado a lo largo de los años deja ver con claridad los espacios urbanos en los que se aloja la exclusión social, generando, a veces, segregaciones sociales en la ciudad.

Cuando paseamos por los núcleos urbanos, podemos localizar, sin ningún esfuerzo, espacios de exclusión, que no fueron configurados como tales por los urbanistas de turno, aunque fuera previsible que, configurando de una forma determinada un barrio, las consecuencias inexorables sean su “guetización”.

Pero otros muchos espacios urbanos degradados del centro, y de las periferias, de nuestras ciudades han llegado a esta situación por mera omisión de los agentes sociales y de los poderes públicos.

Digámoslo de manera muy clara: no es que nuestras ciudades se hayan configurado a propósito con modelos urbanísticos que, inexorablemente, conducen a crear zonas, barrios o espacios de exclusión, sino que nuestras ciudades son insolidarias porque las sociedades que viven en ellas también lo son. La ciudad es, en gran medida, un espejo de la sociedad y, sobre todo, de cómo vive la sociedad que reside en ellas.

Por ello, mientras llega, o no, la necesaria respuesta social a las situaciones de exclusión, pongámonos manos a la obra, utilizando el planeamiento urbanístico como una herramienta para la puesta en valor de los principios constitucionales. Esta es en realidad la gran oportunidad que ofrece un urbanismo coherente con el marco constitucional.

Es tiempo y hora de contemplar el planeamiento como un instrumento para recuperar y hacer ciudad al servicio de toda la comunidad. En este sentido, cuando

redactemos planes para la rehabilitación de los centros históricos y tradicionales, y para la recuperación de las periferias urbanas, habrá que adoptar las cautelas necesarias para que se evite lo que, en la actualidad, está ocurriendo en no pocas de nuestras ciudades: la triste y grave paradoja que conlleva el que, al mismo tiempo que se recupera el barrio, perdemos a su población, expulsada con técnicas silenciosas de lo que ha sido su espacio natural y, debió ser, el motivo primordial de la intervención. Por ello, creemos que todo plan urbanístico debe apoyarse en un plan estratégico, en el que se analicen las oportunidades, valores y carencias de los sectores productivos y de la población, no sólo para atender a las necesidades de proyección económica y de reorganización urbanística, sino sobre todo las de la población.

Así, está bien que intervengamos, a través de la amplia oferta que contienen los Planes de Vivienda y Suelo Estatal y Autonómico, y en su caso Local, en las necesidades de este bien básico de la población y que esos programas descansen sobre una revisión de las infraestructuras para adaptarlas a los criterios que el planificador haya establecido para conseguir los objetivos a los que hacíamos mención al principio de esta intervención.

Pero es fundamental que sepamos qué rentas, qué tipología de población y de familia, qué nivel de formación tienen, qué necesidades, en suma, presentan los sectores más desfavorecidos, para prever el engarce entre la indispensable tutela social que les ayude a llevar una vida normalizada, que facilite el acceso a los bienes y servicios de la sociedad y la planificación que estamos estableciendo.

Porque la pregunta fundamental es si ejecutamos las previsiones del plan, ¿cómo va a vivir la sociedad destinataria del mismo? y, sobre todo, ¿cómo va a repercutir, en términos de solidaridad, la ejecución del planeamiento?.

Hemos dicho que el plan, es decir la ordenación urbanística de la ciudad, es una oportunidad para la puesta en valor de los principios y derechos constitucionales y para proponer una sociedad alternativa a la existente. Esta cuestión no es nueva, ha estado presente en la ciudad de Leonardo Bruni, Canciller de Florencia, que en su *Laudatio Florentinae Urbis*, propone una ciudad equilibrada plena de armonía (que hoy llamaríamos sostenible) y por supuesto justa. Ha estado también presente en la obra de Nicolás de la Cosa, que estaba convencido de que la ciencia y la técnica posibilitarían una sociedad mejor. O en Tomas Moro que, en su obra *Utopía* hacía una serie de propuestas sobre cómo organizar alternativamente la ciudad. En todos ellos, como en la *Nueva Atlántida* de Sir Francis Bacon, existe un denominador común de insatisfacción con la sociedad existente y búsqueda de soluciones para conseguir la felicidad (hoy diríamos el bienestar) del ser humano.

Por nuestra parte, el modelo a proponer, de acuerdo con el marco constitucional en el que debe situarse, exige que nuestras ciudades sean capaces de:

1. Garantizar una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía, conforme al deseo expresado en el art. 47 CE y, al mismo tiempo, vincular las plusvalías que se generan en el ámbito urbanístico a la sociedad.

2. Facilitar el disfrute de un espacio rural y urbano, de un medio ambiente adecuado, que garantice la sostenibilidad del modelo de desarrollo técnico y económico que exige la satisfacción de nuestras necesidades, habida cuenta que sólo somos usufructuarios de un mundo, que debemos entregar, al menos, como lo recibimos y, a ser posible, dados los medios técnicos actuales, mejorado (art. 45 CE).
3. Hacer posible la integración de las personas discapacitadas y la supresión de unas barreras que, pese a la proliferación de leyes, decretos y planes de accesibilidad, no acaban de desaparecer, y a veces se eliminan con una falta de sensibilidad que separa, más que une, a las personas discapacitadas con aquellas que no padecen estas disfuncionalidades (art. 49 CE).
4. Garantizar la igualdad en los bienes y servicios de la sociedad para toda la ciudadanía, sin que quepa discriminación alguna que vulnere el contenido esencial del art. 14 CE por razón de género, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social.
5. Racionalizar la localización de los distintos servicios sanitarios, educativos y sociales de manera que el criterio relevante para ello sea el de facilitar su acceso, en condiciones de igualdad, a toda la ciudadanía (arts. 27 y los contenidos en el Capítulo III, del Título I de la Constitución).
6. Proteger y fomentar el patrimonio histórico, conforme a las previsiones del art. 46 CE y su legislación de desarrollo.
7. En el ámbito de la sostenibilidad, tener muy presentes las previsiones contenidas en el art. 45 CE que apuestan, decididamente, por la protección del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

En fin, esperamos y deseamos que el carácter instrumental del urbanismo se ponga al servicio de generar un nuevo modelo de ciudad, en el que desaparezcan los riesgos de la exclusión social apostando decididamente por la diversificación de la tipología de viviendas que deberá ser construida con criterios de cohesión social y la apuesta por la recuperación de la ciudad heredada, dotándola de los servicios y equipamientos necesarios para que tenga la capacidad de dar respuesta a los residentes.

1. 1. 3. 5. Inmigración en las provincias de Almería y Huelva. Algunos supuestos de segregación espacial.

En cuanto al Informe Especial al Parlamento de Andalucía *El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y campo de Níjar*, entre las principales conclusiones a las que llegamos con motivo de su redacción, en el año 2001, desde una perspectiva territorial y urbanística podemos destacar las siguientes:

En primer lugar, destacábamos que el grave conflicto social que se produjo en Febrero de 2000, un año antes de iniciar nuestro Informe Especial en el Poniente Almeriense y, de manera especial, en El Ejido, no fue sino una manifestación del enorme

déficit de integración existente entre los trabajadores inmigrantes extranjeros y la sociedad de acogida. Siendo la vivienda uno de los sectores en los que la exclusión social de este colectivo se manifiesta; ámbito en el que, para paliar la situación, no se había desarrollado ninguna política sectorial por parte de los poderes públicos.

Al tiempo de concluir este Informe Especial, la marginación del inmigrante trabajador extranjero continuaba siendo una realidad en el espacio geográfico donde se concentran las grandes superficies del cultivo de invernadero, cuyo crecimiento, en los espacios exentos del levante de Almería, crecía en mancha de aceite, ajeno a la necesidad de alojamiento digno de quienes con su trabajo contribuyen a hacerlo posible.

El déficit de viviendas y alojamiento digno en los núcleos de población “es consecuencia, esencialmente, de la actitud de indiferencia de los poderes públicos y de parte de la sociedad de acogida, que no se ha preocupado de generar o garantizar un alojamiento digno en el espacio urbano, mostrando, en muchos casos, un posicionamiento de rechazo social hacia el colectivo inmigrante. Esta situación es muy similar en todos los municipios, con la relativa excepción de Roquetas de Mar en cuanto posee una importante oferta inmobiliaria que está respondiendo, en gran medida, a las demandas de alojamiento de este colectivo”.

Por otro lado, decíamos que “Aun reconociendo la insuficiencia de medios de los Ayuntamientos para ejercer sus competencias urbanísticas, llama la atención su inhibición ante el fenómeno que estaba surgiendo de alojar a los inmigrantes en cualquier lugar, sin reunir las condiciones mínimas para ser considerado digno. Aunque las Corporaciones Locales no ejercieran sus competencias urbanísticas para obligar a los propietarios a que mantuvieran las viviendas en las debidas condiciones de seguridad y salubridad, sí podían haber realizado, al menos, campañas amplias recordando a aquellos la legislación urbanística en el marco de un Estado de Derecho y las responsabilidades en las que se puede incurrir por alojar a inmigrantes en lugares inapropiados, y haciéndoles ver que ya que los necesitan les ofrezcan unas condiciones dignas de vivienda”.

El planeamiento urbanístico no ha contemplado la demanda residencial del colectivo inmigrante y prueba de ello es que, en el Informe, intentábamos responder a la pregunta ¿Cuántas viviendas se necesitan para atender las necesidades de alojamiento del colectivo inmigrante?. La indiferencia con la que amplios sectores de la sociedad de acogida y los propios poderes públicos han contemplado la llegada de los inmigrantes extranjeros, ha motivado que, salvo alguna excepción municipal, no se haya realizado un trabajo de campo riguroso para conocer dónde se aloja y en qué condiciones este colectivo, detallando, caso por caso, la habitabilidad y condiciones de la vivienda.

Por otra parte, creemos necesario partir de un dato básico a la hora de efectuar un análisis cuantitativo de las necesidades de vivienda o alojamiento para dar solución al problema: partiendo del hecho de que en Almería hay una alta movilidad de este colectivo, no se puede hablar de necesidades de vivienda, sin más, para todos los inmigrantes extranjeros que, en un momento dado, pueda haber en esta provincia. A nuestro juicio, habría que tener en cuenta el número de estos que, por razón de su trabajo, necesitan acceder a un alojamiento digno y adecuado hasta tanto permanezcan desarrollando su actividad en los distintos sectores de producción, especialmente en el agrícola.

En cualquier caso, este cálculo cuantitativo de necesidades de alojamiento, con carácter aproximado, creemos que es relativamente fácil, al menos en el sector agrícola, ya que la Administración dispone de la información necesaria (o al menos de los recursos para obtenerla), como es la relativa al número de explotaciones agrarias existentes en la zona, número de hectáreas en cultivo y promedio de trabajadores necesarios por hectárea en función de los tipos de cultivos y de la duración de la campaña agrícola.

No obstante ello, en el año 2000, no sin cierta urgencia, se realizó por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en colaboración con la mayoría de los municipios de la zona (El Ejido no participó), un estudio sobre necesidades de vivienda del colectivo inmigrante. Ignoramos el rigor, medios y metodología con el que se confeccionó, pero considerando que se trataba del primer estudio general que se realizaba, y que para la Consejería constituía, desde luego, un referente de importancia, las cifras que contiene, arrojaron una información alarmante sobre el estado de abandono y marginación en el que malvivía un altísimo porcentaje de los inmigrantes.

A modo de resumen, este estudio consideraba que, dado que de los 34.207 inmigrantes que, según éste, había en la provincia, sólo 5.478 poseían una vivienda digna, serían necesarias 7.182 viviendas para dar un techo digno a los 28.729 inmigrantes que ocupaban infraviviendas.

¿Cómo es posible que se aprobaran, uno tras otro, planes de ordenación urbanística que tienen la exigencia legal de recoger las necesidades residenciales de la población e ignorar tan drásticamente esta necesidad?.

Pero llevado a un punto de vista territorial y urbanístico, ¿dónde viven los trabajadores inmigrantes? Aunque la información que tenemos no es del todo homogénea, permite sacar la siguiente conclusión: al menos en torno al 60% de la población inmigrante vive en el diseminado y en la periferia de los núcleos de población. En el municipio que poseía una mayor presencia de población en el diseminado, Níjar, esta población giraba en torno al 70%.

De ello se derivaba la incuestionable consolidación de una situación de segregación espacial que afecta a la mayoría de este colectivo. Sin incluir, por no poseer el dato concreto, las infraviviendas que existen en suelo urbano en las periferias de los municipios, lo que refuerza, aún más si cabe, esa diferenciación, desde un punto de vista espacial, de los lugares donde viven los nacionales de aquellos en los que residen los extranjeros inmigrantes por razones laborales.

Hemos dicho que parecía que hacían falta 28.000 camas al tiempo de realizar el Informe; hemos dicho también dónde residían, ahora y que se trata de una cuestión en la que, en cierta medida, nos apartamos de la perspectiva urbanística para acercarnos a la de la vivienda, preguntándonos cómo son las viviendas en las que residen los inmigrantes. Ello, por dos razones; la primera, porque al tratarse del tema que nos ocupa, el urbanismo, se pone de manifiesto hasta qué punto no se ejercen determinadas competencias municipales destinadas a garantizar una vivienda digna y, de otro, el “modelo de ciudad insostenible” que, en términos generales, se ha generado en estos territorios de nuestra Comunidad Autónoma.

Así, en función del lugar en el que estén situadas, podemos distinguir las siguientes tipologías de alojamientos:

- En el diseminado (es decir, en el suelo no urbanizable), el colectivo inmigrante vive fundamentalmente en los denominados cortijos, la mayoría anexos a los invernaderos y que nada tienen que ver con lo que, usualmente, se entiende en la tipología edificatoria (residencial y de explotación agrícola) de cortijo andaluz, aunque funcionalmente guarden relación con ellos en cuanto se construyeron para guardar los utensilios de labranza y los productos necesarios para la agricultura y para servir de techo, eventual (vgr. riegos nocturnos) o permanente, a los agricultores, aunque estos actualmente residen, mayoritariamente, en los núcleos urbanos.

Se trata, por tanto, de lo que conocemos como casas de aperos y casetas de labranza, de pequeña superficie, construidas con bloques o ladrillos, enfoscadas o no, con o sin pintura exterior, y que cuentan, normalmente, con dos o tres habitaciones, una de las cuales se destina a almacén y el resto a alojamiento. En bastantes ocasiones, la diferenciación entre los dos usos lo establece un tabique que divide la antigua habitación única, en un espacio de alojamiento y otro para los productos químicos y herramientas de labranza.

Hay cortijos con aspecto marginal; otros, la mayoría, se asemejan exteriormente, para cualquier observador imparcial, a pequeños almacenes o casas de aperos distribuidos entre los invernaderos y, en fin, existe también una minoría con aspecto de vivienda. En su interior, la austeridad de la mayoría de estos inmuebles es absoluta, pues se trata únicamente de habitaciones que sirven para proteger de la intemperie y poco más. También los hay que, tras unas obras realizadas por el propietario, o lo que es más frecuente por los propios inmigrantes (facilitándoles, generalmente, los materiales el agricultor), presentan un estado aceptable, estando dotados de un dormitorio o dos, cuarto de estar, cocina y aseo individualizado.

- Por otro lado, en el espacio rural existen, también, una serie de edificaciones, que podrían haber sido almacenes, “adaptadas” a alojamiento, que presentan un aspecto exterior e interior bastante marginal; infradotadas, o en lamentable estado, en cuanto a servicios (cocinas, hornillos, instalación eléctrica, abastecimiento de agua, aseos, etc.). Esto último es aplicable a un gran porcentaje de todas las viviendas del diseminado. Se trata de naves de almacenamiento, en las que pueden vivir 20 o más personas, que habitualmente pagan una cantidad por el alojamiento.

Asimismo, hay edificaciones, más o menos grandes, abandonadas o semiderruidas, que han sido cubiertas con material de desecho de los propios invernaderos (plásticos, tablas, chapas, etc.) para servir de alojamiento a bastantes inmigrantes. Algunas las visitamos y presentaban un aspecto de indigencia total. Se trata de inmuebles ocupados, en los que los inmigrantes malviven míseramente.

Por último, hay quienes en este suelo han optado por ocupar algunos pequeños espacios “vacantes”, no utilizables socialmente, y han construido una chabola.

- En el casco urbano. Dentro de este espacio, la tipología de vivienda utilizada por el colectivo inmigrante no posee, lógicamente, unas características especiales. Podemos encontrar, como hemos destacado en el Informe Especial, desde viviendas en buen estado, bien conservadas y cuyo mantenimiento es correcto, hasta inmuebles en edificación vertical, con aspecto marginal y en estado de semiabandono.

En esta diversidad influyen, fundamentalmente, factores o circunstancias tales como la estabilidad del trabajador (si se trata de inmigrantes que acaban de llegar o se encuentran en tránsito o residen de una manera estable); viviendas ocupadas por hombres solos, o en las que existe reagrupamiento familiar y la existencia de un cierto hacinamiento en algunos casos, etc. De todas maneras, no se puede establecer un criterio rígido a la hora de encontrar un factor determinante de la mejor, o más deficiente, conservación de los inmuebles, pues hemos visto, en varias ocasiones, viviendas ocupadas por varios inmigrantes en las que existía una férrea organización a la hora de dividirse las tareas y en la exigencia de que cada uno cumpliera con sus deberes domésticos, que presentaban un aspecto excelente y, por otro lado, viviendas ocupadas por unidades familiares en las que se observa un gran descuido en su mantenimiento, siendo difícil discernir si el mismo es atribuible al descuido de la unidad familiar que reside en el inmueble o a su propietario que lo entregó en esas condiciones.

Dentro del suelo urbano y, sobre todo, en la periferia de distintos municipios, pero de manera singular en El Ejido y en varios núcleos de población del Campo de Níjar, hemos visitado el interior de numerosas chabolas. Estaban desprovistas de cualquier bien que no fuera, en el mejor de los casos, un pequeño colchón muy deteriorado, alguna pequeña alfombra y en un espacio ínfimo, creado a partir de una separación de chapa o tabla, con una cocina u hornillo. La creación de diversos pequeños asentamientos de chabolistas es una realidad en el paisaje periurbano de distintos núcleos de población del Poniente Almeriense y en el Campo de Níjar.

De la misma forma que hemos hecho en lo que concierne al colectivo inmigrante de la provincia de Almería, en el año 2001 iniciamos un Informe Especial en torno a las condiciones de la vivienda de los trabajadores inmigrantes de la provincia de Huelva.

Por los motivos expuestos, en el informe, al tratarse de un estudio sobre vivienda, únicamente incluimos aquí algunos de los aspectos que guardan relación con el urbanismo.

En primer lugar, es del todo punto destacable que el planeamiento urbanístico de los municipios onubenses no contemplaba, con carácter general, las necesidades residenciales de la población inmigrante, si bien en esta provincia las condiciones de los trabajadores inmigrantes en los cortijos eran, con carácter general, bastantes más favorables que las que se ofrecían en la provincia de Almería.

Por tanto, la primera valoración que hicimos era la de que la presencia de un número importante de inmigrantes extranjeros en la provincia de Huelva era un fenómeno nuevo y con una progresión difícil de predecir, pero que, en todo caso, iba a más.

La incorporación de este colectivo al mercado onubense de trabajo y a la sociedad de acogida, a la que asimismo llegan sus familiares, no fue acompañada de un incremento, proporcional, de las infraestructuras en materia de alojamiento, educación, sanidad, etc., destinadas, con carácter preventivo, a evitar la generación de un déficit de ellas o, en su caso, a dar adecuada respuesta a carencias ya detectadas.

Respecto del estado en que se encontraban las viviendas y los alojamientos que los empresarios cedían a los inmigrantes, coincidía plenamente la información que nos facilitaron tanto los agentes sociales, como los Ayuntamientos, de que, en general, estaban en buen estado, por más que hubiera excepciones en las que los alojamientos que se ofertaban eran indignos. Dicho ello, inmediatamente hay que matizar que la verdadera entidad de esas excepciones era imposible de determinar, pues nadie, había realizado una inspección general, ni determinado parámetro valorativo de adecuación de los inmuebles o módulos.

En distintas entrevistas, se puso de manifiesto la dificultad de determinar, desde un punto de vista técnico-jurídico, si los módulos, los locales provisionales y otros alojamientos cumplían o no con la normativa exigible en materia de salubridad e higiene e, incluso, seguridad.

El problema se planteaba al calificar los módulos y otros alojamientos desde las prescripciones técnico-jurídicas de esa normativa, para unos supuestos que, en principio, no estaban previstos y no se adaptan exactamente a los convencionales, puesto que para la concesión de ayudas por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, es necesario que la vivienda reúna los requisitos para ser considerada como de protección oficial. Ello va a exigir un esfuerzo de flexibilidad e interpretación.

Por otro lado, la propia Inspección de Trabajo nos manifestó las dificultades con la que se encontraba a la hora de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo en lo que se refiere a los alojamientos de los trabajadores aplicando la normativa entonces vigente. De acuerdo con esa apreciación, se estimó que sería más que conveniente que se aprobaran unas normas específicas que vinieran a contemplar las condiciones y requisitos que deben cumplir estos alojamientos.

Algún agente social señaló, no sin razón, el problema que supone generar y fomentar la creación de viviendas nuevas en el espacio rural, por cuanto puede hipotecar el futuro ambiental de los campos de Huelva. Sobre todo, tratándose de monocultivos, como es el de la fresa, que en determinados momentos, por distintas causas, puede ser sustituido por otro que no requiera la existencia de estas construcciones. En tal caso, el daño ecológico sería irreversible. Este criterio debe ser tenido muy en cuenta, por lo que habrá que ponderar en función de la superficie de la finca, la creación de núcleo de población, la dimensión de la vivienda y otros factores, la opción de facilitar una vivienda.

En cuanto al estado de las viviendas, aunque ya indicábamos que los interlocutores sociales y los Ayuntamientos nos habían dicho que la mayoría de las que cedían los empresarios estaban en buen estado. Como quiera que, además de que había excepciones, muchas eran alquiladas por los propios inmigrantes o tenían que buscar otras alternativas, destacamos los porcentajes de infravivienda que se daban en cada municipio

según la propia información de los Ayuntamientos, por lo que las cifras resultaban fiables: Bonares, el 10%; Cartaya, 40%; Isla Cristina, 5%; Lepe, 70%; Lucena del Puerto, 10%; Moguer, 20%; San Bartolomé de la Torre, 60%; Rociana del Condado no especificaba, aunque decía que había de todo en el municipio; Palos de la Frontera manifestó que, en general, las viviendas estaban en buen estado; Villablanca y Villanueva de los Castillejos consideraron en buen estado las viviendas destinadas a los inmigrantes.

En cuanto al lugar en el que estaban situadas las viviendas de los temporeros extranjeros, era destacable que la mayoría se situaban en el espacio rural, pero existía un porcentaje importante de las viviendas en suelo urbano: En Bonares, el 25% de las viviendas de inmigrantes extranjeros se encontraban en el espacio urbano; en Cartaya, el 40%; en Isla Cristina, el 95%; Lucena del Puerto, el 5%, Moguer, el 10% Palos de la Frontera el 29`7% San Bartolomé de la Torre el 20%, en Lepe, la mayoría se alojaba en el suelo urbano, aunque no se daba un porcentaje concreto. El resto de municipios no lo especificaba.

1. 2. Los poderes públicos cómo garantes de la legalidad urbanística

1. 2. 1. Disciplina urbanística.

Sin lugar a dudas, dentro del ámbito del urbanismo, el motivo por el que cuantitativamente se presentan más quejas en todos los ejercicios anuales es la disciplina urbanística.

Un porcentaje elevado de ellas responde a discrepancias, o denuncias, de ciudadanos que resultan afectados por obras que consideran no ajustadas a derecho. La inmensa mayoría de ellas están realizadas por vecinos o, en general, por personas que residen en su entorno y estiman los reclamantes que se dirigen a esta Institución que, de una u otra manera, les perjudican en sus bienes y derechos.

Evidentemente, el hecho de que el motivo de queja se justifique en la evitación de un perjuicio causado por tercero y no, como a veces ocurre con otras quejas, en la protección de un interés general que se considera vulnerado, no opta para que tales quejas se tramiten por esta Institución. Ello por cuanto que si se vulnera una norma, el Defensor del Pueblo Andaluz debe admitir a trámite la queja a tenor de lo establecido en el art. 10.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre.

Pues bien, en la quejas iniciadas a instancia de los particulares por los efectos negativos que la infracción urbanística provoca en su situación patrimonial o personal, a veces su procedimiento de tramitación presenta una gran complejidad derivada de las continuas alegaciones que suele presentar la parte que se considera perjudicada, que habitualmente sólo espera –como medida para compensar el daño que se le ha causado- la demolición de lo indebidamente construido.

En realidad, su objetivo final no es muy distinto del que persigue esta Institución cuando la queja se tramita de oficio, o se inicia a instancia de parte, con objeto de preservar los intereses públicos y generales que se consideran vulnerados con motivo de la ejecución

de tales obras ilegales, que no es otro que el restablecimiento del orden jurídico perturbado o, al menos, que se imponga una multa proporcional al daño causado como medida de corrección y disuasión de la realización de actos ilícitos en este ámbito.

No en vano, la propia LOUA dedica todo un capítulo, el V, a la *“protección de la legalidad urbanística y al restablecimiento del orden jurídico perturbado”* y, dentro de éste, la sección II al *“restablecimiento del orden jurídico perturbado y reparación de la realidad física alterada”*, siendo justamente éste doble objetivo la justificación de tales premisas normativas.

Por supuesto, en los casos en los que, por la entidad y naturaleza jurídica de la infracción cometida y de acuerdo con el principio de proporcionalidad, no sea aconsejable la demolición bastará con la imposición de una multa.

Ahora bien, en infinidad de supuestos lo procedente, sin que quepa otra alternativa dado que se trata de obras no legalizables que han vulnerado gravemente la legislación urbanística, es la demolición.

Sin embargo, sólo muy excepcionalmente se lleva a cabo la demolición de lo indebidamente construido. Nos encontramos en un ámbito, la disciplina urbanística, en el que –debemos decirlo con toda claridad- el Estado de Derecho, la normativa en vigor aprobada por los órganos competentes, se viola continua y permanentemente por infinidad de ciudadanos, sin que las Administraciones que tienen que tutelar ese orden jurídico, singularmente bastantes Ayuntamientos pero también la Administración Autonómica, adopten las medidas legales procedentes para restablecer la legalidad urbanística y el orden perturbado. Llama la atención que, después de que hayan transcurrido más de 50 años de la primera Ley del Suelo aprobada en nuestro país, la impunidad de los infractores y la desidia de muchos Ayuntamientos en la persecución de las infracciones sea la norma –al menos de acuerdo con las quejas que hemos tramitado en esta Institución- y la exigencia del respeto al planeamiento la excepción.

A lo largo de estos años, hemos dejado constancia en infinidad de casos de quejas presentadas por obras sin licencia, o en las que la construcción se apartó del contenido de la licencia otorgada, otras en las que la licencia fue indebidamente concedida y nos hemos encontrado con que después de una larga tramitación y dejar evidenciado que las infracciones que se habían cometido, en unos casos -las menos-, no se inicia el procedimiento sancionador; en otras se incoa éste, pero se suspende sin justificación legal alguna su tramitación y, en fin, en muchos supuestos la resolución legal se llegó a dictar pero jamás a ejecutar, ni hay voluntad de llevarla a cabo.

No sabemos que es más grave si la inacción de diversos Ayuntamientos, o el que se cree una apariencia de que se va a intervenir y se va a hacer respetar la legalidad y, posteriormente, sin que haya una motivación legal, se produzca habitualmente la paralización de los expedientes.

El efecto, en todo caso, es el mismo: el infractor queda impune de su acción antijurídica y vulneración del interés general –no se puede olvidar que el planeamiento

urbanístico es una función pública- y el denunciante queda defraudado en su expectativa de tutela jurídica del orden perturbado.

Es verdad que, sobre todo en las ciudades, algunos municipios de gran entidad poblacional y, más excepcionalmente, en pequeños municipios que gozan de algún tipo de protección por razón del patrimonio histórico, del paisaje, etc., se hace respetar la observancia del planeamiento pero, insistimos, respecto de las quejas que se tramitan en esta Institución lo habitual es que no se adopten las medidas adecuadas para proteger la legalidad urbanística.

Se trata, además, de una tipología de quejas en las que, en bastantes ocasiones, tras su admisión a trámite no hemos obtenido ninguna respuesta por parte de la Administración a la que nos hemos dirigido y, en otras muchas, tras una primera actitud de colaboración, cuando esta Institución ha formulado el oportuno recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento recomendando que adopte medidas para una adecuada protección del orden urbanístico, ante la falta de respuesta a la resolución adoptada, no hemos tenido otra alternativa que incluir el expediente en el Informe Anual la Parlamento de Andalucía.

Creemos que es tiempo de que se refuercen los servicios de apoyo y asesoramiento de las Diputaciones Provinciales a los Ayuntamientos en materia de urbanismo y de que la actual Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, a través de su Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, intervenga en todos aquellos supuestos en los que exista una inactividad absoluta por parte de los Ayuntamientos, así como en los casos en los que se concedan licencias no ajustadas a derecho.

En las páginas siguientes hemos incluido una amplia selección de quejas tramitadas por infracciones urbanísticas que son reflejo de cuanto venimos diciendo.

1. 2. 1. 1. Licencias de primera ocupación.

Se trata de quejas en las que los reclamantes lo que plantean, básicamente, es que han ejecutado las obras, o adquirido un inmueble construido, tras el otorgamiento de la oportuna licencia de obras pero, a la hora de ir a ocuparlo, no pueden hacerlo porque el Ayuntamiento no otorga la licencia de primera ocupación.

Por supuesto, la diversidad de situaciones que se pueden generar es enorme y, desde luego, un Ayuntamiento, por el hecho de haber otorgado la preceptiva licencia de obras, en modo alguno está obligado a conceder la licencia de primera ocupación si la obra no se ejecutó de conformidad con el proyecto en base al cual se concedió la licencia de obras o si ésta se otorgó indebidamente en su día.

En otros casos, las obras de edificación se realizaron de conformidad con el proyecto, pero no se ejecutaron con anterioridad, o de manera simultánea, las de urbanización, que son obligadas para que las viviendas puedan proporcionar todos los servicios exigidos por el planeamiento.

Dilaciones en la ejecución del proyecto de urbanización que impide la conexión a infraestructuras públicas (queja 92/67).

En este caso, el reclamante nos decía que, con fecha 26 de Septiembre de 1991, le había sido concedida licencia de obras. Tenía construida casi en su totalidad la vivienda, cuya fachada principal daba a la unidad de actuación UA-PM-4 de Sevilla, cuyos terrenos eran de propiedad privada, aunque estaba definitivamente aprobado el proyecto de urbanización. Añadía que la expropiación de los citados terrenos para ejecutar la urbanización se encontraba paralizada en aquel momento por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, debido, al parecer, a problemas presupuestarios. Como consecuencia de ello se encontraba con una vivienda construida con la pertinente licencia de obras, pero sin poder disponer de los servicios de agua, luz y alcantarillado y además, tampoco le permitían ejecutar las obras necesarias para ello. Concluía diciendo que, a pesar de haberse dirigido por escrito a la Gerencia Municipal de Urbanismo, no había obtenido respuesta alguna.

A la vista del contenido del informe de la Jefe de la Sección de Expropiaciones y Actuaciones Asistemáticas que nos remitía el Gerente de Urbanismo, entendimos que la licencia otorgada al interesado con fecha 26 de Septiembre de 1991, no debió ser concedida por cuanto los terrenos sobre los que se edificó no reunían la condición de solar por no contar con los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado ni suministro de energía eléctrica.

Tanto el art. 83 de la entonces vigente Ley del Suelo, como el 39 del Reglamento de Gestión Urbanística, establecían que, en suelo urbano, sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación. Tampoco se cumplían las condiciones que, para autorizar en suelo urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar, se recogen en el art. 40 del Reglamento de Gestión Urbanística.

En el propio Proyecto de Urbanización de la UA-PM-4 se contemplaba el trazado y ejecución de la red de suministro de agua y alcantarillado de la finca para la que el interesado había solicitado licencia de obras de nueva planta y cuya inejecución motivó la presentación de la queja. Este hecho venía a demostrar que los terrenos sobre los que se edificaba carecían de la condición de solar.

Entendimos que el problema planteado por el declarante no quedaba subsanado con la autorización de ejecución provisional de las acometidas necesarias, por cuanto ello suponía un gasto añadido para el interesado, que no tenía por qué asumir, sin perjuicio de que posteriormente, cuando se ejecutaran las preceptivas obras de infraestructura, debiera abonar el coste que, en su caso, le correspondiera.

En definitiva, el problema, a nuestro juicio, tenía su origen en el otorgamiento irregular de una licencia de obras, con las consecuencias previstas en el art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo y en el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al no haberse observado los preceptos urbanísticos anteriormente citados.

Todo esto conllevaba un daño patrimonial para el interesado, en el ámbito de lo establecido en los arts. 106 del Texto Constitucional, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, ya fuera por la imposibilidad de utilizar la vivienda al no contar con los Servicios Mínimos, o por suponer un gasto añadido que no estaba obligado a asumir. En uno u otro supuesto, entendimos, que procedería la correspondiente indemnización, por constatarse una lesión patrimonial.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** de que el coste de las acometidas provisionales que fuera necesario efectuar para poder hacer uso de la edificación, fuera asumido por el Ayuntamiento de Sevilla, toda vez que al interesado no le incumbía responsabilidad alguna por la ausencia de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado.

A la vista de la respuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que discrepaba completamente del criterio mantenido por esta Institución, fue preciso enviar un último escrito en el que comunicábamos nuestro desacuerdo con el informe de la Gerencia que indicaba *"en cuanto a la ejecución de las obras de infraestructura, al no estar la parcela que nos ocupa dentro de la UA-PM-4, aquellas deben ser costeadas por el solicitante de la licencia"*.

Lo cierto era que en su anterior informe de fecha 23 de Abril de 1992, en torno a esta cuestión, dicha Gerencia Municipal nos señalaba que *"El Proyecto de Urbanización de la UA-PM-4 contempla el trazado y ejecución de la red de suministro de agua y alcantarillado para la que el Sr. ... solicitó licencia de obras de nueva planta, proyecto cuya ejecución se efectuará una vez se haya obtenido la totalidad del suelo incluido en la mencionada Unidad por el referido Sistema de Actuación"*.

Para esta Institución, los gastos que debía afrontar el interesado no son otros que los derechos de acometida, puesto que al concederse la licencia, el solar sobre el que se edifica debería haber contando con los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y suministro de energía eléctrica. Cualquier otro gasto añadido no debía ser asumido por el interesado sin perjuicio de que, cuando se ejecutaran las preceptivas obras de infraestructura, debía abonar el coste que, en su caso, le pudiera corresponder.

Seguimos pensando, por tanto, que el problema tenía su origen en el otorgamiento irregular de una licencia de obras y que ello conlleva un daño patrimonial para el reclamante.

No pudimos, en ningún caso, aceptar la afirmación que se nos hizo en el sentido de que sería de aplicación lo establecido en el art. 240 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por RD 1/92, de 26 de Junio), que excluye el derecho a indemnización «si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado».

Entendimos, de acuerdo con la actual línea doctrinal y jurisprudencial aplicable, que para que esa exoneración tenga lugar es necesario que la Administración pruebe que el dolo, culpa o negligencia graves se produjeron. No bastará con que la Administración

demostrará que el peticionario tuviera conocimiento de la ilegalidad de la acción o acuerdo de la Administración porque esta circunstancia no impide que aquella realice un estudio completo de la petición del particular para ver si lo pedido se adecua al Plan o norma urbanística aplicable. No hay la menor duda de que la Gerencia tenía perfecto conocimiento de la situación en que se encontraba el solar para el que el interesado presentó solicitud de licencia de edificación, por lo que no cabía imputar a éste dolo, culpa o negligencia grave alguna.

Por todas estas circunstancias, consideramos que la Gerencia Municipal de Urbanismo no había estimado la resolución dictada por esta Institución, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por entender que no había habido una justificación adecuada al incumplimiento de la resolución formulada.

Viviendas de promoción pública sin servicios (queja 93/1485).

Abrimos de oficio la queja al tener conocimiento esta Institución de la denuncia efectuada por una asociación de vecinos de la barriada almeriense de Torrecárdenas de que las viviendas de promoción pública "Los Apóstoles" no contaban con suministro eléctrico, ni servicio de recogida de basuras, a pesar de que la entrega de llaves de las referidas viviendas se efectuó el 4 de Mayo de 1993. Ello determinaba que las familias que ya habían ocupado sus viviendas, estuvieran subsistiendo en pésimas condiciones debido a tales carencias.

Ante estos hechos, interesamos informe de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería sobre si las referidas viviendas contaban con licencia de primera ocupación y, en caso positivo, desde qué fecha y cuál era la razón de que no dispusieron de los referidos servicios. En el supuesto de que no se hubiera otorgado la licencia de primera ocupación, interesábamos que se nos indicaran los motivos que lo habían impedido hasta el momento.

En su respuesta, la mencionada Autoridad nos decía que tras la recepción provisional de la urbanización y la aceptación por la compañía suministradora de electricidad, se habían solventado todos los problemas para formalizar el correspondiente contrato de suministro, lo que se hizo el 23 de Junio de 1993, fecha desde la que los vecinos de la mencionada zona disponían de alumbrado en las vías públicas.

Con esta respuesta estimamos que también quedarían resueltos el resto de los problemas que eran consecuencia de no haberse producido la citada recepción.

Inejecución de una obra pública impide el otorgamiento de la licencia de primera ocupación (queja 93/1371).

El presidente de la comunidad de propietarios de un edificio de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) nos trasladaba su protesta por la negativa de ese Ayuntamiento a conceder la licencia de primera utilización del citado edificio. Desde el mes de Enero de 1993, los propietarios afectados, a pesar de haber cumplimentado todas sus obligaciones

frente a la Entidad Promotora y la Entidad financiera a la que se le abonan las hipotecas de las viviendas, carecían de agua y electricidad en sus viviendas por la negativa municipal.

La razón de la decisión municipal, según el reclamante, se debía a que la Promotora no había ejecutado las obras de urbanización de la plaza colindante y del acerado. No obstante, nos indicaban que, en la Unidad de actuación en la que está incluido el edificio, habitaban desde hace años numerosos vecinos que gozan del normal suministro de agua y electricidad, a pesar de la no finalización de las obras de urbanización. Subrayaban los reclamantes lo paradójico de esta situación cuando, según sus palabras, existen grandes superficies comerciales abiertas al público desde hace años sin la preceptiva licencia de apertura.

La continuación de la situación en aquel momento creada, suponía serios perjuicios económicos para los afectados y creían que todo ello derivaba de una negligente actuación municipal, por no haber exigido en su día el correspondiente aval a la Promotora para garantizar las obras de urbanización de la plaza y el acerado.

En consecuencia, se interesó informe sobre si, tal y como indicaban los reclamantes, el Ayuntamiento no exigió en su día el correspondiente aval a la Entidad Promotora y la razón de esta actuación. Asimismo, interesábamos que nos indicaran las medidas tomadas por el Ayuntamiento para compeler a la promotora al cumplimiento de sus obligaciones. Interesábamos, a su vez, que nos fuera remitida fotocopia del acta de compromisos firmada entre el Ayuntamiento y la entidad promotora. Requeríamos, también, que nos informaran si efectivamente existían en el municipio grandes superficies comerciales abiertas al público que carecieran de licencia de apertura y, en este caso, su situación en aquel momento.

En su informe, la Alcaldía-Presidencia nos decía que, con fecha 7 de Julio de 1993, había sido concedida la licencia de primera utilización al edificio en cuestión.

Con ello, aún cuando observamos que no se daba respuesta a todas las cuestiones planteadas en nuestra petición de informe y entendiendo que el problema que motivó el escrito de queja había quedado solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Desencuentro entre promotora, constructora y técnicos impide conseguir la licencia de primera ocupación (queja 00/1498).

El interesado, en nombre de todos los propietarios de un inmueble sito en la calle Macarena, de Sevilla, nos exponía que, con fecha 15 de Mayo de 2000, solicitaron de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, licencia de primera ocupación de las viviendas que conformaban el edificio. Sin embargo, el expediente se encontraba paralizado por razones ajenas tanto a los propietarios, como a la misma Gerencia Municipal de Urbanismo, lo que les estaba suponiendo los siguientes perjuicios:

- No podían proceder a la ocupación de las viviendas.

- Estaban pagando la subrogación de la hipoteca de la nueva vivienda y, en algunos casos, a la vez alquileres de las viviendas que ocupaban.

Por todo ello, solicitaban que la Gerencia accediera a la concesión de la licencia de primera ocupación comprometiéndose a la reparación, subsanación, arreglo y reposición de aquellos elementos que los técnicos municipales estimaran procedente, sin perjuicio de que la Comunidad siguiera reclamando, en vía judicial, por las responsabilidades en que hubiera incurrido la promotora de las viviendas, la empresa constructora, la entidad financiera que otorgó las hipotecas y los técnicos que ejecutaron la obra.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, que nos comunicó, después de transcurrir más de un año, que finalmente concedieron la licencia de primera ocupación, por lo que el problema estaba solucionado.

Entrega de viviendas de promoción pública sin obtener licencia de primera ocupación (queja 96/2145).

La queja, tramitada de oficio, se abrió al tener conocimiento esta Institución, con motivo de la tramitación de otra queja, también de oficio, relativa a unas viviendas de promoción pública que, al parecer, fueron entregadas sin terminar en la barriada de La Sacra de La Línea de la Concepción (Cádiz). Ello debido a que, de acuerdo con la respuesta que nos facilitó el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, las viviendas en cuestión carecían de licencia de primera utilización, informándonos que no solía ser habitual el que por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se solicitara licencia de primera utilización para la construcción de viviendas de promoción pública en dicha localidad.

Como quiera que, por otro lado, habíamos tenido conocimiento de que, en parecidos términos y por circunstancias similares, aunque con referencia a PROVISA (Promotora de Viviendas de la Diputación Provincial de Cádiz), se nos había indicado que el Ayuntamiento de El Bosque (Cádiz) tampoco la solicitaba, ni les exigía licencia de primera utilización, decidimos actuar de oficio.

Ello porque estimamos, por nuestra parte, que esta forma de actuar, con independencia de suponer un posible incumplimiento del art. 242.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, privaba a los adjudicatarios de un control básico para constatar que sus viviendas de promoción pública se ajustaban a la licencia de obras concedida en su día y se adecuaban al planeamiento vigente. Tras interesar el preceptivo informe, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, ya en 1997, sostenía que la Cédula de Calificación definitiva supone una constatación de que la obra realizada se ajusta a lo proyectado e inicialmente aprobado. Ello hace, según esa versión, que, al tener el mismo propósito que la licencia de primera ocupación, haga innecesaria la obtención de dicha licencia para poder entregar y usar las viviendas de promoción pública. A la vista de ello, esta Institución realizó las siguientes consideraciones:

En cuanto a la polémica generada sobre la necesidad de que el Estado o las Comunidades Autónomas soliciten licencia a las Corporaciones Locales en materia

urbanística, destacábamos un dictamen de la Dirección General de lo Contencioso-Administrativo del Estado, en el que vertían una serie de razonamientos que llevaban a la siguiente conclusión:

"... puede razonablemente sostenerse que determinadas obras públicas del Estado al estar insertas en el ámbito de la ordenación del territorio, y no del urbanismo en sentido estricto, y al entender de manera cualificada intereses públicos, generales y prevalentes, no requieren licencia municipal de obra".

Nosotros compartimos los criterios del dictamen que, por razones de brevedad, no incluimos y, de acuerdo con él, entendemos que la licencia de primera ocupación es exigible también para la primera utilización de las viviendas de promoción pública, puesto que la legislación urbanística no contempla excepción al respecto y no se aprecian motivos de interés general que justifiquen un trato diferenciado de aquél que se da a los promotores particulares.

Por otro lado, recordábamos que la cédula de calificación definitiva se limita a un reconocimiento, en principio, de la conformidad de la obra con el proyecto aprobado por la Administración, en este caso, la Consejería de Obras Públicas y cubre también otros objetivos, en el caso de las promociones privadas, como control de los adquirentes, contratos de compraventa y garantizar que el edificio está asegurado contra incendios. Por tanto, con ella se quiere verificar que el edificio se adecua al proyecto aprobado y que la construcción respeta las garantías y calidades exigidas para las viviendas de protección oficial.

Por el contrario, la licencia de primera ocupación, aunque pudiera parecer coincidente sobre todo en la adecuación de la obra con el proyecto ejecutado, lo que pretende garantizar es que lo efectivamente construido respeta el planeamiento municipal, lo que constituye una competencia municipal, que no puede ser excluida, como no lo hace, la legislación reguladora de las viviendas de protección oficial. Es decir, si con la licencia de obras se pretende determinar si las obras previstas son conformes a Plan, con la de primera ocupación tal verificación se refiere a las obras ejecutadas, pero siempre con el referente, en todo caso, de su conformidad, o no, con las previsiones del Plan y de la normativa urbanística.

Asimismo, y al respecto, existe abundante jurisprudencia. Afirmábamos que la concesión de la licencia de primera ocupación, además de comprobar la adecuación al proyecto y a las condiciones de la licencia, también persigue verificar la observancia de las prescripciones de las Ordenanzas, incluidas las de protección y prevención de incendios. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 3 de Octubre de 1995, concluye la imposibilidad de obtener licencia de primera ocupación hasta tanto no esté realizada totalmente la urbanización que afecte a un edificio, urbanización que no se controla con la cédula de calificación definitiva, ya que un edificio puede obtenerla sin que, por el contrario, esté concluida la urbanización en donde se ubica, o bien que el mismo edificio respete las prescripciones técnicas de las VPO, pero que, por ejemplo, tenga un exceso de edificabilidad, una indebida ubicación, una altura inadecuada, etc., con arreglo a las previsiones del Plan.

Por todo ello, formulamos a la citada Autoridad **Recomendación** de que, con anterioridad a la entrega de las viviendas de protección oficial de promoción pública, sin perjuicio de la exigencia de la obtención de la cédula de calificación definitiva, se solicitara al municipio correspondiente la concesión de la licencia de primera utilización, ya que entendemos que se trata de actos jurídicos diferenciados, con distintas finalidades, aunque parcialmente coincidentes, y cuya competencia pertenece a distintas Administraciones, en un caso la Autonómica y, en otra, la local. Ello permitiría, a juicio de esta Institución, un control adicional del cumplimiento de la normativa urbanística de tanta importancia en la regulación del uso del suelo y de la edificación, lo que, en última instancia, refuerza el sistema de garantías al ciudadano en aras al acceso a una vivienda digna y adecuada, como derecho reconocido en el art. 47 CE.

A mediados de 1998 recibimos la respuesta de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda. En dicha respuesta nos comunicaban que habían decidido acoger la Recomendación formulada por esta Institución, dando instrucciones a las Delegaciones Provinciales de la Consejería con objeto de que, en las promociones de vivienda de la Comunidad Autónoma, se solicitara la licencia de primera ocupación a los Ayuntamientos correspondientes. Por tanto, entendimos que habían aceptado plenamente la resolución dictada por esta Institución.

Se tramita un expediente de primera ocupación para un inmueble construido ilegalmente (queja 04/2247).

La interesada denunciaba que una entidad promotora había solicitado licencia de obras para la construcción de un edificio destinado a 57 viviendas y sótano para aparcamientos en Torrox (Málaga), denominado "Mirador del Faro, II Fase", licencia que le fue concedida en Diciembre de 2002 por parte del Ayuntamiento. La interesada añadía que lo ejecutado y construido no se atenía en modo alguno al proyecto aprobado y suponía la vulneración de diversas determinaciones del PGOU de la localidad. Concretamente, enumeraba las siguientes:

"A).- Altura máxima proyectada, plantas: PB+3. Altura construida, plantas: 5 alturas. Esta alteración produce el desajuste de la altura máxima y mínima, en metro, proyectada. También altera la edificabilidad y la ocupación proyectadas.

B).- Separación entre lindero privado proyectada: 3,40 m. en PB y 1ª. Separación entre lindero privado, ejecutada: inexistente por haber invadido la escalera de acceso al edificio objeto de la denuncia la finca sobre la que se conforma la comunidad de propietarios denunciante.

D).- Construcción bajo rasante proyectada: los aparcamientos. Obra ejecutada: construcción sobre rasante de los aparcamientos del edificio.

E).- Cierre perimetral posterior de la finca, con obra de fábrica, no contemplado en el proyecto ni en la licencia.

Todas estas construcciones y ocupaciones del suelo, cuya simple existencia pueden acreditar los servicios de inspección urbanística municipal,

contravienen o no resultan contempladas, en su caso, en el proyecto en curso de la Corporación de Torrox, ni han sido amparadas, tampoco, por las licencias otorgadas a esta edificación.

Indica que el edificio está en su última fase de ejecución, pero aún no ha sido terminado, y no dispone pues de licencia de primera ocupación, ni debiera obtenerla a tenor de los hechos denunciados."

Según la interesada, aunque se había informado acerca de la paralización de las obras, lo cierto era que se habría proseguido construyendo sin que se hubieran producido las pertinentes actuaciones municipales para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Torrox (Málaga), pudimos conocer que el expediente de licencia de primera ocupación se seguía tramitando y que, tras formular alegaciones la representación de la interesada, se encontraba pendiente de informe por parte de los Servicios Urbanísticos. Una vez que nos lo remitieron, manifestamos al Ayuntamiento nuestra preocupación por la pasividad mostrada por la Corporación Local a la hora de hacer ejecutar la orden de paralización de obras que dictó a la empresa promotora del edificio cuestionado con fecha 11 de Junio de 2004 y es que, como bien señalaba en sus alegaciones la reclamante, carecía de lógica que se solicitara y se concediera una licencia de primera ocupación para un inmueble cuyas obras de construcción se encontraban paralizadas por el mismo Ayuntamiento. Con ello, se venía a dar carta de naturaleza a las actuaciones de una entidad que, de forma deliberada y consciente, había hecho caso omiso a la resolución dictada por la Corporación Municipal.

Y resultaba que si, al tiempo en que se estaban ejecutando las obras, se hubieran adoptado por la Corporación Municipal las medidas precisas para que dicha paralización de obras hubiera sido efectiva, se habría podido evitar la injusta lesión que, para los legítimos intereses de la interesada suponía el hecho de que se hubiera construido un edificio colindante a su vivienda que no respetaba, aunque lo fuera en escasa medida, las distancias de separación entre edificaciones que el propio planeamiento urbanístico establecía y que la Corporación hubiera debido hacer respetar, como dentro de su derecho le fue reclamado por la interesada y otros afectados.

Lo cierto era que este incumplimiento de la normativa urbanística por parte de la entidad promotora y la omisión del debido deber de tutela de la legalidad urbanística por parte del Ayuntamiento habían determinado que nos encontráramos ante una obra concluida que, de acuerdo al principio de proporcionalidad, resultaba complicado –en aquellos momentos ya- hacer que respetara plenamente el planeamiento aplicable, por cuanto ello podría conllevar su propia demolición. Sin embargo, la propia legislación urbanística establece medidas para que, sin que ello conllevara necesariamente actuaciones de demolición, se pudieran sancionar aquellas vulneraciones que, en definitiva, supusieran claros perjuicios para el interés general en que se viera plenamente respetado el planeamiento urbanístico del que se dotó el municipio en su día.

Así, de acuerdo con el artículo 192 LOUA, toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística conllevará, entre otras medidas, las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria y las pertinentes para el resarcimiento de los

daños y la indemnización de los perjuicios a quienes sean declarados responsables, añadiendo el artículo 202 de la misma Ley que, en ningún caso, podrán las infracciones urbanísticas reportar a sus responsables un beneficio económico. El propio acuerdo de la Junta de Gobierno Local, al considerar desproporcionada la posible medida de demolición del inmueble, señalaba que ello era así, con independencia de instruir expediente sancionador por el incumplimiento detectado. Dicho expediente sancionador debería tramitarse, como resulta obligado, de acuerdo con los preceptos legales antes mencionados.

En atención a todas estas consideraciones, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Torrox **Recordatorio** del deber legal de observar los principios y preceptos legales (artículos 192 y 202 LOUA) mencionados y **Recomendación** al objeto de que, dando cuenta de ello a esta Institución, se procediera a la tramitación de expediente sancionador a fin de depurar las responsabilidades en que hubiera podido incurrir la entidad promotora del edificio que motivaba la reclamación formulada ante el incumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico en las que, en principio, parecía haber incurrido, de acuerdo con los propios informes de los técnicos municipales.

Posteriormente, el Ayuntamiento daba cuenta de la resolución definitiva dictada en el expediente sancionador incoado a la empresa promotora, que era lo que se había interesado en nuestra resolución, por lo que entendimos que se había aceptado la misma.

1. 2. 1. 2. Licencias indebidamente otorgadas.

En ocasiones, son los propios Ayuntamientos los que otorgan licencias que no son conformes al PGOU. En la mayoría de los supuestos, entendemos que se trata de cuestiones interpretativas que llevan a adoptar una decisión equivocada y decimos esto por cuanto si un Ayuntamiento otorga a sabiendas una licencia constructiva contraria a las previsiones del Plan, nos encontraríamos ante un claro supuesto de prevaricación, tipificado en el Código Penal y, en tal supuesto, no procede la tramitación de la oportuna queja sino la remisión del expediente al Ministerio Fiscal.

Insistimos en que entendemos que, en la mayoría de los casos y a la vista de la documentación aportada, se puede decir que se trata de licencias otorgadas con criterios que, aunque a nuestro juicio no son ajustadas a derecho, los Ayuntamientos consideran que se trata de licencias concedidas de conformidad con el Plan y avaladas en la inmensa mayoría de los casos con un informe técnico.

En algunos supuestos, y ello constituye una flagrante vulneración del ordenamiento jurídico, se otorgan licencias con base al planeamiento urbanístico en tramitación y contrarios al plan vigente, lo que nos lleva a realizar no pocos Recordatorios de deberes legales.

Se trata de una práctica ilegal que puede generar problemas de responsabilidad patrimonial y, a veces, penal, aunque es cierto que esto no es fácil de determinar a priori, pues la conculcación del derecho no siempre está presente y es complicado de probar.

Y es que en muchos supuestos lo que se pretende es facilitar la ejecución de actos que son conformes al plan inicial o provisionalmente aprobado por razones de eficacia, pero es evidente que esto sin respetar el legalidad no es posible pues ambos principios deben ser respetados en todo acto administrativo, tal y como se desprende del art. 103.1 CE.

Límites a la negociación en los convenios urbanísticos (queja 94/762).

Especial importancia por la entidad de la problemática planteada tuvo esta queja, que incluimos en este epígrafe. En este caso, los interesados, miembros de un Grupo Político de Huércal de Almería (Almería), nos exponían que en el mes de Enero de 1993, una Entidad se había dirigido al citado Ayuntamiento solicitando fuera declarada de utilidad pública e interés social la construcción de un Centro Docente. Al parecer, se acompañaba un anteproyecto incluyendo la justificación de su emplazamiento, la descripción de la edificación, normativa municipal aplicable y planos de situación del solar y del emplazamiento.

Siempre según los interesados, en el Pleno Municipal de 14 de Mayo de 1993, se aceptaba la propuesta de cesión anticipada de terrenos realizada por las propietarias mayoritarias del sector 17, colindante con los terrenos donde se iba a ubicar el centro docente, por el que se cedían 14.000 m² al Ayuntamiento y 6.000 m² los transferidos para la construcción del Centro Educativo. Asimismo, en dicho Pleno se acordó declarar de interés social la construcción de dicho Centro, si bien se sujetaba la concesión de la licencia municipal al cumplimiento de una serie de condiciones, tales como que los puestos de trabajo no docentes se cubrirían con vecinos de Huércal de Almería.

Después de distintas gestiones, difíciles de resumir en este Informe Especial, y obtenidas las respuestas preceptivas de las Administraciones intervinientes en este asunto, esta Institución comunicó que en lugar del convenio firmado, hubiera sido más conveniente modificar o revisar las Normas Subsidiarias con lo que se hubiera obtenido la reserva de terrenos necesaria para las instalaciones tanto docentes como deportivas, así como el suelo residencial que se estima necesario para tal finalidad en el municipio, obviándose con ello los trámites necesarios para la declaración de interés social de la construcción en suelo no urbanizable, cuando ese municipio lejos de querer preservar la clasificación de ese suelo como no urbanizable, prevé ya que será, en un futuro, suelo urbanizable. Al mismo tiempo y, aunque es cierto, como señalaba el Ayuntamiento que es habitual el que se celebren convenios urbanísticos -negociación que en cuanto a su posibilismo legal no había sido cuestionada por esta Institución-, no teníamos la misma certeza sobre el uso que, en este caso, se había hecho de esta figura legal fuera ajustado a derecho por las razones antes expuestas.

En este sentido, recordábamos que existía una línea jurisprudencial que establecía que las potestades administrativas y los derechos fundamentales de los ciudadanos son «res extra commercium» y, como tales, no pueden ser objeto de contrato alguno que, de llegar a pactarse, estará afectado de nulidad radical y absoluta, como se ha declarado en Sentencias a propósito de Convenios de este tipo. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales en que se hubiera podido incurrir. Imaginemos sólo un hecho: que en el período de información pública preceptivo ante la modificación o revisión de planeamiento que habrá que hacer para proceder a la reclasificación de ese suelo -y que es un trámite de participación real y no meramente formal-, gran parte de los ciudadanos mostrara su oposición a la reclasificación de

este suelo de no urbanizable en urbanizable, ¿qué sentido tendría este trámite participativo si ya está adoptada de antemano la decisión?, ¿es ajustado a derecho el que se comprometa a futuro la potestad de modificación o revisión de un PGOU con base a la construcción de una edificación en suelo no urbanizable, comprometiendo la urbanización de una superficie, en ese mismo suelo, de 250.000 m²?. A nosotros nos parecía, al menos, dudoso.

En cuanto a la necesidad de que no se produzca una ocupación mayor del 20% de la finca, opinábamos, tras hacer muchos números, dicho sea en honor a la verdad, que se respeta la normativa de aplicación en lo que se refiere a la 1ª Fase del Centro. Ignoramos de donde va a obtener la Promotora la superficie necesaria para la ejecución de la 2ª Fase del Centro. Lo que resulta cuestionable es la forma en que se ha llegado a conseguir su cumplimiento. El propio Técnico de la Diputación Provincial señala que *"parece aconsejable aclarar la superficie, linderos y accesos (provisionales o definitivos) de la finca propiedad de la promotora, dado que en la diferente documentación obrante en el expediente figura con 6.000, 7.800, 10.600, 11.000, 20.000, 21.895, 24.600 metros cuadrados"*.

Este confucionismo advertido por el Técnico de la Diputación Provincial, le asalta a cualquiera que, con la mejor voluntad, accediera al examen del expediente. A continuación resaltábamos en nuestro escrito una serie de datos contradictorios que había en el mencionado expediente.

Por otro lado, resaltábamos que era obvio que, por las circunstancias que sean, justificadas o no, las pistas no se habían empezado a construir de forma simultánea al Centro, una de la más claras condiciones. El Centro se encontraba a pleno rendimiento y el beneficio para el municipio (referente a la cesión de las pistas deportivas) distaba de poderse materializar y exigía un nuevo pronunciamiento de la Comisión Provincial de Urbanismo, lo que planteaba una nueva incongruencia entre el hecho de esta autorización de edificación en suelo no urbanizable y lo que, al parecer, se pretendía en la próxima Revisión de las Normas Subsidiarias.

Para concluir esta larga secuencia de disfuncionalidades, también se habían producido éstas a la hora de otorgar la licencia de Primera Ocupación, según las documentación que se nos remitió por los reclamantes. Por todo ello se formuló **Recordatorio** legal de observar la normativa urbanística que a continuación se cita por cuanto entendíamos que era posible -aunque de ello se pudiera discrepar- que, en las actuaciones municipales, no se hubieran observado estrictamente el contenido de preceptos tales como los arts. 3 y 5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana que delimitan el contenido y condicionan el ejercicio de las facultades urbanísticas de acuerdo con la función social de la propiedad y garantizan la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística en los Entes Públicos. Igualmente, los arts. 15 y 16 del mismo Texto legal que regulan el suelo no urbanizable, así como el art. 242 que remite a la legislación local en cuanto a la necesidad de observar las condiciones impuestas por el Pleno municipal para el otorgamiento de las licencias.

Asimismo, se formulaba **Recomendación** para que se hicieran cuantas gestiones fueran necesarias para que la construcción de las pistas deportivas se iniciara a la mayor urgencia para que no continuara el reiterado incumplimiento de esta condición y que fue la que

justificó que se informará favorablemente la declaración de interés social de la citada instalación docente.

En fin, respecto a la creación de puestos de trabajo y otros motivos como justificativos del emplazamiento de este centro en ese lugar, se le decía que esta Institución, y más en una difícil situación económica, apoya y apoyará cualquier iniciativa tendente a la creación de puestos de trabajo, pero ello no debía estar reñido con la observancia de la legalidad urbanística cuyo fin es posibilitar el ordenado y racional desarrollo urbanístico de los núcleos de población y asegurar la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los Entes Públicos. Las pistas municipales no habían empezado a ser construidas, el acercamiento de la población al Centro de disminuidos psíquicos hubiera resultado conseguido igualmente con la futura revisión de las Normas Subsidiarias y no se hubiera comprometido el futuro desarrollo urbanístico del municipio con la obligación de declarar urbanizables 25 hectáreas de terreno, lo que quizás en el futuro no tenga que resultar necesariamente lo más conveniente a los intereses municipales.

Por otro lado, a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería, que había autorizado la instalación del centro por motivos de interés social, enviábamos un escrito en el que hacíamos una larga valoración de los hechos y en el que concluíamos manifestando que debía evitarse una política de ubicación de equipamientos comunitarios en suelo no urbanizable que se basara, como en el presente caso, en la necesidad de una gran extensión de suelo, porque ello generaría una utilización del suelo no urbanizable contraria a la que la legislación y el planeamiento pretendían. Los equipamientos comunitarios, como un Centro Docente, no constituyen por sí solos fundamentos suficientes para que pueda autorizarse su ejecución en suelo no urbanizable, puesto que, además, debe acreditarse su vinculación al suelo rural, cosa que no ocurre ni con Centros Docentes como el del presente caso, ni con Hipermercados u Hospitales (ello, por más que existan algunas sentencias del Tribunal Supremo en este sentido que resultan contradictorias). Así, por ejemplo, la de 20 de Enero de 1987 (Az. 1787), que considera que la indudable utilidad pública e interés social que presenta la ejecución de dos aulas es suficiente para autorizar su ejecución en suelo no urbanizable. Por el contrario, la Sentencia de 29 de Diciembre de 1986 (Az. 1676), considera que la ejecución de un Centro de Formación y Educación no exige su emplazamiento en el medio rural, por lo que no es procedente autorizar su construcción en suelo no urbanizable. Es importante resaltar que normalmente estas Sentencias de dictan sobre obras realizadas, es decir, sobre hechos consumados. Creemos que esta vía no debe convertirse en una forma de inobservancia de lo que la Corporación estableció al aprobar el Planeamiento Municipal.

Estos equipamientos básicos deben, en caso de resultar necesarios o convenientes, suscitar la oportuna modificación o revisión del planeamiento, lo que supone una visión más integradora del desarrollo del municipio, ajena a cualquier posible operación especulativa, contraria a los intereses públicos inherentes a los objetivos del plan aprobado, máxime cuando se había autorizado una edificación por motivos de interés social que no tiene porqué ubicarse en Suelo No Urbanizable y que, al mismo tiempo, el Ayuntamiento tomó el acuerdo de, en un futuro, proceder a la recalificación de estos terrenos en urbanizables, dotando, a nuestro juicio, de incongruencia al acuerdo adoptado.

En consecuencia, se formuló **Recomendación** con objeto de que en futuros Acuerdos de la Comisión Provincial, se tuvieran presentes las consideraciones expuestas en esta Resolución, a fin del que el Suelo no urbanizable sea utilizado de forma congruente con el destino deseado por el Planeamiento, de manera que quede preservado de procesos de transformación desarrollados al margen de las previsiones del planeamiento, cuando no desvirtuándolo.

En esta compleja tramitación de la queja, sólo destacaremos que la Delegación Provincial nos contestó en el siguiente sentido:

"Aceptando como correctas las indicaciones realizadas en dicha resolución y compartiéndolas en términos generales, no obstante hemos de indicar que en las decisiones de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo pesan otros elementos de juicio, que si bien no pueden ser determinantes, sí pueden inclinar en un sentido u otro las resoluciones de dicho órgano, como son los precedentes adoptados sobre temas similares con anterioridad, concretamente en el caso que nos ocupa una C.P.U. de 1991 autorizó un Centro Docente similar en el término municipal de Roquetas de Mar y ante una situación coyuntural de urgencia se autorizó un centro de BUP público en el municipio de Carboneras en 1993, condicionándose en parte la reciente decisión por estos antecedentes.

De otra parte, la Comisión Provincial de Almería ha valorado que determinados usos con equipamientos privados, se enfrentan a una falta de suelos con calificación adecuada en los planes en vigor, y por otra parte requieren en muchos casos de superficies muy grandes que en suelos urbanos implicarían unos costes de suelo muy elevados en función de su no muy alta rentabilidad lucrativa.

No obstante, le reiteramos que desde esta Delegación se tendrán en cuenta las recomendaciones realizadas y, asimismo, se dará conocimiento de su resolución a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo que, como órgano colegiado, es quien en definitiva de forma colectiva adopta las decisiones".

Con ello entendimos que nuestra resolución había sido aceptada por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería.

Por nuestra parte, y como escrito de cierre, se comunicó al Ayuntamiento que teniendo en cuenta el contenido del escrito de la Alcaldía, debíamos señalarle que nuestra **Recomendación** iba en el sentido de que se hicieran cuantas gestiones resulten necesarias para el inicio urgente de la construcción de las pistas deportivas, circunstancia que, entre otras, motivó que se informara favorablemente la declaración de interés social de la instalación docente, por lo que dada la ejecución del aval a tal fin, creíamos que, en lo básico, se estaba atendiendo el contenido de nuestra Recomendación. No obstante, transmitimos nuestra esperanza de que la construcción de las pistas se iniciara rápidamente y pudieran ser utilizadas por el Municipio en los términos acordados en su día.

Por lo demás, nos reiterábamos íntegramente en el contenido de nuestra Resolución, por cuanto entendimos que podría resultar contradictorio declarar de interés social un suelo no urbanizable, cuya clasificación se pretende modificar para permitir la edificación y porque seguimos estimando que se han podido comprometer facultades a ejercer en el futuro por otras Corporaciones Municipales en cuanto a clasificación del suelo. Por lo demás, la necesidad de una nueva licencia de segregación, otorgada en fecha 28 de Octubre de 1994, demostraba, una vez más, el confusionismo existente, en este aspecto, en la actuación municipal.

Por otra parte, en cuanto a la postura favorable a la construcción en suelo no urbanizable de instalaciones docentes señalamos, en su día, a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo lo siguiente:

"A la vista de lo que nos indica, debemos manifestar nuestra discrepancia tanto con la resolución dictada por la entonces Comisión Provincial de Urbanismo, como con la posterior resolución, confirmatoria de la anterior, dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Transportes. Esta discrepancia se ciñe a la cuestión de la justificación para el emplazamiento del Centro Docente en cuestión en suelo no urbanizable por existir un interés social en su construcción.

Para justificar su oposición los alegantes invocaron las Normas Subsidiarias Complementarias de la Provincia de Almería. La Comisión Provincial de Urbanismo y el Sr. Consejero estiman que dichas Normas son aplicables al municipio de Huércal de Almería "pero con el carácter complementario que se señala en la norma 20.1.b. Es decir, complementarían a las Normas Subsidiarias Municipales aprobadas el 10 de Febrero de 1989, cumpliéndose en el presente caso las disposiciones de la normativa municipal sobre altura máxima, retranqueo a linderos y ocupación como se recoge en el informe-propuesta que hace la Delegación Provincial de esta Consejería en Almería. Así mismo, respecto a las Normas Subsidiarias Complementarias, la Resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo es respetuosa en términos generales con las mismas, habiéndose seguido las pautas marcadas en ellas en lo referente a la valoración de la utilidad pública e interés social".

Entiende esta Institución que las resoluciones citadas, contrariamente al criterio que nos traslada, no son respetuosas en términos generales ni con las Normas Complementarias ni con el vigente Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta afirmación la basamos en las siguientes razones:

No dudamos del interés social en la existencia y funcionamiento de un Centro Docente, este destino patentiza, suficientemente y sin necesidad de mayor justificación, el interés social de la edificación. Lo que cuestionamos de forma rotunda es la necesidad de su emplazamiento en suelo no urbanizable. Parece que lo adecuado es que un Centro Docente se sitúe en zona urbana para facilitar el acceso y cercanía de los usuarios del mismo evitando largos desplazamientos. Ciertamente existe una Jurisprudencia un tanto contradictoria

y errática al respecto, pero creemos que debe atenderse al espíritu de la Normativa urbanística que intenta preservar este tipo de suelo de aquellos usos que se contrapongan con su natural destino rural. Entendemos que no se respetan las Normas Complementarias porque el carácter de suelo no urbanizable no es la razón básica de su emplazamiento y porque existe la posibilidad y la conveniencia de su emplazamiento en un área urbana, si fuera necesario, en su caso, mediante la oportuna modificación del Planeamiento existente.

Creemos que debe evitarse una política de ubicación de equipamientos comunitarios en suelo no urbanizable que se base, como en el presente caso, en la necesidad de una gran extensión de suelo, porque ello generaría una utilización del suelo no urbanizable contraria a la que la legislación y el planeamiento pretendían. Los equipamientos comunitarios, como un Centro Docente, no constituyen por sí solo fundamento suficiente para que puede autorizarse su ejecución en suelo no urbanizable, puesto que, además, debe acreditarse su vinculación al suelo rural, cosa que no ocurre ni con Centros Docentes como el del presente caso, ni con Hipermercados u Hospitales (Ello, por más que existan algunas sentencias del Tribunal Supremo en este sentido que resultan contradictorias. Así, por ejemplo, la de 20 de Enero de 1987, Az. 1787, que considera que la indudable utilidad pública e interés social que presenta la ejecución de dos aulas es suficiente para autorizar su ejecución en suelo no urbanizable. Por el contrario, la Sentencia de 29 de Diciembre de 1986, Az. 1676, considera que la ejecución de un Centro de Formación y Educación no exige su emplazamiento en el medio rural, por lo que no es procedente autorizar su construcción en suelo no urbanizable. Es importante resaltar que normalmente estas Sentencias se dictan sobre obras realizadas, es decir, sobre hechos consumados). Creemos que esta vía no debe convertirse en una forma de inobservancia de lo que la Corporación estableció al aprobar el Planeamiento Municipal. Estos equipamientos básicos deben, en caso de resultar necesarias o convenientes, suscitar la oportuna modificación o revisión del planeamiento, lo que supone una visión más integradora del desarrollo del municipio, ajena a cualquier posible operación especulativa, contraria a los intereses públicos inherentes a los objetivos del plan aprobado, máxime cuando se ha autorizado una edificación por motivos de interés social que no tiene porqué ubicarse en Suelo No Urbanizable y que, al mismo tiempo, el Ayuntamiento tomó el acuerdo de, en un futuro, proceder a la recalificación de estos terrenos en Urbanizables, dotando, a nuestro juicio, de incongruencia al acuerdo adoptado".

En consecuencia, se formuló **Recomendación** que en futuros Acuerdos de esa Comisión, se tuvieran presentes las consideraciones expuestas en esta Resolución, a fin de que el Suelo no urbanizable sea utilizado de forma congruente con el destino deseado por el Planeamiento, de manera que quede preservado de procesos de transformación desarrollados al margen de las previsiones del planeamiento, cuando no desvirtuándolo.

Esta Recomendación ha sido compartida, en términos generales, por el citado Organismo. Esperábamos por tanto que, en futuras ocasiones, el Ayuntamiento, actuando con plena observancia de la legalidad urbanística, posibilitara el ordenado y racional

desarrollo urbanístico del municipio y asegurara la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere su acción urbanística, evitándose, de esta manera, actuaciones precipitadas, como las que dieron motivo a la tramitación de este expediente de queja.

Construcción de un edificio que invade zona verde (queja 94/1119).

En esta queja, la interesada daba cuenta de que una serie de residentes de dos urbanizaciones se venían oponiendo, desde 1992 y ante el Ayuntamiento de Mijas (Málaga), a la construcción de un bloque de apartamentos sobre una parcela que invadía una zona verde e infringía varias normas de construcción. Indicaba que el Ayuntamiento paralizó la construcción, pero posteriormente, permitió que continuarán las obras sobre una parcela reducida de 1586 m². Con motivo de estos hechos, los reclamantes presentaron escrito tanto ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes como ante el Ayuntamiento de Mijas, sin que hubieran obtenido respuesta.

Por nuestra parte, interesamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Mijas y de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, a fin de que nos remitieran copia de la resolución dictada en respuesta al escrito del interesado.

El Ayuntamiento, en su respuesta, discrepaba completamente de lo manifestado por los interesados, entendiendo que la edificabilidad del inmueble era ajustada al Plan, ya que sólo se empleaba el 53 % de lo que correspondía a la parcela y que, además, no se ocupaba el espacio a que se refería la queja.

Por el contrario, la Delegación Provincial nos remitió un informe del que se desprendía que sí se habían cometido irregularidades, por cuyo motivo se decía que *"la única actuación, salvo mejor criterio, que a esta Administración le es dable efectuar sería la solicitud de revisión de oficio de la licencia al Ayuntamiento, de acuerdo a las conclusiones de los informes técnicos"*.

En consecuencia, interesamos de dicha Delegación Provincial conocer si se había solicitado al Ayuntamiento la revisión de oficio de la referida licencia y de la respuesta municipal a este requerimiento. En caso de que no se hubiera recibido la respuesta municipal, o ésta fuera contraria a lo solicitado, instábamos a la Delegación Provincial a actuar conforme a lo previsto en el art. 304 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo (que prevé la acción pública en el ámbito urbanístico). Asimismo, comunicábamos que si se entendiera que el ejercicio de la acción pública no resultaba procedente, queríamos conocer las razones en las que se fundara dicha postura.

Finalmente, no obtuvimos contestación alguna por parte de la citada Delegación Provincial, a pesar de formular el oportuno **Recordatorio** de colaboración y elevar los antecedentes del caso al Consejero de Obras Públicas y Transportes, del que tampoco recibimos respuesta, por lo que nos vimos obligados a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Ayuntamiento construye en zona de dominio público sin la preceptiva autorización (queja 94/467).

Actuamos de oficio al conocer, a través de los medios de comunicación, la protesta de un grupo de vecinos de El Rompido ante el Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), oponiéndose a una decisión municipal de permitir la construcción de un restaurante de 144 m² en el Paseo Marítimo del Río Piedras. Al parecer, la construcción del restaurante comenzó sin contar con la preceptiva licencia de obras ni con la autorización de la Jefatura Provincial de Costas. Según se señalaba, la anterior Corporación decidió que se edificara al final del Paseo Marítimo, tras la redacción del correspondiente proyecto.

La queja fue incluida en el Informe Anual de 1994, (apartado 2.1.3.6. Sobre vulneración de normas de protección del paisaje y arquitectura tradicional, patrimonio histórico artístico), terminando los hechos con la petición de informe dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de Huelva.

Del informe de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes se desprendía que, de acuerdo con el Decreto 97/1994, de 3 de Mayo, de asignación de competencia en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de usos en zona de servidumbre de protección, la competencia correspondía a la Agencia de Medio Ambiente, regulándose, a través del Decreto 334/1994, de 4 de Octubre, el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección. También, la citada Delegación Provincial, en su informe, llegaba a las siguientes conclusiones:

"I.- En la fecha en que se publicaron los dos últimos decretos citados, el restaurante ya estaba construido.

II.- El Ayuntamiento de Cartaya afirma que no tuvo necesidad de otorgar licencia urbanística al tratarse de una obra para él mismo y en suelo urbano de propiedad municipal.

III.- El restaurante carece en la actualidad de licencia de apertura y según manifestación del Ayuntamiento ya han iniciado los trámites para conseguirla".

Después de recibir este segundo informe de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes y de la, entonces, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, a quien también nos habíamos dirigido, manifestamos a esta última que no resultaba de recibo que una vigilancia ejercida, en este caso de forma eficaz, por el Servicio Estatal de Costas, fuera ignorada y quedara sin respuesta una posible infracción de la Ley de Costas, por falta de una adecuada coordinación de Órganos de la Comunidad Autónoma, en el que alguno de los dos estaba incurriendo necesariamente en una posible dejación de competencia. Por ello, mediante las actuaciones de cooperación y coordinación que fueran necesarias, pedíamos que se estudiara si nos encontramos en el presente caso ante una posible infracción de la Ley de Costas y, si los hechos no se encuentran prescritos por el tiempo transcurrido, se adoptaran medidas en defensa de la legalidad.

Finalmente, recibimos respuesta de la Delegación Provincial de Medio Ambiente en la que admitía que ostentaba la competencia sobre usos en zona de servidumbre de protección. Se añadía que se iba a tramitar expediente para decidir si se autorizaba el uso de la zona de servidumbre de protección y que, no obstante, se iban a realizar actuaciones

previas para ver si procedía incoar expediente sancionador por haberse edificado este restaurante sin contar con las autorizaciones necesarias. Por ello, procedimos a interesar nuevo informe para verificar el resultado de esta actuaciones:

- Estado de tramitación y, en su caso, contenido de la resolución que se dictara en el procedimiento que se tramitaba por esa Delegación para otorgar, de resultar procedente, la autorización de uso en la zona de servidumbre de protección.

- Resultado de las actuaciones previas iniciadas por esa Delegación, indicando si una vez verificados los hechos, se había procedido a incoar procedimiento sancionador, especificando la identificación de las personas o entidades responsables y las circunstancias concurrentes en ellos.

El Delegado Provincial. de Medio Ambiente nos comunicó que se había dictado resolución otorgando autorización de uso en la citada zona y que se había incoado expediente sancionador al Ayuntamiento de Cartaya.

A la vista del contenido de este escrito, entendimos que con la resolución dictada otorgando la autorización de uso en la zona de servidumbre había quedado legalizada la situación. Igualmente, con la apertura del expediente sancionador se determinaría la posible responsabilidad existente. Por todo ello, considerando que el problema que motivó la incoación de este expediente de queja se encontraba solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Autorización para construir balcones con mayores dimensiones que las previstas en el Plan (queja 04/3022).

El interesado nos indicaba en su escrito que, en Octubre de 2003, denunció ante el Ayuntamiento de Jaén la construcción de unas viviendas frente a la suya, cuyos balcones sobrepasaban el acerado. De este escrito no había recibido respuesta alguna, a pesar de haber enviado comunicaciones posteriores, a pesar de que las obras estaban ya finalizadas; la calle era estrecha, sin salida y los vehículos aparcaban en su parte derecha, por lo que consideraba que se podía producir un cuello de botella en caso de que produjese algún incendio, siendo así que no podrían pasar los vehículos del servicio de bomberos.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Jaén, la Gerencia Municipal de Urbanismo entendió que las obras objeto de denuncia se ajustaban a la licencia concedida y no constituían infracción urbanística.

Sin embargo, tras dar traslado de esta información al interesado, éste formuló una serie de alegaciones que, para esta Institución, resultaban razonables y cuestionaban la resolución de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por lo que volvimos a dirigirnos a este organismo. Para el interesado, en los informes municipales de Diciembre de 2003 y Enero de 2004, se hacía constar que, según el art. 125.2b del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), *“los cuerpos salientes cerrados para calles de ancho “igual o superior”, a 8 metros “serán como máximo de 1 metro”. En dichos informes se refleja que “se ajustan sensiblemente” al proyecto aprobado para la concesión de licencia*. Sin embargo, se omitía, primero, que la anchura total de la calle, incluido el acerado, rondaba los 6, 50 metros, y los

cuerpos salientes cerrados tenían una anchura de 1,30 metros, contraviniendo lo estipulado en el PGOU. Para las calles de ancho inferior a 8 metros, el PGOU establecía, en relación a los cuerpos salientes, *“puede estar contemplado la no construcción de cuerpos salientes cerrados y sí balcones de unos 40 cm., que es lo que predominan en todas la edificaciones de la calle”*.

En un informe posterior, la Gerencia Municipal de Urbanismo reconocía la infracción denunciada por el reclamante, pero no indicaba las medidas que hubiera adoptado para restaurar la legalidad urbanística, por lo que nos volvimos a dirigir a ésta. En su nueva respuesta, se nos indicó que se había incoado expediente sancionador al no estar permitido el vuelo cerrado proyectado, interesándonos acerca de su resolución y de las medidas adoptadas para la restauración de la legalidad urbanística. Sin embargo, no obtuvimos nueva respuesta por parte del Ayuntamiento de Jaén, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

No obstante ello, a principios del año 2007, nos llegó la respuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo, aunque nos ratificamos en esta inclusión puesto que, además de la tardía respuesta, no resolvía el problema de fondo planteado pues se había procedido a archivar el expediente sancionador incoado.

Disconformidad con la licencia de instalación de un ascensor (queja 05/828).

El interesado nos exponía que era propietario de dos pisos, situados en la primera planta de un edificio de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz). En relación con la resolución municipal dictada en el expediente por el que se concedía licencia de obras para la instalación de un ascensor en el citado edificio, el interesado consideraba que la concesión de esta licencia se realizó con *“poca seriedad”*, pues la propia Gerencia Municipal de Urbanismo, tras autorizar las obras, tuvo que pararlas por la aparición de un arriostramiento estructural y por no haberse realizado las catas necesarias, teniendo que solicitar la Gerencia, después de haber iniciado las obras, un proyecto técnico suscrito por técnico competente (Arquitecto), debidamente visado. Continuaba el interesado indicado que, tras la paralización de las obras, solicitó:

“- La certificación de que en el caso de instalación del elevador, mi vivienda seguiría cumpliendo los requisitos mínimos de habitabilidad e higiene.

- Copia o información de la cédula de habitabilidad del edificio para otro asunto, y

- Las ordenanzas municipales al respecto, y la posible ocupación de mi propiedad, y servidumbres sobre la misma. Igualmente y hasta el momento he obtenido la callada por respuesta”.

Una vez admitida a trámite la queja, interesamos de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda informe con objeto de conocer, en especial, la resolución que procediera ante el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el reclamante, así como su posicionamiento acerca de las diversas consideraciones relativas a posibles irregularidades en la concesión de la licencia que también exponía.

La respuesta de la Gerencia no nos llegó hasta 7 meses más tarde, y no se atendía a las cuestiones planteadas en nuestra petición de informe inicial, por lo que interesamos una respuesta adecuada sobre la actuación municipal que el reclamante cuestionaba, pues el hecho de que un determinado proyecto técnico contara con el preceptivo visado colegial no obviaba la necesidad de que los correspondientes servicios técnicos municipales verificaran a una concreta instalación se ajustaba a las determinaciones contenidas en la normativa y planificación urbanística de aplicación, así como a la normativa de accesibilidad. Y ello era independiente, asimismo, del hecho de que se reconociera la necesidad de dicha instalación para una determinada comunidad de propietarios, que es precisamente la que, en este caso, solicitó la autorización para la instalación del ascensor.

Por ello, en relación con la adecuación del proyecto técnico presentado y de su técnico redactor, interesamos que se emitiera la preceptiva respuesta ante el recurso extraordinario de revisión de 20 de Diciembre de 2004 que, según el reclamante, la Gerencia seguía sin resolver. Asimismo, interesamos que, por los Servicios Técnicos municipales, se emitiera dictamen acerca de si el referido ascensor cumplía las determinaciones establecidas en el art. 27 del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo.

La nueva respuesta no llegó hasta transcurridos otros 9 meses, pero tampoco aclaraba las cuestiones expresas que interesábamos en nuestra petición de informe, pues nos remitían una información que ya conocíamos y que, en modo alguno, podía significar la resolución al recurso formulado por el interesado. Además no constaba, en ningún caso, que se hubiera presentado el debido proyecto técnico para la obtención de licencia de obras de esta instalación. En tal sentido, el propio ingeniero que presentó lo que denominaba “*Memoria de Cálculo*” hacía constar que *“Este informe, en ningún caso servirá para ejecutar las obras, hasta que un técnico competente lo incorpore en un proyecto de obras”*.

Por otra parte, se señalaba que, en el Informe del Técnico Municipal constaba la comprobación, en la documentación presentada, del cumplimiento del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, referente a la eliminación de las barreras arquitectónicas. Sin embargo, discrepaba el interesado en que la instalación citada cumpliera las determinaciones del citado Decreto. En tal sentido, afirmaba que se señalaban unas medidas de 90 x 95 cm. y un ancho de puerta de 70 cm., que no se atendía a las especificaciones recogidas en el Decreto antes citado.

Por ello, volvimos a interesar un nuevo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo, pero a partir de este momento y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no volvimos a recibir respuesta, por lo que tuvimos que incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de su máxima autoridad, el Alcalde-Presidente de la citada Corporación Local, a nuestros escritos.

Ejecución ilegal de un muro no merece la atención municipal (queja 96/44).

El interesado nos exponía que, desde Mayo de 1995, venía denunciando al Ayuntamiento de Córdoba las irregularidades urbanísticas que afectaban a su vivienda, ante la obra de levantamiento de un muro por parte de su vecino colindante y el posterior relleno realizado a la entrada de las viviendas y a lo largo de toda la linde. Añadía que, hasta el

momento de presentar la queja, sólo había obtenido del Ayuntamiento comunicación de que sus reclamaciones se habían trasladado de un departamento a otro, pero ninguna resolución ante esta posible irregularidad urbanística.

Tras un primer informe, interesamos uno nuevo para que se instara al denunciado a legalizar, si era posible, las obras objeto de denuncia, así como que nos aclararan diversas cuestiones. Nuevamente, desde dicha fecha, seguimos sin recibir ningún tipo de respuesta, a pesar de haber realizado las actuaciones oportunas en estos casos y haberle comunicado al Teniente-Alcalde Delegado de Actividades y Licencias Urbanísticas, en el momento de formular el **Recordatorio** legal de auxilio a esta Institución que:

"Nuevamente nos parece injustificada la continuación del silencio municipal, pues se nos está obligando a la remisión de multitud de escritos a fin de que se nos faciliten respuestas que no atienden a todas las cuestiones planteadas, obligando de nuevo a reiniciar nuevos trámites. Esta situación entorpece y dilata, de forma innecesaria, la tramitación del expediente de queja".

Aunque recibimos un nuevo escrito del Ayuntamiento, no se contestaban las cuestiones interesadas, por lo que volvimos a interesar un nuevo informe para conocer si se había declarado la caducidad del expediente y, en caso contrario, medidas previstas en orden a la restauración de la legalidad urbanística, puesto que el denunciado no legalizó las obras y, además, ocupó la vivienda sin contar con licencia de primera ocupación. Nuevamente, y a pesar de las consideraciones que le trasladábamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba, transcurrido ampliamente el plazo para recibir respuesta, persistía el silencio de dicha Corporación. Por ello, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo, dando cuenta de dicha falta de respuesta, que entendemos que había impedido la resolución del problema planteado; asimismo, damos cuenta, a juicio de esta Institución, de la ineficacia apreciada en la tramitación administrativa del Ayuntamiento de Córdoba en el presente caso.

Oposición a que se realicen obras hasta que se ejecute la vía pública (queja 94/1190).

En esta queja, el interesado nos decía que era propietario de una finca sita en una calle de la barriada de Valdezorras de Sevilla, lindante con un solar que, conforme al PGOU, tenía previsto el trazado de una vía pública, en lo que será prolongación de otra calle. Al amparo de la calificación del lindero como vía pública, solicitó licencia de obras que le fue concedida por el Ayuntamiento de Sevilla, instándole a la apertura de huecos y ventanas al referido solar colindante dadas las previsiones del Planeamiento. Las propietarias del solar colindante, sobre el que debiera trazarse la vía pública, venían demandándolo sistemáticamente ante los Tribunales, ejercitando la acción negatoria de servidumbre de luces y vistas y obligando, en consecuencia, a cerrar los huecos y ventanas ordenados por el Ayuntamiento, lo que le venía ocasionando un grave perjuicio ya que sólo podría defender su derecho a vistas y luces, si se hubieran cumplido las previsiones del planeamiento y ya existiese efectivamente un dominio público sobre la vía de nueva apertura prevista.

El interesado consideraba urgente una actuación municipal correctora de esta situación, en el sentido de tramitar con la mayor celeridad posible la expropiación de los terrenos necesarios para la apertura de la vía pública prevista en el PGOU, única forma de que

podiera disfrutar de su vivienda según la licencia que, al parecer, le fue concedida en su día de forma irregular por el Ayuntamiento ya que no podía edificar según sus términos. Tras recibir el oportuno informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo, enviamos escrito en el que se hacían una serie de consideraciones:

En el caso que nos ocupa, se obligaba al administrado a que tuviera en cuenta unos condicionamientos que el plan exigía, cuando el desarrollo del planeamiento, que justificaría estos condicionamientos, no se había producido.

Esta falta de desarrollo del plan había permitido el que se dictara sentencia que impedía que se pudiera proceder a la apertura de las ventanas y que, por tanto, la edificación no reuniera las debidas condiciones de salubridad, toda vez que, parte del inmueble, debía permanecer sin luz ni ventilación, incumpléndose con ello el propio condicionamiento de la licencia otorgada.

Por supuesto, esta Institución nada tenía que oponer a lo que se afirmaba por parte de la Gerencia, en el sentido de que la licencia se otorgaba salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros (principio recogido en el art. 12 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales), así como de que se trataba de un mero acto reglado, de obligado reconocimiento de unas facultades de edificabilidad inherentes al Derecho de la propiedad, establecidas por el Plan General.

A pesar de nuestra conformidad con estas apreciaciones, el motivo de la admisión a trámite del escrito de queja del interesado y la petición de informe formulada se fundamentó en que el titular de la licencia había sufrido un claro perjuicio como consecuencia de la Sentencia dictada en los Autos de Juicio de Cognición correspondiente del Juzgado de Primera Instancia nº 13 de Sevilla, por la que se le obligaba a cerrar a su costa los huecos, ventanas o balcones del edificio para cuya construcción se obtuvo la pertinente licencia. Pero este perjuicio, no se habría producido si el viario estuviera ejecutado, sin cuyo requisito no se debió otorgar la licencia, al no ser posible jurídicamente que se abrieran las ventanas, aunque ello sea una lógica exigencia de la normativa del Plan.

Ello ponía de manifiesto que, de haberse actuado conforme a lo previsto en el art. 21.2.c), del ya citado Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, asegurando al menos la ejecución simultánea del citado vial, no se hubiera planteado este problema, ya que, retomando la consideración de acto reglado de la licencia, ésta se hubiera otorgado no sólo con sometimiento al Plan, sino a la Normativa Urbanística General que determina la necesidad de la previa o simultánea ejecución de la infraestructura urbanística.

Por todo ello, terminábamos formulando **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos citados y **Recomendación** en el sentido de que, por parte de esa Gerencia Municipal de Urbanismo se efectuaran, con la máxima urgencia, los trámites conducentes a la ejecución del viario previsto y se tuvieran en cuenta las consideraciones de esta Resolución a fin de que en el futuro no volvieran a producirse situaciones como la sufrida por el interesado. Y ello, por cuanto entendimos que las exigencias impuestas al reclamante hubieran debido acompañarse de una adecuada gestión urbanística, lo que habría impedido la paradójica y perjudicial situación que padecía y en la que no cabía achacarle responsabilidad alguna. Las facultades urbanísticas sólo se adquieren por el cumplimiento gradual de unos

deberes y dentro de su plazo, terminando con la de incorporar al patrimonio del titular del suelo, la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística.

La concesión de la licencia, continuábamos, es ciertamente un acto reglado pero requiere que, previa o simultáneamente, se hayan concluido las condiciones de urbanización que justifican la autorización de edificar. Un desarrollo armónico de la ejecución del planeamiento hubiera impedido esta situación y que se le hubieran exigido al reclamante obligaciones de contenido imposible.

En conclusión, si la licencia se hubiera otorgado no sólo de acuerdo con las previsiones de desarrollo del Plan, sino con observancia del art. 21.2.c), del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en modo alguno, se podría haber planteado un problema de servidumbre con un tercero.

Un exceso de edificación no justifica, según el Ayuntamiento, la incoación de un expediente sancionador (queja 93/2880).

La reclamante, en nombre de una asociación de vecinos de Chiclana de la Frontera (Cádiz), nos exponía que había interpuesto una reclamación el 2 de Octubre de 1993 ante el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera denunciando la ilegalidad de la construcción edificada en una calle del municipio al entender que no cumplía los requisitos del Plan Parcial R-7 del Polígono "La Soledad", donde estaba ubicada la urbanización.

La Asociación entendía que la licencia concedida no se ajustaba a la legalidad, por cuanto la edificación denunciada incumplía las condiciones de volumen y altura, rompía con la estética global de la Urbanización y, además, atentaba contra las condiciones de seguridad de las peatones al sobresalir un vuelo de hormigón sobre la acera.

A la vista de la documentación que nos remitió el Ayuntamiento, se apreciaba que en el proyecto presentado en base al cual se concedió la preceptiva licencia de obras por parte del Ayuntamiento, se constataban una serie de incumplimientos de la normativa urbanística de aplicación.

Estos incumplimientos, que se reconocían por el propio Ayuntamiento, se estimaban de menor entidad y que debían ceder ante la singularidad del proyecto presentado, en base al principio de proporcionalidad y en aras de la unidad técnica del proyecto, razones que justificaron en su día el otorgamiento de la licencia.

Entendimos que esta apreciación era sumamente discutible en lo que se refería a la altura de la edificación, ya que excedía en 50 cm. de lo autorizable, lo que hubiera constituido una razón suficiente para que se hubiera exigido un reformado del proyecto, sin cuyo requisito no procedería la concesión de la licencia.

Asimismo, y aunque no afectaba a la máxima altura permitida, el hecho de la instalación de una pérgola de 3'5 m. sobre la edificación, a pesar de su carácter desmontable, tenía que haber sido debidamente valorado en la autorización municipal, necesaria para este tipo de instalaciones, ya que rompía la armonía con el resto de las edificaciones en la urbanización y podría suponer una vulneración del art. 138 del Texto Refundido de la Ley del

Suelo, que señala que las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas.

La estética introduce un elemento subjetivo no susceptible de control de legalidad, pero la adaptación al ambiente de las construcciones sí debe tenerse en cuenta. Según se desprendía del vídeo remitido por los reclamantes, la aparatosidad de la pérgola resultaba evidente y causaba un impacto considerable, con independencia de otros criterios que se podían tener sobre la tipología del resto de los inmuebles.

Discrepábamos de la postura municipal por cuanto entendimos que la licencia suponía un estricto control de legalidad, incluyendo en ésta, lógicamente, los principios generales del derecho, como el de proporcionalidad. La consecuencia de ello era el carácter reglado de la potestad municipal de intervención y significaba que la licencia había de otorgarse o denegarse necesariamente según que el proyecto se ajuste o no al Planeamiento. Ello determinaba que la licencia se constituyera como un acto debido no sujeto a negociación, ya que la determinación de su contenido no era libre.

La autorización que la licencia suponía se limitaba a particularizar en un caso concreto la normativa urbanística vigente en el municipio, sin que en su otorgamiento existiera margen de libertad valorativa alguna del Ayuntamiento. Lo contrario equivaldría al reconocimiento de un contenido discrecional en la potestad municipal y dejaría en manos de la Administración el ejercicio de las facultades dominicales de los propietarios, en cuanto que las determinaciones del Planeamiento podrían ser modificadas por la simple voluntad administrativa.

Ello, además, podría entrañar la vulneración del principio constitucional de igualdad de los administrados ante la Ley, ya que las decisiones del Ayuntamiento dependerían de apreciaciones subjetivas de los responsables municipales y podrían variar dependiendo de las circunstancias de cada caso. La postura municipal adoptada en este caso había chocado de frente con las apreciaciones subjetivas, tan legítimas y válidas como las de los Técnicos Municipales, de los vecinos que nos habían remitido su queja, que estimaban que la construcción vulneraba de forma clara la estética de la urbanización y distorsionaba el tipo de edificaciones, de menor volumen, existentes en aquellos momentos, además del posible peligro para su integridad física que atribuían al vuelo de hormigón que remataba la edificación.

En consecuencia, se formuló al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 242.3, del entonces Texto Refundido de la Ley del Suelo que dispone que «... las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanístico», y **Recomendación** a fin de que, en sucesivas actuaciones municipales, se actuara de acuerdo con el contenido de esta Resolución para evitar un trato desigual a los administrados. Igualmente, interesábamos que, por los Servicios Técnicos municipales, se dictaminara acerca de las condiciones de seguridad del vuelo de hormigón y, en caso de suponer algún peligro para los viandantes, se actuara por el Ayuntamiento de acuerdo con lo establecido en el art. 245.2, del Texto Refundido antes citado.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) no contestó la citada resolución, por lo que nos vimos obligados a incluir el presente expediente de queja en el

Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándolo en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta de la actitud adoptada por esa Corporación, actuaciones todas ellas que se pusieron en conocimiento de la interesada.

La recolocación de un negocio con motivo de una expropiación perjudica a otro existente en el mismo lugar (queja 93/2193).

El interesado nos exponía que era propietario en Sevilla de un negocio dedicado a la elaboración y venta de mármol, construcción de lápidas, mausoleos y nichos, situado enfrente del cementerio de "San Fernando", en su parte izquierda. Con el fin de remodelar la zona de acceso al cementerio, se procedió a expropiar algunos negocios y terrenos situados en la margen derecha del cementerio. A inicios de 1994, y como compensación a un expropiado, se instaló un kiosco de información sobre venta de mármoles, que se situaba en la parte izquierda (antes el negocio estaba en la derecha) y le suponía grandes pérdidas económicas a su establecimiento. El reclamante dudaba de la legalidad de esta autorización de ocupación y añadía que los escritos presentados solicitando la modificación de esta ubicación, no habían obtenido respuesta alguna.

Tras interesarse la información oportuna, resultó que la propia Gerencia Municipal de Urbanismo había interesado del Área de Infraestructura y Equipamiento Urbano del Ayuntamiento de Sevilla un informe sobre la posibilidad de proceder a esta adjudicación. La citada Área, con buen criterio, señaló que la ocupación de la vía pública con un kiosco suponía la privatización parcial de un bien de uso y dominio público por lo que su autorización estaba sometida a lo que el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales estableciera en estos casos, es decir, concesión administrativa.

Por todo ello, se le recordó a la Gerencia Municipal de Urbanismo que desde la perspectiva de la oportunidad, se apreciaba la inconveniencia de la citada instalación porque contribuía a aumentar el caos ya existente en la Rotonda del Cementerio con los kioscos allí ubicados que no guardaban las debidas condiciones de diseño y ornato público. A ello añadíamos que se intentaban adaptar unas instalaciones pensadas para una actividad concreta (prensa) al ejercicio de una actividad no prevista para ese uso, como era la venta y comercialización de lápidas y otros productos de mármol. Entendimos que no se trataba de adaptar los kioscos a las actividades, sino sólo de permitir aquellas actividades que sean autorizables en estas instalaciones y que las mismas se adjudicaran de acuerdo con las normas de licitación que fueran procedentes.

En consecuencia, señalábamos, en relación con el primer informe emitido por el Área de Infraestructura y Equipamiento Urbano, que no era preceptivo por disposición legal pero que, posteriormente, se estimó absolutamente necesario para acordar o resolver. Después, la Gerencia se apartó totalmente del contenido del citado informe, sin que nos constara, como resultaba preceptivo según la legislación procedimental, que se hubiera motivado la razón por la cual se seguía un criterio diferente, cuando lo cierto era que una vez emitido un informe, aunque sea facultativo, produce la exigencia de motivación de los actos ulteriores que se aparten del criterio contenido en el mismo.

Como quiera que todas estas circunstancias podrían suponer una flagrante vulneración de la normativa reguladora de la utilización de los bienes de dominio público, se

formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 74 y ss. del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales y **Recomendación** a fin de que el uso privativo de esta porción del dominio público, en el supuesto de que se tuviera previsto destinarla al mismo fin para el que entonces estaba siendo utilizada y que se motivare el criterio en virtud del cual se había de colocar la instalación en este lugar, fuera objeto de la debida concesión administrativa mediante la debida publicidad y concurrencia a fin de que no pudieran ser dañados los legítimos intereses de terceras personas que pudieran resultar perjudicadas por dicha instalación. Mientras se efectuaban los trámites necesarios para proceder a esta concesión, caso de estimar que la misma continuaba siendo procedente, entendimos que la autorización reconocida lo era en régimen de precario y con carácter provisional, por lo que debería ser dejada sin efecto dada la irregularidad que estaba suponiendo al no haberse observado en su adjudicación provisional la normativa de aplicación.

Por último, le recordábamos que en el informe recibido se señalaba que se habían formulado dos requerimientos a la persona afectada a fin de que se aportase la escritura de constitución de la entidad afectada, cuyo rótulo se había colocado en el kiosco, así como de los documentos que acreditasen la aportación de capital social de la citada Entidad. Lo cierto era que el último requerimiento databa del 22 de Marzo de 1993, por lo que deseábamos que nos dieran cuenta de las gestiones efectuadas con objeto de aclarar esta otra situación irregular que podría suponer que la adjudicación provisional a favor de una persona determinada, se estuviera disfrutando por un tercero sin título alguno que lo justificara, pues ello no había quedado acreditado a pesar de los requerimientos realizados por la Gerencia Municipal de Urbanismo. Esta situación podría suponer una vulneración, en el supuesto de que la autorización provisional otorgada se tratara de una licencia, de lo dispuesto en el art. 77.3 del ya citado Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, que dispone que no serán transmisibles las licencias que se refieran a las cualidades personales del sujeto o cuyo número estuviere limitado. Ambas circunstancias podrían concurrir en el presente caso.

De la citada resolución, no obtuvimos contestación alguna, por lo que tras elevar los antecedentes del caso al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, y tampoco recibir respuesta, procedimos a la inclusión de este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Concesión de licencia contra el informe técnico, la Consejería de Obras Públicas no actúa (queja 89/664).

La queja ofrecía la peculiaridad de que su motivo de presentación era el otorgamiento ilegal de una licencia urbanística por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benalmádena, Málaga. Como quiera que las obras se estaban ejecutando con gran rapidez, y el informe interesado al Ayuntamiento no se nos remitía con la celeridad que exigía el supuesto de hecho, y dado que existía constancia documental de la aprobación por parte de la Alcaldía-Presidencia de la propuesta de la Comisión de Gobierno de 10 de Agosto de 1988, por la que se concedía, entre otras, la licencia de obras solicitada en el expediente, pese a que en el acuerdo existía constancia de que, según el informe del Arquitecto Municipal, la licencia no era, en ningún caso, ajustada a derecho, se decidió instar al Consejero de Obras Públicas y Transportes para que, conforme a lo establecido en el art. 186 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de

1976, y art. 34 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de 23 de Junio de 1978, procediera a impugnar la licencia otorgada.

Dado que por la Consejería se cuestionó la vigencia del citado art. 186 de la Ley del Suelo, sin perjuicio de hacer llegar a la citada Autoridad las razones por las cuales esta Institución estimaba que era discutible si este precepto había sido afectado por una inconstitucionalidad sobrevenida, se comunicó que si lo estimaba oportuno, podían utilizar, en lugar del procedimiento especial del art. 186 (precepto que el Tribunal Supremo viene entendiendo en Sentencias de 2 de enero de 1985, 5 de Noviembre de 1986 y 22 de Enero y 27 de Mayo de 1988, que no vulneran la Constitución), la vía de impugnación recogida en la Ley 7/85, de Bases del Régimen Local y RD 2568/86, de 28 de Noviembre, que esa Consejería consideraba como la idónea. Pero que, en todo caso, se procediera a la impugnación de la licencia.

Aunque la Consejería mencionada nos comunicó que una vez recibido el informe requerido, si procediese, se impugnaría el acuerdo municipal, lo cierto es que pese a que la ilegalidad fue constatada por los servicios de la Consejería, las obras quedaron paralizadas al impugnarse la licencia en vía judicial, pero no por la actuación de la Consejería, sino por la propia reclamante. Por esta razón, al quedar «*sub-iudice*» el asunto, suspendimos, conforme a lo establecido en el art. 17, aptdo. 2, de la Ley reguladora de esta Institución, nuestras actuaciones. En todo caso, resaltábamos que, en lo sucesivo, esta Institución tenía previsto, en aras a una defensa de los principios recogidos en el Capítulo III del Texto Constitucional, instar a la Consejería de Obras Públicas y Transportes para que ante la inacción de los Ayuntamientos, en los casos en que así proceda, se ejerzan por subrogación las competencias que posee en orden a la defensa de la legalidad urbanística e impugne los actos de las Corporaciones Locales que vulneren esta normativa.

Un Ayuntamiento considera que no está obligado a rectificar, a efectos de alegaciones, la información urbanística erróneamente publicada (queja 95/3800).

En la queja, el reclamante nos exponía que en la parcela contigua a la de su propiedad se estaban realizando unas obras, siendo así que según el visado del Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla resultaba que:

"Con revisión de las normas subsidiarias municipales de Gelves, aprobadas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo el 22 de Julio de 1994, se observa: la parcela objeto del presente proyecto se halla ubicada, en su mayor parte, en terreno no urbanizable, Área de Protección de la Cornisa, calificado como Sistema General de Espacios Libres, informándose, sin entrar en otras consideraciones, a los servicios municipales correspondientes".

En el proyecto de ejecución se advertía una nota en que se mencionaba que, por parte del Ayuntamiento de Gelves, se entendía que era de aplicación el anterior Plan Parcial de Los Alcores, dado que se produjo un error material en la redacción o elaboración de las actuales Normas Subsidiarias Municipales y que en los mismos términos estaba redactada la licencia de obras concedida con fecha 24 de Febrero de 1995. En el informe del Aparejador municipal se decía que "En las normas subsidiarias por error material se

modifica el lindero del Plan Parcial convirtiéndolo en zona de protección, dicha modificación implicaría una indemnización al promotor.", pese a lo cual se otorgó una licencia contraria a las previsiones de las Normas Subsidiarias, toda vez que el supuesto error no fue subsanado con anterioridad.

Tras recibir la oportuna respuesta, así como la documentación que se acompañaba a ésta, tuvimos conocimiento de que la Alcaldía-Presidencia procedió a dictar un Decreto por el que, acatando lo interesado por el Delegación Provincial, se procedió, con fecha 5 de Diciembre de 1995, a ordenar la paralización de las obras de edificación, promovidas por "... S.A.", en la parcela 515 de la urbanización Simón Verde.

Sin embargo, tras adoptar un acuerdo de Pleno, con fecha 14 de Diciembre de 1995, por el que se pretendió rectificar el error material que, según el Ayuntamiento, se había padecido al aprobar la Revisión de las Normas Subsidiarias, en relación con las previsiones del Plan Parcial de los Alcores, con fecha 20 de Diciembre de 1995, la Alcaldía-Presidencia revocó el Decreto de paralización de las obras.

A la vista del contenido de la documentación aportada por el Ayuntamiento, se envió escrito a la mencionada autoridad, en el que le comunicábamos, en síntesis, lo siguiente:

La licencia otorgada era anulable por ser contraria a las previsiones de la Norma Subsidiaria que califica el espacio donde se iba a ubicar la edificación de suelo no urbanizable, produciéndose una infracción de la legalidad urbanística grave a la vista de lo dispuesto en el art. 262, aptdo. 1, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Es más, otorgar una licencia en contra, completamente, de las previsiones de un Plan con base a un informe en el que se dice que se ha producido un error, sin subsanar previamente éste, sin dejar sin efecto el acto erróneamente adoptado, es una práctica que, además de generar la nulidad del acto, iniciaría un camino que, inevitablemente, conduciría, por motivos obvios, a una situación de inseguridad jurídica de resultado imprevisible para los ciudadanos y para los intereses públicos en aquellos municipios que de esta forma actuaran. En definitiva, entendíamos que en tanto no se subsanara el error (de existir éste) por quien dictó el acto definitivo de aprobación del Plan que era la Comisión Provincial de Urbanismo, no era procedente otorgar la licencia de obras tal y como había hecho el Ayuntamiento de Gelves.

Después de distintas actuaciones y de la entrevista mantenida en la Institución con el Alcalde-Presidente y el Secretario del ayuntamiento, en la que se mantuvieron distintos puntos de vistas, al entender esta Institución que, con carácter previo, a la aprobación de la rectificación del error, dada la trascendencia de éste ya que afectaba a que una extensa zona del municipio estuviera clasificada como suelo no urbanizable, o como suelo urbano, se debía someter a información pública la clasificación que, según el Plan, debía tener realmente esta zona, a los efectos de que se realizaran las alegaciones que se estimaran oportunas, toda vez que era completamente distinta la propuesta publicada y conocida por los ciudadanos de la que realmente correspondía según el Ayuntamiento. Por ello, se interesó informe de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Este órgano en su respuesta había estimado que debía ser él quien rectificara el error, lo que coincidía con nuestros planteamientos. No obstante, subsanó el error sin trámite alguno de información pública, que nos parece un trámite fundamental.

En consecuencia, se envió escrito tanto a la citada Comisión como al Ayuntamiento por el que, en definitiva, se les decía que en lo que a la competencia se refiere, entendíamos que la Comisión ha delimitado de forma clara, a quien correspondía dictar la resolución definitiva de subsanación del error, evitando con ello, no sólo la irregularidad manifiesta que, por incompetencia del órgano, suponía el que el acto definitivo lo dictara el pleno del Ayuntamiento, sino también por la inseguridad jurídica que la subsanación de un error por órgano distinto del que, a efectos legales, dictó el acto, se creaba para sus destinatarios.

No obstante ello, manifestábamos nuestra discrepancia con que se hubiere dictado esta resolución pese a haberse producido, a nuestro juicio, omisión de trámites esenciales por parte del Ayuntamiento para llevar a cabo la subsanación del error producido.

En efecto, si bien es evidente que no existe un procedimiento, ni general ni especial para la subsanación de errores, parece lógico e incluso obligado, por las razones que a continuación se expresan, que, para la subsanación de un acto erróneo, se siga el mismo procedimiento que para su adopción, de la misma forma que debe ser subsanado, como ya ha quedado dicho, por quien lo dictó. Y, si este criterio, en algún caso, pudiera ser cuestionable, nos parece que es indiscutible cuando, con carácter previo a su adopción, se ha producido un trámite de información pública o han intervenido terceras personas, a la que no se les ha dado cuenta de que el acto sobre el que se les dio audiencia en su día, era erróneo.

En aras a los principios de publicidad, seguridad jurídica y respeto a las normas del procedimiento, creíamos que no se debieron omitir algunos trámites que, a nuestro juicio, son esenciales e imprescindibles puesto que, antes de la adopción de este acuerdo de subsanación, parece que hubiera sido necesario que se pronunciara la Corporación Local siguiendo el mismo procedimiento que para su aprobación, es decir: aprobación inicial, exposición al público (no se pueden olvidar los importantísimos intereses particulares y generales que hay en juego, según sea la clasificación y calificación que se otorgue al suelo) y aprobación provisional para su posterior remisión a esa Comisión.

Manteníamos entonces, y seguimos manteniendo ahora, que debe recorrerse el mismo camino, el mismo procedimiento que se anduvo cuando se cometió ese error.

En este sentido, al tratar del *"procedimiento de rectificación de errores materiales"*, la doctrina mantiene que *"parece evidente que es trámite esencial el de audiencia y vista de todos los interesados"*. Las particularidades del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico y los trascendentales efectos económicos, sociales y para la Ordenación del Territorio que tal aprobación provoca, determinan que la audiencia y vista de todos los interesados en el procedimiento, se articule en el expediente de aprobación del planeamiento, a través de la exposición al público, para que quepa efectuar alegaciones, de acuerdo con la planimetría que se supone, siempre, que es la que, en principio, y sin perjuicio de las alegaciones que se presenten y resulten asumidas, será

finalmente aprobada, determinando la clasificación y calificación de suelo, trazado de las infraestructuras, localización de los equipamientos, etc, y no una planimetría errónea sobre las determinaciones citadas. Si tal error se ha producido, es difícil cuestionar que, como mínimo, debe ser puesto en conocimiento de los ciudadanos que recibieron una información equivocada sobre la futura ordenación urbanística de su municipio.

Además, esta exigencia de la exposición al público no es, ni mucho menos, un mero acto formal, pues en un Estado Democrático debe suponerse que la información pública no es "*para cubrir el expediente*" sino para someter, participadamente, el modelo que se propone, a la discusión pública. El art. 4 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo se establecía que «en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares».

Difícilmente quedaría garantizada la participación de los interesados si la rectificación de un error por el que la clasificación como urbano de un suelo, que aparecía con otros usos bien distintos en el planeamiento, no se somete al trámite de información pública de una ciudadanía que desconocía que la ordenación que se sometió a su conocimiento, era errónea.

Por todo ello, estimamos que la adopción del acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo se llevó a cabo prescindiendo de trámites esenciales, no sólo del procedimiento especial para la aprobación de los planes de ordenación urbana que contempla el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, sino también del trámite de audiencia contemplado en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, que, en este caso, creemos coincidiría con el de información pública contemplado en el procedimiento mencionado, sin que sea posible la convalidación de esa irregularidad, habida cuenta de que se trata de un trámite esencial que aporta legitimidad democrática al planeamiento (STS de 30 de Abril y 30 de Diciembre de 1990).

En consecuencia, se formuló a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo **Recordatorio** del deber legal de observar el debido respeto del contenido de los artículos citados, tanto del Texto Refundido de la Ley del Suelo Y Ordenación Urbana, como de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y **Recomendación** con objeto de que, por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se anulara, dejándolo sin efecto, el acto de aprobación de la rectificación material, habida cuenta de la omisión de los trámites esenciales, en especial el de información pública, que entendimos, debieron seguirse en orden a la mencionada rectificación de la línea delimitadora del suelo urbano en el área del Polígono "Los Alcores", con objeto de que pudiera ser conocida por los ciudadanos la propuesta de planeamiento del Ayuntamiento, una vez rectificado el error con el que la misma fue expuesta en su día, a efectos de posibles alegaciones.

La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de forma respetuosa y razonada, rechazó nuestra Recomendación, pues consideraba que, al tratarse de un error material, no era necesario rehacer todo el proceso de aprobación. Discrepamos

de esta consideración, por la propia naturaleza del trámite de información pública por lo que entendíamos que la única actuación que cabía era la inclusión en el Informe Anual por las discrepancias formuladas, informando de ello al reclamante.

Se adjudican obras de demolición sin existir consignación presupuestaria (queja 94/1404 y queja 94/1429).

La **queja 94/1404** la incluimos en este apartado por cuanto, aunque no se trata de una licencia indebidamente otorgada -toda vez que quien realizaba la obra era el propio Ayuntamiento-, sin embargo el acuerdo adoptado autorizando la obra estimamos que no fue ajustado a derecho. En ella, el concejal de un Grupo Municipal del Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), a la que posteriormente se sumó la **queja 94/1429**, presentada por otro Grupo Municipal, nos comunicaba que la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento había *"procedido a adjudicar unas obras de demolición del edificio de la biblioteca a la empresa ..., en resolución tomada en Comisión de Gobierno celebrada el día 5 de Agosto. El informe del propio Interventor Municipal era negativo por no existir consignación en el presupuesto, con lo cual el acuerdo es nulo de pleno derecho. Las obras de demolición habían comenzado a un ritmo vertiginoso. Se da la circunstancia de que la Comisión de Gobierno tuvo lugar al día siguiente de que debería haberse celebrado pleno ordinario, suspendido por el Alcalde después de haber sido convocado, en el que estaba incluido en el Orden del Día una moción de "... [Grupo Municipal proponente de la primera queja] que proponía conservar el edificio y darle una utilidad social"*.

A la vista de tales hechos, se solicitó informe al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), sobre si era cierto que las obras se habían adjudicado en contra del informe del Sr. Interventor del Municipio y, en cualquier caso, interesábamos fotocopia del informe del Interventor que figurara en el expediente y del Acuerdo de la Comisión de Gobierno; si el edificio estaba desafectado para su uso como biblioteca y destino que se tuviera previsto dar al mismo o al solar en el que está ubicado; para el caso de que el acuerdo o acuerdos adoptados no fueran ajustados a derecho por inexistencia de consignación presupuestaria o por cualquier otra causa, interesábamos que se procediera, sin perjuicio de adoptar las medidas de seguridad que fueren oportunas, a la paralización de la demolición del edificio. Una vez recibido el informe se realizaron las siguientes consideraciones:

1. El hecho de que el presupuesto se encontrara prorrogado al no tener, a la fecha en que nos encontrábamos, aprobado el presupuesto de 1994, no hubiera impedido el que, ante la presentación de un supuesto de urgencia, imprevisible (que, además, entendíamos que no era el caso que nos ocupaba) se hubiera tramitado una modificación presupuestaria para habilitar el crédito necesario, toda vez que la existencia de un supuesto de urgencia en orden a la realización de una contratación, lo único que daba lugar era a las excepciones en su despacho, contempladas en el art. 26 de la entonces vigente Ley de Contratos del Estado, de 8 de Abril de 1965.

Por otro lado, tampoco nos encontrábamos, al parecer, ante un supuesto de emergencia de los contemplados en el art. 27 del citado texto legal que, además, lo que hubiera dado lugar era a realizar un libramiento de gastos a justificar.

2. El hecho de que se tratara de una actuación prevista tanto en el PGOU como en el PERI, parecía que descartaba, en términos generales, completamente la supuesta urgencia, y no digamos emergencia, de la contratación realizada. Que, además y en el caso de que se hubiera producido, no exoneraría de la habilitación del crédito necesario.

En definitiva, tratándose de la mera ejecución de una previsión urbanística, no llegábamos a entender cómo, en el caso de que fuera inaplazable su ejecución, no se realizó la correspondiente habilitación de crédito, previa la modificación presupuestaria, cuando hacía ya ocho meses que el presupuesto había sido prorrogado.

Todo ello, nos llevó a la conclusión de que no existía justificación alguna, en principio, para haber vulnerado el contenido del art. 154, aptdo. 5, de la Ley de Haciendas Locales de 30 de Diciembre de 1988, que fue puesto en conocimiento de la Comisión de Gobierno, con carácter previo, a la adopción del acuerdo por el Sr. Interventor, quien había informado con toda claridad que:

"En el Presupuesto General de 1993, prorrogado internamente para el ejercicio de 1994, NO EXISTE consignación presupuestaria para la ejecución del proyecto de obras «Demolición Biblioteca Municipal» cuyo presupuesto asciende a la cantidad de 2.319.597.- Ptas".

A la vista del contenido de esta resolución, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar estos preceptos y **Recomendación** en el sentido de que a la mayor urgencia se procediera a la revisión de oficio de la resolución adoptada y, para el caso de que la ejecución de las obras fuera efectivamente urgente y el Ayuntamiento decidiera continuarlas y no existiera impedimento legal para ello, se habilitara, previa la oportuna modificación presupuestaria de acuerdo con la citada Ley de Haciendas Locales, el crédito necesario para su adjudicación, conforme a las normas de contratación.

Con independencia de ello, también interesábamos que se nos informara sobre cuál fue el hecho que motivó la urgencia a la que la Alcaldía aludía en su escrito para contratar ilegalmente las obras de demolición de inmueble en cuestión.

Como quiera que no obteníamos respuesta, se envió nuevo escrito por el que comunicábamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) que entendíamos que se había hecho caso omiso de nuestra resolución, no procediéndose a la revisión de oficio del acuerdo adoptado. Tampoco se había justificado la urgencia de las obras, ni nos constaba que se hubiera habilitado, previa la oportuna modificación presupuestaria, el crédito necesario para su adjudicación. Por otra parte y dado que la Delegación de Gobernación de la Junta de Andalucía, a la que al mismo tiempo nos habíamos dirigido, había requerido la suspensión del acuerdo impugnado, iniciándose actuaciones judiciales, entendimos que se exigirían, por ésta, las distintas responsabilidades en que se hubiera podido incurrir.

No obstante la falta de respuesta a la resolución adoptada por la Institución nos llevó a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento Andaluz.

Licencia para la construcción de hotel en un parque natural (queja 01/1702).

Abrimos de oficio la queja cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, la denuncia pública que una asociación ecologista había formulado por la construcción, que consideraban ilegal, de un hotel de cuatro estrellas en la localidad de Grazalema, en pleno Parque Natural. Según estas noticias, el informe de impacto ambiental de esta edificación venía referido a un futuro albergue juvenil, sin embargo se estaba construyendo un hotel de cuatro estrellas, que superaba, además, la edificabilidad máxima permitida en 1.534 m² y se estaba produciendo un cambio de uso no autorizable sobre el inicialmente previsto.

A la vista de ello, interesamos los oportunos informes al Ayuntamiento de Grazalema (Cádiz) y a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Una vez que los recibimos, esta Institución discrepaba, respetuosamente, de la respuesta que nos daba la citada Dirección General, por lo que nos ratificamos íntegramente en las consideraciones que habíamos formulado anteriormente, subrayando especialmente la referida a que, en modo alguno, entendíamos que hubiera quedado justificada la necesidad de emplazar en el medio rural un hotel de cuatro estrellas, por lo que remitimos al Ilmo.Sr. Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, en su calidad de Vicepresidente de la citada Comisión Provincial, nuestra postura:

- La Comisión, entre otras razones, señalaba que no se alteraba la anterior actuación autorizada porque se mantenía la propiedad municipal y, en base a esta pobre argumentación, informaba favorablemente la actuación pretendida. Para esta Institución, como ya habíamos dicho en repetidas ocasiones, el hecho de que la sociedad promotora del proyecto estuviera constituida por entidades que tenían fines de interés social, e incluso que lo fuera el propio Ayuntamiento -como ahora se nos decía- no justificaba el interés social de las obras que se pretendían ejecutar, porque ni todos los fines de las mencionadas entidades tenían necesariamente carácter social, ni todas las obras que podían ser objeto de su promoción tenían que poseer naturaleza social a los efectos de la legislación urbanística.

- Tampoco la Comisión analizaba si se cumplía el requisito, imprescindible para poder emitir su informe favorable, de que hubiera quedado debidamente justificada la necesidad del emplazamiento de la actuación pretendida en el medio rural. Sobre esta cuestión ni siquiera se hacía alusión alguna en el acuerdo adoptado. Que fuera comprensible que un albergue social de montaña se emplazara en el medio rural, no resultaba extensible, en modo alguno, a un hotel de cuatro estrellas, cuya necesidad de ubicación en este tipo de suelo debía quedar claramente justificada.

- Tampoco se entendía muy bien que se dijera que la edificación del hotel no alteraba substancialmente la inicialmente prevista para albergue, cuando era conocido que los parámetros de dimensiones e instalaciones exigidas por la legislación sectorial para establecimientos hoteleros de cuatro estrellas son muy distintos a los que, en principio, se exigen para un albergue (tal es el caso de las dimensiones y servicios obligatorios que deben tener los hoteles, como salones, escaleras, pasillos, habitaciones, vestíbulos, cuartos de baños, etc.).

En consecuencia, entendíamos que el acuerdo favorable tenía una motivación escasa y endeble y, además, dejaba sin estudiar la concurrencia de requisitos básicos para la emisión de un informe favorable a la construcción en suelo no urbanizable, como el que

constituía el interés social de la instalación pretendida o la necesidad de su emplazamiento en el medio rural. La utilización de conceptos como la utilidad pública, interés social o necesidad de emplazamiento en el medio rural demostraba que las potestades conferidas a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en orden a la autorización de determinados usos en el suelo no urbanizable no eran discrecionales, puesto que nos encontrábamos ante conceptos jurídicos indeterminados. Así resultaba del tenor literal del art. 16.3.2º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en vigor entonces en Andalucía de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo único de la Ley 1/1997, de 18 de Junio). Ello determinaba que la Comisión estuviera obligada en su resolución, lo que no apreciábamos que hubiera cumplido en el presente caso, a valorar con claridad si concurrían, o no, los diversos requisitos exigidos por la normativa urbanística para autorizar la construcción de un hotel de cuatro estrellas en suelo no urbanizable.

Por ello, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cádiz, **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 16.3.2º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, subrayando especialmente las determinaciones referidas a que, en modo alguno, entendíamos que hubiera quedado justificada la necesidad de emplazar en el medio rural un hotel de cuatro estrellas ya que, a nuestro juicio, se alteraba substancialmente la anterior actuación autorizada.

Sin embargo, transcurrido el plazo legalmente previsto para responder, no obtuvimos respuesta de ningún organismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por lo que, finalmente, tuvimos que incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionando, expresamente, la falta de respuesta de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo a nuestra resolución, considerando esta Institución que, en el presente caso, siendo posible una solución positiva, ésta no se había conseguido por su falta de respuesta.

Ayuntamiento no procede a revisión de oficio de licencia indebidamente otorgada (queja 02/2526).

Abrimos de oficio la queja al conocer que se estaban otorgando, por parte del Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), licencias no ajustadas a derecho tanto para la construcción de viviendas, como para la apertura de establecimientos.

Una vez recibida la oportuna documentación, se estimó oportuno dar traslado al Ayuntamiento de Chipiona del contenido de una serie de preceptos de la, entonces vigente, Ley 1/1997, de 18 de Junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana:

- Art. 134.1: «Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística aplicable y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma».

- Art. 134.2: «Serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieran en los Planes u Ordenanzas, así como las que, con independencia de ellos, se concedieren».

- Art. 242.3: «Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos».

- Art. 254.1: «Las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta Ley deberán ser revisadas dentro de los cuatro años desde la fecha de su expedición por la Corporación Municipal que las otorgó a través de alguno de los procedimientos del art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

- Determinaciones recogidas en los arts. 261 a 268 relativos a la definición y tipificación de las infracciones urbanísticas, de las personas responsables, etc.

En consecuencia, formulamos a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Chipiona **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos urbanísticos anteriormente enumerados y **Recomendación** al objeto de que, sin perjuicio de las indemnizaciones a que ello pudiera dar lugar, se procediera a la revisión de oficio de las licencias indebidamente otorgadas por la Corporación al no ajustarse al planeamiento urbanístico vigente en esa localidad en el momento de su otorgamiento.

En relación con la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Chipiona, se nos daba cuenta del enorme impulso que, a juicio de la Alcaldía, había tenido la revisión del planeamiento en la localidad. Como no podía ser de otra manera, esta Institución valoraba de forma positiva dicho impulso y compartía su apreciación de que el nuevo planeamiento contribuiría a solucionar muchos de los problemas de índole urbanística que, en aquellos momentos, sufría el municipio. Sin embargo, ello no podía constituir una adecuada respuesta a nuestra resolución, ni excusar el hecho de que la Comisión de Gobierno se apartara de las determinaciones del planeamiento vigente y otorgara licencias en contra de los expresos informes negativos a su concesión de los Técnicos municipales. La conclusión que extraíamos era que la Corporación Local, en definitiva, no había atendido la resolución formulada. Por ello, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dado que no se había dado una respuesta adecuada, ni positiva, a la resolución formulada por esta Institución.

1. 2. 1. 3. Obras no ajustadas a la licencia concedida.

El tercer gran bloque de quejas que se presenta en el ámbito de la disciplina urbanística son aquellas quejas que denuncian construcciones y edificaciones que, según el reclamante, se están realizando sin ajustarse a la licencia otorgada. En la práctica, muchas veces la queja se presenta por la realización de obras sin licencia y en el curso de las actuaciones es cuando podemos comprobar que las obras contaban con licencia y que lo que ocurría es que el denunciado, a la hora de realizarlas, o bien se había ajustado parcialmente a la autorización otorgada o se había excedido en la edificabilidad.

En bastantes de estos supuestos, es preciso valorar caso por caso el alcance y la entidad de la infracción cometida.

La escasez de medios no puede justificar la total pasividad municipal frente a las infracciones urbanísticas (91/1661).

El interesado nos decía que en 1990 interpuso ante su Ayuntamiento escrito de denuncia por infracción urbanística al observar el comienzo de una construcción en fundo colindante con su propiedad y que, a su juicio, era "*manifiestamente ilegal*". Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento, denunció la mora, solicitando expresamente información sobre la concesión de la licencia de obras, puesto que se había levantado una vivienda de tres plantas donde las Normas Subsidiarias sólo permiten dos. El Ayuntamiento le contestó que se había incoado expediente por infracción urbanística al comprobarse que las obras no se ajustaban a la licencia municipal concedida. Por último, nos decía que en relación con el mismo asunto había interpuesto denuncia ante la Compañía del Servicio Municipal de Aguas porque dicha Compañía había instalado un contador y la acometida de aguas de la finca colindante en la fachada de su propiedad, sin que hasta la fecha de presentación de la queja, hubiera obtenido contestación alguna.

Tras recibirse tres informes del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) y personarse dos Asesores de esta Institución en el Ayuntamiento, se trasladaron a la Corporación las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, se observaba que el Ayuntamiento, en ningún momento, había tomado determinaciones conducentes a la reposición de la legalidad urbanística vulnerada, con manifiesto incumplimiento del art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

- En segundo lugar, en el informe del Arquitecto Municipal se afirmaba que la obra podría legalizarse porque, lo que parecía ser una tercera planta, era solamente un elemento técnico de la instalación que estaría permitido. Sin embargo, nosotros entendíamos que el trastero podría convertirse, a la vista de sus dimensiones, en una pieza habitable en tercera planta, que es, justamente, lo que la normativa urbanística pretendía impedir. Sin una visita de inspección al citado trastero, no se podía determinar una posible vulneración de lo dispuesto en el art. 32.2 de las Normas Subsidiarias Municipales. La pasividad municipal en efectuar esta actuación estaba permitiendo la consolidación de una posible situación irregular.

- En tercer lugar, el expediente sancionador incoado se establecía que los hechos "*constituyen una infracción urbanística de carácter leve, ya que al parecer, por parte del infractor no ha habido intención de perjudicar intereses municipales ni de terceras personas*". Por nuestra parte, le comunicamos que el art. 226.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de Abril de 1976, vigente en el momento de la infracción, señalaba que «En principio, tendrán carácter de graves las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones...». Estábamos ante un caso de elevación de una altura más de la permitida por el planeamiento municipal. Ciertamente es que el art. 54.3, del Reglamento de Disciplina Urbanística señala que estas infracciones tendrán el carácter de graves salvo que en el

expediente sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o el riesgo creado a los mismos.

En ningún momento observamos que en el expediente sancionador se hubiera demostrado esta circunstancia, sólo se indicaba que *"al parecer por parte del infractor no ha habido intención de perjudicar los intereses municipales ni de terceras personas"*. Ignoramos la intención del infractor, pero lo cierto es que una vulneración de la limitación de alturas determinada por el Planeamiento, podía propiciar una generalización de este tipo de actuaciones y suponer un práctico incumplimiento de la normativa urbanística, lo que claramente supone un daño a los intereses generales. En cuanto a que no se habían perjudicado intereses de terceras personas, el propio hecho de la presentación de esta queja demostraba lo contrario. El interesado manifestaba que se habían levantado unas tapias de segunda planta a lo largo de toda la linde limítrofe con su propiedad, dejándola sin luz ni vista, ni posibilidad de consolidar patio en el futuro. Esto demostraba claramente que sí se habían perjudicado intereses de terceras personas y que nos encontramos ante una infracción urbanística cuya levedad es, al menos, cuestionable, hasta tanto no quede acreditado, de manera fehaciente, que lo construido en tercera planta es un elemento técnico de las instalaciones y no constituye pieza habitable.

Asimismo, en nuestra valoración, le indicábamos que se afirmaba, también en la propuesta de resolución, que se trataba de una infracción urbanística tipificada en el art. 53.1.b, del Reglamento de Disciplina Urbanística, correspondiéndole, por tanto, una sanción del 3,5 % del valor de las obras realizadas, de acuerdo con el art. 90.1 del repetido Reglamento. Creímos que no cabía la aplicación de este precepto último, por cuanto lo construido podría resultar no legalizable según lo anteriormente expuesto, de no considerarse elemento técnico. En este supuesto, sería de plena aplicación el art. 82.1 del Reglamento, que sancionaba con multa del 5 al 10 por 100 del valor del exceso los actos de edificación, cuando ésta alcance altura superior a la determinada por el Plan o Norma de aplicación, como podía haber ocurrido en el presente caso. Además, recordábamos que, conforme a lo establecido en el art. 62, aptdo. 1, del citado Reglamento, «En ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor».

Finalmente, respecto del contador de agua, se nos proponía, como única vía de solución al asunto, instalar el contador que estaba en la fachada del interesado, en la acera. Sobre esta propuesta, nos interesamos por conocer si se había puesto en conocimiento del reclamante esta propuesta y, al mismo tiempo, le hacíamos llegar que creíamos que se debían tener en cuenta las normas técnicas de aplicación.

Conforme a la valoración realizada, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y, al mismo tiempo, **Recomendación** a fin de que, por parte del Ayuntamiento, se previera la necesaria visita de inspección, se comprobara si lo edificado en tercera planta constituía, efectivamente, un elemento técnico de la instalación. En caso contrario, se deberían tomar las medidas necesarias conducentes a la reposición de los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, salvo que el principio de proporcionalidad no aconsejara tal medida. No obstante, se debía requerir al infractor para que presentara, aunque fuera de plazo, la oportuna solicitud de legalización, acompañada de proyecto visado por el Colegio de Arquitectos correspondiente y donde se avalara la legalidad de las obras efectuadas. En todo caso,

pusimos en conocimiento de dicho Ayuntamiento que, en las sanciones impuestas con motivo de infracciones urbanísticas, se debía observar el principio, ya citado, según el cual estas infracciones no pueden suponer un beneficio económico para el infractor.

La Alcaldía-Presidencia, en su respuesta, nos manifestaba, entre otros extremos, que a pesar de cuantas explicaciones habían dado, las mismas no habían sido suficientes desde nuestro punto de vista, pero eran las únicas posibles desde el de la Corporación Municipal. Lamentaba la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento, pero, a veces, intentando hacer siempre lo mejor para los vecinos, en determinados momentos, tienen que tomarse decisiones que pueden ser consideradas salomónicas y que sólo pretenden hacer más fácil la convivencia de todos, ya que muchas veces la Administración local tiene que mediar en rencillas que se esconden tras expedientes abiertos entre particulares. Por nuestra parte, se le dijo lo siguiente:

"Esta Institución por el permanente contacto que mantiene con los municipios de nuestra Comunidad Autónoma, comprende las dificultades que plantea la gestión de las múltiples competencias que le vienen atribuidas a los Ayuntamientos, a lo que se debe unir en la mayoría de los casos, una gran carencia de medios materiales y humanos. Igualmente, las carencias presupuestarias impiden en muchas ocasiones abordar los problemas con la rapidez y eficacia que los propios gestores municipales desearían. Siempre intentamos en nuestras actuaciones calibrar las dificultades que la puesta en práctica de nuestras Resoluciones pueda tener para la Administración correspondiente y, en especial, en el caso de las Administraciones Locales por el contacto directo y más inmediato que, de forma permanente y diaria, mantienen con los ciudadanos y por la inmediata repercusión que tienen sus actuaciones.

Con estas reflexiones, queremos trasladarle nuestra comprensión con el contenido de su escrito. Igualmente le agradecemos la colaboración prestada en la tramitación de este expediente de queja y la amabilidad y atención con que fueron atendidos en su visita los dos Asesores de esta Institución. Pero, con ser todo esto cierto, no lo es menos que, por nuestra parte, debemos prestar la máxima atención a los ciudadanos que solicitan nuestra ayuda en las controversias que se les plantean en su relación con la Administración. Y por encima de las rencillas personales que puedan subyacer, a veces, en los escritos de queja, debemos satisfacerles en sus pretensiones de que se respete la legalidad vigente.

Por ello, en su día se le formuló la Recomendación cuyo contenido conoce, que no se nos ha discutido en ninguno de sus puntos, no dándonosos ninguna razón para no efectuar la visita de inspección que estimábamos necesaria para evaluar la gravedad de las infracciones urbanísticas denunciadas. Tampoco se nos señala ninguna razón que impida requerir al denunciado para que presente la oportuna solicitud de legalización. En definitiva, ese Ayuntamiento no ha atendido en ninguno de sus puntos la Recomendación formulada, lo que nos obliga con objeto de no dar un trato desigual con respecto a actuaciones con otros Ayuntamientos y en cumplimiento al art. 29.2 de nuestra Ley reguladora a ratificarnos en el contenido de nuestra última resolución, por el

*que acordábamos la **inclusión** del presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía".*

La construcción ilegal de un castillete no da lugar a una actuación sancionadora (queja 92/1838)

En el caso de esta queja, el interesado exponía que en su día había denunciado ante el Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) la construcción de un edificio de dos plantas por parte de un tercero en Zahara de los Atunes (Cádiz), por entender que era constitutivo de una infracción urbanística, además de incumplir la vigente Ley de Costas. Manifestaba el interesado que a pesar de su denuncia, el Ayuntamiento no había ejercido las acciones oportunas en defensa de la legalidad urbanística. Añadía, asimismo, que había denunciado otra obra, que él consideraba ilegal, al no respetar, en absoluto, la alineación de la fachada, con el consiguiente estrechamiento de la calle que tan sólo cuenta con una confluencia de entrada y salida a las adyacentes.

Tras solicitar informe a la Corporación Municipal citada, la Alcaldía-Presidencia nos informó, en síntesis, que respecto de la primera de las obras mencionadas, contaba con la preceptiva licencia, aunque se había excedido al construir un castillete no previsto en la misma, lo que había dado lugar a la incoación del oportuno expediente informativo y, en cuanto a la posible infracción de la Ley de Costas, les constaba que la Demarcación de Costas había incoado el correspondiente expediente sancionador. Respecto de la segunda obra, decía que habían comprobado que tan sólo se había procedido a sustituir un cerramiento, respetando el emplazamiento originario y, por tanto, sin incurrir en infracción urbanística alguna.

Después de interesar información complementaria, por parte de la Institución se realizó la oportuna valoración, comunicando, en primer lugar y respecto de la tramitación del expediente, que siendo la fecha de denuncia de 28 de Abril de 1992, no se incoan los correspondientes expedientes hasta el día 27 de noviembre posterior, afirmándose que ello era debido a que se estaba a la espera de los correspondientes informes técnicos. Sobre este extremo concreto, indicábamos que el art. 86.2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, señalaba que «Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses». El párrafo 3º añade que «de no recibirse el informe en el plazo señalado, podrán proseguirse las actuaciones sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora».

Pues bien, en evacuar los informes técnicos a que se aludía no se habían tardado ni 10 días, ni dos meses, sino aproximadamente siete meses, lo que reflejaba una palpable ineficacia en la tramitación de la denuncia del interesado. Siete meses para evacuar unos informes, cuando el art. 61 de la Ley procedimental antes citada determinaba que «no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren...» Cabía afirmar, por tanto, que se tardaba más en la elaboración de un informe, de lo que se debía tardar en todo un procedimiento administrativo.

De no mediar causas excepcionales que, de cualquier modo, no habían sido comunicadas a esta Institución, entendíamos que se había producido una grave dilación en la tramitación de la denuncia del interesado, por lo que se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que el Ayuntamiento respetara, en la tramitación de sus expedientes, las normas de economía, celeridad y eficacia, por cuanto se trataba de un imperativo legal y porque constituía una garantía para los administrados de que la Administración cumplía adecuadamente los fines encomendados.

Asimismo, le trasladábamos nuestro criterio de que la disciplina urbanística aseguraba que el Planeamiento municipal, aprobado por los representantes democráticos, cumpliera los objetivos que determinaron su vigencia. Los Ayuntamientos debían velar para que quedara asegurada permanentemente la observancia de la ordenación material reguladora de los usos y aprovechamientos, de los actos de utilización del suelo y de las construcciones. Finalmente, manifestamos que, a la denuncia de una infracción urbanística debía dársele la máxima agilidad con objeto de evitar una consolidación de actitudes contrarias al Planeamiento municipal. Al no recibirse respuesta del Ayuntamiento, comunicamos la inclusión del expediente en el Informe Anual.

Unas obras incumplen normas sobre ventanas, altura, retranqueo y fachada (queja 96/1244).

La queja la presentaron dos vecinos colindantes a una vivienda que se estaba construyendo que, a su juicio, difería notablemente de lo reflejado en el proyecto técnico en base al cual se concedió la preceptiva licencia de obras. Las modificaciones efectuadas les perjudicaban gravemente, razón por la que denunciaron estos hechos al Ayuntamiento de Montoro (Córdoba), sin que hubieran recibido respuesta desde entonces.

Tras admitir a tramite la queja e interesar el preceptivo informe al citado Ayuntamiento para conocer si las obras efectuadas por el vecino colindante de los interesados se ajustaban a la licencia de obras concedida y, en caso contrario, si se había procedido a incoar expediente sancionador y de restauración de la legalidad urbanística y estado de tramitación en que se encontrara, el Ayuntamiento nos indicó, tras darnos traslado de todas las actuaciones que había realizado, que había ordenado la paralización de las obras al resultar que no se adecuaban al proyecto técnico que sirvió de base para la concesión de la licencia y se había requerido al infractor para que presentara solicitud de legalización acompañando proyecto reformado.

Los interesados, por su parte, denunciaban diversos incumplimientos de las Normas Subsidiarias Municipales en lo que se refería a ventanas, altura, retranqueo y fachada del inmueble. A la vista de las alegaciones formuladas por los reclamantes, trasladamos las mismas al Ayuntamiento para que los Servicios Técnicos municipales verificaran si efectivamente se daban estos incumplimientos de las Normas Subsidiarias Municipales y, en este caso, medidas adoptadas por el Ayuntamiento al objeto de que el propietario afectado adaptara la construcción realizada a dicha Normativa de Planeamiento municipal.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicaba que había requerido a la arquitecta redactora del proyecto a la adecuación de las obras al mismo, lo que se comprobaría a la hora de examinar si procedía la concesión de la licencia de primera ocupación. Por ello, interesamos que nos mantuvieran informados del resultado de dichas actuaciones. Como única respuesta, el Ayuntamiento nos indicó que la arquitecta no había presentado la documentación necesaria para la legalización de las obras, sin añadir nada más. Como ello conllevaba el que el Ayuntamiento debía adoptar las medidas necesarias para la restauración de la legalidad urbanística, interesamos un nuevo informe para conocer las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento. También como única respuesta, el Ayuntamiento nos indicó que la arquitecta directora de las obras denunciadas se iba a poner en contacto con esta Institución para intentar aclarar el tema.

Dado que seguían sin respondernos al fondo de las cuestiones planteadas en nuestra petición de informe, tuvimos que formular, al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Montoro, **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones y **Advertencia** de que si no obteníamos respuesta, procederíamos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Finalmente, no recibimos ningún tipo de respuesta del Ayuntamiento, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Montoro (Córdoba), como representante de la Corporación Local, a nuestra última petición de informe.

Declaración de inconstitucionalidad de una normativa urbanística no impide que el expediente sancionador pueda incoarse en base a otro régimen jurídico que sea de aplicación (queja 98/521).

La queja la presentó un vecino de Sanlúcar La Mayor (Sevilla) dando cuenta de las denuncias formuladas ante la realización por su vecino colindante por la parte trasera de su vivienda, de obras excediéndose de la licencia otorgada, en su día, por dicho Ayuntamiento, por lo que se tramitó expediente sancionador y de restauración de la legalidad urbanística, que concluyó con una sanción económica y se acordó la aplicación del régimen de venta forzosa, librándose certificación al Registrador de la Propiedad.

Este hecho determinó que, por parte del sancionado, se presentara recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, al emitirse sentencia del Tribunal Constitucional que declaraba nulos por inconstitucionales diversos artículos de la Ley del Suelo, entre los que se encontraban los que fundamentaban la sanción impuesta, el Ayuntamiento estimó procedente revocar la sanción impuesta al estar basada en artículos declarados inconstitucionales. Igualmente, en el mismo acuerdo de la Comisión de Gobierno, en su punto segundo, se ordenaba a la Secretaría que presentara informe sobre la apertura de un nuevo expediente sancionador con arreglo a la normativa que resultara de aplicación, al no haber transcurrido el plazo de prescripción establecido. Sin embargo, el reclamante nos indicaba que no se estaba procediendo adecuadamente en la tramitación de este expediente sancionador, incumplándose el acuerdo de la Comisión de Gobierno.

El Ayuntamiento nos contestó que hasta que no le llegara notificación de la Sala declarando concluido el procedimiento contencioso, no podía iniciar nuevas actuaciones y que ahora se iba a iniciar de nuevo expediente sancionador por los hechos denunciados. Lo cierto era que la notificación de la Sala se había producido hacía ya siete meses, por lo que no entendíamos la razón de la demora en la incoación del expediente sancionador, por lo que interesamos informe sobre los trámites del citado expediente, instando al Ayuntamiento a que se llevara a cabo con eficacia.

Pues bien, desde dicha fecha, y a pesar de todas nuestras actuaciones, no hemos vuelto a recibir respuesta alguna por parte del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sanlúcar La Mayor, como representante de la Corporación Municipal, lo que nos llevó a formular **Recordatorio** del deber legal contenido en el art. 19, aptdo. 1, por el que todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionando expresamente la falta de colaboración de dicha Corporación Local en el presente caso.

Se otorga licencia para construir una fábrica en suelo no urbanizable (queja 03/2499).

Especial importancia tuvo esta queja, en la que el denunciante, además de otras cuestiones objeto de tramitación en otros expedientes de queja, nos planteaba la posible irregularidad en que había incurrido el Ayuntamiento de Zalamea La Real (Huelva), al otorgar una licencia de obras sobre suelo no urbanizable, sin contar con la preceptiva autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo para la edificación de una fábrica de anisados. A la vista de los hechos expuestos, interesamos informe tanto del Ayuntamiento como de la Dirección General de Urbanismo.

Tras recibir los informes interesados y visto su contenido, transmitimos al Ayuntamiento que, con sus actuaciones, parecía que se pretendía legalizar «de facto» una realidad existente con anterioridad y que resultaba completamente ilegal, como es la edificación y funcionamiento de una instalación industrial en suelo no urbanizable.

Seguíamos indicando al Ayuntamiento que una vez más, se consigue con ello que el planeamiento aprobado no responda exclusivamente, como debería ser, a razones de interés público, sino que a remolque de ilegalidades de entidades privadas, consentidas por los responsables, se diseñe el futuro urbanístico del municipio sobre límites ya establecidos y que, en su día, no fueron objeto de los pertinentes trámites legales de aprobación.

En uno de los anteriores escritos municipales, se nos argumentaba que el Ayuntamiento *"entendía que la construcción de la fábrica va en la línea de potenciar el desarrollo económico y luchar contra el desempleo, objetivos fundamentales de esta Corporación, y de que su actuación ha respetado el ordenamiento jurídico, es por lo que la misma apoya la construcción de la fábrica"*. No compartimos las anteriores afirmaciones. En primer lugar, porque los loables objetivos de potenciar el desarrollo económico y luchar contra el desempleo, no pueden estar reñidos con el respeto de la legalidad. Si la Corporación entendía que esta instalación industrial resultaba beneficiosa para el pueblo y que su ubicación no podía ser más que en el lugar donde finalmente se había situado, lo que hubiera debido

hacer es, lo que se hizo posteriormente; es decir, aprobar un planeamiento urbanístico que contemple la posibilidad de calificar dicho suelo como industrial. Claro, la aprobación de este Planeamiento hubiera obligado a la pertinente información pública y a que todos los ciudadanos formularán las alegaciones que tuvieran por convenientes, así como que se hubieran pronunciado todos los miembros de la Corporación. Y hubiera permitido el que la fábrica instalada hubiese adquirido suelo industrial, financiando, con su coste, parte de las actuaciones que suponen la urbanización de un suelo no urbanizable que pasa a ser suelo urbano de uso industrial; permitiendo, también, que la instalación industrial se ubicara dentro de las opciones que permitiera el plan, y no como había ocurrido en este caso en el que el plan vino predeterminado, en lo que se refiere a la zona ocupada por la fábrica, por la fuerza de lo fáctico.

Éste hubiera sido el camino adecuado. Por el contrario, se optó por permitir la vulneración de la legalidad y sólo se había iniciado un expediente sancionador a instancias de la administración autonómica. En supuestos futuros, nos cuestionábamos con qué autoridad moral se podrá actuar contra otra actividad privada que pretenda edificar sobre suelo no urbanizable, que siempre tiene un menor coste que el suelo industrial. Por ello, no podemos considerar que, en esta actuación se hubiera respetado el Ordenamiento Jurídico y ello lo fundamentábamos en las siguientes razones:

- El Ayuntamiento conocía que, desde el verano de 1993, se estaba edificando esta instalación que, al parecer, no contaba con la preceptiva licencia de obras y que se llevaba a cabo sobre suelo no urbanizable, por lo que se informó favorablemente la declaración de interés social de la actividad y se tramitó a la Comisión Provincial de Urbanismo que no dictó, lógicamente, resolución favorable a esta edificación. A este respecto, el art. 248 del Texto Refundido de la Ley del Suelo disponía que cuando se estuviesen ejecutando obras sin licencia, el órgano competente dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos y previa la tramitación del oportuno expediente, acordará la demolición si es incompatible con el ordenamiento o, en caso de compatibilidad con la ordenación vigente, se actuará de acuerdo con lo previsto en la letra b del apartado 1 de dicho artículo. Nada de esto se hizo y sólo a instancias de la Delegación Provincial se acuerda la incoación de expediente sancionador.

- La Delegación nos había comunicado que el Planeamiento en tramitación de ese municipio, contemplaba el suelo sobre el que se asientan las actuaciones urbanísticas objeto de expediente con la clasificación de Suelo Apto para Urbanizar de Uso Industrial, concediendo la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zalamea la Real, licencia municipal provisional de obras en fecha 16 de Diciembre de 1993.

No es admisible el otorgamiento de esta licencia provisional, suponemos que en base a lo que se va a recoger en el Planeamiento futuro, cuando en dicha fecha lo único que se había hecho es aprobar el Avance de unas nuevas NN.SS. en fecha 14 de Diciembre de 1993. Dos días después se otorga esta licencia provisional. Pues bien, según el art. 103.3 del Texto Refundido, la aprobación de los avances de planeamiento solo tendrá efectos administrativos internos preparatorios de la redacción del planeamiento y proyectos futuros. En este caso, la aprobación del avance tuvo un efecto "externo" tan importante como el otorgamiento de una licencia de obras, sobre un suelo cuya catalogación a todos los efectos era de no urbanizable.

- Por último, en cuanto a la tramitación del expediente sancionador, no se advertía que se estuviera tramitando de acuerdo con el principio constitucional de eficacia. Basamos esta afirmación en que el acuerdo de incoación era de 4 de Noviembre de 1993. El día 7 de Marzo posterior se nos dijo que se nos remitía fotocopia de este expediente, cuyo única actuación es el acuerdo de incoación. Es decir, cuatro meses en los que parece haber existido una total paralización de las actuaciones.

En consecuencia, se formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** al objeto de que se diera el impulso que la gravedad de la infracción demanda al expediente de protección de la legalidad urbanística y sancionador, sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que, con su actuación, hubiera podido incurrir ese Ayuntamiento.

Asimismo, se interesaba que nos dieran cuenta de cuantos trámites se hubieran efectuado en dicho expediente sancionador, en su caso, de la resolución dictada y si ésta había sido debidamente cumplimentada por el obligado. Igualmente, instábamos a que en el futuro, en el ejercicio de los deberes de disciplina urbanística, se ejerciera el máximo control de las posibles infracciones para evitar edificaciones en suelo no urbanizable.

Recibida la respuesta municipal, no advertimos la necesaria eficacia en la tramitación de los expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionador, por lo que, después de recordar al Alcalde-Presidente la responsabilidad en que podía incurrir, le manifestamos que entendíamos que no se aceptaba, en concreto, la resolución de esta Institución, lo que nos obligaba a dar cuenta de su actitud en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Sin embargo, posteriormente la citada Dirección General nos comunicó que, a pesar de haber autorizado al Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia a interponer recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo municipal, se había recibido escrito del Ayuntamiento por el que se remitía copia del Acta de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento por la que se acordaba suspender el Acuerdo Municipal por el que se otorgaba la citada licencia. Por todo ello, el Consejo de Gobierno había acordado autorizar al Gabinete Jurídico para desistir del recurso contencioso-administrativo citado anteriormente, ya que el propio Ayuntamiento había acordado suspender los efectos de la licencia.

En este sentido, el art. 253 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo establece que «el Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguientemente de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave». Este acuerdo debe ser trasladado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos previstos en el art. 118 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Añade el apartado 3º del precepto de la Ley del Suelo citado que «si la sentencia anulara la licencia, se estará a lo dispuesto en el art. 40 de esta Ley».

En consecuencia, los hechos objeto de la tramitación de esta queja se encontraban sub-iudice, por lo que, al amparo del art. 17.2 de nuestra Ley reguladora, nos

veíamos obligados a suspender nuestras actuaciones en el mismo al encontrarse pendientes de resolución judicial.

En lo que se refería a las cuestiones de índole urbanístico (el reclamante había presentado otras quejas relacionadas con cuestiones afectantes a medio ambiente, vías pecuarias, ocupación de bienes públicos, etc., que se tramitaban por las Áreas correspondientes), recibimos un escrito del interesado en el que manifestaba, su disconformidad con el modo de actuar de la Institución (por nuestra parte, se procuró, recordarle la resolución que habíamos adoptado y que no fue aceptada por el Ayuntamiento de Zalamea la Real, y nuestro respeto hacia sus discrepancias) y denunciaba que el Ayuntamiento había comenzado a explanar con maquinaria pesada el ejido del Monte Viejo, justo por detrás de una fábrica de anisados, lo que motivó que iniciáramos la tramitación del expediente de queja. La superficie explanada podía medir, según el reclamante, varios miles de metros cuadrados. Como ya sabíamos que las NN.SS. de Planeamiento aún no habían sido aprobadas definitivamente y, por tanto, se podía estar actuando, al menos en parte, sobre suelo no urbanizable, esta Institución procedió a reabrir el expediente de queja y, ante la gravedad de los hechos, nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, comunicando que la actuación municipal denunciada, de responder a la realidad, podría dar lugar a la consolidación de una posible infracción urbanística por lo que interesábamos que, si procedía y previos los trámites legales oportunos, se ejercieran por la citada Dirección General las competencias que, por subrogación, ostenta en orden a la defensa de la legalidad urbanística, de acuerdo con lo que establecía el art. 252 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de Junio.

De no considerar adecuadas tales actuaciones, y confirmarse la gravedad de la infracción urbanística, interesábamos que se ejerciera la acción pública prevista en el artículo 304 del ya citado Texto Refundido de la Ley del Suelo. Todo ello con el fin de impedir que hechos consumados al margen de las autorizaciones necesarias, se pudieran imponer con total impunidad sobre el interés público que protege la legislación urbanística y cuyo amparo, sin perjuicio de las competencias de los Tribunales, es inexcusable para las Administraciones a las que el legislador les ha atribuido su tutela.

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo nos comunicó que, por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Huelva, se procedió a inspeccionar el lugar de referencia y a elaborar un informe. En la conclusión de este informe se decía que estas obras no tenían licencia municipal y se habían realizado por el propio Ayuntamiento sin que estuviera aprobado el preceptivo Plan Parcial necesario para ello.

En consecuencia y después de múltiples actuaciones ante este órgano directivo y comunicaciones al reclamante, interesamos a esta Dirección General que si procedía, y ante la posible infracción urbanística, se subrogase en las competencias urbanísticas en defensa de la legalidad y, si consideraba que ello no era adecuado, ejerciera la acción pública prevista en el art. 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Nuestras consideraciones motivaron que se ordenara una nueva visita de inspección al lugar de los hechos, resultando que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo había adoptado Acuerdo acordando la impugnación jurisdiccional de la licencia.

Palacio de deportes sin licencia de primera ocupación (queja 04/1066).

Se inició de oficio la queja al tener conocimiento esta Institución de que un informe técnico municipal, redactado por el arquitecto técnico que integró el equipo de dirección de las obras, cuestionaba la seguridad del Palacio de Deportes de Granada debido a que sus obras de construcción se encontraban sin terminar y pendientes de ejecutar, desde hacía casi tres años, aunque estaba abierto al público desde Mayo de 1991. Además, según el informe, carecía de licencia de apertura, siendo así que, al parecer, el contratista se negaba a reparar y corregir los defectos de las obras, lo que afectaba, de manera grave, tanto a la seguridad de las personas que allí trabajaban, como a las personas que acudían a los espectáculos.

Según dicho informe, aún no se había firmado la recepción definitiva de las obras y en el acta de recepción provisional (firmada el 31 de Octubre de 1991) se detallaban, en un Anexo, dichos defectos (106) y unidades de obra pendiente de realizar (52), fijándose un plazo de siete meses para realizar los trabajos. Los mismos no se habían realizado, habiéndose, además, producido nuevos daños, sobre todo en el edificio anexo, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del contratista.

Al parecer, la empresa alegaba que el Ayuntamiento le debía 350 millones de pesetas en certificaciones de obra, más otras partidas adicionales y que los trabajos complementarios pendientes de realizar no afectaban al funcionamiento del Palacio de Deportes, además de que el Ayuntamiento, siempre según la empresa constructora, no les había requerido por escrito para concluir las obras.

Desgraciadamente, no podemos informar del resultado de nuestras gestiones por cuanto que, con fecha 17 de Junio de 1994 se solicitó informe al Ayuntamiento de Granada y, con fechas 8 de Agosto y 11 de Octubre, reiteramos el citado informe. No obstante, y pese al tiempo transcurrido y las actuaciones que realizamos, no recibimos la información solicitada.

Ejecución subsidiaria: falta de presupuesto para realizarla (queja 96/43).

En ella, el problema que se planteaba que el interesado, en Enero de 1994, denunció ante el Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla) la construcción de un muro de cuatro metros aproximadamente de alto, en suelo público y en una calle aún sin urbanizar que lindaba por su izquierda con la vivienda de su propiedad, a la que dañó. Ante la gravedad de los hechos, el Ayuntamiento dictó resolución por la que disponía, entre otras cuestiones, que se repusieran los bienes al estado anterior y, en consecuencia, se procediera a la demolición del muro en cuestión, pero el obligado no ejecutó tal resolución, por lo que tuvo que ser el propio Ayuntamiento, a través de la ejecución subsidiaria de las obras, el que las realizó pero, siempre según el interesado, ni la ejecutó totalmente, ni realizó lo propio respecto de las obras necesarias para reponer la zona afectada a su anterior estado, agravando con esta actuación los daños aparecidos inicialmente en su vivienda.

Tras varias actuaciones realizadas en 1998, el Ayuntamiento nos manifestó, en un escueto informe, que dificultades presupuestarias le impedían la intervención proyectada

en la zona. A juicio de esta Institución, esta respuesta no añadía nada nuevo en orden a la solución del problema que motivó la presentación del escrito de queja por parte del reclamante, mucho más cuando nuestra primera petición de informe fue en Febrero de 1996, sin que, por parte del Ayuntamiento se adoptara una actitud positiva en orden a la resolución del problema.

En definitiva, no resultaba justificado en modo alguno que se produjera la intervención por particulares en la vía pública, haciendo muros de contención y obstruyendo una calle, sin que el Ayuntamiento competente tomara medida alguna más allá de dar largas al problema, máxime cuando, además, al reclamante se le habían ocasionado, con ello, grandes humedades y entrada de aguas en su vivienda. Por ello, recordamos al Ayuntamiento la obligación de dar cumplida observancia a sus obligaciones en orden al mantenimiento de la disciplina urbanística en el municipio y a la debida custodia de un bien de uso público local como el que constituía la calle en cuestión.

Por todo ello, formulamos al Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla) **Recomendación** para que, ya fuera por sí mismo o a través de su exigencia a la persona que estuviera obligada a ello, procediera a la mayor brevedad posible a la reposición de la calle a su anterior estado o, de no resultar conveniente lo anterior, se llevara a cabo la intervención proyectada en la zona sin nuevas dilaciones que pudieran originar más perjuicios al reclamante.

Nuevamente, transcurridos casi seis meses, seguíamos igual: no había ninguna respuesta por parte de la Corporación Municipal, por lo que tuvimos que incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionando expresamente la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Morón de la Frontera, como representante de dicha Corporación Municipal, a nuestra resolución.

La ejecución de obras no ajustadas a licencia provoca inundaciones en un inmueble colindante (queja 97/3777).

El interesado nos exponía que el 24 de Julio de 1997 había presentado ante el Ayuntamiento de Carmona (Sevilla) escrito solicitando una revisión de las obras del solar de su vecino a fin de que se contrastara la construcción efectuada en relación con el proyecto en base al cual se le concedió licencia de obras pues, desde que realizó dichas obras, el salón de su casa se inundaba, toda vez que la parte trasera del solar del vecino no tenía red de alcantarillado, motivando ello que el agua de lluvia se acumulara y pasara a su casa que estaba más baja.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicaba que había instado al vecino colindante del interesado a que ejecutara determinadas obras a fin de que se evitaran los daños que venía sufriendo la vivienda de este último. A la vista de esta respuesta, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento para conocer si el vecino había cumplimentado, finalmente, el requerimiento municipal y, en caso contrario, medidas que tuviera previsto adoptar.

En su nueva respuesta, el Ayuntamiento de Carmona nos decía, en síntesis, que el obligado había ejecutado las obras ordenadas, pero a juicio de los técnicos municipales, no se

ajustaba a la orden de obras dada, por lo que le habían concedido un nuevo plazo de diez días para que las llevara a efecto, advirtiéndole que, en caso contrario, impondrían multas coercitivas y ejecución subsidiaria de las obras.

Tras interesar un nuevo informe al Ayuntamiento para que nos mantuviera informados de las actuaciones que realizara, éste nos comunicó, adjuntando copia de dos informes técnicos, que ya se habían adoptado una serie de medidas que suponían la resolución del problema.

Negativa de un Ayuntamiento a revisar la licencia ilegalmente concedida (queja 96/2659).

El interesado denunciaba que su vecino colindante, infringiendo todas las normas urbanísticas, había levantado varias plantas adosadas a su vivienda, por lo que el Ayuntamiento de Bubión (Granada) inició la tramitación del correspondiente expediente sancionador y ordenó la paralización de las obras de referencia. Indicaba el interesado que durante la instrucción del procedimiento sancionador, el denunciado no paralizó, en ningún momento, las obras, contando con la pasividad municipal y ello a pesar de que en infinidad de escritos planteó al Ayuntamiento la obligación de evitar que continuara la ejecución de estas obras; como ejemplo, indicaba el interesado que, aprovechando que se estaban produciendo grandes lluvias, se permitió al denunciado colocar plásticos en la obra, a cuyo abrigo las reanudó hasta concluir el edificio, sin que el Ayuntamiento hiciera gestión alguna para evitarlo.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo a fin de que sus servicios técnicos verificaran los trámites llevados a cabo por el Ayuntamiento de Bubión ante estas supuestas infracciones urbanísticas y, en caso de observarse pasividad en la actuación municipal en orden a la restauración de la legalidad urbanística en el presente caso, se estudiara la posibilidad de ejercer la acción pública prevista en el art. 304 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo.

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo nos indicó que había interesado a la Delegación Provincial de Granada visita de inspección a las obras y la adopción o propuesta de las medidas disciplinarias que resultaran procedentes. Posteriormente nos comunicó que, por conducto de la citada Delegación Provincial, habían recabado información del Ayuntamiento de Bubión del que se desprendía lo siguiente:

- La ilegalidad de la licencia concedida tanto al reclamante como al denunciado y que, como consecuencia de que las citadas licencias eran constitutivas de infracción urbanística, por parte del Ayuntamiento se procedió, de conformidad con el art. 253 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, a suspender los efectos de las mismas y consiguientemente la suspensión de las obras, dando traslado del acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. No obstante, el citado acuerdo tuvo entrada en la Sala fuera del plazo de 3 días previsto en el punto 2 del artículo 253, por lo que la Sala dictó Auto declarando la inadmisibilidad de los recursos.

- El Ayuntamiento no había adoptado, hasta entonces, ninguna medida en espera de conocer la normativa legal que le permitiera efectuar una actuación contra la concesión de las licencias, ya que el art. 253 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, había sido anulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de Marzo de 1997, que declaró inconstitucionales una serie de preceptos del citado texto legal. Por ello, se habían dirigido al Ayuntamiento de Bubión (Granada) especificándole cuál era la legislación urbanística en ese momento y que, por tanto, adoptara las medidas previstas en dicha normativa.

A la vista de esta respuesta, nos dirigimos directamente al citado Ayuntamiento para conocer las actuaciones que estuviera llevando a cabo en orden a la restauración de la legalidad urbanística ante las posibles infracciones urbanísticas denunciadas y para que se llevaran a cabo con la mayor celeridad y eficacia posible a fin de evitar la consolidación de estas posibles infracciones urbanísticas.

El Ayuntamiento de Bubión, en su respuesta, no consideraba adecuado ni proporcional a la infracción denunciada la revisión de oficio de la licencia concedida, considerando, además, las consecuencias patrimoniales que, de ello, se podrían derivar para el municipio. En consecuencia y como quiera que existían informes tanto de la Diputación Provincial de Granada como del Colegio de Arquitectos que sí consideraban grave la infracción denunciada, interesamos, ya en 1998, un nuevo informe a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo para que ordenara que sus técnicos verificaran la situación del inmueble y, en su caso, ejerciera la acción pública.

La Dirección General citada nos comunicó, en fechas posteriores, que habían interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la negativa del Ayuntamiento de Bubión a revisar la licencia concedida al denunciado, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones al considerar el asunto sub-iudice.

Sobre competencia para ordenar la demolición de un inmueble (queja 90/1133).

Destacamos un supuesto completamente distinto a los mencionados pues, en éste que ahora comentamos, el motivo de presentación de la queja era la disconformidad del reclamante con el acuerdo de demolición de una planta, ilegalmente construida, de su vivienda, que el interesado entendía que no era ajustado a derecho. El Ayuntamiento remitió la oportuna información, acompañada de una serie de documentos relativos al expediente tramitado, entre los que se encontraba un informe de la Secretaría General, del que se desprendía que la Alcaldía-Presidencia era competente, en este caso, para ordenar la demolición.

A la vista de la mencionada documentación, se estimó enviar escrito a la Alcaldía-Presidencia por el que se le comunicaba que:

"(...) sin entrar en el fondo del asunto -la legalidad o no de las obras efectuadas por el interesado, la falta de los requisitos establecidos en su solicitud de licencia, incluso el acuerdo de suspensión de las obras decretada por VI. con fecha 31 de Enero de 1990-, debemos centrar nuestro análisis, en la orden de demolición que el Sr. Alcalde dicta con fecha 26 de Julio de 1990, que

es avalada por el dictamen del Sr. Secretario General de esa Corporación con fecha 4 de Septiembre de 1990.

Esta Institución no comparte el criterio de considerar al Sr. Alcalde como el órgano competente para dictar la orden de demolición. Dicha competencia está atribuida de forma expresa al Ayuntamiento, es decir, al Pleno, que se ha manifestado por mayoría en contra de dicha demolición. Avalando esta opinión, y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, existía una reiterada jurisprudencia. Así, una sentencia de 2 de noviembre de 1983, sobre un supuesto semejante al que nos ocupa, señalaba que "(...) a mayor abundamiento, el Acuerdo de demolición, en este caso dictado por el Alcalde, resulta emanado por órgano manifiestamente incompetente, tanto si se estima que su actuación en estos casos requiere una actividad del Pleno, pudiendo haber actuado éste durante el plazo legal, como si, ateniéndonos a las circunstancias específicas del supuesto que nos ocupa, se tiene en cuenta que el Pleno se reunió y trató este asunto, en su reunión de 4 de Octubre de 1979, acordando, por amplia mayoría de votos, la no demolición de estas instalaciones (...)"

Esta interpretación no dejaba sin contenido, como pudiera deducirse en principio, el párrafo 4, del art. 184 de la Ley del Suelo, pues el Alcalde dispondrá la demolición cuando no haya un acuerdo expreso del Pleno, pero habiéndose posicionado expresamente en contra, no cabe entender inactividad por parte del órgano competente, y la actuación del Alcalde resulta inadecuada a la legalidad urbanística vigente.

Por otra, parece que después de la entrada en vigor de la citada Ley 7/1985, se mantenía la competencia del Pleno, en cumplimiento a lo dispuesto en su art. 21.1.m), según el cual el Alcalde ostenta las demás atribuciones que expresamente le atribuyen las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales. Como quiera que el art. 184.3 de la Ley del Suelo atribuía esta competencia al Pleno de forma expresa, existía una atribución clara a otro órgano municipal.

Esta interpretación también resultó corroborada por la Jurisprudencia. La Sala 4ª. del Tribunal Supremo, en sentencia de 2 de Diciembre de 1988, en el tercero de sus fundamentos de derecho, entre otras cosas señala que "(...) cuando la Ley del Suelo en sus arts. 184 y 185 habla del Ayuntamiento, es de toda evidencia que se refiere a órgano Municipal, pluripersonal o corporativo, en contraposición al órgano unipersonal, el Alcalde, al que también menciona con facultades específicas. De manera que no puede, ni debe haber confusión alguna. Sólo en el caso de que el Pleno mantenga una actitud pasiva, el Alcalde dispondrá el derribo o demolición".

En consecuencia se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos citados en la forma en que vienen siendo interpretados por la Jurisprudencia mencionada. Ello, sin perjuicio de que si la Alcaldía estimaba que el acuerdo de la Corporación vulneró el Ordenamiento Jurídico, se le recordaba que podía impugnar el mismo conforme a lo establecido en el art. 63 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Al no recibirse la preceptiva respuesta, se estimó oportuno incluir el asunto en el Informe Anual para dar cuenta de esta omisión en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de la citada autoridad.

Se constituye una planta de clasificación de áridos sin licencia municipal (queja 01/2129).

El interesado nos exponía que, desde Noviembre del año 2000, había presentado varias denuncias ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla por entender que se estaban ejecutando trabajos de cimentación de una planta de clasificación de áridos en una finca sita en la carretera Sevilla-Cazalla, que suponían una infracción de cinco normas de las recogidas en las Ordenanzas del PGOU en vigor, por lo que solicitaba la cancelación de la licencia concedida. Tras estos escritos, indicaba el reclamante que el Servicio de Disciplina Urbanística ordenó la paralización, de forma inmediata, de las obras que se estaban llevando a cabo. Sin embargo, las obras continuaron, hecho que puso en conocimiento de la Gerencia, considerando que no se había producido una reacción adecuada ante este hecho y manteniéndole desinformado a pesar de estar personado en el expediente, pues carecía de respuesta alguna ante su pretensión de anulación de la licencia que consideraba indebidamente concedida, provocando una situación irregular que duraba ya cinco meses.

Como respuesta, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos comunicó que, sobre las obras que indicaba el interesado, ya existía un expediente en la Sección de Infracciones, abierto, justamente, por las denuncias planteadas por el interesado. Tras girar la oportuna visita de inspección, se había ordenado la inmediata paralización de las obras denunciadas, orden de paralización que también se comunicó al interesado como denunciante. Posteriormente y tras otra visita de inspección de los técnicos, se había presentado por la propiedad de la finca un proyecto reformado que recogía las obras realizadas que, al momento de remitirnos el escrito la Gerencia, se encontraba en trámite. Por tanto, aún no nos podían indicar si el mismo estaba aprobado o denegado, con el fin de adoptar las ulteriores medidas disciplinarias que procedieran.

Al entender esta Institución que dicha respuesta no atendía a todas las cuestiones planteadas en nuestro escrito de petición inicial, volvimos a interesar un nuevo informe a fin de que el Servicio de Licencias de la citada Gerencia Municipal de Urbanismo se pronunciara sobre la procedencia, o no, de la revocación de la licencia.

Pues bien, desde este escrito y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, tanto con la Gerencia Municipal de Urbanismo como con la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla -en su calidad de máxima autoridad de la Corporación Local-, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Sevilla, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos.

Un vecino causa daños en parcela colindante (queja 02/1348).

La interesada nos exponía que, en los meses de Agosto y Diciembre de 2000 y Mayo de 2001, presentó diversas denuncias ante el Ayuntamiento de Marbella (Málaga) por las obras de urbanización que se estaban llevando a cabo en la parcela colindante con la suya, que, siempre según la interesada, le ocasionaban serios perjuicios y constituía una infracción al PGOU vigente: su patio estaba permanentemente inundado con lodos, el jardín se había arruinado por el exceso de agua. Afirmaba que, a pesar de sus múltiples llamadas y visitas al Ayuntamiento, sólo tenía noticias de un acta de inspección en el mes de Septiembre, que no había causado ningún efecto corrector y que a ella no le habían comunicado de forma oficial. Sentía amenazada la seguridad de su vivienda pues con las obras, se había subido la cota del terreno y temía un posible derrumbe en cualquier momento.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Marbella, no recibimos la primera respuesta hasta año y medio después, comunicándonos el Ayuntamiento que no consideraba que se hubiera producido infracción urbanística al haberse ajustado las obras al proyecto aprobado. Dimos traslado de esta información a la interesada con objeto de que nos remitiera las alegaciones que creyera oportunas ante esta respuesta, indicándonos ésta que se había producido una confusión de expedientes por parte del Ayuntamiento, pues se hacía referencia en los informes a la ampliación del sótano de la vivienda, cuando las denuncias de la interesada eran por la construcción de un muro colindante, que superaba la altura permitida, suponía un aumento de la cota de terreno, construyendo en este aumento una piscina, y no respetaba el curso del agua, a lo que achacaba a que su patio estuviera siempre inundado, por lo que se ratificaba en sus denuncias de infracciones urbanísticas en la parcela colindante.

Nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento de Marbella con objeto de que nos aclarara estas cuestiones, contestándonos, en síntesis, que había interesado al promotor de las obras –que aún no contaba con la licencia de primera ocupación- que subsanara los problemas que originaban las inundaciones en la propiedad de la reclamante.

Posteriormente, solicitamos del Ayuntamiento que nos mantuviera informados de la subsanación de estas deficiencias y, en caso contrario, de las medidas que adoptara. Como respuesta, el Ayuntamiento aclaraba que las obras ejecutadas excedían, en cuanto a edificabilidad y ocupación, lo permitido por el planeamiento vigente en el municipio, por lo que interesamos un nuevo informe para conocer las medidas adoptadas en orden a la restauración de la legalidad urbanística. Sin embargo, a partir de este momento no volvimos a recibir respuesta alguna, a pesar de nuestras actuaciones posteriores, por parte del Ayuntamiento de Marbella, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Marbella a nuestros escritos.

El Ayuntamiento no ejecuta sus propias resoluciones administrativas (queja 04/3255).

El interesado, tras indicarnos que era propietario del inmueble donde tiene su domicilio, nos exponía que había denunciado diversas infracciones urbanísticas al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), que habían dado lugar a la apertura de diversos expedientes sancionares (él nos citaba, en concreto, tres expedientes de infracción

urbanística), en los que se había dictado que en el plazo de un mes se repusieran las instalaciones ilegales a su estado anterior y que, en caso contrario, se procedería a la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento. También se establecía una multa coercitiva para cada uno de los infractores de una cuantía de 600 euros.

Habiendo transcurrido más de cinco meses desde la resolución, no se había producido la reposición de las instalaciones a su estado original, ni conocía que se hubieran abonado las multas coercitivas por parte de los infractores. Terminaba su escrito indicando el interesado que *“Simplemente estoy pidiendo que estos ciudadanos cumplan con lo que estos expedientes han dictaminado: la reposición de las obras ilegales sin licencia consistentes en la incorporación de jardines comunitarios a su propiedad privada, o que en su defecto, se les sancione en el modo expresado en dichos expedientes.”*.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Puerto Real, éste nos daba cuenta de los expedientes y resoluciones adoptadas ante las infracciones urbanísticas objeto de denuncia, pero no informaba si las sanciones impuestas habían sido hechas efectivas y, en definitiva, si se había restaurado la legalidad urbanística.

Sin embargo, con fecha 8 de Marzo de 2004, el Teniente de Alcalde Delegado del Área de Urbanismo y Medio Ambiente emitía Decreto por el que se ordenaba la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la ejecución de los actos que habían motivado la incoación del expediente de infracción urbanística, debiéndose desmontar la instalación del aparato de aire acondicionado así localizado en la fachada de la edificación. No obstante, el Ayuntamiento no ejecutaba la resolución adoptada.

En este orden de cosas, trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto Real que el art. 192.2 LOUA establece que, en todo caso y como consecuencia legal de una infracción urbanística, se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la legalidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción. Asimismo, el artículo 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (precepto legal encuadrado en el capítulo que regula los principios del procedimiento sancionador), dispone que la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. Ello, unido a lo establecido en el art. 94 de esta misma Ley, en el sentido de que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, con determinadas excepciones, que no se apreciaban en este supuesto, determinaba que no consideráramos adecuada a derecho la explicación ofrecida por el Ayuntamiento para no proceder a la ejecución de la resolución dictada.

Por todo ello, formulamos a la citada autoridad **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 192.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y los arts. 94 y 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en su consecuencia, se adoptaran las medidas procedentes para la debida ejecución del Decreto de 8 de Marzo de 2004, emitido por el Teniente de Alcalde Delegado del Área de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento.

Por otra parte y dado que en las respuestas no se pronunciaban sobre el resto de los expedientes abiertos, queríamos conocer las actuaciones que se estuvieran llevando a cabo por el Ayuntamiento.

En este caso, aunque el Ayuntamiento nos remitió una respuesta a esta resolución, la misma no atendía a las cuestiones planteadas en ella, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Condicionantes impuestos para otorgar la licencia que no se cumplen (queja 05/778)

El interesado nos exponía que en Abril de 2004, el Ayuntamiento de Gaucín (Málaga) concedió a una empresa constructora licencia de obras para la construcción de 7 viviendas y locales comerciales. La obra consistía en un edificio de 5 plantas y una superficie construida de 649,41 m², cuando, según el planeamiento vigente, en dicha parcela sólo se podían construir 280,15 m² en dos viviendas. Al parecer, y siempre según el interesado, esta licencia de obras estaba condicionada al cumplimiento de una serie de condicionantes que la empresa, sin embargo, no cumplía. A raíz de sus denuncias, el Ayuntamiento, en Diciembre de 2004, había ordenado, como medida cautelar, la suspensión inmediata de la ejecución de las obras por no atenerse éstas a la ordenación urbanística municipal.

Sin embargo, las obras continuaron, pues la empresa constructora no había obedecido la orden de paralización dictada, por lo que en Enero de 2005, el Alcalde ordenó su precinto por parte de la Policía Local hasta que no se solicitara la correspondiente licencia urbanística de acuerdo con las normas subsidiarias vigentes en el planeamiento. Como el Ayuntamiento no hizo efectivas las medidas para paralizar las obras, éstas continuaban, por lo que el interesado solicitaba de esta Institución su ayuda *“ya que la mencionada obra, de forma totalmente ilegal me está ocasionando un grave perjuicio, dado que dejaría mi vivienda totalmente sin sol y sin luz, al estar situada frente a la mía en una estrecha calle de 3 metros de ancho, infravalorando económicamente la vivienda que tanto años de trabajo me ha costado conseguir”*.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Gaucín, éste nos dijo, en un primer momento, que *“se va a hacer todo lo posible para restablecer la legalidad urbanística y corregir la situación”*, para después no remitir ningún tipo de respuesta más concreta, a pesar de nuestras actuaciones. Por ello, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Gaucín, como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos.

Un ciudadano no puede hacer uso de su plaza de garaje por sus dimensiones (queja 07/612).

El interesado de la queja nos indicaba que, en Junio de 2004, adquirió una vivienda en una segunda planta de un inmueble sito en Garrucha (Almería), así como una plaza de aparcamiento. Sin embargo, no podía hacer uso de la misma pues no entraba su vehículo, de dimensiones normales, ya que sólo entraban con dificultad los vehículos pequeños. El problema derivaba de que se había edificado una vivienda en la planta baja,

que no estaba en el proyecto original. En un informe técnico que encargó el interesado se comprobaba que la planta de garajes no cumplía con la normativa urbanística del municipio y que se había incumplido el proyecto presentado en el Ayuntamiento, no coincidiendo las dimensiones reales de la plaza de aparcamiento con los planos aportados para la licencia de obras.

El reclamante había ido denunciando estos hechos, solicitando que se requiriera a la entidad promotora de las viviendas la subsanación de los defectos existentes a fin de adaptar el acceso a los garajes a la normativa existente en el municipio y al proyecto presentado.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Garrucha, éste nos comunicó que consideraba proporcionado el expediente de disciplina urbanística que, en su día, se tramitó, dado que al existir pilares del edificio situados junto a la puerta de garaje, resultaba de muy difícil subsanación la sustitución de la puerta del garaje por otra de dimensiones superiores, amén de que el interesado tenía abierta la vía judicial contra el promotor, al tratarse de negocios jurídicos privados.

A la vista de esta respuesta, para esta Institución, la interpretación resultaba discutible por cuanto el promotor no se ajustó al proyecto técnico para el que obtuvo la correspondiente licencia y, por tanto, de forma indubitada incurrió en incumplimiento de algunas determinaciones del planeamiento urbanístico vigente en el municipio.

Como consecuencia de ello, al reclamante se le había originado un evidente perjuicio, puesto que no podía hacer uso de la plaza de garaje adquirida. Sin embargo, el Ayuntamiento, basándose en lo dispuesto en el art. 182.3 LOUA, había legalizado los incumplimientos del planeamiento. Pues bien -al margen de que dicho artículo no se ha desarrollado reglamentariamente, por lo que aún no se encuentran definidos los supuestos y condiciones en los que, con carácter excepcional, cabrá la legalización aún con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición- lo cierto era que resultaba muy forzado que nos encontráramos ante dicha posibilidad puesto que, en definitiva, de dicho incumplimiento se derivaba que el afectado no podía hacer uso del bien adquirido, por lo que a tal incumplimiento difícilmente se le podía otorgar la consideración de disconformidad no sustancial.

Para esta Institución, tal vez cabría haber otorgado la licencia de primera ocupación dada la dificultad de subsanación existente, pero excepcionando aquellas plazas de garaje que, como la del reclamante, no pueden destinarse al uso que le es propio. En definitiva, con la legalización de las obras ejecutadas y la incondicionada concesión de la licencia de primera ocupación, el Ayuntamiento permitió al promotor la comercialización, en detrimento de terceros, de una plaza de garaje de imposible utilización como tal.

Por ello y al margen de que el afectado pudiera formular su reclamación contra el promotor ante la jurisdicción ordinaria, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Garrucha **Recomendación** al objeto de que, por parte del Ayuntamiento, no se accediera a la legalización aún con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística, por resultar de imposible o muy difícil reparación, en aquellos

supuestos en que, como consecuencia de dicha legalización, se puedan derivar perjuicios a terceras personas de buena fe que adquieren inmuebles de nueva edificación y que, por tanto, esperaban que se atuvieran plenamente a las determinaciones recogidas en el planeamiento urbanístico que resulte de aplicación.

En su respuesta, el Ayuntamiento insistía en la procedencia de la legalización de la plaza de garaje, pues *“es la única vía para utilizar la proporcional en las decisiones de la Administración, en caso contrario, dado que siempre resulta un perjuicio para terceros, sería imposible proceder a la legalización en ningún caso”*. Estimamos que, con esta respuesta, no se aceptaba la Recomendación formulada, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

No se considera relevante un exceso de edificación en altura (queja 05/3088).

En esta queja, el interesado, en relación con un inmueble colindante al de su propiedad en una urbanización de Mazagón, nos exponía que se había levantado, en la linde con su propiedad, un muro de 3 metros de altura. Cuando habló con su vecino, éste le dijo que tenía autorización para hacerlo, por lo que denunció los hechos ante el Ayuntamiento de Moguer (Huelva), que le contestó que, según las Ordenanzas Municipales, esta obra era ilegal, pero desde entonces el Ayuntamiento no había actuado contra ella y estaba ya terminada.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Moguer, éste nos indicó que se había incoado expediente para la reposición de la realidad física alterada, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados de la resolución final que se dictara en el mismo. Posteriormente nos comunicaron que habían ordenado la demolición parcial del muro levantado y, tras interesar que nos comunicaran el cumplimiento de esta demolición, se nos remitió copia del expediente tramitado por el Ayuntamiento, sin que existiera informe jurídico y técnico que avalara la estimación de un recurso de reposición formulado por la promotora de las obras. Simplemente se aducía, en un considerando, que los evidentes excesos de altura (de 70 y 90 centímetros de altura) en el recrecido frontal y lateral no se consideraban relevantes teniendo en cuenta el espíritu de la norma más que la letra escrita. Este considerando, debemos estimarlo como no justificado en términos de legalidad. Además, incurría en franca contradicción con el propio dictamen de los Servicios Técnicos Municipales que, con fecha 7 de Enero de 2005, habían señalado textualmente lo siguiente:

“Por tanto, y en conclusión, se constata de nuevo la permanencia de la infracción urbanística por inadecuación de los recrecidos de vallado frontal y lateral a la normativa urbanística de aplicación, dado que el frontal supera la altura permitida de 1,20 m, y el lateral supera igualmente esta misma altura en el ámbito de los primeros tres metros medidos desde la alineación oficial de fachada al contar con una altura aproximada de 2,30 m, en lugar del 1,20 m señalado por la Ordenanza para dicho ámbito.”

Cabía deducir que, en base a este dictamen y otros posteriormente emitidos, la Alcaldía dictó su Decreto de fecha 15 de Marzo de 2006 ordenando la demolición del exceso de construcción efectuado por entender que se había producido una clara vulneración de las Ordenanzas Urbanísticas Regulatoras. Decreto en el que, por cierto, no se aludía al

“espíritu de la norma” que sorpresivamente sirvió para fundamentar la estimación del recurso de reposición formulado.

Por nuestra parte, y por ello entendimos como arbitrario y contrario al principio de seguridad jurídica lo expuesto en el considerando primero del Decreto de la Alcaldía, señalamos que se debe atender a la norma porque debe suponerse que, al establecer las alturas frontal y lateral de la vallas, consideraba que así quedaba salvaguardada precisamente la intimidad de los propietarios. De no ser así, el contenido de la norma debió haber sido otro o procederse a su reforma por el Ayuntamiento. Resultaba significativo, por otra parte, que no tengamos constancia de que el Ayuntamiento haya emprendido medida alguna tendente a la reforma de la Ordenanza, si entiende que las medidas que regula para las vallas no salvaguardan debidamente la intimidad de los propietarios.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deben ser debidamente motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, aquellos actos que resuelvan, como en este caso, recursos administrativos, siendo así que el Decreto de la Alcaldía fecha 14 de Julio de 2006 no aportaba fundamentación de derecho alguna que permitiera avalar la inobservancia manifiesta de la Ordenanza Municipal que se había producido y estimar el recurso de reposición interpuesto.

Por ello, considerando que, de acuerdo con lo previsto en el art. 63.1 de la Ley 30/1992 antes citada, nos encontrábamos ante un Decreto de la Alcaldía anulable por incurrir en infracción del ordenamiento jurídico, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de las Ordenanzas Urbanísticas Reguladoras del *“Reformado de la 1ª Fase del Sector A del Plan Parcial El Picacho en Mazagón”* y, en su consecuencia, al haberse inobservado las mismas por el Decreto de la Alcaldía de fecha 14 de Julio de 2006, se procediera por el Pleno Municipal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, a declarar la lesividad del mencionado Decreto, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Con posterioridad a ello, en caso de resultar procedente, debería adoptarse nueva Resolución del recurso de reposición formulado que se atuviera a las Ordenanzas Urbanísticas Municipales antes citadas.

El Ayuntamiento nos comunicó que la resolución municipal, tras agotar la vía administrativa, no fue recurrida en vía judicial, por lo que entendía que al haber dictado la misma teniendo en cuenta la normativa urbanística municipal, seguían considerando *“como irrelevante el exceso en pocos centímetros de lo contemplado en la Ordenanza para dicho ámbito”*. Dado que, con esta respuesta, entendimos que el Ayuntamiento no aceptaba nuestra resolución, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Privación de suministro eléctrico con motivo de obras sin licencia (queja 07/4008).

Esta queja la presentó un matrimonio de Granada, indicándonos que llevaban ya cuatro meses viviendo sin energía eléctrica. Antes de celebrar su matrimonio, habían adquirido la vivienda, que necesitaba una pequeña reforma. Tras abonar las tasas correspondientes a la licencia de obras, el impuesto y la licencia de ocupación de vía pública

con un contenedor, comenzaron las obras. Durante su ejecución decidieron algunas modificaciones, entre otras la incorporación a la vivienda de una terraza que daba a un patio interior, siendo el único piso que no había realizado estas obras de incorporación.

Finalizando la obra, tras una visita de inspección de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se dictaminó que no se ajustaba exactamente a la Licencia concedida por lo que era necesario ampliarla presentando un Proyecto Técnico Visado en el plazo de 2 días. Cuando contactaron con el Arquitecto Técnico encargado de la obra, éste les dijo que, en un período tan corto de tiempo, no podía realizarlo, por lo que los técnicos de la Gerencia les indicaron, verbalmente, que *“puesto que la obra es muy pequeña, y que está prácticamente terminada, no hace falta presentar tal Proyecto, que con una Memoria de Reforma, y abonando las Tasas y Licencias Complementarias correspondientes es suficiente; dicho abono queda realizado y registrado el 19 de Febrero”*.

Sin embargo, el 20 de Marzo se les ordena, por el Servicio de Disciplina de la Gerencia de Urbanismo, la paralización de las obras y se ordena la suspensión del suministro de agua y luz. Tras reunirse con personal de la Gerencia, no se atiende a su solicitud para evitar el corte de los suministros de estos servicios y la compañía de electricidad les comunicó que el corte se haría efectivo a partir del 7 de Mayo. Tras ello, y después de requerirles determinada documentación la Gerencia, cuando llegan del viaje de novios comprueban que siguen sin energía eléctrica, pues la certificación emitida por el presidente de la Comunidad de Propietarios autorizando las obras no hace mención a la incorporación de la terraza interior a la vivienda. Desde aquella fecha y tras diversos intentos de resolver el problema, seguían, como hemos dicho al principio de este relato, sin energía eléctrica en la vivienda.

Tras dirigirnos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Granada, ésta nos indicó que con fecha 2 de Octubre de 2007, les fue concedida a los reclamantes la licencia solicitada por acuerdo de la Comisión Ejecutiva de dicho organismo.

1. 2. 1. 4. Obras sin licencia.

El bloque mayor de quejas motivadas por la vulneración de normas urbanísticas está integrado por las que se presentan por la ejecución de obras sin licencia.

Se trata de actuaciones realizadas por particulares que deciden edificar «ex novo» o modificar la vivienda que poseen (normalmente ampliándola) sin solicitar con carácter previo la licencia.

Habitualmente, esta solicitud no se presenta porque saben de antemano que se trata de una construcción o edificación que no es posible que sea autorizada de acuerdo con el planeamiento en vigor.

A veces, las menos, estas actuaciones se llevan a cabo aunque sean perfectamente autorizables pues el infractor desea ahorrarse los costes de la tasa por licencia y obras y el impuesto de construcciones e, incluso, en ocasiones el proyecto y el

visado técnico, lo cual entraña, además de una infracción urbanística, un importante riesgo en la edificación. Es muy frecuente en las denominadas obras menores.

Cualquiera que sea la entidad de la obra ejecutada sin licencia, la posición de los Ayuntamientos no puede ser otra que la prevista en el art. 181 y ss. LOUA. En primer lugar, el Alcalde debe ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras, pudiendo –si es desatendida- disponer la retirada y el depósito de la maquinaria y los materiales de las obras, instalaciones o usos a que se refiere el mencionado precepto. Además, las empresas suministradoras de los servicios públicos deben interrumpir la prestación de dichos servicios.

Además, es tal la preocupación del legislador por este tipo de actos que significan un desafío por parte de los infractores a la legislación y, en virtud de ello, al planeamiento aprobado por los Ayuntamientos que se prevé, en caso de incumplimiento de la orden de suspensión, que se puedan imponer multas coercitivas por cuantías que pueden llegar hasta el 10 % del valor de las obras ejecutadas. Asimismo, también se prevé, en el art. 181.4, que del incumplimiento se dará cuenta, en su caso, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad que proceda.

Hasta aquí el tratamiento que la LOUA da a la suspensión como medida cautelar. Ahora bien, no se puede olvidar que el objetivo último de las actuaciones de disciplina urbanística que se realizan no es otro que el restablecimiento del orden jurídico perturbado y la reposición de la realidad física alterada.

Pues bien, ese restablecimiento del orden jurídico perturbado sólo puede tener lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente de que las obras sean compatibles o no con la ordenación vigentes.

Estas son las previsiones de reacción de la normativa andaluza frente a la ejecución de obras sin licencia. Del contenido de esta normativa se deduce que existe una voluntad clara del legislador andaluz, en línea con las anteriores Leyes del Suelo de 1956, 1976, 1992, de prohibir y sancionar por las ganancias económicas que tiene la realización de obras no amparadas en licencia.

La protección de la legalidad urbanística se atribuye, con carácter general y en primer término, a los Ayuntamientos y sólo cuando se produce una clara inactividad por parte de estos puede ejercer esa tutela la Comunidad Autónoma en los términos el art. 188 LOUA.

Pues bien, en las páginas siguientes encontraremos una gran variedad de supuestos en los que la inactividad, ineficacia e incompetencia, según los casos, de diversos Ayuntamientos impide que se reaccione ante este tipo de actos. La pasividad y la omisión de demasiados Ayuntamientos evidencia la quiebra que del respeto a la legalidad urbanística. Es una realidad que está inserta en nuestra sociedad y en unos poderes públicos que no acaban de tener conciencia de la trascendencia que tienen estos hechos.

En concreto, la situación no es igual en todos los municipios, pues ni es la misma “*presión urbanística*” la que reciben los que están cerca del litoral o de espacios singularmente atractivos para la construcción de edificaciones residenciales, ni los pequeños municipios poseen los medios personales y técnicos que los grandes para reaccionar contra tales agresiones, ni –y esto es realmente importante- las relaciones de los representantes municipales y la vecindad es la misma en municipios muy pequeños que en las grandes urbes.

Pero salvando todas estas diferencias que, en todo caso, no se pueden obviar, lo cierto es que de la misma forma que en el planeamiento y las ordenanzas de la edificación deben estar muy presentes –dentro del respeto a los intereses públicos protegibles- las necesidades reales de la población en su demanda residencial, las autoridades locales y, por subrogación, las autonómicas deben hacer respetar el ejercicio que los Ayuntamientos realizan de su potestad de planeamiento.

Es inaplazable destruir la imagen de cierta impunidad que se tiene sobre quienes vulneran el ordenamiento jurídico urbanístico y para ello sólo hay un camino: hacer respetar la legalidad urbanística por todos los medios con los que cuente la Administración.

Construcciones ilegales en suelos no urbanizables, de especial protección agrícola (queja 91/123)

Incoamos de oficio esta queja al tener conocimiento esta Institución de que, al menos, 82 edificaciones, al parecer ilegales, se habían construido en los denominados “Llanos del Arenal”, que tendrían la consideración de terrenos no urbanizables de especial protección agrícola. Este proceso de parcelación, urbanización y construcción podría infringir la normativa urbanística de la ciudad de Córdoba, por lo que se interesó el oportuno informe.

Después de recibirse dos informes del Ayuntamiento de Córdoba, en los que se nos daba cuenta de las distintas actuaciones realizadas conducentes a la incoación de los oportunos expedientes por infracción urbanística, así como de las distintas incidencias que habían tenido, se nos informó, a través de un tercer escrito, que se habían proseguido las actuaciones administrativas, que habían derivado en la demolición, en vía de ejecución subsidiaria, de los caminos efectuados por un tercero. Asimismo, nos comunicaba que inmediatamente antes de efectuar esta demolición, se había detectado e informado por la Policía Local que, además del anterior, existían otros propietarios de terrenos en la zona, que habían efectuado cerramientos, por lo que se iba a proceder en idéntica medida que con el anterior, de todo lo cual se daría cuenta a esta Institución.

A la vista de la documentación remitida, por parte de esta Institución no podíamos sino valorar positivamente todas las actuaciones seguidas en defensa de la legalidad urbanística con el fin de que la utilización del suelo se efectuara de acuerdo con el Planeamiento vigente en el Municipio, impidiendo toda especulación contraria al interés general. En consecuencia, exhortábamos a la Alcaldía-Presidencia a que siguiera efectuando cuantas acciones permitiera nuestra legislación en defensa del desarrollo urbanístico racional en ese término municipal, dando por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación del expediente de queja, no sin resaltar que una vigilancia constante y un eficaz control y sanción de las infracciones urbanísticas, impide la consolidación de usos

contrarios a los establecidos por el Plan y, en todo caso, inadecuados para las características de los terrenos afectados que, en este caso concreto, tenían la calificación de Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola, lo que aconsejaban una inmediata respuesta para impedir su degradación.

Construcción de un sótano en un edificio sin licencia municipal (queja 94/366).

En este caso, la interesada, adquirente de una Vivienda de Promoción Pública en régimen de acceso diferido a la propiedad, nos decía que, en su bloque, algunos vecinos, según ella sin licencia de obras ni autorización de la Delegación Provincial, abrieron un sótano, en el que se entraba por el hueco de la escalera, desaterrando una importante porción del subsuelo y debilitando los cimientos del edificio. Habían sido infructuosas las gestiones amistosas para resolver la cuestión. Los vecinos solicitaron licencia para legalizar la situación, siéndoles denegada. Se comenzó a tramitar expediente de infracción urbanística, ordenándose la reposición de las obras a su estado anterior, con advertencia de ejecución subsidiaria y a su costa por el Ayuntamiento de Priego de Córdoba (13 de Noviembre de 1992). Nada se había hecho desde entonces para compeler a los obligados a ejecutar la resolución adoptada.

Tras admitir a trámite la queja, se procedió a interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Priego de Córdoba acerca de las medidas adoptadas para compeler a los obligados a la ejecución de la resolución adoptada y, en caso de resultar procedente, fecha en que se tenía prevista la ejecución subsidiaria de las obras a costa de los vecinos ejecutores de la citada infracción urbanística.

En una primera respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que el Acuerdo de ejecución subsidiaria era de Noviembre de 1992, pero que no se había podido ejecutar todavía, lo que nos resultaba, y así lo hicimos saber, inadmisibles. En la segunda respuesta, se nos comunicó que los vecinos, voluntariamente, habían ejecutado las obras ordenadas, por lo que no había sido preciso acudir a la ejecución subsidiaria; sin embargo, nos quedaba la duda de si se habían repuesto todos los elementos modificados en el inmueble, que reclamaba la interesada, por lo que le trasladamos todas las actuaciones para que nos formulara las alegaciones que creyera convenientes.

En la respuesta de la interesada, y ello es representativo de las dificultades que, a veces, encontramos en el seguimiento de la tramitación de las quejas, se nos comunicó que los infractores simulaban la ejecución de las obras ordenadas y, tras el examen de los técnicos municipales, volvieron a dejar el inmueble en el mismo estado que motivó la presentación del escrito de queja. En consecuencia, se solicitó nuevo informe al Ayuntamiento de Priego de Córdoba sobre la fecha en que se notificó a los obligados la última resolución de la Comisión Municipal de Gobierno, si estos se habían ejecutado voluntariamente y, asimismo, fotocopia de la resolución que se dictara ante el recurso de revisión interpuesto por la parte reclamante.

En su nueva respuesta, el Ayuntamiento nos remitió el Acuerdo de la Comisión de Gobierno acordando la ejecución subsidiaria de las obras, al negarse a hacerlo voluntariamente la propiedad. Éstas no pudieron llevarse a cabo en Agosto y Septiembre por vacaciones de los Técnicos Municipales, pero nos indicaron que si la propiedad no las

efectuaba voluntariamente en dicho período, se llevarían a cabo próximamente, por lo que solicitamos que nos mantuvieran informados de la ejecución efectiva de dichas obras, aunque exigimos que éstas se realizaran sin demorar por más tiempo una solución definitiva al problema que databa de 1990.

En Noviembre de 1995, el Ayuntamiento nos comunicó que se había cerrado con tapia de ladrillos el hueco y que no resultaba necesario, por no afectar a las condiciones de seguridad del edificio, el relleno del semisótano. En consecuencia, entendimos que el problema que había motivado la presentación del escrito de queja, se encontraba solucionado.

Construcción, en la terraza de un ático, de una edificación ilegal (queja 96/2139).

El interesado nos exponía que su vecino del piso de arriba había hecho obras sin contar con licencia alguna, apropiándose de parte de la terraza de la Comunidad de vecinos para hacer una caseta e instalar unos aparatos de calefacción. Afirmaba que el Ayuntamiento de Almería, con motivo de su denuncia, instruyó el oportuno expediente de restauración de la legalidad urbanística, pero que le habían aconsejado acudir a la vía judicial, hecho que le resultaba imposible económicamente.

A principios de 1998, el Ayuntamiento de Almería nos remitió el informe interesado, del que cabía desprenderse que el Ayuntamiento estaba dando importantes pasos en orden a la tramitación de los expedientes de restitución de la legalidad urbanística y sancionador que afectaban al reclamante. Por ello, procedimos a suspender nuestra resolución de inclusión en el Informe Anual, e interesamos un nuevo informe al Ayuntamiento de Almería para conocer los siguientes trámites que hubiera realizado en los expedientes.

En su nuevo informe, el Ayuntamiento de Almería nos comunicó que, sobre los hechos que motivaron la tramitación de este expediente de queja, consistentes en la construcción en la terraza del ático, de edificación para trastero de unos 4 m² adosada a la vivienda e instalación de caldera de leña, sin la preceptiva licencia municipal, el Ayuntamiento había llevado a cabo actuaciones (expediente de restitución de la legalidad urbanística y sancionador) que conllevaban la demolición de las obras ilegales, por lo que se estaba tramitando el preceptivo expediente sancionador. En cuanto a la caldera de leña, se trataba de una infracción urbanística leve que, por haber prescrito, no cabían nuevas actuaciones al respecto. Por todo ello, podíamos concluir que, con ciertas disfuncionalidades, el Ayuntamiento estaba actuando adecuadamente en defensa de la legalidad urbanística, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Posteriormente, recibimos otro escrito del interesado denunciando, nuevamente, a sus vecinos por haber realizado otras obras en su vivienda. Sin embargo, en este caso, había denunciado los hechos ante el Juzgado correspondiente, por lo que no podíamos intervenir al estar el asunto sub-iudice.

Graves infracciones urbanísticas ejecutadas con impunidad (queja 95/2776).

En esta queja, el interesado se dirigió a esta Institución denunciando el olvido, dejación y permisividad de construcciones ilegales en la zona de El Palmar, de Vejer de la Frontera (Cádiz), indicándonos que en la Semana Santa de 1995 se habían iniciado más de veinte construcciones, algunas de ellas tan descaradamente ilegales que lo habían hecho encima del hito de la Demarcación de Costas, en parcelas de cien metros cuadrados, o 18 apartamentos en un solo edificio.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Vejer de la Frontera (Cádiz), a fin de que nos indicara si las citadas obras contaban con la preceptiva licencia municipal de obras y si se ajustaban al planeamiento urbanístico vigente en el municipio, así como de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento para restaurar la disciplina urbanística, medidas que instábamos a la mayor urgencia de ser ciertos los hechos denunciados por los reclamantes. El Ayuntamiento, en su respuesta, nos dio cuenta de que las edificaciones ilegales de El Palmar estaban siendo objeto de la adecuada disciplina urbanística que el Ayuntamiento estaba dispuesto a mantener. Citaba que las obras más relevantes denunciadas habían sido objeto de la correspondiente suspensión cautelar y se había dado plazo para su legalización. Por ello, interesamos nuevo informe sobre el estado de tramitación de estas actuaciones.

Como contestación, el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera nos informó de las actuaciones seguidas con motivo de la citada infracción urbanística, señalando que el expediente de protección de la legalidad urbanística y sancionador, por falta de medios y material, se iniciaría en el menor tiempo posible. Por ello, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento de Vejer de la Frontera para que estos expedientes se incoaran a la mayor brevedad posible para evitar la posible consolidación de una grave infracción urbanística.

Del citado informe no recibimos contestación alguna, a pesar de haber formulado el recordatorio de deberes legales de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, y una advertencia previa a su inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Dado que proseguimos sin recibir respuesta, tuvimos que declarar la inclusión de la queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Ampliación ilegal de un campin recibe una orden de demolición (queja 92/1157).

Con motivo de la ejecución de obras de ampliación de un campin, que no contaban con la oportuna licencia, tramitamos de oficio esta queja. Tras realizar diversos trámites en el expediente, recibimos informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del que se desprendía la plena aceptación de la Recomendación que habíamos formulado con objeto de que, ante la ejecución de unas obras realizadas sin licencia, se actuara en defensa de la legalidad urbanística.

Como quiera que del informe remitido se desprendía que habían enviado comunicación a la Delegación Provincial de Cádiz interesándose por los hechos, le comunicamos que nos mantuvieran informados de su resultado y, en especial, del contenido del informe elaborado tras la visita de inspección a las obras ilegales; si se había efectuado requerimiento al Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) para que dictara Orden de demolición y si éste había resultado atendido; si había sido necesario llegar a la subrogación y, finalmente, si se

había incoado expediente sancionador en el supuesto de que no hubiera recaído resolución sancionadora por parte municipal.

A este escrito se nos contestó mediante un informe en el que se nos indicaba que se había instado al Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) para la demolición de lo ilegalmente edificado advirtiéndole que, en caso contrario, se subrogaría la citada Dirección General en sus competencias. Además, se había elaborado propuesta de resolución en el expediente sancionador.

Finalmente, la citada Dirección General nos indicó que, con fecha 23 de Junio de 1995, se había dictado resolución sancionadora al propietario del Camping por un importe de 7.174.046.-ptas. En cuanto al expediente de protección de la legalidad urbanística se había operado la subrogación a favor de la Comunidad Autónoma, estando el expediente en fase de tramitación.

Por todo ello, estimamos que la Dirección General estaba actuando de forma positiva en defensa de la legalidad urbanística, dado que se estaban tomando las medidas adecuadas para preservarla, a la vista de la resolución sancionadora dictada y de que continúan los trámites en el expediente de protección de la legalidad urbanística, en el que se había subrogado la Comunidad Autónoma.

Valoramos, muy positivamente, la impecable actuación de dicha Dirección General, actuando claramente en defensa de la legalidad urbanística en un expediente, largo y con excesivas demoras por parte del Ayuntamiento citado, lo que había permitido desbloquear la situación.

Entendimos que ello suponía la aceptación de la **Recomendación** formulada en su día por esta Institución, habiendo optado la Dirección General por subrogarse en el ejercicio de la disciplina urbanística, no ejercida por el Ayuntamiento de Tarifa, en vez de acudir a la vía de la acción pública prevista en el art. 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

En consecuencia, consideramos que el problema que motivó nuestra actuación de oficio, la pasividad de las Administraciones competentes ante la actuación urbanística denunciada, estaba siendo subsanado a tenor de las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En el año 1995 tuvimos conocimiento de que, finalmente, el propietario del Camping interpuso recurso contencioso-administrativo contra la orden de demolición, lo que obligó, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17.2 de nuestra Ley reguladora, a dar por concluidas nuestras actuaciones, eso sí, valorando muy positivamente, sin perjuicio de la resolución judicial que finalmente se dictara, que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo adoptara medidas claras e inequívocas en orden a proteger la legalidad urbanística que, de acuerdo con los antecedentes obrantes en el expediente, podía haberse vulnerado, manifestando también que esperábamos que desde la Dirección General se continuara con esta línea.

En Octubre de 2002, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes nos remitió la sentencia desestimatoria del recurso contencioso Administrativo interpuesto por el titular del campin contra la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo ordenando la demolición de las obras de edificación y urbanización de la ampliación del campin. Tras el seguimiento que esta Institución realizó sobre este asunto, finalmente conocimos, en Octubre de 2006, que se ejecutó la citada resolución, demoliendo lo indebidamente construido.

La futura aprobación de un Plan no debe generar impunidad respecto de las obras que ilegalmente se están ejecutando (queja 87/307).

Dentro de este capítulo destacamos esta queja, tratada con motivo de la ejecución de diversas obras sin licencia en la zona de Punta del Moral de Ayamonte (Huelva) frente a las que no estaba realizando actuación alguna el Ayuntamiento. Llevamos a cabo una intervención ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes a results de la cual se dictó, por esta Institución, la siguiente resolución:

"1. Continúen paralizadas las obras al no ser posible con el planeamiento actual la legalización de las obras.

2. No obstante ello, adoptar las medidas oportunas conforme al art. 181 de la Ley del Suelo, Texto de 9 de Abril de 1976, para que este lugar se mantenga en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

3. En el supuesto de que una vez aprobado el nuevo planeamiento, las obras no sean legalizables se deberá, si procede, demoler lo indebidamente construido, sin que tanto el denunciado como la Administración puedan ampararse en el hecho de que "casi la totalidad de las obras ubicadas en Punta del Moral se encuentran en la misma situación", en primer lugar, porque parece ser que la mayoría de las infracciones cometidas en esta zona han prescrito, por lo que no se trataría de una situación de igualdad desde un punto de vista jurídico, y en segundo lugar, por cuanto tal y como viene reiterando la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la igualdad que reconoce y asegura el Texto Constitucional (art. 14, en relación con el 53.2) es la igualdad ante la Ley, sin que la Administración pueda quedar vinculada por actuaciones precedentes que infrinjan las normas, porque ello equivaldría a sancionar la posibilidad de la real derogación de éstas a través de actos ilícitos de aplicación singular (T.C.-1ª, S. 23 de Abril de 1986 y A.T. Granada S. 22 de Diciembre de 1981)."

Finalmente, se obtuvo la respuesta positiva que, en este caso, estimamos oportuno resaltar:

"(...) se ha procedido a incoar expediente sancionador a D. C.A.L., quedando pues, atendida la denuncia formulada. Tras la contestación a su último oficio ha seguido su curso la tramitación del expediente sancionador, procediéndose a imponer la oportuna sanción, el expedienteado además de haber

procedido al pago de la sanción ha quedado enterado de la imposibilidad de continuar con la edificación. No se ha procedido a instar expediente de demolición al no ser posible afirmar con rigor el uso asignado por el planeamiento en vigor, recogiendo por otra parte, el planeamiento en tramitación a instancias de la propia Corporación Municipal, la situación actual de Punta del Moral en aras de su legalización.

En tanto no sea aprobado definitivamente el planeamiento en desarrollo, las medidas adoptadas en orden a proteger la legalidad urbanística van encaminadas, al margen de la potestad sancionadora, a impedir la realización de obras de edificación, excepto la ejecución de obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad y salubridad, dado que el nuevo planeamiento establece un diferente régimen jurídico; este control se está llevando a cabo, por la Corporación Municipal en estrecha colaboración con el Departamento de Urbanismo de esta Delegación Provincial, pudiéndose comprobar en visitas periódicas realizadas por los servicios técnicos el hecho de que no se están iniciando actividades edificatorias".

Se destinan locales a juzgados sin reunir los requisitos legales necesarios (queja 90/1887).

El interesado ponía en conocimiento de esta Institución que "en los semisótanos existentes en el inmueble donde tiene su residencia en un municipio de Granada, el Ministerio de Justicia había realizado obras de acondicionamiento para destinar parte de los mismos a Juzgados, sin que reunieran los requisitos para ello". Tras recibir el oportuno informe y documentación interesada, esta Institución estimó oportuno enviar el siguiente escrito a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Motril:

"(...) no se nos remite fotocopia del informe emitido por los Servicios Técnicos, a la vista del cual se dictó la resolución del Teniente-Alcalde Delegado de Urbanismo otorgando la licencia de obras menor en cuestión a la Gerencia Provincial de Granada del Ministerio de Justicia y que le solicitábamos en nuestro último escrito. No obstante ello, parecen claros los siguientes hechos:

** Las obras se inician sin contar con licencia alguna y a pesar de las denuncias efectuadas por los vecinos con fecha 24 de Julio de 1990, no son objeto de la inmediata suspensión prevista en el art. 184, aptdo. 1 de la vigente Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976.*

** No se incoó, en su día, procedimiento sancionador por infracciones urbanísticas, según lo previsto en los arts. 225 y ss. de la citada Ley del Suelo, al haberse efectuado obras sin contar con la preceptiva licencia.*

** Las obras se autorizaron mediante el otorgamiento de una licencia de obra menor, siendo así que, en el caso de que se trate de alguno de los supuestos del art. 178, aptdo. 1º, de la Ley del Suelo antes citada, se debería haber exigido una licencia de obras ordinaria".*

Como conclusión de todo lo expuesto, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados, y, en todo caso, interesamos se nos remitiera fotocopia del citado informe y nos comunicase si el local reunía los requisitos exigidos por el Plan General de Ordenación Urbana para la prestación de estos servicios. Esta resolución no obtuvo respuesta, por lo que se acordó la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento.

Se ubican juzgados en un inmueble sin licencia municipal ni informe del Servicio Municipal de Extinción de Incendios (queja 90/331).

Un supuesto realmente singular es el de esta queja, en el que el infractor de la normativa urbanística es la Administración del Estado y, más concretamente, el Ministerio de Justicia. El reclamante nos decía que había presentado un escrito en la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla denunciando la ejecución de obras en los locales comerciales del inmueble en el que tiene su vivienda, para la instalación de diez juzgados, obras que carecían de la preceptiva licencia y del informe favorable del Parque de Bomberos.

A la vista de estos hechos, interesamos informe sobre si las obras ejecutadas contaban con la preceptiva licencia conforme a los términos de los arts. 178 y 180 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976. La Gerencia de Urbanismo nos comunicó que la licencia no había sido otorgada por "*haber merecido informes desfavorables de la Sección Técnica de Licencias Urbanísticas y Sección de Extinción de Incendios*". En consecuencia, se interesó nuevo informe, esta vez relativo a las medidas adoptadas por la citada Entidad en orden a la protección de la legalidad urbanística, así como si el Ministerio de Justicia había actuado por alguna de las vías que establece el art. 180 del mencionado texto legal. La respuesta fue negativa, comunicándonos que existía expediente de licencia núm. 388/84, pero que éste se encontraba en tramitación y que con fecha 19 de Julio de 1990 se había acordado adoptar las medidas previstas en el art. 185 de la Ley del Suelo, comunicándonos, asimismo, lo siguiente:

"como ya le informamos en el mes de Abril aún no ha sido presentada la documentación complementaria requerida por los Servicios Técnicos del Departamento de Licencias de Obras y de Extinción de Incendios."

La valoración de la actuación seguida por la Gerencia de Urbanismo en el caso que nos ocupa por parte de esta Institución fue la siguiente:

1. En la fecha de 24 de Abril de 1990, las obras estaban terminadas o en estado muy avanzado de ejecución, no habiendo obtenido el Ministerio de Justicia la preceptiva licencia de obras, sin que por la Gerencia, pese a que el 11 de Diciembre de 1989 ya había tenido conocimiento de que se estaban realizando estas obras en los locales del inmueble, se hubiese dictado, cuatro meses después de la inspección realizada, medida de protección alguna de la legalidad urbanística. Siendo así que lo procedente hubiera sido suspender con carácter inmediato la ejecución de las obras conforme a lo establecido en el art. 184 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana y en el art. 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística. Ello, por cuanto no sólo se había realizado la oportuna inspección por los Servicios Técnicos de la Gerencia, sino que, además, ya se le había exigido a la

Administración solicitante una documentación complementaria como requisito para la obtención de la licencia y existía un informe desfavorable del Servicio de Extinción de Incendios.

En definitiva, entendimos que la Gerencia de Urbanismo no había actuado con la diligencia que exigen los principios de celeridad y eficacia recogidos en el art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y a los que, en todo caso, obligan los preceptos citados de la normativa urbanística, cuyo fin no es otro que impedir que se consumen hechos contrarios a la citada Ley o al Plan que sea de aplicación en cada supuesto. Sin que, por otro lado, esta Institución tuviera conocimiento de que se hubiera procedido a la incoación del expediente sancionador para la imposición, en su caso, de la correspondiente multa por actos realizados sin la preceptiva licencia (con independencia de que proceda o no el otorgamiento de ésta), conforme a lo establecido en el art. 228, aptdo. 1 y art. 57, aptdo. 1 de la Ley y Reglamento citado.

Por todo ello se formuló el oportuno **Recordatorio** legal del contenido de esos preceptos, así como **Recomendación** de que se *"proceda a dictar la resolución procedente en el expediente tramitado con ocasión de la solicitud de licencia de legalización de obras presentada por el Ministerio de Justicia. Así mismo, en el caso de que se considere que no se hayan subsanado las deficiencias determinadas por el Servicio de Extinción de Incendios, por la peligrosidad que de ello se deriva, se estudie la posibilidad de la clausura de los citados locales, salvo que, a juicio del servicio competente, la no subsanación de las mismas, no exija necesariamente su cierre"*.

No obstante ello, como quiera que según el comentado informe, por resolución de la Gerencia, de 19 de Julio de 1990, se habían adoptado las medidas previstas en el art. 185 de la Ley del Suelo, interesamos que nos informarán si, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido en relación con el plazo previsto en este precepto, había sido concedida finalmente la licencia de obras y, en caso contrario, si se había procedido a actuar conforme a los términos del mencionado precepto.

En su respuesta, se nos adjuntaba informe de la Sub-Jefe del Servicio de Licencias Urbanísticas que, en su apartado 2º, señalaba lo siguiente:

"Al continuar el expediente de licencia de obras paralizado por causa imputable al administrado, lo que procedería no sería la denegación de la licencia solicitada en su día por el Ministerio de Justicia, Subdirección General de Obras y Patrimonio, sino la declaración de caducidad de la petición por haber incurrido la entidad peticionaria en el supuesto contemplado en el art. 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo."

A la vista del contenido de éste y de anteriores informes del Servicio de Licencias de Urbanismo obrantes en el expediente de queja, entendimos que, dado el problema que se podría crear, si el criterio de la Gerencia sobre la caducidad de la licencia era el ya expuesto, se estimó oportuno hacer las siguientes valoraciones:

Si bien entendíamos que la aplicación del artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo operaba con carácter general en el procedimiento administrativo común y en el especial de concesión de licencias, regulado en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, no era menos cierto, que el Instituto o figura Jurídica de la caducidad, según la doctrina generalizada y reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras la S. de 18 de Noviembre de 1986, sentaba la correcta doctrina de que el requerimiento al particular, para que, como en el caso que nos ocupa, aportara la documentación interesada, contenía un mandato dirigido a éste para que realizara una actividad que era requisito «sine qua non» para resolver. De manera que la Administración no puede utilizar el mecanismo de la caducidad para atribuir consecuencias extintivas del procedimiento a cualquier inactividad del particular, sino sólo a aquellas que realmente impidan entrar en el fondo del asunto, provocando la paralización total del procedimiento por causas imputables al interesado.

Técnica ésta, que es, a nuestro juicio, reforzada a tenor de lo establecido en el artículo 99.1, en relación con el art. 98.2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, según los cuales la caducidad del procedimiento no es aplicable a las cuestiones que entrañan interés general, por lo que se debería aplicar solamente a expedientes en los que se ventilaran peticiones sobre asuntos que estén en el poder dispositivo de los particulares, no pudiendo incluirse en este ámbito el Derecho Urbanístico y el Derecho Administrativo sancionador, debido al interés público protegido por ambos ordenamientos, que hacen incuestionable el fundamento de la intervención administrativa en la actividad de los administrados por razones de urbanismo.

A la vista de lo anterior, no pudimos estar de acuerdo en que lo procedente sería iniciar los trámites tendentes a la declaración de caducidad, por no haberse subsanado por el Ministerio de Justicia las deficiencias observadas, deduciendo las alegaciones y presentando los documentos oportunos, y ello, porque la no subsanación de las deficiencias no da lugar a que no se pueda entrar a conocer el fondo del asunto y, por tanto, no tiene que provocar la paralización del procedimiento de concesión de licencia, sino que éste puede continuar con los trámites ulteriores y el órgano competente podría llegar a resolver de dos formas distintas: por un lado, tendríamos la declaración de inadmisibilidad de la solicitud de licencia; resolución de inadmisibilidad, entendida como acto definitivo que decide el procedimiento, poniendo fin al mismo (art. 93.1 LPA), siempre y cuando falte algún requisito esencial para pronunciarse sobre la misma y, por otro, la improcedencia, en su caso, de otorgar la licencia de obras solicitada, por no ser autorizables, conforme al Plan, las obras ejecutadas.

No obstante, y teniendo en cuenta la naturaleza de las deficiencias detectadas en la solicitud de licencia por el Ministerio de Justicia, consistentes en algunos reparos expresados por la Oficina Técnica de la Gerencia en informe de 11 de Septiembre de 1989, así como en el emitido por el servicio de extinción de incendios, en el que se consideraba como no autorizable el proyecto presentado, todo lo cual dio lugar al requerimiento de documentación complementaria, podría concluirse que no estaríamos en presencia de la figura anteriormente referida, de resolución de inadmisibilidad, sino que, una vez transcurrido el plazo otorgado para la subsanación de aquellas, debería haberse procedido a emitir resolución denegatoria de la licencia, debidamente motivada, toda vez que el interesado pudo conocer perfectamente cual era la infracción en que había incurrido su

proyecto, con objeto de intentar subsanarla, y deducir una nueva petición con el proyecto rectificado o, en otro caso, demostrar la imposibilidad de adaptar el proyecto a la normativa urbanística con objeto de que en la Gerencia se resolviera lo pertinente.

A la vista de cuanto antecede, concluíamos nuestro escrito (en el que habíamos hecho todas estas valoraciones) manifestando que no procedía la iniciación de Expediente de Caducidad. Ello, por el carácter restrictivo con que debía aplicarse tal figura jurídica, así como por los principios generales del procedimiento administrativo, de oficialidad o inquisitivo.

Esta conclusión se reforzaba con las especialidades propias derivadas de la normativa urbanística, pues admitir con carácter general la caducidad para casos como el que nos ocupaba, sería una forma de eludir las medidas cautelares de protección de la legalidad urbanística, consagradas en el artículo 185 de la anterior Ley del suelo y en el art. 249, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobaba el texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana, ya que los interesados, con la simple solicitud de licencia, dentro de los dos meses que se concedían para ello, impedirían la adopción del resto de las medidas previstas (expropiación o venta forzosa y, en su caso, demolición), tal como en el supuesto que nos ocupa se proponía por la Adjunta a la Sección de Infracciones Urbanísticas en su informe de 13 de Marzo de 1991.

Entendimos, por tanto, que la Gerencia debía dictar la resolución que procediera, en lugar de iniciar los trámites para la declaración de caducidad del expediente de licencia de obras de reforma solicitada por el Ministerio de Justicia, para la instalación de juzgados en la c/. ...

A este respecto, considerábamos que no se había dado cumplimiento por parte de la Gerencia, a los Recordatorios de deberes legales formulados por esta Institución con fecha 5 de Febrero de 1991 y Abril de 1992, por entender que, en este caso, no se estaba actuando con la diligencia debida que exigían los principios de Celeridad y Eficacia recogidos en el art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, y art. 103, aptdo 1, del texto Constitucional. A estos efectos, cabía resaltar como ejemplo de dilación producida en el Expediente sancionador incoado con el núm. ..., el hecho de que, hasta marzo de 1991, no se notificó el pliego de cargos, cuando el 19 de Julio de 1990, se había requerido al promotor para que procediera a solicitar licencia, y en el mes de Febrero de 1992, no se había formulado todavía la correspondiente propuesta de resolución.

Respecto del expediente seguido para la tramitación de la licencia urbanística, el **Recordatorio** se concretaba, con independencia de las dilaciones que, asimismo, se habían producido, en el alcance del art. 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el problema de fondo planteado.

Por otro lado, entendimos que tampoco se estaban ejerciendo por la Gerencia las competencias que le atribuye el art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística por el que, en ningún caso, la Administración podría dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, o alternativamente, si no procediera la adopción de estas medidas, por aplicación de los

principios de proporcionalidad y congruencia, se impusieran las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecian, con independencia de dichas medidas. De la misma forma, tampoco se nos respondía a la Recomendación que formulábamos relativa a la substanciación de las deficiencias determinadas por el servicio de extinción de incendios, por la peligrosidad que de ello se deriva. Por todo lo cual, nos vimos obligados, al no haber sido aceptadas las resoluciones adoptadas, a incluir la queja en el informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Pues bien, con posterioridad a esta resolución, recibimos nuevo escrito de la Jefe del Servicio de Disciplina Urbanística, adjuntándonos copia de la resolución dictada en el expediente sancionador 677/89, en la que se venía a disponer la imposición al Ministerio de Justicia, Subdirección de Patrimonio, en calidad de promotor de las obras, de una sanción de 6.600.000, ptas., equivalente al 5 % del valor de las obras, en aplicación del art. 90.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, por la realización de obras sin la correspondiente licencia.

Visto el contenido de esta resolución, indicamos al Gerente Municipal de Urbanismo que:

"... Lo cierto es que esta Resolución es de fecha 15 de Julio de 1992 y no se nos da cuenta de la misma hasta 15 meses después, a pesar de que esta Institución viene tramitando este expediente de queja desde el mes de Abril de 1990. En todo caso, la citada resolución atiende sólo parcialmente el contenido de los Recordatorios y Recomendaciones formulados, por lo que, entendiendo que el escrito remitido no puede admitirse sino como aceptación parcial de las citadas resoluciones, nos ratificamos en el contenido de nuestro escrito de Febrero de 1993, en lo que se refiere al resto de las cuestiones planteadas, quedando incluida esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y dando por concluidas definitivamente nuestras actuaciones".

Importancia del visado colegial (queja 90/622).

Esta queja mereció que, en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 1991, le diéramos un tratamiento diferenciado pese a referirse, en definitiva, a la ejecución de obras no ajustadas a derecho. Este comentario diferenciado viene motivado por la preocupación que, para esta Institución, representa el hecho, desgraciadamente extendido de que, en no pocas ocasiones, las Corporaciones Locales, o no exigen licencia de obras, o, pese a otorgarlas (tal vez con afán recaudatorio) no exigen el preceptivo proyecto visado por los Colegios Profesionales. Esta preocupación motivó el que por esta Institución, en este ejercicio, se interesara un informe del Colegio de Arquitectos de Andalucía Oriental que había denunciado el hecho, según informaciones periodísticas, y que, sorprendentemente, no ha tenido respuesta alguna. Dicho escrito es el siguiente:

"Esta Institución ha tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación social, que ese Colegio ha dirigido un escrito a las Delegaciones Provinciales de Gobernación y de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía por el que, en definitiva, se pide un mayor control por parte de estas

con objeto de proteger la legalidad urbanística ante las omisiones de los Ayuntamientos.

Como quiera que esta Institución ha manifestado en no pocas ocasiones, su preocupación sobre la necesidad de que se observen con todo su rigor los principios de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976, y su Reglamento, en cuanto a la trascendencia que para el interés general tiene el respeto a estas normas, rogamos nos envíe copia de estos escritos, con objeto de conocer la posición manifestada por ese Colegio ante la problemática derivada de la falta de control de la disciplina urbanística por algunos Ayuntamientos".

Pues bien, el expediente que destacamos es el relativo a la queja 90/622, en el que la interesada denunciaba la ejecución por un vecino de obras sin la preceptiva licencia, que estaban afectando al inmueble de su propiedad.

Tras realizar distintas actuaciones con el Ayuntamiento, se estimó oportuno dictar la siguiente resolución:

"A la vista de lo que se nos manifiesta, queremos informarle que en nuestro escrito de admisión a trámite de la queja presentada con ocasión de los daños producidos en un inmueble colindante, con motivo de las obras efectuadas sin licencia por D. M.A.A., interesábamos de V.I. informe sobre si a este Sr. le había sido concedida la licencia solicitada.

En su escrito de respuesta de 9 de Enero de 1991, se nos indicaba que tras el oportuno requerimiento al Sr. ... para legalizar las obras, fue aportado al expediente el oportuno proyecto y documentación complementaria redactada por facultativo competente, por lo que la Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada el 14 de Junio de 1990, otorgó licencia de obras a D. M.A.A.

Tras examen de la documentación remitida posteriormente con su escrito de 9 de Enero de 1991, esta Institución, con fecha 31 de Enero, solicitaba de V.I. informe sobre si las obras efectuadas se ajustaban al proyecto técnico presentado y si el mismo estaba debidamente visado por el Colegio de Arquitectos, conforme al art. 228 de la Ley del Suelo, y sobre si a juicio de los Servicios Técnicos las obras efectuadas podían ser calificadas como obra menor.

Pues bien, en su respuesta se acompaña copia del informe emitido por el Servicio Técnico Municipal. En el último párrafo del mismo, se nos indica que la obra ejecutada, según las Ordenanzas Municipales, no puede ser considerada como menor, ya que afecta a estructura.

El art. 9.1.1º del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955, dispone que si la licencia se refiere "a la ejecución de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico, con ejemplares para cada uno de los órganos que hubieren de informar

la petición" y el art. 228.3 de la Ley del Suelo establece que "los Colegios Profesionales que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias, conforme a lo dispuesto en el art. 178, denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna de las infracciones previstas en el art. 226.2"

Volviendo a lo manifestado en el informe del Servicio Técnico Municipal, se expone textualmente "(...) *En cuanto al proyecto presentado puede decirse que no puede considerarse como tal, ya que carece de algunos documentos, como son pliego de condiciones, mediciones y presupuesto. En cuanto a planos, falta el estado actual de la casa, secciones, etc. (...) Que no está visado por Colegio Oficial alguno, si bien viene firmado por un arquitecto*".

La conclusión que resulta de toda esta exposición es que el acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de 14 de Junio de 1990, por el que se concedió licencia de obras puede considerarse irregular, por incumplimiento del art. 178, aptdo. 3, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976, en relación con el art. 9 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, en cuanto a la necesidad que se establece en éste de que, a la solicitud de licencia, se acompañe proyecto técnico, y por inobservancia del art. 228.3 en lo que se refiere al preceptivo visado del Colegio Profesional. Estas circunstancias determinaban la posible anulabilidad del acuerdo citado, ya que según el art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Junio de 1958, eran anulables, utilizando los medios de fiscalización que se regulan en el Título V de dicha Ley, los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico, incluso la desviación de poder.

En cuanto a la necesidad de visado colegial, según la opinión doctrinal, debe entenderse que:

"a) El visado colegial cumple, cuando menos, la función de controlar y, por tanto, acreditar que el proyecto de que se trate ha sido redactado y autorizado por profesional habilitado para ello; función que ni puede ni debe asegurar el Ayuntamiento ante el que se presenta el documento técnico.

b) Desde la perspectiva de la legislación del régimen local la intervención de los actos de edificación y uso del suelo debería comprender el control no sólo de los aspectos urbanísticos, sino también de los atinentes a la seguridad ciudadana implicada necesariamente en la estabilidad de la construcción, resultante de la corrección tanto del cálculo como de la ejecución de las obras. De hecho, sin embargo, la licencia municipal de obra sólo supone el control urbanístico de éstas, mientras que el relativo a la seguridad ciudadana sólo se ejerce una vez que se ha actualizado el riesgo de afección a la misma (ruina de un edificio). De esta forma, puede afirmarse la inexistencia, hoy por hoy, de una intervención pública de los actos edificatorios privados por razón de la seguridad ciudadana; vacío éste que ha venido integrándose mediante el sencillo expediente de solventar sus consecuencias sociales por remisión al juego de la responsabilidad civil de los actores directos en el hecho constructivo: constructor y arquitecto. Por esta razón, y desde sus orígenes, el visado colegial de los

proyectos de estos profesionales ha cumplido, junto a un cometido gremial al servicio del prestigio, independencia y decoro del colectivo profesional, una verdadera función pública, en cuanto control corporativo de la actividad de los colegiados en garantía de intereses generales, cabalmente los de la seguridad a que venimos haciendo referencia.

Cierto que a través del visado no se ejerce una supervisión sustantiva de la corrección de las soluciones técnicas en orden a la estabilidad de la edificación y su correcta ejecución, pero sí al menos el formal de que en los proyectos se contienen las especificaciones técnicas exigibles legalmente, y en la ejecución de las obras su realización ha obtenido la conformidad de los técnicos competentes y responsables legalmente de la misma. Así, pues, hoy por hoy, el visado de los proyectos cumple un cometido de interés general no cubierto por la intervención municipal de la actividad edificatoria, que justifica la exigencia de aquél como requisito indispensable para estimar que un proyecto técnico es tal".

Este criterio doctrinal que esta Institución comparte, encuentra su plena justificación en el problema de fondo que esta queja planteaba: las obras que se comienzan a efectuar sin licencia ni proyecto alguno, ocasionan serios desperfectos en la vivienda contigua de la interesada. La protección de la seguridad ciudadana en orden urbanístico exige, con mayor razón aún en este caso, que la licencia que se otorgue cumpla con todos los requisitos legales establecidos para garantizar plenamente la estabilidad de la construcción y en evitación de mayores daños para la perjudicada de los que ya ha sufrido.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos citados, vulnerados por la Corporación, así como **Recomendación** con objeto de que, en lo sucesivo, se adoptaran las medidas de protección de la legalidad urbanística que preveían aquellos preceptos, en cuanto a las solicitudes de licencias de obras que se presenten ante el Ayuntamiento. Y en lo que a este supuesto se refiere, previa investigación de los hechos, se adoptaran las medidas oportunas para garantizar, al menos, aquella protección, conforme a lo establecido en el art. 181 del citado Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976, y preceptos concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística.

Al no recibirse la preceptiva respuesta, se comunicó que procederíamos a la inclusión del expediente en el Informe Anual. Posteriormente, recibimos el informe respuesta, de la que se desprendía que se había aceptado el contenido de la Recomendación y Recordatorio formulado. Dimos por concluidas nuestras actuaciones interesando el cumplimiento estricto de nuestra anterior resolución, ya que entendíamos que el problema de seguridad subyacente en este caso, y en otros que puedan presentarse, sólo se ve satisfecho de forma completa, de no poder ser calificadas las obras efectuadas como de obra menor, mediante la exigencia del correspondiente proyecto técnico debidamente visado por el Colegio correspondiente.

Discrepancias sobre la legalidad de autorizar una nave industrial en suelo no urbanizable (queja 98/260).

Esta queja tenía su antecedente en otra queja anterior (**queja 94/1111**) en la que el reclamante nos remitió sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la que se ratificaba el cierre y demolición de una nave industrial, construida ilegalmente en Antequera (Málaga). El motivo de la presentación del aquel escrito de queja radicaba, en Julio de 1994, en que a pesar del tiempo transcurrido desde que se había dictado sentencia, por parte del Ayuntamiento de Antequera no se había procedido a la ejecución de la resolución municipal dictada por la que se acordaba la demolición de la nave y, por consiguiente, de la sentencia confirmatoria. La nave continuaba siendo utilizada con plena normalidad a pesar de la ilegalidad de su situación.

Tras interesar distintos informes al Ayuntamiento de Antequera y a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga (radicada en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes), nos comunicaron que las características del proyecto se acomodaban a lo establecido en el Texto Refundido del PGOU de Antequera, por lo que desde el punto de vista urbanístico se informaba favorablemente *“condicionado al informe o autorización necesaria por la afección a vías pecuarias así como de la calificación o informe ambiental en base a lo regulado en la Ley de Protección Ambiental (Ley 7/94, de 18 de Mayo)”*. Asimismo, también se adjuntaban copias de los escritos dirigidos, tanto al Ayuntamiento de Antequera como al promotor, para que presentaran la documentación que se solicitaba.

A la vista de ello, solicitamos nuevo informe al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga para que nos diera cuenta de las subsiguientes actuaciones que realizara, indicándole, nuevamente, que interesábamos que en la resolución que finalmente se adoptara *“se tengan en cuenta las consideraciones efectuadas por esta Institución en torno a esta cuestión y que le transmitimos a través de nuestro escrito de 21 de Octubre de 1998”*.

Finalmente, la citada Delegación Provincial nos remite el acuerdo adoptado por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de fecha 3 de Noviembre de 1999, por la que se acuerda autorizar el uso al promotor de las obras para la legalización de la nave para almacenamiento y venta de productos agropecuarios.

Dado que, a juicio de esta Institución, con el citado acuerdo no se justificaba la utilidad pública o interés social de la instalación, ni la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, trasladamos al citado Delegado Provincial nuestras consideraciones:

1. El art. 44 del vigente en aquellos momentos Reglamento de Gestión Urbanística disponía que, en la resolución de la Comisión Provincial, habrá de valorarse la utilidad pública o interés social de la edificación, cuando dicha utilidad o interés no venga atribuida por aplicación de su legislación específica, así como las razones que determinen la necesidad de emplazarse en el medio rural. Pues bien, a nuestro juicio, en esta resolución no se valoraba, en modo alguno, la utilidad pública o interés social de la instalación, ni la necesidad de su emplazamiento en el medio rural. Si deducíamos que la Comisión hacía suyas las razones que determinaron que la Comisión de Gobierno municipal informara favorablemente al respecto, ya habíamos advertido (y transmitido a la Delegación) la escasa fundamentación de tal acuerdo y los defectos que atribuíamos a una decisión que se reseñaban. Defectos que, fundamentalmente, se derivaban de la decisión de legalizar una

nave construida sin licencia sobre suelo no urbanizable y que los Tribunales de Justicia acordaron demoler.

Ello conllevaba una situación fáctica difícil de adaptar a la legalidad, por cuanto no se explicaba cómo se podía justificar una nave industrial en un municipio que contaba con suelo industrial, como dejaba aclarado el Arquitecto Técnico municipal en su informe de Mayo de 1998. De todo ello, podíamos colegir que la Comisión no había tomado en consideración las argumentaciones de esta Institución, puesto que ni siquiera se había preocupado de argumentar más sólidamente su decisión.

2. Así las cosas, entendíamos que se vulneraba el planeamiento municipal que, en su día, tras los estudios pertinentes, determinó las zonas en las que se quería ubicar el suelo industrial; se violentaba, sin razón aparente que lo justificara, el destino natural del suelo no urbanizable que se quería preservar y, por fin, entendíamos que se creaba una competencia desleal frente a los industriales que asumieron las cargas urbanísticas que suponía la instalación de sus industrias en el suelo que el municipio destinaba a estos efectos, premiando de alguna manera a quien en su día, como corroboraron los Tribunales de Justicia, no respetó la legalidad urbanística. Resultaba paradójico que, cuando se atribuía a la Comisión Provincial la facultad de autorizar las edificaciones en suelo no urbanizable, precisamente para garantizar una mayor protección de dicho suelo, hubiera adoptado una resolución que, cuando menos, cabía calificar de apresurada y escasamente fundamentada, puesto que no sabíamos si estaba basada en la utilidad pública o en el interés social de la instalación, no había quedado argumentado ni lo uno ni lo otro, ni tampoco el requisito adicional e imprescindible de la necesidad de su instalación en suelo rural (salvo que el hecho de que ya se encontrara construida la nave ilegalmente, se considerara razón suficiente para dicha ubicación).

En este punto, trasladamos a la citada Comisión la reflexión de que la utilización de conceptos como utilidad pública, interés social o necesidad de emplazamiento en medio rural viene a configurar las potestades atribuidas a las Comisiones Provinciales en orden a la autorización de determinados usos sobre el suelo no urbanizable, no como discrecionales, sino como aplicaciones de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados. Ello exige una especial diligencia para evitar posibles tratos desiguales en solicitudes de este tipo. Desde el momento en que la Comisión no valora adecuadamente el cumplimiento y concurrencia de los requisitos antes señalados en su resolución, podía incurrir en la discrecionalidad, no querida por la normativa urbanística en estos casos; no se olvide el carácter reglado de las licencias.

Por ello, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga **Recomendación** de que, mediante las actuaciones que legalmente procediera, se dejara sin efecto la resolución por la que se autorizaba definitivamente la legalización de esta nave y se retrotrajeran las actuaciones de manera que nuevamente se examinara si nos encontrábamos ante una instalación que resultaba de utilidad pública o interés social, argumentando las razones por las que se consideraba que se daban o no en el presente caso y, también, que se encontraba justificada la necesidad del emplazamiento de la nave en suelo no urbanizable, explicando las razones por las que no resultaba posible la ubicación de esta industria en el suelo previsto a estos fines por el planeamiento municipal.

También formulamos **Recordatorio** de la obligación de que, en todas las resoluciones que se dictaran por la Comisión en cuanto a autorización de construcciones en suelo no urbanizable, se valorara ampliamente la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación, así como las razones que determinaran la necesidad de su emplazamiento en el medio rural.

En su respuesta, la Delegación Provincial nos indicó que nuestra Recomendación se fundamentaba en la interpretación que ha de hacerse de los conceptos “*utilidad pública e interés social*” y “*necesidad de emplazamiento en el medio rural*”, catalogados como “jurídicos indeterminados”, en los que cabe un margen de apreciación por parte de la Administración actuante. En el caso que nos ocupa, existían instrumentos de planeamiento general (PGOU de Antequera) en los que el planificador había optado por reglamentar cuáles eran los usos o actuaciones que en el Suelo No Urbanizable se consideran de utilidad pública o interés social. Así, en el art. 9-2.7 del citado PGOU, se exponían cuáles eran los criterios para valorar tal carácter en las actuaciones que se pretendían ubicar en el Suelo No Urbanizable; así, entre otras, se consideraban las instalaciones para almacenaje de productos no primarios, que en otro apartado aclaraban que eran las que guardan relación con la naturaleza de la finca. Edificaciones éstas sujetas exclusivamente a licencia municipal, sin la previa autorización de la Consejería, según el art. 16.3.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (vigente según la Ley 1/1997). Llegaban, incluso, a la conclusión de que “*Podría haberse planteado incluso la innecesariedad de la intervención de los órganos urbanísticos de la Administración Autonómica en la autorización de la actuación cuestionada*”.

Finalizaban su escrito indicándonos que la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de Octubre de 1998 (R.A. 8.440) confirmaba otra de instancia por la que se le denegaba la autorización para la instalación de determinada actuación en suelo no urbanizable por no apreciarse utilidad pública o interés social, precisando, según la Delegación Provincial, “*que para la realización de tal actividad, sería necesario, o bien su adaptación a la legislación específica, consiguiendo la autorización correspondiente de la Administración sectorial, o bien su inclusión en el planeamiento de carácter general del municipio como uso permitido*”.

Dado que esta Institución seguía discrepando de la posición mantenida por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga en el presente caso, trasladamos al Delegado Provincial nuestras consideraciones para explicar nuestro criterio en el asunto y nuestra insistencia en que quedara patentemente demostrada la utilidad pública o interés social de la instalación a ubicar en suelo no urbanizable y su necesidad de emplazamiento en tal tipo de suelo.

En síntesis, expusimos nuestros criterios de que, en primer lugar, la nave industrial fue construida en suelo no urbanizable sin contar con licencia de obras, ni autorización municipal alguna. Por esta circunstancia y tras los trámites administrativos correspondientes el Ayuntamiento de Antequera ordenó su demolición. Aplicando la normativa del PGOU de Antequera, para fabricación y venta de productos de piel, no podría justificarse su interés social por existir en el término municipal un polígono industrial con capacidad no agotada donde instalar la industria y porque, además, al menos en municipios cercanos, existe una competencia sectorial afectada.

Por otro lado, el uso al que destinaba la nave el propietario era, como pudimos constatar en las respuestas de la Comisión, el de *“almacén, exposición y venta de productos agrícolas”*, que, indudablemente, no se corresponden con la de *“primer almacenaje de los productos obtenidos de la actividad primaria”*, que era el previsto en el art. 9.2.5 de la normativa del PGOU. En cuanto a su posible encaje entre las actividades e instalaciones cuyo interés social recogía el art. 9.2.7.4-4 del PGOU de Antequera, ignorábamos (por no citarlo el Letrado que realizó el informe de la Delegación Provincial) en qué apartado, pues podría ser el B) o la D), pero en cualquier caso ofrecían un amplio margen de duda en cuanto a la venta de productos agrícolas. Por eso, la remisión a la legislación específica o al planeamiento para justificar la autorización resultaba más que discutible.

Para finalizar, no quisimos dejar de pasar por alto que nunca se había analizado, ni en las resoluciones del Ayuntamiento y Comisión Provincial, ni en el informe del Letrado, otro de los requisitos fundamentales que recoge la Normativa y el Reglamento de Gestión Urbanística: la justificación de la necesidad de su emplazamiento en el medio rural. A nuestro juicio, una instalación para almacén, exposición y venta de productos agrícolas resulta perfectamente ubicable en suelo industrial (de hecho, así ocurre en muchos municipios), sin que resulte justificable que, de existir suelo en los polígonos industriales del municipio, se autorizara una nave de este tipo en suelo no urbanizable. Ello sólo había sido posible, siempre a nuestro juicio, desde una interpretación muy forzada de la normativa urbanística y del planeamiento vigente en el municipio de Antequera.

Por todo ello y dado que a pesar de haber agotado nuestras posibles actuaciones, persistía una discrepancia entre los criterios expresados por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga y esta Institución procedimos a **incluir** el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque por la discrepancia técnica surgida en la aplicación del derecho urbanístico y subrayando expresamente que dicha Comisión había atendido debidamente nuestras peticiones de informe y había justificado la posición que mantenía ante la resolución formulada por esta Institución.

El Ayuntamiento intenta detener las construcciones ilegales en suelo no urbanizable (queja 00/2646).

Abrimos de oficio la presente queja cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la denuncia de varios grupos ecologistas de Jaén del estado en que se encontraba el paraje de “La Mella”, debido a la proliferación de construcciones irregulares en la zona cuando, según las noticias que llegaron a esta Institución, el PGOU lo consideraba como suelo no urbanizable. Siempre según estas informaciones, “La Mella” es un paraje destinado al pastoreo y al esparcimiento, donde se habrían construido ya más de cincuenta viviendas de manera irregular. Se trataba de una zona declarada espacio forestal de interés recreativo por el Plan Especial de Protección del Medio Físico. Al parecer, las construcciones se ejecutaban sin licencia en días festivos. Según los denunciantes *“en la actualidad hay infinidad de parcelas que incumplen la normativa vigente sobre parcelación y que están rompiendo el paisaje y la fauna autóctona de la zona, todo ello ante la pasividad de las autoridades”*. Por último, expresaban su temor ante la posible contaminación de los acuíferos subterráneos dada la ausencia de redes de alcantarillado.

Por todo ello, procedimos a interesar informe del Ayuntamiento de Jaén para conocer los expedientes de restauración de la legalidad urbanística incoados ante las construcciones ilegales ejecutadas en el Paraje de la Mella, su estado de tramitación y, en aquellos casos en los que se hubiera producido una resolución acordando la demolición de lo ilegalmente construido, número de ocasiones en los que se hubiera ejecutado dicha resolución. Asimismo, también nos interesábamos por el número de ocasiones en que el Ayuntamiento hubiera dado cuenta al Ministerio Fiscal de posibles construcciones en la zona de la Mella que, por estar ubicadas en suelo no urbanizable, hubieran incurrido en el delito urbanístico recogido en el Código Penal.

De la información remitida por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jaén se desprendía que, tanto durante el año 2000, como en ejercicios anteriores, se habían llevado a cabo actuaciones de dicha Gerencia para frenar el desarrollo de estas construcciones ilegales, se constataba la ordenación de los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y, asimismo, que se había dado cuenta al Ministerio Fiscal de aquellos casos en los que se podía haber incurrido en el tipo delictivo recogido en el artículo 319 del Código Penal. Así las cosas, entendimos que la citada Gerencia estaba ejercitando las acciones procedentes para la protección de la legalidad urbanística en la zona, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En cualquier caso y ante la presión edificatoria a que estaba viéndose sometida la zona en cuestión, interesamos de la Gerencia Municipal de Urbanismo que extremara la vigilancia ante nuevas posibles infracciones urbanísticas y que nos mantuviera informados del resultado final de las actuaciones judiciales iniciadas con motivo de estos hechos.

Construcción de una nave agropecuaria ilegal (queja 00/2187).

La queja la presentaron varios vecinos de una calle de Úbeda (Jaén) denunciando que cerca de la misma, se estaba construyendo una nave agropecuaria, al parecer de forma ilegal, pese a la orden de paralización de las obras dada por el Ayuntamiento de la localidad. Además, en esta nave ya había animales que despedían un olor insoportable.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) para conocer el contenido de la resolución dictada por la Alcaldía ordenando la paralización de las obras y, en su caso, las medidas que hubiera tomado ante su inejecución.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos indicó que iba a iniciar un expediente para la clausura de la actividad, pero dado que nada nos indicaba sobre las gestiones conducentes a la restauración de la legalidad urbanística, interesamos un nuevo informe en tal sentido, transmitiéndole nuestra preocupación por la aparente pasividad con la que, en principio, parecía estar actuando el Ayuntamiento ante la infracción urbanística y ambiental objeto de denuncia. Además, a tenor de las informaciones de que disponíamos (relativas a las características de la nave), considerábamos que, en modo alguno, podría ser legalizable de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente en el municipio por las razones que los propios denunciantes habían hecho constar en sus escritos (dimensiones, uso agropecuario, características constructivas, etc.). A juicio de esta Institución, no era suficiente con dictar

una orden de paralización, sino que con posterioridad y ante la desobediencia del destinatario de la misma a esta orden y, de ser así, la falta de solicitud de licencia de legalización, lo procedente era la diligente tramitación de los aludidos expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionador y, en su caso, el traslado a los órganos judiciales de la desobediencia por si fuera constitutiva de delito o falta conforme al Código Penal.

Para esta Institución, el Ayuntamiento de Úbeda parecía inhibirse ante los hechos consumados y no entablar ninguna actuación efectiva referente a la infracción urbanística y centrar sus esfuerzos en la clausura de la actividad. Por nuestra parte, entendíamos que si la construcción y la actividad no eran legalizables, ambas actuaciones debían resultar paralelas, por cuanto a las importantes molestias que se habían podido ocasionar por la estabulación de ganado cercana a las viviendas de los reclamantes, se había añadido, al parecer, una clara infracción urbanística que no debía dejarse consolidar. Por todo ello, recordando lo dispuesto en el art. 261.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, en vigor en Andalucía de acuerdo con el artículo Único de la Ley Andaluza 1/1997, de 18 de Junio, interesamos del Ayuntamiento que nos informara de los trámites efectuados en los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionador incoados con motivo de estos hechos, así como en el expediente para la clausura de la actividad, esperando que se les diera impulso exigible ante las molestias e insalubridad que la situación ocasionaba a los vecinos de la zona. Igualmente, interesábamos que nos informara de la razón por la que, en cumplimiento de lo que se advertía en la Resolución de la Alcaldía de Febrero de 1999, no se había dado traslado al Juez de la desobediencia a su Autoridad por si fuera constitutiva de delito o falta conforme al Código Penal.

Tras varias actuaciones, pudimos conocer que el Ayuntamiento había llegado a un acuerdo con el infractor para el desmontaje voluntario de la nave ilegalmente construida en el plazo de treinta días, advirtiéndole que, de no ser así, procedería a adoptar el oportuno acuerdo de demolición. Por ello, entendimos que el problema por el que acudieron a nosotros los interesados estaba en vías de solución.

Sin embargo, posteriormente se dirigió a nosotros el empresario que había construido la nave agropecuaria para explicarnos su posición, además de quejarse de la insistencia de esta Institución en exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística. Como respuesta, le aclaramos que esta Institución, con sus actuaciones, en modo alguno pretende ocasionar perjuicios injustificados a terceras personas. Nuestra pretensión era en el caso concreto, y así es siempre, la de que se cumpla la normativa y el planeamiento urbanístico vigente en cada municipio, que es el que libremente han decidido aprobar los representantes municipales democráticamente elegidos. Nuestro compromiso únicamente es con la observancia de la legalidad urbanística, fundamentada en razones de interés público y ello era lo que demandábamos en el caso concreto de la queja.

Cinco años de seguimiento de una queja no acaban con la pasividad de las Administraciones para ejercer sus competencias de disciplina urbanística (queja 98/4298).

Durante cinco largos años se estuvo tramitando la queja, en la que la interesada nos indicó que había denunciado ante el Ayuntamiento de Guaro (Málaga) la construcción ilegal de una vivienda en terrenos colindantes con los de su propiedad. Concretamente denunciaba que las obras se estaban llevando a cabo sin licencia, sin ajustarse a las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal e invadiendo un camino público. El hecho era que, a pesar de las reiteradas veces que se había dirigido al citado Ayuntamiento, no se le había dado ningún tipo de respuesta escrita y la construcción había continuado contando con una total pasividad municipal, que no estaba ejerciendo adecuadamente, en su opinión, la disciplina urbanística en el caso. Ante ello, puso en conocimiento de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga estos hechos, lo que tampoco habían servido para que se tomaran las medidas preceptivas ante esta infracción urbanística.

Esta Institución, tras admitir a trámite la queja, interesó el preceptivo informe tanto de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, como del Ayuntamiento malagueño de Guaro. Del informe remitido por el Ayuntamiento de Guaro deducimos una notoria pasividad ante la infracción urbanística denunciada pues, aunque conocía que no se había expedido licencia de obras para la referida construcción, era en ese momento, es decir transcurridos ya más de seis meses, cuando iba a requerir a los responsables para informar sobre los hechos y, tras reunir diversa información, se dictaminaría resolución.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Guaro (Málaga) **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los artículos 248 y 260.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en vigor entonces en virtud de lo dispuesto en el artículo Único de la Ley 1/1997, de 18 de Junio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana). En este escrito interesamos del Ayuntamiento que nos remitiera fotocopia de las actuaciones llevadas a cabo en el expediente de restauración de la legalidad urbanística que debió incoar ante la ejecución de obras sin licencia.

A partir de esta resolución y a pesar de todas nuestras actuaciones, no obtuvimos nueva respuesta del Ayuntamiento de Guaro, por lo que, en Junio de 1999, procedimos a incluir la queja, en lo que respecta a la actuación de este Ayuntamiento, en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque continuamos actuaciones con la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, que sí atendía a nuestros requerimientos.

En cuanto a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, nos informaron que dado que el Ayuntamiento no había realizado ninguna actuación en este sentido, la Delegación se había subrogado en las competencias municipales para la protección de la legalidad urbanística, por lo que habían requerido al promotor y al propietario de la parcela para que solicitaran la oportuna licencia de obras para su legalización, incoándose el correspondiente procedimiento sancionador contra las personas que pudieran resultar responsables de las infracciones urbanísticas cometidas.

Después conocimos que el expediente quedó suspendido al estar tramitando el Ayuntamiento de Guaro su legalización, aunque no habían recibido ninguna respuesta por parte de este Ayuntamiento, por lo que según el sentido del acuerdo municipal dependía la

sanción que se pudiera establecer en el procedimiento sancionador abierto, así como la procedencia, o no, de abrir un procedimiento para la protección de la legalidad urbanística.

Después de distintas actuaciones, no es hasta transcurridos seis meses cuando recibimos la respuesta de la mencionada Delegación Provincial. A la vista de su contenido, volvemos a solicitar que nos mantengan informados de sus próximas actuaciones, terminando nuestro escrito con el siguiente tenor literal *“Dado el amplio plazo de tiempo transcurrido desde la comisión de esta infracción urbanística, entendemos que estos últimos trámites deben ser llevados a cabo con la mayor celeridad y diligencia posibles”*. En su nueva respuesta, la Delegación Provincial nos dio cuenta del acuerdo adoptado por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga en su sesión 3/02 de 12-04-02, por el que no se autoriza definitivamente el uso a D. ... para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en el Paraje “Cerro Donoso” en el término municipal de Guaro. Pues bien, y como quiera que lo que se pretendía era la legalización de una construcción ya terminada sin licencia y se había denegado la misma, así como que la Delegación se había subrogado, ante la pasividad del Ayuntamiento de Guaro, en las competencias municipales en orden a la restauración de la legalidad urbanística, nos dirigimos de nuevo a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga interesando que se nos mantuviera informados de los trámites que se llevaran a cabo en el expediente de restauración de la legalidad urbanística incoado por estos hechos; asimismo, indicábamos a la Delegación Provincial que, para evitar una mayor consolidación de esta grave infracción urbanística, se actuara con la mayor diligencia posible.

De esta petición de informe y a pesar de todas nuestras actuaciones, no obtuvimos respuesta alguna, a pesar de elevar todas las actuaciones a la Consejera de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de máxima autoridad de la citada Delegación Provincial. Tampoco así recibimos respuesta, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta de los diversos órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes a los que nos habíamos dirigido a nuestros escritos, falta de respuesta que, a juicio de esta Institución, había impedido la resolución del problema planteado. En este caso y en el escrito de cierre de la queja, indicamos a la Consejera de Obras Públicas y Transportes lo siguiente:

“Hemos estado tramitando esta queja durante más de 5 años y ahora nos vemos obligados a cerrarla sin haber obtenido una respuesta positiva ni por parte de VE., ni por parte del Ayuntamiento de Guaro. Lamentamos que, una vez más, en Andalucía las actuaciones, en principio manifiestamente ilegales a la vista de documentación que poseemos, de unos ciudadanos se impongan, por la vía de hecho, al modelo de legalidad urbanística establecido por los poderes públicos.

Estimamos preciso que, en esta Comunidad Autónoma, quienes tienen los medios y el poder para hacer respetar la legalidad urbanística adopten las medidas para que la burda acción de los hechos consumados no se imponga sobre la voluntad general expresada en las leyes”.

Obligación de resolver en tiempo y forma (queja 03/849).

El interesado nos exponía que, en Octubre de 2002, compró una casa vieja que llevaba vacía varios años. Al poco, su vecino colindante le indicó que deseaba comprar el inmueble, a lo que él se negó, señalando el vecino que iba a tomar medidas ante su negativa. Siempre según el interesado, así había sido, puesto que, al iniciar las obras para rehabilitar la vivienda, su vecino había colocado en la calle de acceso unas cadenas que impedían llegar a su vivienda. Dichas cadenas habían sido instaladas sin autorización municipal, por lo que había reclamado al Ayuntamiento que dejara expedita la casa, pero dicho Ayuntamiento mostraba una total pasividad ante el problema que suponía el corte de este espacio público.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Illora (Granada) pudimos conocer, en síntesis, que se había dictado Decreto de la Alcaldía concediendo un plazo de dos meses al vecino para que procediera a la legalización de las obras consistentes en cercar con bloques y cadenas el terreno propiedad del interesado, pues autorizaba a instalar este cierre más arriba, esto es, desde la esquina de la edificación colindante que se estaba construyendo. Ante esta resolución, el interesado había interpuesto recurso de reposición al considerar que la autorización de instalar las cadenas más arriba también suponía una invasión del espacio público y un perjuicio para él y para el resto de los ciudadanos, a los que se les impedía, de esta forma, circular libremente por dicho espacio; solicitaba que se ordenara la retirada total de dichos obstáculos a la libre circulación, máxime cuando, además, no se había obtenido autorización alguna de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir como venía exigiendo el Ayuntamiento. Tras interesar que nos mantuvieran informados de la resolución que se diera al recurso de reposición interpuesto, el Ayuntamiento, un año después, nos comunicó que el recurso de reposición había sido que entenderlo desestimado al transcurrir el plazo previsto para su resolución y no haberse dictado ésta.

A la vista de esta respuesta, trasladamos al Ayuntamiento nuestra discrepancia con ello por cuanto, si bien la presunción del silencio negativo constituía una garantía para el administrado que, de esta forma puede, ante la falta de respuesta de la Administración, acudir a la vía judicial, lo cierto era que, a juicio de esta Institución, la mejor forma de proteger los derechos de los ciudadanos, evitándole gastos y dilaciones innecesarias, es la de resolver en tiempo y forma los recursos planteados. Resolución expresa a la que, de forma indubitada, obliga el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Illora **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiendo la Corporación Municipal, a la mayor brevedad posible, dictar la resolución que resultara procedente ante el recurso de reposición formulado por el interesado de este expediente de queja.

Finalmente, el Ayuntamiento nos comunicó que había dictado resolución expresa en el recurso planteado por el interesado, así como que las cadenas se habían suprimido, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja al entender que estaba solucionado el motivo por el que presentó su queja el interesado.

Construcción de una nave industrial en barriada (queja 03/3336).

En la queja, los interesados nos indicaban que en la barriada donde residían, se había construido –según ellos sin licencia- una nave industrial donde se había instalado una carpintería en 1997, careciendo también de licencia de apertura. La nave, de dos plantas, tenía una superficie aproximada de 300 m². Los vecinos denunciaron estos hechos ante el Ayuntamiento, que inició el oportuno expediente, pues el suelo estaba calificado para viviendas unifamiliares. A finales de 2001, la carpintería aumentó sus instalaciones, construyendo una nave anexa, con lo que ya ocupaban 900 m². Dado que las denuncias verbales de los vecinos no surtían efectos, en Marzo de 2002 denunciaron por escrito los hechos ante la Gerencia Municipal de Urbanismo y la Policía Local. En Agosto de 2002 se dictó Decreto de Clausura por parte del Alcalde, pero la carpintería siguió funcionando. En definitiva y en el momento de presentar la queja, tras once meses y medio de dictarse el Decreto de Clausura por parte del Alcalde, el Jefe de la Policía Local aún no lo había cumplido, puesto que la industria continuaba funcionando con normalidad.

Además de todas estas irregularidades urbanísticas, los vecinos denunciaban las molestias que les estaba ocasionando la carpintería, dedicada a la construcción de muebles: producía ruidos, olores de barnices y productos tóxicos, vertían líquidos tóxicos a la calle que podían ser de pegamentos, ocupaban la estrecha calle con camiones impidiendo el paso a los vecinos y un sinnúmero de perjuicios. Además dicha industria ilegal carecía de medidas de seguridad alguna respecto del riesgo de incendio al contener material altamente inflamable como los productos tóxicos señalados y grandes cantidades de maderas y multitud de viviendas colindantes en peligro. Pero, siempre según los vecinos, cuatro personas del barrio estaban aquejadas de asma, que ellos atribuían a los contaminantes que dicha industria vertía al aire.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), que nos informó, a los siete meses, que tras visita de inspección del personal de la Gerencia, la industria se encontraba abierta, a pesar del Decreto de precintado de las obras dictado el 20 de Agosto de 2002. Por ello, habían comunicado a la Policía Local que la industria se encontraba abierta, pero no habían recibido respuesta alguna por parte de la Policía Local, finalizando su escrito el Gerente Municipal de Urbanismo indicando, textualmente, lo siguiente *“esta Gerencia no tiene potestad contra las actuaciones realizadas por la Policía Local”*.

Dado que, a nuestro juicio, toda la actuación de los diversos órganos municipales implicados revelaba un importante caos organizativo municipal y la falta de ejercicio de la disciplina urbanística, trasladamos todas las actuaciones a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, con objeto de que adoptara las medidas oportunas para que cesara esta irregular situación.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no obtuvimos respuesta alguna de la Alcaldía-Presidencia, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta de la misma, como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos.

Caducidad de expediente sancionador y dilaciones en el impulso del nuevo expediente incoado (queja 05/4174).

Con motivo de las obras de una nave industrial que se estaba construyendo en suelo no apto para ello se presentó esta queja; obras sobre las que la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) había ordenado su paralización, pues carecían de licencia. La interesada denunciaba, sobre todo, las molestias que producía a los vecinos, además de que se encontraba a una distancia de poco menos de un metro de su casa. Sin embargo, las obras habían continuado y estaban ya a punto de terminarse.

La respuesta municipal permitía sospechar un importante descontrol en el ejercicio de la disciplina urbanística en el municipio, lo que nos llevó a trasladar nuestras consideraciones al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda. En la información que se nos había remitido se señalaba que tras la denuncia de la interesada de la construcción de nave sin licencia, se abrió un expediente sancionador en el que se impuso una sanción económica al infractor (ignorábamos si fue hecha efectiva por el mismo; además, también se anunciaban multas coercitivas al nuevo propietario al haberse reanudado las obras que se encontraban paralizadas) y un expediente de protección de la legalidad urbanística en el que, al no dictarse resolución en plazo, se hubo de declarar su caducidad. Se añadía, no obstante, que al tratarse de obras no susceptibles de legalización, se iba a abrir un nuevo expediente de esta naturaleza en la medida en que no se había producido la prescripción de la acción administrativa tendente a ello.

El hecho de que el Gerente no nos añadiera ninguna otra información sobre el estado de tramitación, hacía que supusiéramos que las actuaciones municipales en este asunto se encontraban en la misma situación que reflejaba el escrito remitido a la Delegación Provincial en Diciembre de 2005.

Así las cosas, le trasladábamos nuestra preocupación por la falta del debido impulso a la tramitación de los expedientes de disciplina urbanística, en relación con este asunto por parte de los responsables de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que se desprendía de esta situación. El haber permitido que se declarara la caducidad de un expediente de restauración de la legalidad urbanística ante una grave infracción urbanística que suponía una clara vulneración del planeamiento urbanístico del municipio y que, tras asegurar su nueva incoación, no se apreciaran nuevas actuaciones en orden a su tramitación, suponía incurrir, por parte de los responsables administrativos, en vulneración del art. 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que textualmente dispone:

«Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar toda anomalía en la tramitación de procedimientos».

En cumplimiento de este precepto, entendíamos que la Alcaldía-Presidencia debía dictar las instrucciones oportunas para que cesaran las anomalías que se observaban en la tramitación de los expedientes sancionadores (o de imposición de multas coercitivas) y de restauración de la legalidad urbanística que pudieran darse en este asunto, evitando nuevas situaciones de caducidad. De no obrar en tal sentido, además de ignorar el precepto procedimental antes descrito, se estaría asimismo ante la inobservancia de los arts. 181, 182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los arts. 181, 182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Asimismo, interesábamos que se dictaran las instrucciones oportunas tendentes a evitar nuevas situaciones de caducidad en expedientes de restauración de la legalidad urbanística a fin de evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio.

A esta resolución no obtuvimos respuesta alguna por parte del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta de la citada Autoridad a nuestra resolución.

Construcción ilegal de un vecino en el límite de la parcela (queja 05/4610).

El interesado no indicaba que había denunciado, en Mayo de 2001, a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) la existencia en la linde de su parcela de una construcción irregular realizada por su convecino. Esta denuncia tuvo que repetirla hasta en cuatro ocasiones, pues las obras continuaban y la Gerencia no emitía ninguna respuesta. La construcción denunciada comenzaba en la misma linde, donde se construyó un muro de ladrillo de obra, sin terminar, de aproximadamente 2 metros de altura y que estaba rematado por cerca de 1,5 m de altura de bloques de hormigón, sin enrasar ni fijar con material de obra. Colindando con dicho muro se encontraba un palomar con más de 100 aves. Tuvo que presentar denuncia ante la Guardia Civil pues algunos bloques de hormigón “*no sujetos en el muro de la edificación*” se habían caído en su parcela, y constituían un claro peligro para la integridad física de cuantas personas circulaban por la parcela.

Aunque acudieron los técnicos de la Gerencia, desde hacía ya cuatro años (cuando el interesado presentó la queja), no había observado actuación alguna por parte municipal.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe, la Gerencia nos comunicó que había abierto dos expedientes sancionadores, aún pendientes de resolución, y se había dictado un Decreto ordenando la demolición del muro levantado, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados de los trámites que se realizaran en los citados expedientes, así como de las medidas adoptadas para dar cumplimiento al Decreto

por el que se ordenaba la demolición. La respuesta de la Gerencia fue que los expedientes sancionadores habían caducado al haber transcurrido el plazo reglamentario establecido para dictar resolución expresa, por lo que queríamos conocer si se habían incoado otros nuevos, así como su tramitación.

La Gerencia Municipal de Urbanismo nos fue dando cuenta de todas las actuaciones que venía realizando (la tramitación de la queja duró casi tres años) y es un claro ejemplo de la larga duración de estos expedientes que, en la mayoría de los casos, deben ser notificados a través de publicación en Boletines Oficiales pues los denunciados tienen sus domicilios en apartados de correos (como era el presente caso) o se niegan a recoger las notificaciones, lo que alarga el procedimiento hasta la exasperación de las personas que denuncian los hechos.

Finalmente, en este caso, las resoluciones de los expedientes abiertos por restauración de la legalidad urbanística y sancionador, seguidos por la ejecución de obras contraviniendo las determinaciones de la ordenación urbanística aplicable, se notificaron al denunciado, imponiéndole –en calidad de promotor y propietario de las obras- la sanción de 66.882 euros y una multa del 75 % del valor de las obras realizadas (44.588,61 euros), ordenando la reposición de la realidad física alterada. En este caso, el Ayuntamiento nos informó que, en caso de que el denunciado no cumpliera esta orden de reposición, se podrían imponer hasta doce multas coercitivas, con una periodicidad de un mes, debiendo procederse a la ejecución subsidiaria una vez transcurrido el plazo derivado de la duodécima multa coercitiva, según lo establecido en el art. 184 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

A la vista de esta respuesta, estimamos que la Gerencia Municipal de Urbanismo estaba utilizando los mecanismos previstos en la legislación para restaurar la realidad alterada, por lo que consideramos que no eran necesarias nuevas actuaciones por parte de esta Institución en este expediente de queja.

No obstante ello, informamos al interesado que si, pasado un plazo prudencial de tiempo, continuara sin restaurarse la legalidad urbanística en este caso, solicitara por escrito información sobre su causa a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Chiclana de la Frontera y si consideraba que la respuesta no era la adecuada, se volviera a dirigir a nosotros para prestarle nuestra colaboración.

1. 2. 1. 5. Otras cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística.

Alcance de las denominadas licencias provisionales (queja 92/1278).

En esta queja, la interesada denunciaba la ejecución de obras de edificación, de 300 m² en parcela de 9.000 m², sin planos ni proyectos, en el Paraje del Río Andarax, cuando a su hijo, que pretendía edificar le permitieron sólo 160 m² en 10.000 m², con toda clase de exigencias urbanísticas, planos y proyectos. Había dirigido dos denuncias al Ayuntamiento de Láujar de Andarax (Almería), una en 1989 y otra el 8 de Junio de 1992, en las que exponía que se estaba edificando en suelo no urbano, en la Vega de Láujar, almacenes que no sólo no eran para explotación agraria sino que, además, se edificaban, en fincas de menos de 2.500

m², más de 350 m², imputándole al Ayuntamiento tener pleno conocimiento de dichas edificaciones

Por nuestra parte, además de dar cuenta de estos hechos y de adjuntar fotocopia de plano de situación, interesábamos informe sobre:

1.- Clasificación del Suelo en el que se estaba ejecutando las obras de edificación de 300 m².

2.- En el caso de que fuera suelo no urbanizable, interesábamos informe sobre si las obras contaban con la preceptiva autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo y la licencia de obras del Ayuntamiento. En caso contrario, actuaciones que se hubieran realizado para hacer respetar la legalidad urbanística.

3.- Si era cierto que se había edificado, en la Vega de Lájara, almacenes no destinados a explotación agraria y si contaban, en este caso, con las autorizaciones anteriormente citadas.

4.- Si era cierto que en parcelas de menos de 2.500 m² se habían ejecutado edificaciones de más de 350 m².

En su informe respuesta, la Alcaldía-Presidencia nos informó de los proyectos con base a los cuales se había dado la licencia y nos decía que no era cierto que se hubieran edificado en la Vega de Lájara almacenes o edificaciones similares destinadas a usos diferentes al de explotaciones agrarias o ganaderas. Asimismo, manifestaba que no era cierto que se hubieran construido edificaciones superiores a 350 m² en superficies inferiores a los 2.500 m²; en cuanto a la zona recreativa, contaba con proyecto y planos realizados por un Arquitecto Técnico y visado por el Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos con fecha 1 de Julio de 1992.

Tras estudiarse el informe y la documentación que lo acompañaba, por nuestra parte hicimos llegar a esta Autoridad, la valoración por la que le comunicábamos que en el informe que nos remitía se afirmaba que al tratarse de usos u obras justificadas de carácter provisional, se había tramitado la solicitud de licencia al amparo de lo dispuesto en el art. 58.2 de la entonces vigente Ley del Suelo. Lo cierto era que las citadas instalaciones se situaban sobre suelo no urbanizable. Pues bien, dicha disposición manifiesta que tales usos se autorizarán siempre que no hubieren de dificultar la ejecución de los planes, con una serie de cautelas añadidas.

Parecía que la autorización de estos usos estaba prevista para suelo que no tuviera la consideración de no urbanizable, pues las previsiones del Planeamiento en Suelo no Urbanizable no podían ser otras que las previsiones para ejecución de grandes infraestructuras del territorio y el mantenimiento de los usos autorizados para dicho suelo, por lo que cualquier uso contradictorio con estos estaría dificultando la referida ejecución.

De todas estas consideraciones no podía concluirse una prohibición absoluta de estos usos y obras provisionales en suelo no urbanizable, pero en todo caso exigía una interpretación especialmente restrictiva, autorizándose sólo sobre áreas en las que se prevea la

ejecución de una actuación urbanística (una carretera, por ejemplo) o en casos excepcionales debidamente justificados y por un período muy limitado de tiempo, pues lo contrario pondría en cuestión el mantenimiento de las características propias del suelo no urbanizable.

En consecuencia, entendimos que la licencia otorgada por el Ayuntamiento podía dar lugar a la consolidación de una situación de uso no previsto del suelo no urbanizable, sin que encontráramos la debida justificación para que el Centro Recreativo tuviera que situarse en dicha zona, cuando seguramente el planeamiento urbanístico preverá zonas urbanizables para este tipo de usos.

Esta disconformidad se acentuaba más por el hecho de que no se hubiera establecido ninguna limitación temporal concreta, con lo que se podía dar lugar a una consolidación prácticamente indefinida de la construcción "provisional". Por otra parte, las características de las instalaciones no parecían presentar aspecto alguno de provisionalidad.

En el apartado 2º del informe que se nos remitía, se señalaba que *"las obras han seguido los trámites legales pertinentes, habiéndose remitido en su día a la Comisión Provincial de Urbanismo el proyecto y demás documentación que por silencio administrativo se le ha concedido la oportuna licencia"*.

Por ello, argumentamos que entre los requisitos indispensables para que pueda otorgarse la autorización prevista en el art. 58.2, figura el de que la Comisión Provincial de Urbanismo emita dictamen y que este sea favorable; la consecuencia lógica es que si en el procedimiento general sobre otorgamiento de licencias rige el silencio positivo por su carácter reglado, en el caso de esta autorización, al existir una importante discrecionalidad, se aplicará el régimen general de silencio negativo. Por tanto, el Ayuntamiento no debió en ningún momento otorgar la licencia por silencio administrativo.

En base a todas las consideraciones expuestas, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del precepto mencionado de acuerdo con la interpretación que se formuló y **Recomendación** para que se llevaran a cabo las actuaciones precisas con objeto de que, previos los trámites legales oportunos, se dejara sin efecto la referida licencia, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que esa Corporación hubiera podido incurrir de acuerdo con lo previsto en los arts. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955, 106.2, del Texto Constitucional, 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Asimismo, recomendábamos que, en lo sucesivo y en supuestos como el que nos ocupaba, sólo se otorgaran licencias sobre suelo no urbanizable (y siempre con un criterio restrictivo), cuando se tratara de terrenos en los que esté previsto ejecutar alguna actuación y se les pudiera (en tanto que ésta no se realice materialmente) dar un uso que no fuera incompatible con el entorno, y cuya provisionalidad venga determinada, no sólo por la propia dinámica de la ejecución del plan, sino también por el carácter temporal de la autorización.

En su respuesta, la Alcaldía-Presidencia, básicamente, nos decía que la denuncia hecha por la reclamante ante la Comisión Provincial de Urbanismo, había sido archivada por ésta al no observarse irregularidad y que, además, *"la nueva instalación cumplía las determinaciones del art. 136 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y*

Ordenación Urbana, RDL 1/92, no siendo ya necesaria la autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo y quedando constancia del compromiso entre el promotor y el Ayuntamiento. La Licencia consecuente con la instalación ha seguido los trámites legales haciendo constar que sólo permanece abierta un mes al año y que el proyecto ha sido visado por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Almería".

El contenido de este escrito nos obligó a dirigirnos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Almería, a la que dimos traslado de todas las actuaciones realizadas hasta la fecha en el expediente de queja, con objeto de manifestar nuestra disconformidad con la resolución del archivo de actuaciones, haciéndole llegar nuestro desacuerdo con la citada providencia de archivo, que resolvía sobre el fondo de la cuestión planteada, por cuanto entendemos que, en el presente caso, se trataba de una instalación cuya provisionalidad no había quedado limitada en el tiempo, aun cuando sólo permaneciera abierta un mes al año por razones de exclusivo interés del propietario de las instalaciones.

De cualquier forma, entendimos que no cumplía las determinaciones del art. 136 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992. En este sentido debimos remitirnos a lo ya indicado en el Recordatorio y Recomendación formulados al Ayuntamiento y del que hemos hecho transcripción, puesto que las obras o usos provisionales sólo podrán autorizarse, en suelo no urbanizable, fundamentalmente cuando se trate de áreas en las que se prevea la ejecución de una actuación urbanística (una infraestructura viaria, por ejemplo) y, por tanto, con el estricto condicionante de las previsiones del planeamiento, del que deriva su carácter de provisionalidad. Una limitación más es la de que dichos usos no debían poner en cuestión el mantenimiento de las características propias del suelo no urbanizable. Ya que no se podía olvidar que parte de las instalaciones que motivan esta queja, se encontraban sobre zona de especial protección agrícola.

La Doctrina cita como gráfica expresión de los problemas a que puede dar lugar la autorización de obras provisionales en suelo no urbanizable, una Sentencia de 4 de Noviembre de 1985 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, RAJ, 6303), por la que se denegó la revocación de una licencia provisional en suelo no urbanizable y consecuentemente también la demolición del edificio construido a su amparo, por no exigirle así la ejecución del planeamiento, lo que de facto da lugar a una consolidación prácticamente indefinida de la construcción provisional. En el presente caso, se podría producir, con la misma justificación, una situación similar.

Igualmente nos vimos en la obligación de rechazar el contenido de la providencia de archivo, cuando argumenta la Comisión Provincial de Urbanismo esta decisión en que ya no era necesaria la autorización de dicha Comisión. En el momento en que se otorga la licencia no había entrado en vigor el Real Decreto Legislativo 1/1992 y, por tanto, era requisito ineludible para otorgar la misma el previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo. Entendimos que el Real Decreto Legislativo 1/1992 no es de aplicación a los hechos expuestos y, por tanto, no cabía su aplicación para excusar el otorgamiento de la licencia por parte del Ayuntamiento, que, debido a la falta del previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo resultaba, a nuestro entender, nula de pleno derecho. Una abundante Jurisprudencia avalaba esta opinión. En tal sentido la sentencia del TS de 30 de Abril de 1975 (RAJ. 2644) considera que «al otorgar el citado art. 47.2, después 58.2) la facultad discrecional

de autorizar excepcionalmente usos u obras en disconformidad con el destino previsto en el plan, exige, aparte los requisitos que señala, un dictamen preceptivo de la Comisión Provincial de Urbanismo, que se configura incluso como parcialmente vinculante en cuanto las obras no podrán ser autorizadas si aquél no es favorable, y cuya falta, en consecuencia -como ya interpretó la sentencia de esta Sala de 5 de mayo de 1971 (RAJ. 2343) constituye un vicio susceptible de invalidar el procedimiento y, en consecuencia, el acto final impugnado».

Por su parte, la sentencia de 17 de Abril de 1978 (RAJ. 1593) dice que «La facultad que a los Órganos Urbanísticos confiere el art. 47.2 (después 58,2) de la Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956, aplicable en esta litis, para autorizar sobre los predios, usos contrarios a los previstos en los planes, es de naturaleza excepcional, y en todo caso, requiere para su válido ejercicio informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, informe que aquí no ha tenido lugar».

Del mismo modo era, a nuestro juicio, totalmente inaplicable la tesis municipal de que la licencia se entendía otorgada por silencio positivo dada la falta de resolución expresa de la Comisión Provincial de Urbanismo, por cuanto entendimos que en el caso de esta autorización, al existir una importante discrecionalidad, era de plena aplicación el régimen del silencio negativo.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** a fin de que:

1. Se instara al Ayuntamiento a que, previos los trámites legales oportunos, se dejara sin efecto la licencia, a nuestro juicio indebidamente otorgada al amparo del art. 58, aptdo. 2, de la, entonces vigente, Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976, supuesto de hecho actualmente regulado por el art. 136 del nuevo Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio.

2. Que en lo sucesivo se ejerzan, con el mayor rigor posible, las facultades de tutela y control que esa Comisión ostenta en orden a la protección real y efectiva del Suelo No Urbanizable, controlando, muy especialmente, las autorizaciones que se concedan por los Ayuntamientos desde la que creemos es una interpretación forzada del contenido normativo del mencionado art. 136.

Finalmente, en respuesta a esta resolución, se adoptaron las medidas correspondientes para hacer respetar la legalidad urbanística, procediéndose a demoler lo indebidamente construido.

A veces, con motivo de la tramitación de una queja nuestra intervención deriva en una investigación-valoración de cuestiones que, «ab initio», no estaban planteadas en la misma, pero que en nuestra labor de supervisión de los actos de la Administración, de acuerdo con el art. 103.1 CE, nos vemos obligados a investigar.

Incumplimiento del Pliego de Condiciones de adquisición de una parcela de titularidad municipal (queja 92/3 y queja 92/903).

Aunque en la **queja 92/3** al principio se planteaba una cuestión de índole urbanística, las actuaciones de la Institución se dirigieron al estudio y valoración de una problemática distinta. Los interesados denunciaban que, en el Paseo Marítimo de Valdelagrana, en El Puerto de Santa María (Cádiz), se había construido un edificio en un espacio que estaba contemplado como zona verde y aparcamientos en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). En la parte trasera del edificio, nos decían que se habían iniciado unas obras a gran velocidad, sin licencia, sobre las que la Dirección General de Urbanismo había dado una orden de demolición que había sido objeto de recurso contencioso-administrativo, por parte de su propietario, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que estaba pendiente de resolución, pero que, después de esto, habían visto, con sorpresa, que se seguían movimientos y habían visto poner un cartel para venta de apartamentos. La zona, al parecer, había sido calificada como COH-1, lo que permitía la construcción de un motel o similar. Sin embargo, consideraban que ello era discriminatorio en relación con otras calles de idénticas características, que no poseían esta calificación. Con posterioridad y por la misma cuestión que en este expediente de se planteaba, nos fue remitida la **queja 92/903**, presentada, esta vez, por el Presidente de una Asociación de Vecinos de El Puerto de Santa María que, a efectos de tramitación, fue acumulada a la queja que en este epígrafe venimos glosando.

El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María nos envió un extensísimo y detallado informe en el que se daba cuenta de los innumerables cambios, tanto de titularidad como de destino, que habían tenido los terrenos que, en origen, eran de titularidad municipal, así como de los distintos cambios que también habían operado en el planeamiento del Municipio sobre estos terrenos; finalmente, nos comunicaban que la cuestión relativa a la orden de demolición de la Dirección General de Urbanismo se encontraba, efectivamente, pendiente de resolución judicial.

A la vista de la información remitida, nos vimos obligados a suspender las actuaciones y, por tanto, a no entrar a valorar, tanto la posición del Ayuntamiento en relación con las obras ejecutadas y denunciadas por el reclamante, como la propia resolución de la mencionada Dirección General y las actuaciones posteriores de esa Corporación en lo que concierne a la modificación de la calificación de la parcela operada a través de la Revisión del PGOU.

No obstante ello, sí existían otras cuestiones que, en principio, entendimos que no estaban «*sub-iudice*», sobre las que, precisamente por ello, y por la trascendencia que pudieran tener para el interés público, sí se estimó oportuno hacer llegar a la Alcaldía-Presidencia nuestra disconformidad absoluta con la forma en que se habían estado llevando, tal y como ocurrió con el proceso de adjudicación de unos bienes del Municipio, por cuanto:

a) Según el Pliego de Condiciones de la licitación, la construcción y puesta en servicio de las instalaciones la tenía que efectuar, lógicamente, el adjudicatario. Pues bien, no sólo no las ejecutó quien, según se desprendía del expediente de queja, resultó adjudicatario de la parcela en el año 1978, sino que, sin autorización del Ayuntamiento, las vendió a otro señor, quien, además, se permitió, antes de haber sido autorizada por el Ayuntamiento esta, cuando menos, dudosa transacción, solicitar la licencia de obras. Por fin, en 1987, se autorizaba el cambio de titularidad y quien solicitaba la licencia de actividad no

era el segundo adquirente, sino una Entidad Mercantil para apartotel. Esta Institución hizo llegar a la Corporación que desconocía si se trataba, tal y como parecía, de un nuevo titular y, en este caso, si había sido autorizada por el Ayuntamiento esta segunda transacción. Asimismo desconocíamos si, pese a la modificación producida en el PGOU revisado y publicado el 7 de Marzo de 1992, era autorizable la edificación de este inmueble en la forma en que había sido construido, extremo éste, sobre el que interesábamos se nos informara, por cuanto, en el supuesto de que su ejecución final no se hubiera llevado a cabo conforme a la modificación puntual del Plan aprobada para esta parcela, entenderíamos que esta cuestión en concreto, en principio, no estaría «*sub-iudice*».

Pues bien, si esta última transacción se había efectuado sin consentimiento del Ayuntamiento, parecía que no era asumible, desde un punto de vista legal y desde la protección de los intereses públicos, que tras una licitación que pretendía proteger el que un bien de titularidad municipal saliera a concurrencia pública, adjudicándose frente a otros posibles licitadores con el compromiso implícito de que el adjudicatario haría las obras conforme al Pliego de Condiciones, bajo su responsabilidad y en el plazo previsto en el mismo, luego, sucesivamente, éste venda a un tercero, quien, a su vez, vende a una Entidad, incumpliendo, reiteradamente, los plazos previstos.

Incluso le decíamos que no era improbable que otros licitadores que quedaron excluidos en la adjudicación, hubieran mejorado su oferta de haber conocido las facilidades que se iban a tener para, en el caso de que, por las razones que fueran, no les interesara ejecutar las obras, vender la parcela a un tercero, ampliar el plazo de ejecución e, incluso, cambiar algunos aspectos de su régimen jurídico.

b) En segundo lugar, y aunque relacionado con el punto anterior, la parcela estuvo siempre sometida a la condición resolutoria (que debe figurar inscrita en el Registro de la Propiedad, conforme a la cláusula Sexta del Pliego de Condiciones), de que se construyera en los plazos de edificación y puesta en servicio del edificio, y que se destinara a los fines establecidos en el Pliego y, caso contrario (ésta es la condición resolutoria): "*los bienes revertirán automáticamente de pleno derecho al patrimonio de este Municipio, con su pertenencia y acciones*". Parecía, por tanto, que, con independencia de que las obras ejecutadas sean ajustadas o no a derecho, así como, si con posterioridad a la realización de las mismas, se producía su legalización por la aprobación de la última revisión del PGOU, de 18 de Diciembre de 1991 (BOP 7 de Marzo de 1992), habría que tener en consideración lo siguiente:

1. Respecto del plazo, las obras tenían que haber sido ejecutadas, o bien en el que se estableció en la adjudicación o en el contrato (a ser imposible de realizar el previsto en el Pliego), o en un tiempo similar al que inicialmente estaba establecido en el Pliego. Pues bien, si éste plazo era inferior al tiempo en el que la parcela perteneció a su primer adjudicatario, sin que por éste se ejecutara las previsiones del pliego, la parcela, en principio, debió revertir al Ayuntamiento, de acuerdo con la citada cláusula resolutoria, e igualmente debió ocurrir cuando pasó, primero ilegalmente y después con autorización del Ayuntamiento, a manos de otro adquirente y posteriormente a la empresa mercantil, salvo que, conforme a la cláusula Quinta, apartado C, del tan mencionado Pliego de Condiciones, se prorrogara el plazo "*por causas justificadas estimadas discrecionalmente por acuerdo plenario de la Corporación*".

2. Por otro lado, y respecto de la segunda causa de reversión, es verdad que el proyecto inicialmente previsto en el Pliego fue modificado por el interesado y aprobado por el Pleno de 26 de Enero de 1987, por entender que mejoraba el Pliego de Condiciones; es decir, entendimos que se producía una modificación expresa del Pliego de Condiciones (no sabemos si extemporánea por los motivos antes expuestos), a la vez que el uso de la parcela había pasado ya de "parcela para bar, restaurante y vestuario" a "servicios playa", por lo que al modificarse el Pliego también se pueden modificar, lógicamente, las previsiones de instalación del mismo. Ahora bien, una vez aprobada esta modificación del Pliego, nos preguntábamos sobre si se había modificado, asimismo, después, para las obras que se habían realizado al margen del proyecto básico y del proyecto de ejecución por el que se otorgaban las licencias, y en base al cual se modificó el Pliego; si la respuesta era negativa, creímos que pudo y, tal vez, pueda operar el instituto de la reversión. Sin que el hecho de que se altere el planeamiento, aunque se pretenda con ello legalizar las obras, suponga que tácitamente se haya modificado también el pliego, por cuanto una cosa es el Plan y, consecuentemente, los usos permitidos por el mismo y otra cosa son las prescripciones contenidas en el Pliego de Condiciones, sin perjuicio, lógicamente, de que las obras e instalaciones previstas en éste y su ejecución hayan de adecuarse a las previsiones del PGOU.

En definitiva, el Plan determina el régimen urbanístico aplicable a la parcela, mientras que el Pliego determina las obligaciones contractuales del adjudicatario. Una modificación del Plan no tiene porque suponer una modificación del Pliego de condiciones, salvo en lo que éste sea incompatible con aquél desde un punto de vista urbanístico. A la vista de cuanto hemos manifestado, se formuló:

1. **Recordatorio** del deber legal de que la Administración, en casos como el que nos ocupa, observe la propia normativa que, en aras a la protección de determinados intereses públicos, se establece en los Pliegos de Condiciones y en las Normas de contratación de la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y, en su caso, las de licitación establecidas en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

2. **Sugerencia** con objeto de que, con independencia de lo que sobre la cuestión de fondo de naturaleza urbanística decida el Tribunal Superior de Justicia, se dieran las instrucciones oportunas para que se estudiara por la Corporación si, conforme al Pliego de Condiciones, debió proceder o, en su caso, procede, la reversión automática que como condición resolutoria figura en la cláusula 6 del Pliego de Condiciones que estableció lo siguiente:

"INCUMPLIMIENTO: Transcurridos los plazos de edificación y puesta en servicio del edificio, o no destinándolo a los fines indicados, los bienes revertirán automáticamente de pleno derecho al Patrimonio de este Municipio, con sus pertenencias y accesiones.

Esta condición resolutoria se inscribirá en el Registro de la Propiedad, así como las obligaciones en las cláusulas anteriores se imponen".

La Sugerencia se dirigía a que en el caso de que la reversión debiera haber operado, y ya no sea posible ejercerla, se delimiten las responsabilidades a las que, en su

caso, haya lugar, ya sea por parte de la propia Corporación, o de los sucesivos "titulares" de la parcela.

En el mismo escrito interesábamos que se nos informara si la mencionada condición resolutoria llegó a inscribirse en el Registro de la Propiedad, y caso contrario, causa de este incumplimiento. Y, finalmente, tal y como hemos indicado anteriormente, sobre si, en todo caso, el apartotel construido se ajusta a las previsiones del Plan, cuya revisión fue publicada en el BOP de 7 de Marzo de 1992 y, en caso contrario, sobre las medidas de Disciplina Urbanística que se hubieran adoptado.

En su informe, en síntesis, la Alcaldía-Presidencia nos decía lo que ya sabíamos y le habíamos comunicado a la propia Corporación sobre que la primera autorización sobre cambio de titularidad la había dado el propio Ayuntamiento. Por otro lado, nos decía que el apartotel no se había construido, que sólo existía la primera planta de una estructura, sobre la que pesaba una orden de demolición.

Por nuestra parte, hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia que nada se decía en el mencionado informe sobre lo manifestado por nosotros en el sentido de que el propio Ayuntamiento había otorgado una licencia de obras sin haber autorizado previamente el cambio de titularidad (sin perjuicio de que esta se otorgue salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero), ni tampoco sobre la inactividad del Ayuntamiento ante el incumplimiento de las obligaciones del pliego por el primer adjudicatario de la parcela. Tampoco nos decía nada el Ayuntamiento sobre si se había autorizado el cambio de titularidad a la entidad mercantil que ahora aparecía como titular del inmueble, ni sobre si después de concederse prórroga en su día al segundo titular del inmueble, se habían concedido otras prórrogas o, por el contrario, se trataba de un claro y patente incumplimiento de las condiciones del pliego originario. Situación ante la que el Ayuntamiento no había realizado actuación alguna.

Por último, le decíamos que en la Sugerencia formulada interesábamos que se nos informara si la Condición Resolutoria que figuraba en la cláusula 6ª del Pliego de Condiciones llegó a inscribirse en el Registro de la Propiedad y, caso contrario, causa de este incumplimiento. Tampoco hemos obtenido esta información, toda vez que si bien se pospusieron las condiciones a los efectos de constituir primera hipoteca, estimamos que ello no eximía de la obligación de inscribir en el Registro la citada Condición.

En consecuencia, en base a estas consideraciones, no podíamos entender que se hubiera producido una aceptación expresa del contenido de la Resolución que formulábamos a la citada autoridad, por no haberse entrado en la consideración de toda la problemática que le trasladábamos y de las consecuencias que pudieran derivarse de ella, con independencia de la cuestión que actualmente se encuentra subyacente.

Por ello y por estimar que esa Corporación no había ejercido una correcta defensa de los intereses públicos que el pliego de condiciones aprobado en su día pretendía proteger, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Injustificada no inclusión de un solar en el Registro Municipal de Solares (queja 92/2081).

Resaltamos también esta queja en la que el interesado nos exponía que, con fecha 5 de Octubre de 1991, instó ante el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) la incoación de expediente para la declaración de solar, edificación forzosa e inclusión en el Registro Municipal de Solares de una finca urbana sita en la C/ ... de dicha localidad. Con fecha 11 de Febrero de 1992 denunció la mora en producirse una resolución expresa sin que, a la fecha de presentación de la queja, se hubiera efectuado la misma.

Tras una primera reiteración de la petición de informe, el Ayuntamiento nos comunicaba que la petición no había sido atendida toda vez que el PGOU de El Puerto de Santa María no se había entrado en vigor hasta el 27 de Marzo de 1992, disponiendo en el art. 2.5.5.3 de su Normativa-Ordenanza que «para aquellos terrenos clasificados como suelo urbano y no incluidos en ninguna unidad de ejecución el plazo máximo para la presentación de solicitud de licencia será de dos años desde la publicación en el BOJA de la resolución de Aprobación Definitiva del Plan General.

Según el Ayuntamiento, el plazo para la petición de solicitud de licencia comenzó el 27 de Marzo de 1992 y por consiguiente finalizaba el 27 de Marzo de 1994. Por su parte, el art. 3.3.26 de la Normativa-Ordenanza del vigente PGOU que versa sobre el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar, en su apartado 2º disponía que «en los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos (plazo de edificación hasta el 27-marzo-94), cuando el Ayuntamiento no opta por la expropiación, y aún optando por esta transcurran los plazos señalados sin que se inicie la edificación, acordará la aplicación del régimen de venta forzosa del terreno mediante su inclusión en el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar mediante resolución administrativa, previa audiencia del interesado y a través del procedimiento establecido en el RDL 1/92, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

A la vista de lo que se nos comunicaba, calificamos de negligente la actitud municipal ante el silencio dado a la petición formulada por el interesado, por cuanto considerábamos que las razones expuestas carecían de virtualidad para justificar la postura municipal y que, en todo caso, deberían haber sido trasladadas al interesado, para que éste hubiera ejercido las acciones que tuviera por convenientes. Señalábamos, además, que de acuerdo con la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, la denegación presunta no excluye el deber de la Administración de dictar una resolución expresa.

Por estas razones, se formuló a la Autoridad Municipal **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los arts. 70.1 y 94.3, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y art. 219 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en la actualidad, art. 299, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio), en todos los cuales se consagraba la obligatoriedad para los organismos y autoridades administrativas del deber de contestar, de forma expresa, a las peticiones e instancias de los administrados y **Recomendación** en el sentido de que, en caso de que no se hubiera contestado aún a los escritos del interesado, de fechas 5 de Octubre de 1991 y 11 de Febrero de 1992, se procediera a contestarlas de forma expresa, a fin de que el peticionario pudiera ejercitar las acciones que tuviera por convenientes, si lo

estimaba oportuno. Y ello por cuanto, estimábamos que las razones esgrimidas para no atenderla, no eran asumibles. En primer lugar, desde un punto de vista procedimental, por los motivos mencionados, y en segundo lugar, porque la petición del interesado está registrada de entrada en el Ayuntamiento con fecha 5 de Octubre de 1991 y, por tanto, la posterior aprobación definitiva del PGOU de El Puerto de Santa María no tenía porqué haberle afectado, al haberse producido por Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de fecha 18 de Diciembre de 1991 (no entrando en vigor hasta el 27 de Marzo de 1992). Ello determinaba que el Planeamiento a aplicar ante la petición formulada era el vigente en el momento en que ésta se efectuaba. De no haberse mantenido la pasiva actitud municipal, habría sido de plena aplicación lo dispuesto en el art. 154 de la entonces vigente Ley del Suelo, actuándose de acuerdo con lo establecido en el Planeamiento entonces de aplicación en el municipio.

En definitiva, estimábamos que, como consecuencia de la no observancia de los artículos citados en el Recordatorio, se había impedido la incoación del correspondiente expediente, donde el interesado hubiera podido alegar lo que estimare oportuno en cuanto a su pretensión de inclusión del solar en cuestión en el Registro Municipal de Solares.

Si en aquellos momentos, según la Corporación, no cabía otra actuación ante la situación del citado solar, ello era así por la pasividad y negligencia mostrada respecto de la petición formulada por el reclamante.

Como quiera que no obtuvimos respuesta a esta resolución, nos vimos obligados a incluir el expediente de queja en este Informe Anual.

Un solar es calificado como zona verde sin obtener compensación alguna (queja 98/3823).

Un reclamante nos planteaba en esta queja que a finales de 1991 se dirigió al Ayuntamiento de Santa Olalla del Cala (Huelva) con el fin de asesorarse sobre la viabilidad de construir una nave-garaje. Acompañado de un funcionario municipal, estuvieron viendo el lugar donde iría ubicada la nave y por parte del técnico no se manifestó objeción alguna. Una vez comprado el terreno y solicitada la correspondiente licencia, se dispuso a comenzar las obras, dándole el Ayuntamiento las directrices a seguir hasta que se concediera la licencia de obras definitiva, para poder empezar a edificar. Sin embargo, con fecha 8 de Julio de 1994, recibió un oficio del Ayuntamiento para que paralizara las obras por haberse presentado una denuncia contra ellas.

Con fecha 29 de Diciembre de 1994, el reclamante volvió a solicitar la licencia correspondiente, pero la respuesta facilitada fue que el solar se situaba sobre zona verde sin posibilidad de construir. Como única posibilidad se planteaba un acuerdo mutuo de permuta con base a algunas cesiones obtenidas en aplicación de las ordenaciones de otras unidades de ejecución, pero sin ningún compromiso formal.

En la respuesta municipal advertimos una serie de irregularidades en la actuación municipal, que habían supuesto perjuicios al reclamante. Así, nos informaban que no se podían indicar actuaciones municipales, previstas en fecha aproximada, para concretar la posible permuta de la que se informó al interesado, en base a que no se había producido, ni existía

previsión en aquellos momentos de cesiones obtenidas o que se obtuvieran en la aplicación de las ordenaciones de otras unidades de ejecución. No obstante, se manifestaba la buena voluntad municipal de resolver el problema en el momento en que se produjera una cesión de terrenos como consecuencia del desarrollo de cualquiera de las unidades de ejecución, aunque no se realizaba ninguna concreción temporal al respecto.

En conclusión y a juicio de esta Institución, el interesado pasados ocho años desde su adquisición, no podía construir ni en el solar que adquirió, ni en ningún otro. El perjuicio resultaba notorio y conlleva la necesidad de que el Ayuntamiento arbitrara una solución para que el reclamante, en el plazo más breve posible, pudiera ejercer, siempre que cumpliera los requisitos para ello, el derecho a construir la nave del que se vio privado en su día en terrenos que resulten idóneos para ello, según el planeamiento en vigor en ese municipio.

Por todo ello y como quiera que, -bien sea porque se facilitó una información errónea al interesado o por circunstancias urbanísticas sobrevenidas, o bien por ambas causas- se había causado al interesado una lesión patrimonial efectiva, habida cuenta de que adquirió un terreno en suelo urbano apto para edificar y esto ya no era posible, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Olalla del Cala (Huelva) **Recomendación** al objeto de que, con carácter urgente y, en su caso, previo acuerdo con el interesado, asumiera el Ayuntamiento la responsabilidad patrimonial derivada de estos hechos, bien sea a través de la permuta prevista o cualquier otro medio, de manera que, en el periodo de tiempo más breve posible, se dejara a salvo en el presente caso el principio de indemnidad (art. 33 de la Constitución) que ha de informar toda intervención administrativa en el patrimonio de los administrados, siempre que, por acción u omisión, se les haya ocasionado un resultado dañoso.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del Ayuntamiento de Santa Olalla del Cala a esta resolución. Por ello, procedimos a incluir el presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándolo en la sección correspondiente del mismo y mencionando expresamente la falta de colaboración de la citada Autoridad a la labor de esta Institución.

Una infraestructura de depuración de aguas con licencia provoca inundaciones en parcela colindante (queja 98/2614).

La interesada nos indicaba que tenía una parcela en la pedanía de Arroyo Frío, del municipio jiennense de La Iruela. Según ella, próxima a dicha parcela se encuentran las instalaciones de un campin, cuyos responsables solicitaron hace tiempo licencia de obras para realizar una acometida de aguas residuales a la depuradora de la pedanía. Al parecer, dicha licencia fue concedida con la condición de que la depuradora fuera recepcionada por el Ayuntamiento y de que los permisos de obras que afectaran a terrenos de terceros fueran gestionados por el solicitante. Tras diversos problemas, el Ayuntamiento concedió la licencia solicitada en Mayo de 1998. Sin embargo, cuando comenzaron las obras (para lo que no se le pidió ningún tipo de autorización), la reclamante comprobó que la cañería, en lugar de ir enterrada, se montaba sobre el terreno y, posteriormente, se tapaba con tierra, haciendo una especie de muro de un metro de altura. Considerando que ello era peligroso, la interesada presentó reclamación ante el Ayuntamiento. El informe emitido por el técnico municipal señalaba que no se habían ocasionado daños en la parcela de la reclamante, pero ésta

señalaba que, al día siguiente, 23 de Mayo, las lluvias retenidas por el muro, inundaron su vivienda hasta algo más de medio metro de altura. En consecuencia, volvió a poner en conocimiento del Ayuntamiento los daños ocasionados y la única respuesta obtenida era que las obras se habían autorizado en cumplimiento de una sentencia judicial y, como consecuencia, el muro continuaba en el mismo lugar y condiciones por lo que, con ocasión de nuevas lluvias, lo más seguro era que la casa de la afectada volviera a sufrir inundaciones. La reclamante manifestaba que comprendía la necesidad de cumplir las sentencias judiciales, pero consideraba que ello no debía ir en detrimento de terceros, por lo que si la tubería debía discurrir por allí, debía realizarse de forma que no se produjeran las retenciones de aguas que originaban las inundaciones de su vivienda a cuyo efecto el Ayuntamiento debía ordenar las medidas correctoras en la ejecución de las obras de la tubería que resultaran necesarias para evitar nuevos daños.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de La Iruela (Jaén) para conocer las medidas correctoras que se tuvieran previsto ordenar o ejecutar para que la vivienda de la reclamante no volviera a sufrir nuevas inundaciones por la forma en que se había instalado esta tubería.

En su respuesta, el Ayuntamiento señalaba las medidas correctoras que resultarían necesarias para evitar las inundaciones que padecía la vivienda de la reclamante, pero añadía que su ejecución corresponde a los afectados y no al Ayuntamiento.

A la vista de este informe, comunicamos al Ayuntamiento nuestra disconformidad con lo expresado por el Técnico Municipal, por cuanto el problema de inundaciones que padecía la vivienda de la reclamante, se había producido como consecuencia de la colocación de la tubería de aguas fecales llevada a cabo por el campin, contando con la preceptiva licencia de obras municipal. Por tanto, parece que no se discutía que era la instalación de dicha tubería la que había motivado las inundaciones que padecía la vivienda de la reclamante puesto que, antes de su instalación, dichas inundaciones no se producían.

Pues bien, el art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, señala que «los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos». En este orden de cosas, el art. 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, vigente por la Ley de la Comunidad Autónoma 1/1997, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, recoge esta misma obligación para los propietarios, añadiendo en su párrafo 2 que «los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, ordenarán de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización».

Por ello, entendíamos que era el Ayuntamiento el obligado a adoptar las medidas necesarias para garantizar las condiciones de seguridad de la vivienda de la reclamante, por lo que formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Iruela (Jaén) **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, vigente por lo dispuesto en la Ley de la Comunidad Autónoma 1/1997, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, y **Recomendación** de que ordenara al titular de la tubería de aguas fecales

las medidas correctoras oportunas para evitar las inundaciones que padecía la vivienda de la reclamante, de manera que quedaran debidamente garantizadas las condiciones de seguridad de dicha vivienda.

Sin embargo, no recibimos respuesta alguna de la citada Autoridad a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo, mencionando expresamente la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Iruela a nuestra resolución.

La ocupación de dominio público es una cuestión que excede del ámbito de las relaciones jurídico privadas (queja 00/2000).

El interesado nos indicaba en su escrito de queja que, como consecuencia de la pasividad municipal ante la ocupación de una zona urbana por parte de un vecino de la C/ Miró de Álora (Málaga), que cerró la calle con una verja y un vallado, no podía ejecutar la licencia de obras para la apertura de la puerta a C/ Miró que tenía concedida, tampoco podía recurrir ninguna decisión municipal, ni reclamar su derecho de paso y, por último, tampoco se le entregaba copia del expediente administrativo.

Tras interesar informe al Ayuntamiento para conocer la situación urbanística que, según el planeamiento vigente, tiene la C/ Miró y, en el caso de que se comprobara que se había ocupado indebidamente el dominio público, conocer las gestiones efectuadas por el Ayuntamiento para recuperar el citado dominio público, se nos indicó que, ante las denuncias de varios vecinos del solar de la C/ Miró, había iniciado un expediente para la recuperación de oficio, frente al cual el vecino planteó su titularidad sobre los terrenos en cuestión. Con el objeto de determinar, de manera precisa, las titularidades de los terrenos se requirió al vendedor de los solares a que concretara si el solar vallado era, o no, propiedad del vecino que lo reclamaba. Tras recibir este requerimiento, el Ayuntamiento, en varias reuniones con los vecinos, planteaba dos posibles soluciones:

a) Que en el ámbito de las relaciones jurídicas privadas, los perjudicados con el vallado plantearan la titularidad del terreno destinado a la calle.

b) Que los interesados solicitaran del Ayuntamiento la obtención de los terrenos destinados a la C/ Miró, mediante la aplicación del sistema de equidistribución urbanística que procediera, o de manera directa mediante expropiación, gastos que serían a cargo de los propietarios afectados, aunque el Ayuntamiento anticipara los fondos destinados a este fin.

Para esta Institución, la respuesta suponía una dejación de las competencias municipales, pues si el Ayuntamiento había concedido al interesado una licencia de obras en la que se le autorizaba la apertura de una puerta a la C/ Miró, debía deducirse, lógicamente, que estaba reconociendo que el planeamiento municipal contemplaba la citada calle como viario público. Ello, además, venía corroborado con dos actuaciones posteriores del Ayuntamiento: primero por la iniciación del expediente de recuperación de oficio tras el cerramiento de la calle por parte del vecino y, segundo, porque el propio Ayuntamiento, en

su escrito, nos indicaba que *“se ha planteado la necesidad de analizar el mantenimiento o no de la citada calle en el marco de la revisión de las Normas Subsidiarias de Álora”*.

Por tanto, a juicio de esta Institución, y así se lo trasladamos, lo primero que tuvo que hacer el Ayuntamiento fue dictar la resolución que procediera en el expediente de recuperación de oficio que, al parecer, había abierto. Lo que nos resultaba totalmente injustificable era que el Ayuntamiento pretendiera que los vecinos dirimieran esta cuestión en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, cuando lo que en realidad se estaba discutiendo era el carácter público, o no, de un viario y su ocupación indebida por un vecino. Tampoco nos parecía admisible la solución b) propuesta por el Ayuntamiento, por cuanto el impulso para el desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico es de responsabilidad municipal: si el planeamiento, en su día, contempló la existencia de esta calle, debió ser la propia Corporación Municipal la que, en los plazos establecidos en su caso, debió impulsar los instrumentos necesarios para depurar la situación jurídica y titularidad de la calle en cuestión. Los vecinos afectados tendrían que asumir sus obligaciones, pero lo que no les correspondería sería adoptar iniciativas al respecto más allá de las que el planeamiento recogiera.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Álora **Recordatorio** del deber de observar el contenido de los arts. 12.1 (irrenunciabilidad de la competencia) y 41.1 (responsabilidad en la tramitación de los expedientes administrativos) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del art. 4 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que establece el carácter público de la acción urbanística, sin perjuicio de la participación de los propietarios. Asimismo, también interesábamos en nuestra resolución que el Ayuntamiento dictara la resolución que procediera en el expediente de recuperación de oficio y depurara la situación jurídica de la C/ Miró, adoptando la decisión que estimara procedente en torno al mantenimiento de la previsión relativa a esta calle contemplada en el planeamiento urbanístico.

Sin embargo y a pesar de nuestras actuaciones, finalmente no recibimos respuesta de la citada Corporación Local, por lo que procedimos a **incluir** la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionando, expresamente, la falta de respuesta de dicha Corporación Local, representada por su Alcalde-Presidente.

La naturaleza preceptiva de la dirección facultativa (queja 04/3485).

A través de esta queja se dirigió a nosotros el presidente del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla exponiéndonos la disconformidad de los colegiados que representaba con el hecho de que los Ayuntamientos, siempre según la opinión de dicho reclamante, incumplían de forma manifiesta la aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación, en vigor desde el año 2000. Esta inaplicación se produciría al no exigir los Ayuntamientos, en perjuicio de las garantías de los ciudadanos, la existencia en toda obra de edificación de una dirección facultativa, con su correspondiente arquitecto técnico al frente de la dirección de la ejecución de la obra, así como la suscripción del certificado final de obra por dicho facultativo. Este hecho, considerado por el reclamante como una actuación negligente de los Ayuntamientos, afirmaba que provocaba la indefensión de los colegiados que no podían ejercer su profesión.

En relación con lo expuesto por el reclamante y al margen de su legítima defensa de posibles intereses corporativos en este asunto, lo cierto era que esta Institución estima que la defensa de la legalidad urbanística se justifica como una garantía para todos los ciudadanos de que las Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma y Ayuntamientos) van a velar por el interés general en esta materia; interés definido a través del planeamiento urbanístico que, una vez aprobado por los representantes democráticos, viene a diseñar el modelo territorial que se entiende, dentro de lo posible, más adecuado para el desarrollo de la convivencia y la consecución de una ciudad de todos, velando por la observancia de los fines constitucionales en este aspecto, tales como la lucha contra la especulación urbanística, el derecho a una vivienda digna para todos, la protección de la calidad de vida, los recursos naturales y el medio ambiente, la defensa del patrimonio histórico, etc.

En base a todo ello, resultaba preocupante la gran cantidad de infracciones urbanísticas que se producían al ejecutarse un gran número de obras sin contar con el correspondiente proyecto técnico y, en consecuencia, sin contar con la preceptiva licencia urbanística, ni dirección de obra. Así, el problema se agravaba y agudizaba en los pequeños municipios, se imponía una política de hechos consumados, del todo punto rechazable, sobre la planificación urbanística que los representantes democráticos habían previsto para su localidad.

Aunque no hubiera sido aplicado de forma satisfactoria, lo cierto era que ya desde la Ley del Suelo de 1956 se contaba con un marco jurídico que habilitaba a las Administraciones Públicas competentes para la defensa de la legalidad urbanística. Sin embargo, como ya adelantábamos, siguen produciéndose un gran número de infracciones que, en muchas ocasiones, a pesar de las facultades inspectoras y sancionadoras de que se dispone, quedan totalmente impunes.

Desde este punto de vista -y, además de la intensificación, por parte de los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma, de las medidas que el Título VI de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone en materia de disciplina urbanística- entendimos que la atención a lo planteado por este Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos pudiera contribuir de forma decisiva a disminuir las infracciones urbanísticas a las que aludíamos y, entre las cuales, sin ánimo exhaustivo, cabe citar construcciones de viviendas unifamiliares, adecuación y ampliación de viviendas, reformas de techumbres, etc. El problema radica en que, muchas veces, estas obras se realizan contando con una licencia de obra menor o una licencia que no habilita para una obra de la entidad y características de la que, en realidad, posteriormente se ejecuta, pudiéndose producir este hecho, en muchos casos, por no obligar los municipios a dejar constancia de la intervención del Aparejador o Arquitecto Técnico en la ejecución de las obras.

Por tal razón, se efectúan muchas obras que no cuentan con certificación final de obra suscrita por Arquitecto y Arquitecto Técnico, a pesar de que el artículo 13.1. e) de la Ley de Ordenación de la Edificación, al enumerar las obligaciones del Director de Obra, dispone que deberá suscribir el certificado final de obra.

Este certificado final de obra es un documento que deben elaborar los técnicos de la dirección facultativa y que se debe expedir conjuntamente por el Director de Obra y el Director de Ejecución de la Obra, todo ello para dejar constancia y acreditar la adecuación de lo edificado al proyecto técnico que, en su día, sirvió de base para la concesión de la licencia de obras. Esta Institución entiende que la debida exigencia de presentación por parte de los responsables municipales de este certificado final de obra debidamente cumplimentado podría contribuir a evitar gran número de las infracciones urbanísticas antes aludidas y garantizar la funcionalidad, salubridad y seguridad de las construcciones edificadas en la Comunidad Autónoma.

Por ello y aunque no admitimos a trámite la queja, nos dirigimos a los 770 Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma trasladándoles nuestra posición sobre el problema planteado por el Colegio Oficial citado, formulándoles **Recomendación** al objeto de que, en todas las solicitudes de licencia de obras que así lo requieran, se exigiera la presentación de los correspondientes proyectos técnicos debidamente visados por los Colegios Oficiales, así como que se comprobara su intervención en las obras que se ejecutaran, todo ello en el marco de las competencias que legalmente tienen atribuidas y, asimismo, para que se comprobara la suscripción del certificado final de obra tanto por el Arquitecto o Arquitecto Técnico Director de la obra y Director de la ejecución de la obra, en los términos establecidos por la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación.

De esta resolución, aunque no esperábamos respuesta, ya que tenía un carácter informativo, hubo algunos Ayuntamientos que nos la remitieron. Entre las más singulares, podemos destacar las que nos indicaban que el Pleno Municipal, o la Comisión de Gobierno, habían acordado –en su mayoría por unanimidad- que se cumpliera íntegramente el contenido de nuestra resolución, como es el caso de Alcaracejos (Córdoba), Trebujena (Cádiz); otros, como Villanueva de Tapia (Málaga) nos indicaron que venían exigiendo, como es preceptivo, estos proyectos técnicos en las solicitudes de licencias de obras.

Pretensión de construir viviendas protegidas sobre suelo dotacional público (queja 99/989).

La queja la presentó el presidente de una asociación de vecinos de Rota (Cádiz) exponiendo que dos parcelas del Plan Parcial PP-2 "La Alberquilla" de dicha localidad aparecían calificadas urbanísticamente como suelo dotacional público y, concretamente, como destinado a Servicios de Interés Público y Social (SIPS). Este uso vino impuesto por obligación legal, ante la necesidad de que el Plan Parcial observara los estándares urbanísticos determinados por la normativa urbanística. Sin embargo, siempre según el reclamante, el Ayuntamiento había solicitado su inclusión, por dos veces, en el programa de viviendas de protección oficial en régimen especial en alquiler con vistas a construir 141 apartamentos en las parcelas indicadas. El interesado indicaba que ello supondría la implantación de un uso residencial en suelo dotacional, constitutivo de infracción urbanística, además de un innegable incremento de la densidad de población que ocasionaría el consiguiente desequilibrio de dotaciones públicas.

Señalaba también que esta pretensión municipal se quería llevar a cabo sin modificar el planeamiento, en cuanto a las parcelas afectadas, y sin prever mayores espacios libres, como el aumento de población exigiría. Al parecer, el Ayuntamiento mantenía que un uso residencial de viviendas destinadas a la tercera edad y juventud respetaría el uso previsto para la parcela por el planeamiento, con lo que el reclamante discrepaba abiertamente. Añadía en el escrito de queja que el Ayuntamiento había procedido a la adjudicación de las obras a una empresa, conforme a un Pliego de Condiciones cuyo objeto era la concesión de obra para la construcción de un complejo residencial primordialmente destinado a la tercera edad y juventud y su posterior explotación por la empresa concesionaria.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Rota (Cádiz) para conocer las razones de que el complejo residencial se pretendiera instalar en estas parcelas, cuando las mismas se encontraban clasificadas para servicios de interés público y social; si era cierto que el Ayuntamiento había solicitado su inclusión, por dos veces, en el programa de viviendas de protección oficial en régimen especial en alquiler con vistas a construir 141 apartamentos en las parcelas indicadas, habiendo sido denegada tal pretensión; estado de tramitación del concurso de adjudicación de la concesión de la obra de construcción del complejo residencial y posterior explotación, señalando los trámites que restaran para poder iniciar la construcción de dicho complejo.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Rota nos indicó que había tramitado expediente para la construcción del complejo Residencial en base al acuerdo plenario aprobado en Julio de 1998. Dicho acuerdo plenario fue sometido a información pública y solamente una empresa había acudido al proceso de adjudicación de las obras por lo que, al cumplir todas las condiciones, se le adjudicaron. El contrato se adjudicó en Febrero de 1999 con lo que había finalizado el expediente de contratación. No obstante, el técnico municipal nos indicaba que no había constancia de que se hubiera concedido licencia de obras para la construcción del complejo, ni tampoco habían comenzado las mismas.

A la vista de esta respuesta, nos dirigimos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz para que nos indicara si, a su juicio, la clasificación de las parcelas para servicios de interés público y social, como en su día recogió el planeamiento refrendado por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, permitía que fueran destinadas a la construcción de un complejo residencial, como pretendía el Ayuntamiento de Rota. Es decir si, de acuerdo con los criterios habituales de dicha Comisión, resultaba admisible, sobre un suelo destinado a servicios de interés público y social, la construcción de un complejo con una finalidad primordialmente residencial, aun cuando contara con servicios destinados a la tercera edad. Asimismo, también interesábamos que nos indicaran la respuesta que había dado la Delegación a la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Rota para su inclusión en el programa de viviendas de protección oficial en régimen especial en alquiler para la construcción de 141 viviendas en las parcelas 10 y 11 de La Alberquilla y las razones que fundamentaron dicha respuesta.

El informe emitido por el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Delegación Provincial concluía que la construcción de viviendas no se ajustaba a los usos permitidos por el vigente planeamiento urbanístico de la localidad. En consecuencia, interesamos al Ayuntamiento que nos diera cuenta de la posición municipal acerca del informe emitido por el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo y, de aceptar lo expuesto en el

mismo, medidas que se fueran a adoptar en orden a que las parcelas sean destinadas al uso permitido por el planeamiento.

En su nuevo informe, el Ayuntamiento indicaba que había acordado la suspensión de la licencia otorgada, lo que se ha estimado conforme a derecho por el Tribunal Superior de Justicia y había declarado lesiva la concesión de las obras y explotación del edificio. En consecuencia, el Ayuntamiento estaba adoptando las medidas adecuadas para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Municipios vecinos no respetan la legalidad urbanística (queja 05/3060)

La queja la abrimos de oficio cuando conocimos a través del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento malagueño de Yunquera que mientras en su municipio se estaba intentando hacer respetar la legalidad urbanística, en otros, limítrofes al suyo se construía, al parecer sin licencia, lo que generaba un agravio comparativo con los vecinos del municipio de Yunquera. En concreto, nos denunciaba lo siguiente:

- En el margen derecho de la carretera de Yunquera hacia Alozaina, cerca del núcleo de Jorox, se estaban construyendo nuevas viviendas que no parecía que tuvieran licencia, junto a otras ya existentes, todas ellas en suelo no urbanizable.

- En segundo lugar, en la carretera de Alozaina hacia Coín, en el margen derecho a pocos kilómetros de Alozaina, se podía observar la construcción de una vivienda, de al menos de tres plantas, que estaba situada también en suelo no urbanizable.

- En tercer lugar, llegando a Coín, en la margen izquierda por la zona denominada El Rodeo, se estaban construyendo también viviendas en suelo no urbanizable, probablemente, sin licencia.

A la vista de estos hechos y aunque no poseíamos más datos que pudieran facilitar una mayor concreción en la localización de las edificaciones, interesamos el preceptivo informe a la Subdelegación del Gobierno en Málaga con el fin de que los agentes adscritos al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil se personaran en estos lugares y llevaran a cabo una investigación tendente a determinar si las construcciones que se estaban llevando a cabo poseían la preceptiva licencia de obras y si se estaban ejecutando en suelo no urbanizable.

Como respuesta, el Subdelegado del Gobierno nos comunicó que, atendiendo a nuestro requerimiento, se habían personado los agentes de la Guardia Civil y, por ello, se habían iniciado actuaciones para la instrucción de diligencias informativas que, una vez concluidas, serían remitidas al Fiscal de Medio Ambiente de la provincia, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, informando de ello al Alcalde-Presidente de Yunquera.

La naturaleza privada de algunas relaciones jurídicas no es óbice para que se respeten determinados principios generales de contratación (queja 06/212).

En este caso, el interesado nos indicaba que en Octubre de 2005, en un pequeño recuadro de un diario local de Cádiz, aparecía el anuncio de que la Empresa

Municipal de la Vivienda de Sanlúcar de Barrameda S.A. (EMUVISAN) iba a proceder a enajenar una finca, con una superficie de 150 m², y valorada en 51.836,42 euros. El interesado presentó oferta de 100.000 € por la vivienda, entregándola dentro del plazo indicado en la convocatoria y siguiendo las instrucciones que se indicaban en la publicación. Continuaba el interesado indicando que:

“Una semana posterior recibo un requerimiento para que subsane una formalidad en mi oferta. Acudo a la misma y encuentro que todos mis datos están en orden, pero lo inaudito para mí es que la oferta había sido abierta y me dicen que han tenido que abrirla porque no estaba firmada en el interior del sobre, algo sorprendente cuando entiendo que la oferta debería haberse abierto junto con el resto en el momento que se iba a tomar la decisión. La persona que tiene todas las ofertas ante la pregunta de cuales son las normas que regulan dicha oferta de venta me dice que ninguna y que por supuesto no ha visto en nada el contenido. Algo increíble. Posteriormente se resuelve la oferta por el consejo de la empresa y se adjudica a la mejor oferta que resulta ser una que supera a la mía en dos mil euros. El resto de las ofertas quedan muy por debajo.

Reclamo verbalmente y pido de nuevo las normas que regulan la oferta de venta. Me dicen que no que ellos asignan como estiman oportuno por ser una empresa mercantil. Les hago ver que su capital es íntegramente del Ayuntamiento de Sanlúcar y por tanto les hago saber que todos sus actos deberán estar sometidos a las normas del propio servicio y en su defecto a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma que regula la materia. La única respuesta que obtengo es que ellos pueden hacerlo de forma arbitraria por que no están sometidos a nada. Pido ver el expediente, pero en éste lo único que figura es que una asesora de Emuvisan abrió las ofertas antes de llevarlas al consejo que decide. Copias no obtengo”.

Tras interesar el preceptivo informe a EMUVISAN, ésta negaba que hubiera incurrido en irregularidad alguna, aunque sí observábamos que EMUVISAN carecía, o no tenía aprobada, ninguna concreta normativa o instrucción de carácter interno que, siendo de público conocimiento para posibles licitadores, regulara aquellos procedimientos de contratación que, por su objeto y sometimiento al derecho privado, no debían atenerse a la normativa general de contratación pública. La entidad estimaba que había ajustado sus actuaciones a los principios de publicidad y concurrencia, que serían los únicamente exigibles dado su carácter de sociedad mercantil y a tenor de lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. También se añadía que, en materia de enajenación, debía atenerse fundamentalmente a su finalidad estatutaria, lo que también se habría producido.

Sin embargo, lo cierto es que EMUVISAN reconocía que la apertura de las ofertas, cuya presentación se exigía en sobre cerrado, no se produjo en un acto público y formal, sino que fue realizada con anterioridad a ello y de forma interna por parte de los Servicios Jurídicos con objeto de montar el correspondiente expediente a elevar al Consejo de Administración. Ello, aunque no constituía una irregularidad, puesto que no se había considerado necesario regular con carácter previo un procedimiento de adjudicación, sí introducía un elemento de ausencia de publicidad que podría haberse evitado a fin de

eliminar cualquier tipo de suspicacia o sospecha de irregularidad por parte de los licitadores, dado que nos encontrábamos ante una entidad que, en definitiva, gestionaba intereses públicos.

Y es que la exigencia de presentación de ofertas en sobre cerrado, siguiendo las pautas habituales de contratación de los organismos administrativos, parecía aconsejar que, en aras a dotar de la mayor transparencia y fiabilidad al proceso, la apertura se realizara en acto público con previo conocimiento de los licitadores que quisieran concurrir al mismo.

En este sentido, se ha llegado a afirmar por parte de la doctrina que el respeto de los principios de publicidad y concurrencia no garantiza en ningún caso el tratamiento objetivo e igual de todas las ofertas, pues a falta de procedimientos, de criterios de selección preestablecidos y de motivación en las adjudicaciones, difícilmente puede garantizarse el control de las decisiones contractuales adoptadas por estos entes. En este contexto, las consideraciones que expresa el reclamante resultan plenamente comprensibles, sin perjuicio de reconocer que, en este caso, no advertimos ninguna vulneración concreta de la normativa de contratación, ni dato alguno que permita cuestionar que la adjudicación se había realizado al mejor postor y, por ende, a la oferta más favorable a los intereses generales.

En atención a todo ello y partiendo de que EMUVISAN, por su carácter de sociedad mercantil local, aunque se rige por el derecho privado, presta un servicio público y atiende al interés general, considerábamos que debía atenerse en su funcionamiento a los principios generales constitucionales y comunitarios en el desarrollo de sus competencias. Nos estábamos refiriendo a principios tales como el de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en definitiva, a la necesidad de servir con objetividad a los intereses generales.

Por ello, formulamos al Director Gerente de EMUVISAN **Sugerencia** de que, por parte del Consejo de Administración y al objeto de evitar posibles situaciones de inseguridad jurídica en sus procedimientos de contratación, procediera a la elaboración de unas instrucciones y pliegos generales de contratación para aquellos contratos de carácter privado excluidos del ámbito de aplicación de la normativa general de contratación pública. Instrucciones y pliegos adaptados a las peculiaridades propias de su carácter de Empresa Municipal y funcionamiento mercantil.

EMUVISAN nos comunicó que no había inconveniente en atender nuestra Sugerencia en el supuesto de que esa Entidad se viera forzada a enajenar nuevos bienes de su titularidad, pues el caso que motivó la queja fue uno puntual y extraordinario, para lo que se elaborarían y aprobarían por el Consejo de Administración unas instrucciones y pliegos generales, donde se regulara de forma clara y precisa todo lo concerniente a la misma.

Esta respuesta entendimos que suponía la plena aceptación de la resolución formulada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, pues contribuiría a evitar en el futuro posibles situaciones de inseguridad jurídica en los procedimientos de contratación de esta entidad.

El Ayuntamiento permuta parcelas que no son de su titularidad (queja 06/1937).

En esta queja, el interesado nos exponía que, junto con sus hermanos, heredó de sus padres un terreno en el municipio almeriense de Albox, recibiendo en el año 2000 una propuesta para su permuta por unas parcelas municipales. Este acuerdo fue ratificado por el Pleno municipal en Noviembre de dicho año. Siempre según el interesado, en el plano que les enseñó el Arquitecto Municipal se indicaba que las parcelas 43 a 46 pasaban a ser suyas. Sin embargo, en el año 2003, cuando quiso edificar sobre las parcelas, *“fui desagradablemente sorprendido cuando descubrí de una parte que el sitio no correspondía al que el arquitecto nos había enseñado, y por otra parte que las parcelas (43 a 46) no eran propiedad del Ayuntamiento”*. Tras entrevistarse con el Alcalde, el Ayuntamiento reconoció el error y se comprometió a proponerles otras parcelas propiedad municipal, pero desde entonces y a pesar de haber insistido los hermanos, seguían a la espera de que se decidiera las parcelas que se les adjudicaban.

Tras interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento, éste reiteraba su voluntad de efectuar la permuta acordada con los terrenos, añadiendo que, ante los problemas de realidad física de los terrenos acaecida, se tenía previsto efectuar una Modificación del Plan Parcial donde se situaban. Por ello, interesamos que nos aclararan el plazo temporal aproximado en que se calculaba que podría aprobarse, con carácter definitivo, esta modificación de planeamiento.

Sin embargo, desde este momento y a pesar de nuestras actuaciones, no volvimos a recibir respuesta alguna del Ayuntamiento de Albox, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionado, expresamente, la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Albox a nuestros escritos.

1. 2. 1. 6. Vulneración de normas sobre protección del patrimonio histórico artístico.

Se proyecta promoción de viviendas en el entorno del Castillo de Aracena (queja 94/158).

La queja fue abierta de oficio al tener conocimiento esta Institución de que se iban a urbanizar las laderas del Cerro sobre el que se levanta el "Santuario de Nuestra Señora de las Angustias" y que cobija, además, la conocida "Gruta de las Maravillas" en el municipio de Aracena (Huelva), por lo que decidimos iniciar, de oficio, actuaciones, dado que el Castillo de Aracena es un caso paradigmático de cómo la preservación del pasado histórico debe combinarse con la protección del espacio natural que lo rodea.

Al parecer, y siempre según las noticias que llegaron a esta Institución, el proyecto consistía en la construcción de una primera fase de 32 viviendas, a la que seguirán otras 2 fases más, todas en torno del citado Santuario. Hasta aquel momento, el desmonte realizado había llegado muy cerca de la muralla del Castillo y a unos veinticinco metros del ábside de la Iglesia, que alberga la imagen de la Patrona de la Ciudad. Se indicaba, por último, que por parte de la Junta de Andalucía se había enviado el 30 de Diciembre de 1993

un fax al Ayuntamiento en el que le instaba a paralizar cautelarmente las obras. La paralización se hizo efectiva el día 2 de Enero de 1994.

Como estos hechos podrían vulnerar ciertas disposiciones de la Ley de Patrimonio Histórico-Español y de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, se interesó informe de la Comisión Provincial de Urbanismo de Huelva, adscrita a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, sobre si *"la aprobación de las Normas Subsidiarias que se mencionan es provisional o definitiva y, en el segundo caso, si esa Comisión Provincial de Urbanismo ha tenido en cuenta las normas de aplicación directa establecidas en el art. 138 del Vigente Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana"*. Asimismo, también solicitamos informe de la Dirección General de Bienes Culturales, dependiente, en aquel momento, de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente a fin de que se nos informara sobre una serie de cuestiones. También, y en relación con la cuestión planteada, se estimó oportuno realizar una visita al Ayuntamiento por el Adjunto Primero de la Institución, el Secretario General y dos Asesores.

Posteriormente recibimos el escrito de la Dirección General de Bienes Culturales que, a su vez, originó que a la vista de su contenido, por esta Institución se interesara que nos mantuvieran informados del resultado de los estudios que se efectuaran por los correspondientes servicios técnicos, en orden a la emisión de pronunciamiento sobre si la ejecución de las obras de construcción, pudieran perturbar la contemplación de los monumentos histórico-artísticos afectados. Asimismo, se requería, que nos mantuvieran informados de la resolución que finalmente se emitiera en el expediente incoado para la delimitación del entorno afectado por la declaración del Castillo, como Bien de Interés Cultural.

También nos llegó el informe interesado a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transporte y al Ayuntamiento, que se había comprometido a contestarnos el cuestionario que previamente se le había entregado y que, sin embargo, no llegó a ser cumplimentado en su totalidad. No obstante ello, al decirnos el Ayuntamiento que, por resolución de la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, se había suspendido el acto de aprobación definitiva de la urbanización prevista en la ladera oeste del Monte del Castillo de esa localidad, se interesó informe de si continuaba la paralización aludida o si, por el contrario, había sido levantada; en todo caso, interesábamos que nos informaran del estado de tramitación del citado procedimiento judicial.

Una vez que recibimos el informe, nos vimos obligados, conforme a los establecido en el art. 17 de la Ley reguladora de la Institución, a suspender nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Se construye un chalet junto a la Torre Vigía (declarada BIC) de Rincón de la Victoria (quejas 98/1092 y 98/1093).

En Marzo de 1998 recibimos dos quejas formuladas por dos hermanos, que eran propietarios de un inmueble en la zona denominada El Cantal Bajo del municipio malagueño de Rincón de la Victoria. Afirmaban que, desde el pasado mes de Octubre de 1997, venían remitiendo escritos a diversos Organismos, entre otros a la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura de Málaga, por lo que consideraban una posible infracción urbanística y

contra la debida protección patrimonial de un Bien de Interés Cultural (BIC), como consecuencia de la construcción de un chalet junto a la Torre Vigía allí situada, dado que, a su juicio, la citada construcción distorsionaba y afeaba notablemente la visión de este monumento.

Como respuesta a sus denuncias, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga les comunicó que la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo aprobó la licencia de obras por cumplir el proyecto de obras los parámetros urbanísticos legalmente establecidos; de todas formas, en aquellos momentos el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria había interpuesto recurso extraordinario de revisión contra esta resolución aprobatoria.

Tras admitir a trámite las quejas, esta Institución interesó el preceptivo informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes para conocer si ya se había resuelto el recurso extraordinario de revisión y, en todo caso, si a la hora de dictar la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo la resolución recurrida, se tuvo en consideración el contenido de lo dispuesto en el art. 138 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo. En su respuesta, el Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes nos remitió la resolución adoptada por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo por la que se desestimaba el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria.

También en este punto pudimos comprobar que la licencia autorizada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes lo fue el 27 de Mayo de 1997, pero, sin embargo, el 21 de Mayo de 1997, la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Málaga dictó resolución, por la que se acordaba *"no autorizar el proyecto de edificación en la parcela 1 de la Urbanización El Cantal del Rincón de la Victoria"*. Por ello, nos dirigimos a la Consejera de Cultura comunicándole que, con fecha 27 de Mayo, fue adoptada resolución por el Vicepresidente de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga (Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes), autorizando la edificación que la Delegación de Cultura (ambas representantes de la Administración periférica de la Junta de Andalucía) había considerado no autorizable. Siendo así que pese a tener, en principio, la competencia específica Cultura para valorar la incidencia de la construcción en el entorno del BIC, no se ha llegado a plantear por ésta conflicto de atribuciones.

Con fecha 2 de Junio del presente año la citada Comisión Provincial ha desestimado el recurso que había interpuesto el Ayuntamiento contra la resolución de concesión de la licencia urbanística. Ante los hechos que motivaron la presentación de la queja y las actuaciones administrativas que se estaban produciendo, interesamos de la Delegación Provincial de Cultura que se nos informara sobre las actuaciones que tenían previsto realizar para recuperar y preservar el entorno de la Torre Vigía, habida cuenta de las competencias que en este ámbito tenía la Consejería y de que el ejercicio de las mismas es irrenunciable (art. 12 Ley 30/92 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Pues bien, como respuesta se nos dijo que, como paso previo, es necesario proceder a la delimitación del entorno de la Torre Vigía. Ello, pese a que en la resolución que había adoptado la misma Delegada que ahora informa, se entraba a valorar el hecho de

que no existía delimitación del entorno de la Torre Vigía, lo cual no fue obstáculo para que, con base a la valoración contenida en esa Resolución, sobre la forma en que iba a resultar afectado el Bien Declarado de Interés Cultural y la normativa que le era de aplicación, se denegara la autorización.

Por tanto, no sólo parece que ha cambiado drásticamente el criterio y se considera que, ahora, es requisito previo para actuar la delimitación formal del entorno, sino que tal cambio de actitud se realiza sin dejar sin efecto, por el procedimiento legalmente previsto, el acto por el que se declaraba la improcedencia de la edificación, sin que, por lo demás, se diga nada sobre las medidas adicionales que se van, o se pueden adoptar, en orden a proteger el BIC. Medidas cuya adopción, en principio, de acuerdo con el propio criterio de la Delegación Provincial habría que haber adoptado urgentemente, pues según el propio Texto de la Resolución de esa Delegación *"el solar ubicado en C/ ..., parcela .. de la Urbanización el Cantal, del Rincón de la Victoria presenta continuidad física con la Torre Vigía, por lo que queda directamente afectado por la declaración como BIC de la misma y, en definitiva, disfruta de la aplicación de igual régimen de protección al previsto para el bien declarado"*.

Posteriormente se hacía una valoración de los arts. 18, 19 y 37, aptdo. 1, de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, de Patrimonio Histórico Español, así como del art. 138 de la Ley del Suelo. Finalmente, formulábamos a la Consejera de Cultura **Recomendación** para que, a la mayor urgencia, diera las instrucciones oportunas para que se adoptaran las medidas procedentes y suficientes con el fin de evitar que se consolidara la obra que se estaba ejecutando si, tal y como se desprendía de la Resolución de la Delegación Provincial de Cultura en Málaga, afectaba tan negativamente al entorno de la Torre Vigía declarada BIC. Ello, sin perjuicio de continuar tramitando con la mayor celeridad el expediente de delimitación del entorno.

En cuanto al Ayuntamiento de El Rincón de la Victoria (Málaga) y tras una valoración fáctica y jurídica de la situación, se le formuló Recomendación en el sentido de que:

1. A la mayor urgencia, procediera a impugnar la licencia otorgada por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo por vulneración de la normativa sobre patrimonio histórico-artístico y, en su caso, de la legislación urbanística que ha sido mencionada en este escrito.

2. En lo sucesivo, cumplieran con la obligación legal de resolver expresamente, y en el plazo legalmente establecido, los procedimientos administrativos que se sigan en esa Corporación. Lo que, además de ser un deber de los órganos administrativos, y un derecho de los ciudadanos, puede evitar nefastas consecuencias para los intereses públicos que siempre han de estar presentes en la actuación administrativa, evitando, al mismo tiempo, la situación de riesgo para la seguridad jurídica, que se genera siempre que se produce una ausencia de resolución expresa por parte de la administración.

En fin, en lo que se refiere a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, también se le hacía una valoración sobre su actuación, expresando nuestra disconformidad y formulando Recomendación para que, a la mayor urgencia, se

adoptaran las medidas procedentes con el fin de evitar que se consolidara la obra que se estaba ejecutando si, tal y como se desprendía de la Resolución de la Delegación Provincial de Cultura en Málaga, afectaba tan negativamente al entorno de la Torre Vigía declarada BIC y con este fin, se procediera a la revisión de oficio de la licencia que, entendemos, en principio, había sido indebidamente otorgada al haberse vulnerado las normas mencionadas.

Como respuesta a estos escritos, ya a finales de 1998, tanto la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, como el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, nos comunicaron que se había interpuesto, por este último, recurso contencioso administrativo contra las resoluciones de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo. También, el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria nos comunicaba lo siguiente:

"... he de manifestarle, en cuanto a la falta de resolución expresa por parte de este Ayuntamiento, que mediante el oficio del Ilmo.Sr. Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se comunicaba a este Ayuntamiento la subrogación de la CPOTU, órgano igualmente administrativo, en el asunto y se advertía, expresamente, a esta Corporación que tenía que abstenerse de resolver el asunto desde el recibo del mismo. En aquel momento, el expediente municipal se encontraba a la espera, entre otros, de recibir el informe solicitado sobre el asunto a la Delegación de Cultura".

Finalmente, también la Consejería de Cultura nos indicó que la dilación en la tramitación de la respuesta vino motivada por la necesaria elaboración de estudios complementarios, la revisión del acto formal y la preparación del expediente de incoación del Bien de Interés Cultural y su delimitación. Por todo ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema estaba sub-iudice.

El Ayuntamiento de Alanís ejecuta obras no autorizadas en el Castillo, declarado BIC (quejas 95/2479 y 96/676).

En su día, esta Institución abrió de oficio la **queja 95/2479** al tener conocimiento de la denuncia que había formulado una asociación ecologista (posteriormente, ésta llegó a presentar por el mismo motivo la **queja 96/676**, dándole traslado de todas las actuaciones que habíamos realizado en la queja de oficio) de que el Ayuntamiento de Alanís (Sevilla) estaba realizando varias obras, consistentes en el refuerzo de los muros, apertura de orificios para acometida de aguas y excavación en el patio de armas, en el Castillo de la localidad, declarado Bien de Interés Cultural (BIC), no contando para ello con ninguna autorización de la Consejería de Cultura.

Tras interesar el preceptivo informe a la Dirección General de Bienes Culturales, ésta nos dio cuenta de las actuaciones llevadas a cabo ante las obras efectuadas por el Ayuntamiento de Alanís en el citado inmueble, sin contar con la preceptiva autorización de las autoridades culturales. Dado que nos comunicaban que el Arquitecto Municipal había remitido a la Dirección General el reformado del Proyecto de Rehabilitación, volvimos a interesar un nuevo informe para conocer el dictamen emitido por la Comisión Provincial de

Patrimonio Histórico y si se había incoado expediente sancionador por incumplimiento de la primera paralización ordenada y no efectuada.

La Dirección General nos dio cuenta, aunque de forma muy poco diligente, de todas las actuaciones realizadas en el expediente, dictando el 15 de Mayo de 1996 Resolución declarando ilegales las obras, ordenando su demolición y el apuntalamiento de la muralla y consolidando la esquina derrumbada para darle estabilidad, incoándose expediente sancionador, aunque mantuvimos abierta la queja para conocer la resolución definitiva, dado que el Ayuntamiento había recurrido ante la Consejera de Cultura tal resolución. Finalmente, la Consejera nos comunicó, ya a finales de 1996, que había desestimado el recurso, por lo que la resolución devenía firme. En todo caso, aunque comunicamos que procedíamos a cerrar la queja en vías de solución, exigíamos de la Dirección General de Bienes Culturales que procediera a ejecutar la resolución para la adecuada protección del citado BIC.

El Ayuntamiento de Almería inicia obras sin la autorización de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico (queja 97/783).

También abrimos de oficio esta queja al tener conocimiento de que, al parecer, el Ayuntamiento de Almería había tomado la decisión de no detener las obras del entorno de la Catedral de Almería que se realizaban, según las informaciones que nos llegaron sin proyecto y, en consecuencia, sin la aprobación de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico. Según dichas informaciones, la citada Comisión pidió, a finales de Febrero de 1997, al Ayuntamiento de Almería la paralización de estas obras, ya que no le había sido enviado ningún documento, ni los planes de intervención, ni el tratamiento previsto.

Una vez que nos llegó la respuesta de la Delegación Provincial, así como la inicial interesada al Ayuntamiento de Almería, comprobamos que ambas respuestas eran divergentes, por cuyo motivo envió esta Institución las siguientes consideraciones:

1. En cuanto a las obras que había realizado el Ayuntamiento al objeto de salvaguardar y proteger la vida de personas ante un peligro inminente, entendemos que, desde una perspectiva constitucional, el derecho a la vida y a la integridad física que consagra el art. 15 CE., debe prevalecer en caso de conflicto y de necesidad de optar, sobre el deber que establece el art. 46 CE. para que los poderes públicos garanticen la conservación del patrimonio histórico-artístico. Dicho lo cual, esta Institución entendía que el Ayuntamiento no había actuado en todo momento de acuerdo con la legalidad vigente, puesto que, para estos casos de peligro para las personas, el art. 36.6 de la Ley 1/91, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, dispone que «en el supuesto de que la situación de ruina lleve aparejado el peligro inminente de daños a las personas, la entidad que hubiera incoado expediente de ruina deberá adoptar las medidas necesarias para la evitación de dichos daños, previa obtención de la autorización prevista en el art. 33 de esta Ley. Las medidas que se adopten no podrán incluir más demoliciones que las estrictamente necesarias y se atenderán a los términos previstos en la autorización de la Consejería de Cultura».

No teníamos constancia de que el Ayuntamiento hubiera solicitado esta autorización, a la que estaba obligado con carácter previo a la ejecución de las obras de demolición, y para la que contaba con medios técnicos a fin de obtenerla con carácter inmediato. Todo ello, sin perjuicio de que se podían haber tomado medidas de corte total o parcial de la vía pública, en caso necesario, hasta tanto se pronunciaba la Administración Cultural, a la que se hubiera requerido un pronunciamiento urgente, o una personación de sus técnicos en el lugar de los hechos. Además, el hecho de que un inmueble se encuentre en situación de ruina, no necesariamente implica que haya de procederse a su demolición total, sino sólo de los elementos que, real y efectivamente, ofrezcan ese peligro inminente; adoptándose medidas de carácter preventivo sobre el resto de los elementos. Ello era especialmente cierto cuando se trataba de distintos inmuebles en los que era poco probable que, de pronto, todos ofrecieran una ruina que presentara un inminente peligro. Sólo en este supuesto se podría acudir a la vía excepcional del art. 36.6 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio que, en todo caso, exigía la autorización previa.

Aunque esta Ley no contempla excepción alguna, sólo creíamos justificada una actuación municipal sin autorización previa si el peligro revistiera tal naturaleza y urgencia que hiciera imposible realizar una gestión de esta naturaleza sin que se pusiera en peligro la vida e integridad física de los ocupantes de las viviendas o de los transeúntes, hecho éste verdaderamente excepcional, hasta el punto de que el supuesto de hecho ni siquiera ha sido contemplado en la mencionada Ley.

2. En cuanto a las obras ejecutadas sin conexión clara, directa y precisa con la protección de la seguridad de las personas, sino realizadas únicamente como consecuencia del estado ruinoso de los inmuebles o con el fin de ejecutar previsiones del PGOU sobre ese espacio, sin que existiera ruina o peligro inminente, se debería haber actuado conforme a lo dispuesto en el art. 36, apdos. 1, 2, 3, 4 y 5 de la citada Ley, habiendo solicitado y obtenido la preceptiva autorización de la Consejería de Cultura con anterioridad a cualquier intervención. El actuar sin el cumplimiento de estas exigencias legales constituye, a juicio de esta Institución, una flagrante violación de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía para el que no encontrábamos justificación alguna y que revestía especial gravedad cuando era precisamente una Administración Pública la que vulnera la citada norma.

Por ello, esperábamos que se continuaran de forma urgente y eficaz los trámites que se venían llevando a cabo ante la Administración Cultural con el fin de legalizar, en caso de resultar posible, las actuaciones realizadas de manera que quedaran salvaguardados todos los intereses públicos presentes en esta cuestión y sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir si se acreditaba que había habido determinados incumplimientos legales.

Posteriormente, recibimos un amplio informe de la Delegación Provincial de Cultura señalando que se habían autorizado las obras de urbanización de la travesía y, por tanto, se habían legalizado estas actuaciones. Por otra parte, se nos decía que se estaba pendiente de recibir documentación del Ayuntamiento de Almería para poder levantar la orden de paralización de las obras del Entorno Sur, pero el Ayuntamiento nos confirmó que ya se había ordenado el levantamiento de esta paralización.

En consecuencia y dado que ya se contaba con las preceptivas autorizaciones para llevar a cabo las actuaciones pretendidas en el Entorno Sur de la Catedral, dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque comunicamos al Ayuntamiento de Almería que esperábamos que en sucesivas y similares ocasiones se actuara conforme a lo dispuesto en el art. 36, aptdos. 1 a 5, de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, solicitando y obteniendo previamente a cualquier intervención en inmuebles o conjuntos protegidos, la preceptiva autorización de la Consejería de Cultura.

Proyecto de urbanización que podría afectar a los Miradores del Cantal Alto y las Cuevas del Tesoro y de la Victoria (queja 95/3731).

Esta queja fue presentada por una asociación malagueña dedicada a la defensa y conservación de los Miradores del Cantal Alto y las Cuevas del Tesoro y de la Victoria, del municipio del Rincón de la Victoria (Málaga) ante la inminencia de un proyecto de edificación que, según ellos, afectaría gravemente a las cuevas y al medio ambiente de la zona, por lo que solicitaban nuestra actuación en aras a la paralización de dicho proyecto urbanístico.

Según los interesados, en 1991 se aprobó el PGOU del municipio del Rincón de la Victoria, en el que esta zona del Cantal alto, protegida hasta ese momento (reforestación, bien de interés cultural), cambió, en virtud de la aprobación en un pleno municipal, a ser declarada zona urbanizable. Posteriormente, en Abril de 1995, se aprobó en Pleno Municipal el inicio del Estudio de Detalle que ya se había acordado mediante la fórmula de convenio entre el equipo de gobierno municipal y la empresa propietaria del terreno. Entendían que ello constituía una agresión irreversible al patrimonio geológico, cultural, arqueológico y medio-ambiental de la zona, sin que la intervención de la Delegación Provincial de Cultura frenara esta actuación.

Ante tales hechos, interesamos informe tanto de la Dirección General de Bienes Culturales, de la Consejería de Cultura, como del Ayuntamiento de El Rincón de la Victoria (Málaga). En la información facilitada por el Ayuntamiento se discutía la necesidad del informe previo favorable de Cultura, tanto para la aprobación definitiva del Estudio de detalle, como de la licencia de obras. La Dirección General de Bienes Culturales discrepaba de ello y había ordenado la paralización de las obras. Contra esta resolución se había interpuesto recurso ordinario ante el Consejero de Cultura, tanto por el Ayuntamiento como por la Constructora. Todo ello nos fue confirmado después por la Dirección General de Bienes Culturales.

Posteriormente, la Dirección General de Bienes Culturales nos remitió la Orden del Consejero de Cultura por la que se desestimaban los recursos ordinarios planteados por la constructora y el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria. A la vista de la resolución dictada, entendimos que la Administración Cultural estaba actuando adecuadamente para garantizar la protección de este Bien de Interés Cultural, al estar paralizadas las obras hasta que se determinaran las afecciones que éstas podrían tener en las Cuevas.

Diferentes criterios a la hora de computar las plantas de un edificio (queja 96/821).

Abrimos de oficio esta queja al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, que se estaba construyendo un edificio, compuesto de tres módulos de tres

plantas cada uno superpuestos sobre una ladera, en Pinos Genil (Granada) que, al parecer, contravenía el planeamiento urbanístico municipal. Según estas informaciones, la licencia de obras fue concedida en Septiembre de 1993 y, en opinión de los actuales responsables municipales, la edificación no respetaba los 18 metros de fondo que, a tenor de la normativa urbanística municipal, debía medir el rellano que formaba cada módulo retranqueado sobre el monte. También se encontraba a un centenar de metros del río Genil, por lo que su construcción había sido puesta en conocimiento de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Pues bien, a la vista de estos hechos, esta Institución interesó el preceptivo informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada, solicitando que se ejercitaran cuantas acciones resultaran pertinentes para preservar la legalidad urbanística en el presente caso. Dicha Delegación, entre otras cuestiones, nos comunicó lo siguiente:

"En el mes de Diciembre de 1993 y en virtud de los controles periódicos que la Unidad de Disciplina Urbanística lleva a cabo, se solicita por esta Delegación al Ayuntamiento a través de la Delegación de la Consejería de Gobernación, ampliación de información sobre una serie de licencias concedidas en el municipio de Pinos Genil. Una vez remitida la documentación oportuna a esta Delegación se observó que la citada licencia estaba amparada por un Estudio de Detalle aprobado definitivamente por el Ayuntamiento y publicado el 26 de Julio de 1993, y que por tanto constituía la normativa urbanística de aplicación, por lo cual se devolvió la documentación a la Delegación de Gobernación sin interponer recurso Contencioso-Administrativo por haber pasado asimismo con creces los plazos exigidos legalmente al efecto".

Posteriormente y tras una nueva petición de informe, la citada Delegación Provincial nos comunicaba, en síntesis y respecto al estado de las obras, que el Ayuntamiento de Pinos Genil había remitido a la Delegación Provincial documentación según la cual las citadas obras se encontraban paralizadas por Resolución de la Alcaldía de fecha 14 de Noviembre de 1995, dado que si bien cumplían básicamente con la normativa, las obras no se estaban ejecutando conforme al proyecto en base al cual se concedió licencia, ni a las condiciones reflejadas en la misma. Con fecha 21 de Marzo de 1996, la empresa constructora había presentado proyecto de ampliación de la edificación, que estaba siendo, en aquellos momentos, objeto de estudio.

En base a este último escrito, nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo para conocer, dada la entidad que representaba la edificación, el posicionamiento de la Administración Autonómica -una vez efectuado un dictamen sobre su oportunidad y conveniencia por detectarse una posible infracción del art. 138 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo-, sobre la posibilidad de ejercer la acción pública prevista en el art. 304 del citado Texto legal.

Como respuesta, la Dirección General, tras informarse del Ayuntamiento de Pinos Genil, nos comunicó que los Servicios Técnicos de la Delegación Provincial de Granada, tras examinar la adecuación de las obras al proyecto objeto de licencia, comprobaron que las obras no se ajustaban a la licencia concedida y que, por tanto, se había incoado expediente de

protección de la legalidad urbanística. Tras interesar que nos mantuvieran informados, la Dirección General nos comunicó que había requerido al Ayuntamiento para que adoptara medidas ante las infracciones denunciadas con advertencia expresa de subrogación. Por ello, volvimos a interesar un nuevo informe para conocer las actuaciones posteriores y si el Ayuntamiento había atendido el requerimiento y, en su caso, medidas que fuera adoptar la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ya a finales de 1997 recibimos la respuesta de la citada Dirección General, remitiéndonos el informe técnico de la Delegación de Granada sobre la infracción denunciada y la propuesta de resolución de demolición de lo que excedía de la licencia y su reposición a su estado original, por lo que hemos vuelto a interesar de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo que nos mantenga informados de la resolución que, finalmente, se dicte.

Ésta nos remitió copia de la resolución dictada por la que se resolvía el expediente de protección de la legalidad urbanística incoado con motivo de esta construcción, ordenando la demolición y relleno de los patios ingleses, la reposición del terreno a su estado original, concediendo a la promotora un plazo de dos meses para llevar a cabo estas obras.

Tras interesar un nuevo informe para conocer si se había llevado a cabo lo ordenado en la resolución, la Dirección General citada nos comunicó que la promotora había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, por lo que tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones al estar sub-iudice el problema que motivó la tramitación de esta queja de oficio.

Contaminación visual por la instalación de un repetidor de telefonía móvil en el barrio granadino del Albaicín (queja 96/1226).

Con motivo de la denuncia de una asociación cultural granadina contra la instalación de un repetidor de telefonía móvil, que causaba un gran impacto visual, en el Barrio del Albaicín de Granada, abrimos de oficio la queja. Siempre según las noticias que llegaron a esta Institución, la asociación cultural consideraba que, por su altura, sobresalía de la de varias iglesias de la zona; además, al parecer, se había efectuado sin contar con las licencias y autorizaciones necesarias. La citada antena estaba instalada en propiedad particular, lo que podría suponer una clara inobservancia del Plan Especial del Albaicín, que ya venía incumplándose pues no se llevaban a cabo inversiones para desmantelar antenas, postes y tendidos eléctricos o telefónicos.

Ante estos hechos, se procedió a interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Granada a fin de conocer las medidas previstas por el Ayuntamiento para restaurar la legalidad urbanística en el presente caso, dado que los referidos hechos podían constituir un incumplimiento del Planeamiento Urbanístico municipal, del Plan Especial del Albaicín, así como de las normas urbanísticas de aplicación directa recogidas en el art. 138 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo.

El Ayuntamiento de Granada nos dio cuenta de las actuaciones realizadas, de las cuales resultaba que se estaba procediendo al desmontado de esta instalación y que se estaba instruyendo procedimiento sancionador. Las actuaciones municipales eran correctas a juicio de esta Institución.

Conservación y mantenimiento del Palacio de Purullena (declarado BIC) de El Puerto de Santa María (queja 97/3907).

Cuanto tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, del pésimo estado de conservación en que se encontraba el Palacio de Purullena, en El Puerto de Santa María (Cádiz), abrimos de oficio la queja. Siempre según dichas noticias, el inmueble estaba llegando a una situación de práctica ruina total y ello a pesar de haber sido declarado, en el año 1994, Bien de Interés Cultural por la Junta de Andalucía. También se añadía que existía un compromiso de la Comunidad Autónoma de acometer las necesarias obras de restauración, con objeto de destinarlo a sede de la “Fundación Luis Goytisolo” y que, incluso, existía dotación presupuestaria a estos efectos, lo que habría permitido la adjudicación del proyecto.

Por ello, interesamos el preceptivo informe a la Dirección General de Bienes Culturales, de la Consejería de Cultura, para conocer las razones de la falta de aprobación y adjudicación del proyecto de restauración del citado Palacio de Purullena y, en caso de existir disponibilidad presupuestaria para iniciar los trámites conducentes a la restauración, razón de que, ante la situación que presentaba el inmueble, no se iniciaran con urgencia los mismos. En su informe, la Dirección General nos daba cuenta del estado en que se encontraba el palacio y de las actuaciones que había realizado en él. Finalmente, reconocían su preocupación por el estado en que se encontraba el palacio y su disposición a aportar fondos para su arreglo, pero ello a través de la firma de un convenio con los titulares del palacio. El problema radicaba en que el proyecto que habían enviado, incluso ya en dos ocasiones, la Fundación Luis Goytisolo, propietaria del mismo, para su arreglo adolecía de varios fallos, entre ellos que olvidaban zonas en las que los técnicos de la Dirección General consideraban que las actuaciones de conservación eran urgentes. Por ello, habían trasladado a la Delegación Provincial de Cultura en Cádiz, a los titulares del inmueble y a las Instituciones locales los criterios de actuación para que se reformara el proyecto técnico que permitiera iniciar las obras y su ejecución, con la seguridad técnica y procedimental correcta, así como las condiciones de cooperación institucional para la firma del convenio de cooperación entre todas las partes para asegurar el proyecto de conservación y restauración, así como los usos futuros culturales, del inmueble.

Dado que durante la tramitación del citado expediente de queja de oficio nos dirigimos a todas las partes (Dirección General de Bienes Culturales, Ayuntamiento de El Puerto de Santa María y Fundación Luis Goytisolo) para que nos informaran del estado de tramitación del proyecto y todas nos indicaban una posición claramente contradictoria entre ellas, pues la Fundación señalaba que necesitaba una subvención de Cultura para redactar un proyecto de obras de rehabilitación; la Consejería de Cultura mantenía que para otorgar una subvención se le debía remitir un proyecto de obras. Por ello, optamos por reunir a todas las partes en esta Institución con el objetivo de llegar a compromisos concretos entre la Consejería de Cultura, el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María y los representantes de la Fundación Luis Goytisolo.

La entrevista se mantuvo el 19 de Septiembre de 2000 con los representantes de las tres partes (el Director General de Bienes Culturales, el Teniente Alcalde Delegado de Cultura del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María y el Secretario de la Fundación Luis Goytisolo) que nos dieron su posición:

- El Ayuntamiento estaba dispuesto a subvencionar a la Fundación para la redacción del proyecto con 15 millones de pesetas y la posibilidad de nuevas aportaciones en futuros ejercicios.

- La Fundación nos dijo que carecía de recursos económicos para afrontar los gastos de redacción del proyecto y las obras posteriores, por lo que aportaban el inmueble, el archivo del palacio, el mobiliario y la biblioteca de Luis Goytisolo. En cuanto al proyecto, consideraban más viable la rehabilitación en tres fases: la primera en la crujía principal, lo que permitiría iniciar las actividades de la fundación.

- El Director General de Bienes Culturales manifestó que la Junta de Andalucía ya había invertido 35 millones de pesetas en el palacio, que era de titularidad privada. Estaban dispuestos a financiar la redacción del proyecto entre los ejercicios 2000 y 2001.

Finalmente, se decidió que fuera el Ayuntamiento el que financiara la primera parte de los gastos de redacción del proyecto y que la Dirección General centrara su aportación en la gestión conjunta con el arquitecto encargado de redactar el proyecto para garantizar su viabilidad y aprobación.

En cualquier caso, el coste global del proyecto ascendía a 650 millones de pesetas, por lo que la Dirección General dejó muy claro que, con su presupuesto, le era imposible subvencionar las obras, lo que obligaba a la fundación a que recabara los medios financieros a través de otros cauces. Tras ello, todas las partes estaban de acuerdo en articular nuevos mecanismos para encauzar las actuaciones posteriores que permitieran el comienzo de las obras que el proyecto contemplara.

Todo ello nos llevó a estimar que, en principio, se estaban dando los pasos pertinentes en orden a la restauración de este Bien de Interés Cultural, por lo que, ofreciendo nuevamente nuestra colaboración si se estimaba necesario en el futuro, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja.

Finalmente, la Dirección General de Bienes Culturales nos comunicó que había realizado una propuesta de convenio de colaboración destinada a la redacción de un proyecto de restauración global del Palacio de Purullena, aportando diez millones de pesetas a tales efectos. Estaban pendientes de la respuesta de la Fundación a esta propuesta, puesto que el Ayuntamiento la había acogido favorablemente. Posteriormente, el secretario de la Fundación también nos informó de la propuesta de convenio que les había remitido la Dirección General de Bienes Culturales, que la Junta del Patronato de la Fundación había aprobado.

Información por construcciones en Pampaneira (queja 92/1926).

La queja se inició de oficio con motivo de la ejecución de unas construcciones en el municipio alpujarreño de Pampaneira (Granada) que, a nuestro juicio, vulneraban las normas de patrimonio histórico. La Delegación Provincial de Cultura nos había comunicado que se tenía previsto tomar las medidas determinadas en el art. 20, párrafo 4º de la Ley 16/85, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español. Estábamos a la espera de recibir esta información.

Pues bien, recibimos respuesta en el sentido de que la competencia para acordar el inicio del procedimiento sancionador está atribuida a la Dirección General de Bienes Culturales, a la que se había remitido propuesta en tal sentido. El citado organismo nos señaló que, sobre algunas de estas infracciones se había producido prescripción y que, sobre el resto, se incoarían expedientes sancionadores. Las prescripciones se habían producido por el riguroso orden de antigüedad que se debía seguir en la tramitación de expedientes.

Como quiera que se nos indicaba que se iba a proceder a la incoación de expedientes sancionadores no prescritos, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que se estaba comenzando a actuar con la necesaria diligencia y eficacia ante las referidas infracciones.

No obstante ello, formulamos **Recordatorio** legal por cuanto entendimos que se había podido producir inobservancia de determinados preceptos. Así hicimos saber, en relación con la prescripción, al Director General de Bienes Culturales que:

"... ignoramos la entidad de los expedientes cuya iniciación deba ser anterior. Lo cierto es que entendemos que una eficaz defensa de los valores paisajísticos de la zona donde se sitúan estas posibles infracciones, zona que vienen siendo objeto de una gran presión especulativa de carácter urbanístico, hubiera exigido una mayor eficacia de la Administración encargada de velar por la conservación de este patrimonio.

Nuestra primera petición de informe, efectuada a la Delegación Provincial en Granada de esa Consejería, data de 3 de Marzo de 1993. Pasado más de un año y medio de nuestra primera petición de informe, resulta que una de las infracciones ha prescrito, sin que la razón que nos alega para ello nos resulte admisible. En la comunicación que la Delegación Provincial de Granada les remitía mediante oficio de fecha 27 de Junio de 1994, se hacía constar, de forma expresa, lo siguiente:

"Por último, le informamos que en la propuesta de incoación presentada ante el Ilmo. Sr. Director General de Bienes Culturales, se ha hecho expresa referencia a la proximidad de la prescripción de la infracción cometida al otorgar la licencia de fecha 14-9-1989 (expte. BC.01.153/92), por lo que se solicita que la Resolución de inicio del procedimiento sancionador sea, en todo caso, anterior al próximo día 14 de Septiembre".

Este aviso no surtió los efectos deseados, a pesar de que la mera Resolución de inicio hubiera evitado la prescripción de la infracción. A veces se afirma que la pasividad o tolerancia de las Administraciones Locales propicia estas situaciones irregulares, pero no lo es menos, la escasa capacidad de reacción de los Organismos cuya principal misión es la salvaguarda de nuestro patrimonio.

El art. 74.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, dispone que en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el

Jefe de la Dependencia se dé orden motivada y escrita en contrario. En igual sentido se pronuncia el art. 74.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, añadiendo que deberá quedar constancia de la orden motivada en contrario. En el presente caso, cumpliendo los requisitos legales reseñados, es más que probable que se debiera haber alterado el riguroso orden cronológico de los expedientes sancionadores pues existía una razón clara y objetiva que lo justificaba. Abunda en este sentido el art. 120.2 de la Ley 1/91, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía que determina que «tan pronto como tenga conocimiento de la realización de actuaciones que puedan ser constitutivas de infracción con arreglo a lo previsto en esta Ley, la Administración de Cultura estará facultada para exigir la inmediata suspensión de la actividad, y ordenar las medidas precautorias que estime necesarias para evitar daños en los bienes constitutivos del Patrimonio Histórico Andaluz, incoando el oportuno expediente sancionador».

Si se hubiera incoado el oportuno expediente sancionador, tan pronto como fueron conocidas las infracciones que motivan esta queja, no se hubiera incurrido en prescripción alguna."

1. 2. 2. La tutela penal del suelo no urbanizable.

1. 2. 2. 1. Consideraciones generales.

La reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 14/1999, de 19 de Junio, trajo consigo el que se tipificaran como delitos en el ámbito del urbanismo, algunas conductas que, hasta entonces, sólo habían recibido un reproche sancionador en el derecho administrativo.

En el hecho de que se incriminaran determinadas actuaciones relacionadas con agresiones al territorio, cuya tipificación en el orden penal no estaban previstas constitucionalmente, a diferencia de lo que ocurría con los denominados delitos ecológicos (art. 45 CE), hay que encontrarlas en distintas causas.

En primer lugar, la extraordinaria pasividad, la indiferencia con la que las Administraciones Públicas han venido contemplando en nuestro País, el deterioro y los daños que ha sufrido, y padece, nuestro suelo no urbanizable como consecuencia de parcelaciones ilegales, edificaciones y construcciones realizadas sin licencia y que no son susceptibles de ser autorizadas.

La imposición del hecho consumado, ejecutando urbanizaciones, o lo que, en la actualidad es más frecuente, viviendas aisladas que tan negativamente afectan, con su proliferación, al paisaje y a los valores naturales del suelo rústico se había generalizado en nuestro territorio, pese a la contundencia con la que se contemplaban las medidas que, como reacción ante estos hechos, debían adoptar las autoridades administrativas. Esa ineficiencia era y es, en primer lugar, imputable a los Ayuntamientos y, en segundo lugar, al

no actuar por vía de subrogación o impugnación, según los casos, en la normativa preconstitucional al Estado y, posteriormente, a las Comunidades Autónomas.

No es un hecho desconocido la impunidad, la burla con la que una y otra vez diversos agentes privados han llevado a término tales actuaciones sin haber obtenido la respuesta pública destinada a tutelar ese incuestionable bien social que constituye esta tipología de suelo.

Por tanto, no se puede obviar que si tales Administraciones hubieran sabido garantizar por otros medios este interés general, el legislador no se hubiera visto obligado a dar el paso de incorporar al Código Punitivo estas conductas.

Una segunda razón para que nuestros representantes parlamentarios hayan dado ese paso y, que con frecuencia se olvida, es que es difícil comprender una protección integral del medio ambiente como derecho constitucional, si lo entendemos al margen de la tutela de los valores del suelo no urbanizable, aunque éste no posea una protección especial.

Si con la legislación anterior este suelo no tuvo esa especial tutela, es innegable que, dada la fuerza expansiva de la idea de medio ambiente adecuado, enmarque no sólo la totalidad del suelo no urbanizable, sino incluso diversos aspectos del espacio urbano. En la actualidad, poniendo en un lado de la balanza las agresiones las técnicas y los instrumentos de construcción y edificación existentes que suponen un riesgo cierto para la protección de este suelo y en el otro, los valores inherentes al mismo que deben ser entendidos de una manera integral desde la perspectiva de la tutela ambiental, a nuestro juicio, la inclusión de los tipos recogidos en el art. 319 del Código Penal está plenamente justificada.

Dicho de otra manera creemos que tal previsión de acuerdo con los argumentos antes expuestos respeta el principio de intervención mínima en el Derecho Penal, como tutelador de los valores sociales especialmente amenazados por conductas de singular gravedad social, como última ratio indispensable para la protección de tales valores, ante la ineficacia de otros sistemas clásicos de protección. Se trata de una cuestión de sensibilidad social hacia lo que significa la ocupación y destrucción de nuestro suelo no urbanizable.

Desde luego, la existencia de decenas de miles de viviendas ilegales en nuestra Comunidad Autónoma, al igual que decimos del fenómeno de las parcelaciones ilegales, posee una dimensión ambiental y territorial de enorme magnitud y supera, con creces, la dimensión territorial municipal para convertirse en un problema de ordenación del territorio a nivel autonómico de primer orden.

Cuestión distinta es si es oportuna y adecuada la rubrica bajo la que se incluye el art. 319 del Código Penal o por el contrario habría que hacer una reordenación y redefinición del Título XVI, pero esto es ya otro asunto diferente del que aquí nos ocupa.

Pues bien, una vez que hemos manifestado nuestra posición favorable a que el interés social y los intereses generales que se amparan al clasificar un suelo como no urbanizable o rústico, posea o no una protección especial, demandaba un grado de intervención pública tuteladora, proporcional y suficiente para desalentar y castigar la

comisión de actos de construcción y edificación en suelo no urbanizable, nos vamos a detener unas páginas para comentar las actuaciones que se han realizado desde esta Institución en colaboración con la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía. Colaboración que surgió desde la conciencia de que era preciso dar una respuesta a la vulneración permanente que se estaba realizando del orden urbanístico en nuestro suelo.

Así las cosas, con fecha 10 de Junio de 2002, enviamos un escrito al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el que, entre otros extremos manifestábamos que:

“La nueva sensibilidad surgida en torno a la “cuestión ambiental”, unida a la constatación de la incapacidad, por motivos técnicos, políticos o simplemente por connivencia de los Ayuntamientos, para paralizar estos procesos, que tanto daño causan a corto y largo plazo a la sociedad, llevó al legislador a incluir en el Código Penal determinadas conductas que violan la protección, entre otros espacios, del Suelo No Urbanizable.

Esta medida, creemos, era más que necesaria e, incluso, llegó tarde, pues hacía ya años que existía un clamor social sobre la necesidad de poner coto a estas conductas frente a la que, por la insolvencia del poder ejecutivo en su paralización, la sociedad estaba, de facto, indefensa.

La gran mayoría de las agresiones no autorizables que se realizan en este suelo serían, en principio, encajables dentro del tipo recogido en el art. 319.2 del Código Penal, más que en el agravado que, junto a otras vulneraciones de la legislación urbanística, recoge el aptdo. 1 de este precepto.

El tenor literal del artículo hizo pensar que, al fin, la sociedad iba a tener una tutela, en este caso del poder judicial, frente a quien, por la vía de hecho, quiere transformar el uso del suelo al margen de la decisión, plasmada en el planeamiento, de quienes son elegidos democráticamente y poseen la competencia para clasificar al suelo.

Sin embargo, es cierto que, según han publicado reiteradamente los medios de comunicación y han manifestado también en distintas ocasiones responsables públicos en los medios informativos, las denuncias que se han formulado ante el Poder Judicial, en Andalucía, no han dado lugar, salvo en contadas excepciones, a sentencias condenatorias.

Así las cosas, tomamos la decisión, desde el respeto más absoluto a la función jurisdiccional, como corresponde a un Estado de Derecho, y sin entrar, lógicamente, a analizar supuestos que estén pendientes de resolución judicial, de conocer el contenido de diversas sentencias dictadas, tanto en nuestra Comunidad Autónoma, como en el resto del territorio nacional, y, a partir de esa información, hacer una valoración de carácter general sobre los motivos de absolución de los denunciados en estos procesos judiciales.

Lógicamente, lo que nos preocupa no es que se dicten sentencias absolutorias para quienes han tenido una conducta que no reúne todos los elementos del delito, pues en tal caso lo procedente y deseable, en un Estado de Derecho, es la absolucón, sino que pudiera haber determinadas dificultades técnicas que hagan inviable, en la práctica, la aplicación del tipo penal para los que cometen habitualmente estas agresiones, pues, de ser así, el bien socialmente protegible, el suelo no urbanizable, quedaría en total desamparo.”

A continuación traíamos a colación una larga relación de Sentencias absolutorias dictadas en Audiencias Provinciales de Pontevedra, Valencia, Huelva, Málaga y Cádiz. Respecto de esta última Audiencia Provincial que había dictado diversas sentencias absolutorias, resaltábamos la de 24 de Julio de 2000 en la que se recordaba el contenido del informe negativo del Consejo General del Poder Judicial emitido ante el anteproyecto de 1992, en el que se decía lo siguiente:

“(...) si no se acota el círculo de los sujetos activos al ámbito de los empresarios y profesionales y se prescinde del grave daño a los intereses protegidos por el planeamiento urbanístico, la esfera de conducta punible resulta desmesurada. Sería autor del delito el particular que por sus propios medios se construye, en suelo no urbanizable, una chabola de segunda residencia, o el que instala, sin autorización, un chiringuito playero de cierta permanencia. La redacción del proyecto es, por ello, indefendible”.

Posteriormente, se incluían también diversas sentencias condenatorias aunque estas eran bastantes más escasas y dictadas muchas de ellas con criterios interpretativos opuestos, en torno a unos supuestos de hechos similares. Tal era el caso de la sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén, de 4 de Septiembre de 2000 que manifestaba que:

“(...) compartimos con la Secc. 2ª. de esta Audiencia Provincial el criterio ya apuntado al principio de este escrito, y mantenido por la sentencia de la Audiencia Provincial de 31 de Diciembre de 1998, y de 17 de Marzo y 13 de Julio de esa misma Sala. La condición de promotor no sólo se infiere del técnico en cuestión, sino de cualquier persona que de forma esporádica o no profesional ejecute una edificación o construcción, sin que se exijan conocimientos especiales o técnicos distintos de la mera financiación económica para cualificar la promoción. El promotor es el dueño de la obra que toma la decisión de construir. El legislador no exige que se trate de un profesional, siendo suficiente, como mantiene Castro Bobillo, con que se realicen las funciones propias del promotor, constructor o técnico director.

Este es el concepto usual de promotor, y también el jurídico. Así, el art. 9 de la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación ha definido al promotor como cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación.

Si no hace falta una determinada profesionalización para el ejercicio de esa función, difícilmente el Derecho Penal, con su carácter sancionador y de

intervención mínima puede exigir una condición técnica que el ordenamiento en su conjunto no precisa.

En el mismo sentido se manifestaba la Audiencia Provincial de Palencia en Sentencia de 31 de Diciembre de 1998, cuando en su Fundamento Jurídico Tercero exponía que *“ninguna razón existe para reputar especial el delito que nos ocupa en relación con el promotor y el constructor, ya que tal condición la tiene quien de hecho promueve o financia y quien de hecho ejecuta construcciones edificaciones, para lo que no es menester tener una especial cualificación o condición personal, salvo la de disponer de dinero o financiación y conocer las técnicas y habilidades propias para la promoción y construcción, no hay razón tampoco para reputar el delito del art. 319 de especial el que se castigue, también como pena principal con la inhabilitación especial, porque tal pena la prevé el Código Penal también como principal, para otros delitos que parece obvio no son especiales (v.g. aborto del art. 144, lesiones al feto del art. 157, delitos sobre el patrimonio histórico del art. 321, entre otros), y finalmente cabe añadir que la interpretación que propone el recurrente lleva a la consecuencia de dejar sin protección penal, en contra de lo querido por el Legislador, el bien jurídico de la ordenación del territorio en los supuestos que contempla el precepto citado cuando los atentados contra el mismo lo cometan quienes no sean constructores profesionales sino particulares que construyan sus propias viviendas, supuestos que la experiencia demuestra son los más frecuentes”*.

Finalmente, se hacía referencia a la única Sentencia del Tribunal Supremo que, en aquellas fechas (10 de Julio de 2002), se había dictado. Nos referimos a la Sentencia núm. 1250/2001, de 26 de Junio, de la Sala II de lo Penal, (...) *Pues bien, mientras que tanto el proyectista como los directores precisan estar en posesión de la correspondiente titulación académica y profesional habilitante, será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente decide, impulsa, programa o financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título, sin exigencia de titulación alguna, mientras que el constructor, que asume contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato, deberá tener la titulación o capacitación profesional que habilita para el cumplimiento de las condiciones exigibles para actuar como constructor.”*

Posteriormente dábamos cuenta de otros criterios jurisprudenciales que aparecen recogidos en distintas sentencias para, a continuación, fijar nuestra posición como Institución en la que destacamos la existencia, a nuestro juicio, de un marco suficiente para perseguir estos delitos aunque detectamos no pocas imperfecciones técnicas en la redacción del art. 319 y ss a las que posteriormente nos referiremos a propósito del escrito conjunto que, tras las segundas Jornadas mantenidas entre esta Institución y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, se envió primero al Parlamento de Andalucía y, después, a la Oficina del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

“Respecto de la polémica sobre si nos encontramos, o no, ante un delito especial propio -que es la cuestión que, singularmente, queremos tratar con este escrito- esta Institución, con el debido respeto a gran parte de la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, comparte el criterio del Ministerio Fiscal,

reiteradamente manifestado, en el sentido de que, en modo alguno, nos encontramos ante un delito especial. Ello por cuanto:

El promotor y el constructor son quienes financian y ejecutan una obra. Obra que, precisamente en el suelo no urbanizable, es habitual que se lleve a cabo -con ayuda encubierta de un técnico o sin éste- en régimen de autopromoción y -total o parcialmente- de autoconstrucción.

Dicho de otra forma, quien promueve y construye suele ser el propio infractor de la norma , ya actúe solo, o lo que es más habitual, con la colaboración de otros.

Por tanto, el delito lo comete quien financia y actúa de esta forma, con independencia de su mayor o menor cualificación. Esto, con independencia de que pueda intervenir un técnico en el proyecto o en la ejecución que, llegado el caso, resultaría inhabilitado.

En cuanto a la inhabilitación especial, como una de las razones determinantes de la configuración de estas acciones antijurídicas como delito, especial o común, resulta sorprendente que después de los claros argumentos dados por el Ministerio Fiscal, y por distintas Audiencias Provinciales, en el sentido antes indicado, se insista en que se trata de un delito especial y que, por tanto, respecto de los promotores y constructores, se exija la habitualidad y cierta cualificación profesional, cuando es evidente que la autopromoción, que prácticamente nunca es habitual, es el régimen de financiación de las viviendas unifamiliares aisladas no sólo en el suelo no urbanizable, sino también en el urbanizable, pues no es en modo alguno excepcional que quien adquiera una parcela encargue, por su cuenta y riesgo, un proyecto cuya redacción y ejecución el mismo financia.

Y lo mismo ocurre con la autoconstrucción en el espacio no urbanizable, dado que es un modo "habitual" de edificar en este suelo. Es más, en los pequeños y medianos municipios es tan frecuente, incluso en el suelo urbano, que en los Planes de Vivienda y Suelo constituye uno de los supuestos susceptibles de protección, que se contemplan en sus normas bajo la denominación de Régimen de autoconstrucción.

Queremos decir con ello que, si prescindimos de los supuestos en los que el propio infractor participa en la construcción de su vivienda, estamos dejando sin respuesta a la mayoría de las agresiones que sufre el bien protegible. Quizás por ello, el Código Penal no distingue entre construcción encargada a terceros, o en régimen de autoconstrucción, lo mismo que no distingue entre promotores que se dedican a realizar operaciones inmobiliarias y autopromoción de viviendas familiares. En la medida en que el legislador no distingue, sino que prevé como acción delictiva las conductas que dañan este espacio en contra de la voluntad del poder público, expresada en la legislación urbanística y en virtud de ella, en el Plan, tampoco parece conveniente que distingan, para eximir de responsabilidad a los infractores, los tribunales.

Pero es que, además, por si hubiera alguna duda, el Tribunal Supremo, en la Sentencia antes mencionada, manifiesta que, de acuerdo con la Ley de Ordenación de la Edificación, de 5 de Noviembre de 1999, en su art. 9, para ser promotor no es necesaria ninguna profesión habilitante y para construir basta con la capacitación profesional.

Respecto del argumento de la sanción de inhabilitación como demostrativo de que es necesaria una cualificación profesional determinada, tampoco se sostiene a nuestro juicio.

Ello, en primer lugar, porque hay delitos, tal y como reiteradamente viene manifestando el Ministerio Fiscal, que dan lugar a la inhabilitación según el sujeto que realice la conducta típica. Tal es el caso de los delitos tipificados en el art. 321 (delitos contra el patrimonio histórico) o en los arts. 144 (aborto) o 157 (lesiones al feto), que prevén, en algunos casos, la imposición de esta pena (cuando la realizan determinados profesionales) y no por ello está considerado un delito especial.”

En virtud de ello, procedimos a trasladar las siguientes conclusiones:

- 1. “En la regulación de los denominados delitos sobre la ordenación del territorio, contemplados en el art. 319 del Código Penal, observamos unas imprecisiones técnicas en los términos utilizados en su redacción, que exigen una profunda reflexión con el fin de depurar, precisar y aclarar el alcance de las conductas que deben ser criminalizadas.*
- 2. Encontramos algunas ausencias en la tipificación del delito, como la falta de referencia a las parcelaciones ilegales en el suelo no urbanizable y, singularmente, en el que se encuentra protegido.*
- 3. Creemos que el término utilizado de construcción no autorizable (art. 319.2) es el correcto, frente al de obra no autorizada, que se utiliza en el art. 319.1.*
- 4. Es inaplazable que en todo el territorio nacional se fije un criterio judicial unificado que determine, con claridad, si nos encontramos ante un delito común o un delito especial, con objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el de igualdad (art. 14 CE) en todo el territorio nacional (art. 139 CE).*
- 5. El bien protegible, que es el suelo no urbanizable, no puede quedar sin la tutela del Juez penal frente a quienes mayoritariamente lo agreden, por lo que, si es necesario para una debida protección de los derechos fundamentales, se debería abordar la reforma de estos preceptos del Código Penal, aclarando los supuestos de tipicidad (art. 25.1 CE).*

Finalmente, decíamos al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, con el contenido de este escrito, le trasladábamos:

“a) La posición de esta Institución ante el problema que representan las agresiones permanentes al suelo no urbanizable andaluz y la vulneración que ello supone no sólo de la legislación urbanística ordinaria, sino también de distintos derechos constitucionales (arts. 33.1; 45; 47 y 51 CE).

b) La necesidad de que, por el Ministerio Fiscal, se continúen realizando cuantas intervenciones sean necesarias para perseguir la comisión de delitos encuadrables en el art. 319 del Código Penal, ello a pesar de la contradictoria jurisprudencia actual, habida cuenta del daño, territorial y ambiental que, con estas actuaciones, se causa.

c) La conveniencia de proponer, ante las instancias procedentes y previos los trámites legales oportunos, una reforma del precepto si se estima que el tipo penal ofrece dudas acerca de si nos encontramos ante un delito especial o común, o la Fiscalía comparte algunas de las valoraciones que hemos realizado sobre las imprecisiones que contiene el precepto, todo ello con el resultado fáctico de una desprotección penal ante las agresiones que sufre este suelo, con las gravísimas consecuencias que de ello se derivan.

Finalmente, queremos ofrecer nuestra colaboración para cualquier actuación que, en relación con la cuestión que nos ocupa en este escrito, decida realizar en un futuro.”

Esa colaboración entre ambas Instituciones se plasmó en cuatro reuniones, tres de ellas se celebraron en Sevilla y la otra en Granada. A continuación, recogemos las conclusiones que afectan a las cuestiones relacionadas con esta publicación, el urbanismo, que fueron enviadas a distintas Instituciones de la Comunidad Autónoma y a la totalidad de los municipios de Andalucía.

1. 2. 2. 2. Conclusiones de las Jornadas de Trabajo del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía.

1. 2. 2. 2. 1. Primera Jornada de Trabajo.

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y los Fiscales integrados en la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, tras mantener una I Reunión de Trabajo, trataron, entre otras cuestiones, el problema que representan las continuas agresiones que se están produciendo en el suelo no urbanizable de nuestra Comunidad, como consecuencia de la ejecución de obras y edificaciones que conforme a la legalidad administrativa, no pueden ser legalizadas.

Se trata de actuaciones que exigen una rápida respuesta por parte de los poderes públicos a fin de evitar, decíamos entonces, lo que hasta aquel momento había sido la pauta habitual: la consolidación de la ilegalidad por la vía de los hechos consumados, provocando con ello un enorme daño a los intereses generales.

A este fin y con objeto de proteger a la sociedad de este tipo de delitos, que no siempre parecen estar presentes como tales en la conciencia de un amplio sector de ella y,

lo que es más grave, en gran parte de los responsables públicos, debido tal vez a la tardía, pero oportuna incorporación de estos tipos penales a nuestros textos legales, manifestábamos lo siguiente:

1. Creemos que no existe una clara conciencia social del carácter delictivo de este tipo de actuaciones, pese a la gravedad de las consecuencias que su ejecución conllevan, entre otras: la pérdida de valores paisajísticos, la quiebra de perspectivas tradicionales de alto valor ecológico por la contaminación visual que supone la implantación de estas construcciones, la generación, en todo caso, de efectos contaminantes, la posterior demanda de infraestructuras públicas de difícil o imposible atención, sino es sobrecargando las arcas públicas municipales, los daños irreparables o de difícil subsanación en el suelo sobre el que se asienta, problemas de riesgo grave para la salud pública, la destrucción de acuíferos, a veces con riesgo de catástrofes naturales ampliadas en sus efectos por los lugares en que se sitúan estas construcciones, etc. Todo ello, supone un gravísimo daño social que, en algunos espacios emblemáticos de nuestro territorio, está adquiriendo dimensiones colosales.
2. De acuerdo con ello, estimamos necesario que se realice por la Administración Autonómica una campaña informativa en los medios de comunicación sobre el daño social que producen conductas como las tipificadas en el art. 319 y ss. del Código Penal.
3. Es necesario que la sociedad y las Administraciones Públicas Territoriales tomen conciencia de los graves daños que se están produciendo en nuestro territorio, como consecuencia de este tipo de intervenciones, siendo preciso recordar, especialmente a los responsables públicos, que de acuerdo con en el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tienen la obligación de denunciar hechos de esta naturaleza.
4. Consideramos que la regulación contenida en el Título XVI del Código Penal "*De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente*", arts. 319 y ss., configuran un marco legal que, aunque mejorable, es claramente suficiente para perseguir y condenar los delitos que, con motivo de las construcciones no autorizables, se ejecuten en el suelo no urbanizable.

A estos efectos para evitar la continuación del perjuicio, los Fiscales instalarán la adopción de las medidas cautelares eficaces durante la tramitación de los expedientes judiciales.

5. Conviene recordar que el hecho de que las sentencias dictadas en el orden penal sean absolutorias, no implica que no se puedan depurar responsabilidades en el orden administrativo, por lo que las Administraciones Territoriales tienen el deber de perseguir con toda contundencia y, respetando, lógicamente, el relato fáctico de la sentencia y los hechos probados, las infracciones urbanísticas en las que hayan podido incurrir los responsables de las construcciones ilegales en este suelo.

A estos efectos, la Fiscalía velará por la remisión de los testimonios necesarios para que la Administración competente depure las posibles responsabilidades administrativas que, en su caso, puedan existir.

6. Las reflexiones que hemos realizado en torno a la protección y tutela del suelo no urbanizable, las hacemos extensibles al resto de los bienes protegidos por el art. 319.1 del Código Penal y, desde luego, a la tutela de nuestro patrimonio histórico-artístico y los recursos naturales.
7. Los poderes públicos sólo pueden impulsar un modelo de desarrollo económico que sea compatible con los valores naturales, ambientales e histórico-artísticos de nuestro territorio, habida cuenta de que tales valores no constituyen el patrimonio particular de ninguna persona, física o jurídica, sino que pertenecen a toda la ciudadanía en su conjunto. Esta preservación se configura, además como la forma más eficaz de llevar a cabo la conservación de nuestro Patrimonio Inmaterial.
8. Para estos fines la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, crea la Sección de Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico, con la finalidad de unificar criterios de actuación en las distintas Fiscalías andaluzas y ante los Tribunales de Justicia que resulten competentes para su investigación enjuiciamiento.
9. La Fiscalía se compromete a elaborar un Protocolo de Actuación, en la intervención del Ministerio Fiscal, en esta materia a fin de agotar la investigación penal y contenciosa, en su caso, en cuantos asuntos intervenga.
10. La Fiscalía cree necesario potenciar Unidades Especializadas suficientes en los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la Comunidad Autónoma y los Entes Locales, que como Policía Judicial, actuarán bajo la dirección de los Fiscales Especialistas y, en su caso, de la autoridad judicial competente.
11. Debe establecerse un cauce permanente de colaboración e información entre la Oficina del Defensor del Pueblo y la Sección Medioambiental de la Fiscalía en Andalucía.
12. Debe instarse a las Autoridades políticas para que apremien a los Ayuntamientos en la elaboración y conclusión de los PGOU, Estudios de Detalle y cuantas normas e instrumentos de planeamiento se prevén en las leyes, para evitar zonas de impunidad, arbitrariedad o interpretaciones oportunistas o interesadas de las situaciones actuales.
13. El Defensor del Pueblo Andaluz y la Fiscalía Superior de Andalucía consideran necesario poner en conocimiento del Legislador, la necesidad de precisar los tipos penales de los artículos 319 y 320 del Código Penal, con el fin de armonizar los conceptos básicos que integran los citados preceptos, con la legislación administrativa específica en esta materia. La determinación de los sujetos activos y su cualificación profesional o no, así como la descripción de las conductas punibles con mayor exhaustividad o precisión, atendiendo a los conceptos empleados en las normas administrativas, son esenciales para garantizar la seguridad jurídica y evitar criterios interpretativos dispares.
14. La Fiscalía Superior de Andalucía recabará de los Fiscales Especialistas, a través de los Fiscales Jefes, los datos y comentarios que se estimen necesarios para elaborar un informe, incluido en la Memoria Anual de la institución, que será remitido a la

Fiscalía General del Estado y al Parlamento de Andalucía para valorar el trabajo desarrollado en los tribunales andaluces sobre la persecución de esta clase de infracciones, proponiendo las reformas legales que se estimen pertinentes.

15. Debe procurarse una acción formativa continuada para los Fiscales Especialistas y funcionarios administrativos encargados del cumplimiento de la legalidad administrativa que les permita conocer los aspectos urbanísticos, ambientales y culturales que son imprescindibles para el ejercicio de sus funciones, reclamando la organización de cursos y seminarios multidisciplinarios.
16. Finalmente, el Defensor del Pueblo Andaluz pide a los colectivos interesados en la defensa de la tutela de estos bienes jurídicos y a la ciudadanía en su conjunto que reclamen el cumplimiento de la Ley ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, ejerciendo de una forma responsable y no partidista, a través del cauce jurídico adecuado, la denuncia o acción pública para así proteger un patrimonio del que sólo somos usufructuarios y que debemos conservar y, en la medida de lo posible, mejorar para las condiciones de vida de las generaciones venideras.
17. Deben realizarse con carácter anual Jornadas de Trabajo de similares características en el plazo de un año y en la sede del Parlamento de Andalucía o de la Fiscalía Superior, en el Palacio de la Real Chancillería de Granada.

1. 2. 2. 2. 2. Segunda jornada de trabajo.

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía mantuvieron una II Reunión de Trabajo relacionada con los delitos contenidos en el Capítulo II del Título XVI del Libro Segundo del Código Penal que afectan a la ordenación del territorio, el patrimonio histórico y los recursos naturales y el medio ambiente.

Aquella reunión se centró, en primer lugar, en analizar el resultado y la validez, un año después, de las conclusiones adoptadas en la I Reunión de Trabajo celebrada el 26 de Febrero de 2004 y dedicada a los delitos sobre la ordenación del territorio. En segundo lugar, se procedió a un estudio exhaustivo del contenido de los preceptos penales que sancionan las conductas atentatorias contra los bienes integrantes del patrimonio histórico, afrontando las dudas interpretativas que suscitan los tipos penales y planteando iniciativas concretas para dar efectividad real a la protección penal y administrativa de los bienes patrimoniales. En lo que se refiere a este Informe, destacamos lo siguiente:

1. Reiteramos la necesidad de que, por la Administración Autonómica, se realice una campaña informativa en los medios de comunicación sobre el daño social que producen las construcciones y edificaciones ilegales realizadas en el suelo no urbanizable y las consecuencias penales que, al margen de las meramente administrativas, pueden tener tales actuaciones para los infractores.
2. Consideramos imprescindible que se establezca un convenio de colaboración específico entre la Administración Autonómica y, en su caso, las Diputaciones

Provinciales, con los pequeños municipios que están soportando una mayor presión urbanística a través de parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable, con objeto de generar un mecanismo que permita responder eficazmente a las agresiones que se producen en su territorio.

3. Estimamos necesario abordar una reforma del Código Penal que dote de mayor precisión a determinados términos utilizados en la tipificación de los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo.
4. Se hace un llamamiento, que al mismo tiempo es un Recordatorio Legal, a las empresas suministradoras de electricidad, telecomunicaciones por cable, gas y abastecimiento de agua potable para que, con carácter previo a la prestación del servicio, aún en el supuesto de que éste sea provisional, exijan a los demandantes del mismo la acreditación de la correspondiente licencia de obras y, en todo caso, para la contratación definitiva de los servicios, la preceptiva licencia de ocupación o de primera utilización.

También recordamos que, a tenor del art. 193.3, en relación con el 207.2, ambos de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), el incumplimiento de esa obligación se considera una infracción urbanística, siendo responsables las empresas suministradoras. En este sentido se propone que la infracción sea tipificada como grave.

También se recuerda a las empresas suministradoras que la ejecución de obras de construcción o edificación en suelo no urbanizable sin la preceptiva licencia, puede ser constitutiva de delito, por lo que deben abstenerse de cualquier acción que implique una colaboración con las actuaciones presuntamente delictivas que se realicen.

5. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía consideran imprescindible para luchar contra este tipo de delitos que los Jueces y Tribunales adopten medidas cautelares en todos los supuestos de intervención por presuntas actuaciones delictivas en los delitos contra la ordenación del territorio. El Ministerio Fiscal instará la adopción de estas medidas en los casos necesarios..

Recordamos igualmente a la Administración la necesidad de adoptar y vigilar las medidas cautelares que el Procedimiento Administrativo les exige.

6. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, consideran que resulta imprescindible la colaboración de los Notarios y Registradores de la Propiedad para impedir, de acuerdo con lo establecido en el art. 66.3 LOUA, que se inscriban declaraciones de obras nuevas en parcelaciones que no cuenten con las preceptivas licencias, de manera singular en aquellos supuestos que, según el art. 66.1.b), párrafo 2, LOUA, se presumen reveladores de una posible parcelación urbanística ilegal. Con esta finalidad, se demanda una mayor colaboración de los miembros de estos Colegios con los responsables municipales en materia de disciplina urbanística.

7. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Fiscalía consideran necesario la reforma procesal que permita la segunda instancia penal en apelación, ante la Sala del TSJA para la unificación de criterios, evitando de esta forma la situación actual que por razones técnicas impide que el pronunciamiento del Tribunal Supremo en esta materia.
8. Creemos necesario la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en lo referente a la duración de las Diligencias de Investigación, por ser insuficientes en esta materia el plazo de seis meses.
9. El Defensor llevará a cabo actuaciones dirigidas a conocer la actividad de los Ayuntamientos en la ejecución de las sentencias condenatorias que no contengan pronunciamientos sobre la demolición. El Ministerio Fiscal comprobará la comunicación de la notificación de las Resoluciones a la Administración competente a los efectos de la restauración de la legalidad urbanística.
10. El Defensor del Pueblo Andaluz insta a la Agencia Tributaria y demás Administraciones con competencias en esta materia a que se investiguen las consecuencias tributarias de las actividades relacionadas con las parcelaciones ilegales.

1. 2. 2. 2. 3. Tercera Jornada de Trabajo.

Con fecha 2 de Marzo de 2006 se celebró en Granada la III Jornada de Trabajo de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, relativa a delitos contra la Ordenación del Territorio, el Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente.

En ella, tras la realización de un análisis evolutivo de las conclusiones extraídas en jornadas anteriores, se procedió a estudiar y analizar los preceptos del Código penal que tipifican el llamado “delito ecológico”, abordando dudas interpretativas y planteando iniciativas tendentes al logro de la efectiva protección de los bienes jurídicos afectos. Las conclusiones fueron las siguientes:

1. Manifestar, una vez más, la necesidad de que se aborde la reforma de determinados preceptos del Código Penal con objeto de, por un lado, dotar de una mayor precisión terminológica a los tipos penales que contemplan los delitos contra la ordenación del territorio y, por otro, el que se tipifique expresamente como delito las parcelaciones ilegales en el suelo no urbanizable.
2. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía valoran positivamente que se esté creando una mayor sensibilidad en torno a la necesidad de que se protejan los derechos constitucionales que, con la tipificación de estos preceptos en el Código Punitivo, se pretenden tutelar.

Como manifestación de esta mayor concienciación sobre el papel que cada uno podemos desempeñar en la tutela de estos derechos, destacamos los compromisos de colaboración que deben asumir los fedatarios públicos, notarios y registradores de

la propiedad; los Ayuntamientos de esta Comunidad, la Administración Autonómica y la Agencia Tributaria.

Al mismo tiempo, queremos resaltar las actuaciones judiciales que han tenido como consecuencia la adopción de medidas cautelares destinadas a tutelar y preservar los intereses públicos protegidos en estos preceptos, mientras se tramitan los procesos judiciales.

3. De acuerdo con todo ello, consideramos que es el momento de reincidir en la necesidad de que las Administraciones Públicas y, singularmente los Ayuntamientos, se comprometan con la defensa de la ordenación territorial y urbanística, evitando, especialmente, omisiones de alguno de ellos que, en el pasado y aún hoy en el presente, tanto daño están causando en un territorio que hemos heredado y del que somos meros usufructuarios.
4. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía continuarán, en un futuro, colaborando con el objetivo de dispensar una mayor tutela de los derechos constitucionales como función común, aunque abordada con distintas responsabilidades y técnicas de intervención, de ambas instituciones.

En este sentido, respecto de las actuaciones que posean una singular incidencia en la protección de estos bienes jurídicos, en los términos que sean procedentes, intercambiaremos información, realizaremos propuestas e iniciaremos las actuaciones que sean necesarias para mejorar las técnicas destinadas a proteger a la sociedad y a nuestro territorio de las conductas infractoras y, en su caso, delictivas que lesionan los suelos administrativa y penalmente protegidos. Siendo necesario recordar el cumplimiento de las obligaciones, que la Ley de Enjuiciamiento Criminal impone a las Administraciones públicas en la colaboración con la Administración de Justicia en la persecución de estos delitos.

1. 2. 2. 2. 4. Cuarta Jornada de Trabajo.

Con fecha 20 de Marzo de 2007, se celebró, en la sede del Parlamento de Andalucía, en Sevilla, la IV Jornada de Trabajo de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía relativa a los delitos contra la Ordenación del Territorio, el Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente.

En la expresada reunión, se extrajeron las siguientes conclusiones en lo que respecta a los delitos contra la ordenación del territorio:

1. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía valoran positivamente las resoluciones judiciales que se están dictando en aras a la persecución eficaz de los delitos contra la ordenación del territorio, así como la mayor conciencia social que, por la repercusión mediática de estas sentencias, se está generando.
2. En este sentido, consideramos que los Ayuntamientos y, en su caso, la Junta de Andalucía poseen la competencia y los medios para impedir, desde el inicio, las

actuaciones no autorizables que se ejecuten en el suelo no urbanizable y que una intervención eficaz impediría la consolidación de hechos de esta naturaleza.

Esta obligación no cesa con la mera comunicación a la Fiscalía a efectos de informar de los hechos presuntamente delictivos, sino que exige que, posteriormente, se informe a las autoridades judiciales de las incidencias de relevancia que puedan surgir con motivo de la posterior ejecución, ilegal, de nuevas obras. De acuerdo con ello sí, con motivo de la realización de diligencias de investigación realizadas por la Fiscalía, se detectara que se han podido producir hechos constitutivos de infracciones urbanísticas graves no delictivas, se dará traslado a la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz a los efectos procedentes.

3. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía consideran que la opción por un desarrollo equilibrado y sostenible y, en definitiva, por el buen gobierno del territorio exige la apuesta decidida por modelos de ordenación que, sin perjuicio del respeto al principio de autonomía local, vinculen al planeamiento urbanístico municipal.

Los órganos autonómicos tienen el deber de supervisar, con carácter vinculante, la coherencia de la planificación urbanística municipal con los objetivos de la planificación territorial de ámbito supramunicipal, en orden a la salvaguarda de los intereses medioambientales, territoriales, económicos y de la población que deben ser tutelados por dicha Administración Autonómica.

4. Se considera oportuno reiterar la necesidad de hacer un llamamiento a las empresas suministradoras para obtener una mayor colaboración con las Administraciones e instituciones públicas en orden a que sea respetada la legalidad, evitando la consolidación de actuaciones urbanísticas ilegales.

En esta línea, también es conveniente reiterar la colaboración de los fedatarios públicos, notarios y registradores de la propiedad, para impedir, de acuerdo con lo establecido en el art. 66.4 LOUA, que se inscriban declaraciones de obras nuevas en parcelaciones que no cuenten con las preceptivas licencias, de manera singular en aquellos supuestos descritos en el art. 66.2 LOUA.

5. Continuamos considerando necesario dotar de una mayor precisión terminológica a los tipos penales que contemplan los delitos contra la ordenación del territorio, el patrimonio artístico y el medio ambiente.
6. En este sentido, estando actualmente en tramitación parlamentaria el proyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal, pretendemos hacer llegar a las instancias competentes nuestras sugerencias en orden a mejorar la tipificación de los delitos en estas materias, con objeto de poder perseguir más eficazmente la comisión de conductas que dañen los intereses públicos que se pretenden tutelar en estos ámbitos.
7. En orden a facilitar la obtención por el Ministerio Público de pruebas periciales pertinentes en los procesos penales instruidos para la persecución de los delitos ambientales, urbanísticos y sobre el patrimonio histórico se solicita de la Consejería de

Justicia y Administración Pública la creación y dotación de una unidad pericial adscrita a la Fiscalía

1. 2. 2. 3. Propuesta de modificación del Código Penal en lo que concierne a los delitos de ordenación del territorio.

En lo que concierne a la necesidad, a juicio del Defensor del Pueblo Andaluz y de la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, de modificación de determinados preceptos del Código Penal, nuestra propuesta fue enviada tanto al Parlamento de Andalucía, como al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que, en el supuesto de que total o parcialmente compartieran nuestro criterio, lo remitieran, por los cauces procedentes, a las Cortes Generales. Los cambios en la redacción de los preceptos que se propusieron se relacionan a continuación:

1. Artículo 319, apartado 1. Redacción que se proponía:

«Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no **autorizable** en suelos o bienes de dominio público y lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.»

2. Artículo 319, apartado 2. Redacción que se proponía:

«2. Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una **obra no autorizable que tenga la consideración de edificación, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable**, en el suelo no urbanizable».

3. Se añadiría un nuevo apartado al artículo 319, con lo que el actual apartado 3 pasaría a ser el 4.

El contenido del apartado 3 actual es el siguiente: «3. En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe».

Redacción que se proponía:

En este supuesto proponemos dos redacciones alternativas como contenido del apartado 3 del art. 319:

Primera redacción:

«3. Serán castigados con penas de prisión de seis a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una parcelación urbanística ilegal en el suelo no urbanizable».

Segunda redacción:

«3. Serán castigados con penas de prisión de seis a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, los promotores, constructores o técnicos directores que ejecuten obras o instalaciones destinadas a realizar una parcelación urbanística ilegal en suelo no urbanizable».

4. Se incluiría en el nuevo apartado 4, el contenido del actual apartado 3. Además, se modificaría su redacción. Redacción que se proponía:

«4. En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente ordenarán a cargo del autor del hecho y, en su caso, subsidiariamente a la Administración competente, la ejecución, en los casos que proceda, de las medidas adecuadas para la reposición de la realidad física alterada. Todo ello sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe».

1. Cuestiones relacionadas con la disconformidad con el planeamiento urbanístico y su gestión.

Dentro de este epígrafe no vamos a tratar únicamente aquellos aspectos del urbanismo relacionados con los problemas que supone la ejecución del planeamiento, es decir todas aquellas actuaciones que realizan las Administraciones en colaboración con los particulares para que los fines y objetivos del Plan se hagan realidad.

En puridad, la gestión urbanística a la que la LOUA dedica todo un Título, el IV, hace referencia al objetivo mencionado, partiendo de un principio incuestionable: la actividad urbanística es una función pública y, por tanto, responsabilidad directa de la Administración, sin perjuicio de la intervención de la iniciativa privada que, en todo caso, debe someterse a sus pautas.

Relacionadas directamente con este ámbito no se presenta un gran número de quejas, pero nosotros hemos incluido en este apartado, además de las quejas específicas – como las relacionadas con problemas derivados de los sistemas de actuación, reparto de cargas y beneficios, las reparcelaciones, etc.-, otras que, a nuestro juicio, entran dentro de lo que constituye la gestión del planeamiento en sentido amplio como el acceso a la información urbanística, las urbanizaciones ilegales (como problema de gestión inadecuada de un plan parcial), problemas de saneamiento, instalaciones de ascensores en bloques que no los poseen, falta de recepción de infraestructuras básicas, gestión de los estudios arqueológicos previos a la edificación de inmuebles, la no recepción de urbanizaciones, etc.

En fin, hemos querido incluir en este apartado un sin fin de cuestiones que plantean la gestión diaria del urbanismo en las relaciones entre poder público y particulares que no son, en principio, encajables dentro de lo que denominamos ordenación del territorio y urbanismo, ni de la disciplina urbanística centrada, sobre todo, en la ejecución de obras que constituyen infracciones urbanísticas.

Para facilitar la exposición de las cuestiones que se tratan bajo este epígrafe, hemos agrupado las quejas según su tipología en distintos subepígrafes.

1. 1. Derecho a la información en el ámbito urbanístico.

Ecologistas demandan información en Grazalema (queja 00/2905).

Esta queja la presentó una asociación ecologista para mostrarnos su disconformidad con el proceder del Ayuntamiento de Grazalema (Cádiz) ante su falta de respuesta de diversas denuncias y solicitudes de documentación formuladas en Agosto de 1999, en relación con lo que, a juicio de los representantes de la asociación ecologista, consideraban posibles irregularidades urbanísticas relativas a distintas construcciones ejecutadas en el municipio.

En su respuesta, el Ayuntamiento negaba las irregularidades urbanísticas en base a una serie de datos que nos trasladaba y que fueron puestos en conocimiento de la asociación ecologista para que presentaran las alegaciones oportunas.

Como respuesta a esta información, el Ayuntamiento nos comunicó que habían mantenido una reunión con los representantes de la asociación ecologista para facilitarle la información que reclamaban y mantener contactos sobre los expedientes que motivaron sus denuncias. Sin embargo, dichos representantes sacaron otras conclusiones de esta reunión, pues para ellos el Ayuntamiento no les entregó toda la documentación que habían requerido y, por lo que habían visto, cabría apreciar la comisión de diversas irregularidades urbanísticas, tales como licencias de obras con informes negativos del técnico municipal, informes positivos «a posteriori» de conceder licencias, informes técnicos que contradicen la normativa urbanística, licencias en zonas verdes, etc., además de diversas vulneraciones de lo previsto en los arts. 42, 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pues bien, trasladamos al Ayuntamiento de Grazalema que, según el art. 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en vigor de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas. En uso de ese derecho y del establecido en la Ley 30/1992 antes citada, los reclamantes venían solicitando al Ayuntamiento el acceso a diversa información urbanística y que se les facilitara copia de la documentación obrante en diversos expedientes relativos a concesión de licencias de obras (expedientes de concesión de licencias en Plaza Pequeña, nº 8 y en C/ Nacimiento, s/n de Benamahoma).

El art. 37.1 de la Ley 30/1992 dispone que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. El apartado 8 de este mismo artículo señala que el derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

En consecuencia y para el caso de que efectivamente no se hubiera facilitado la información interesada por los reclamantes, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos de la normativa urbanística y procedimental citados y, en consecuencia, **Recomendación** de que se facilitara a los reclamantes las copias de la documentación obrante en los expedientes de concesión de licencia de obras citados y que estos venían solicitando de forma reiterada o, en caso contrario, que se explicaran las razones por las que el Ayuntamiento entendiera que ello no procedía.

En una primera respuesta municipal a la resolución formulada por esta Institución, aun cuando suponía una aceptación difusa de la misma, no se pronunciaba sobre todas las cuestiones planteadas, por lo que interesamos un posicionamiento concreto al respecto, a fin de poder adoptar, en su caso, una resolución definitiva. En otro escrito

posterior, el Ayuntamiento sólo se limitaba a enviar cierta documentación relativa a las obras que se ejecutaban en la C/ Nacimiento 7 y 9 de Benamahoma, sin hacer mención alguna respecto de las otras actuaciones por las que nos habíamos interesado, ni enviar la documentación solicitada, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía por entender que no se había prestado a esta Institución la colaboración debida en la tramitación de este expediente de queja.

Una ciudadana solicita acceder a documentación urbanística (queja 03/602).

La interesada nos exponía su disconformidad con la actuación del Ayuntamiento señalando, textualmente, que *“presenta denuncia contra el Ayuntamiento de Grazalema por su negativa a remitirme diversa documentación que solicité el 3 de Enero de 2002, habiendo pasado con creces los plazos estipulados en el art. 42 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y en la Ley 38/1995 que regula el derecho de acceso a la información medioambiental. Se adjunta escrito dirigido al Sr. Alcalde de Grazalema donde se relaciona la documentación solicitada y la justificación de mi interés legítimo en los expedientes urbanísticos solicitados. Hay que recordarle que esa Institución tramitó una queja por haber facilitado el mismo Alcalde de Grazalema todo tipo de documentación sobre mi vivienda a un señor que no tenía interés legítimo alguno en la misma, y que la queja se archivó al certificar el Ayuntamiento que precisamente la legislación antes referida configura el acceso a los archivos y registros como derecho de los ciudadanos frente a la administración, y que este derecho encuentra especial apoyo en materia urbanística por lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen Jurídico del Suelo y Ordenación Urbana.”*

En el primer escrito que nos remitió el Ayuntamiento, éste nos remitía a nosotros la información que solicitaba la reclamante, por lo que interesamos conocer si también había trasladado esta información a la interesada o, de no ser así, las razones por las que ello no se había estimado procedente. Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó, en síntesis, que la documentación solicitada por la reclamante referente a diferentes expedientes tramitados por el Ayuntamiento ya constaban en las dependencias de esta Institución, por lo que nos rogaba su traslado a la solicitante para su debida constancia y comprobación.

A la vista de ello, reiterábamos al Ayuntamiento que la cuestión principal objeto de este expediente de queja era el derecho de la reclamante a acceder a determinada información urbanística y medioambiental y a obtener la preceptiva respuesta por aquella Administración que ostentaba la competencia al respecto. Esta cuestión explicaba nuestra insistencia en procurar una respuesta expresa y motivada a la interesada por parte del Ayuntamiento.

Así pues, esta Institución consideraba, y así se lo indicamos al Ayuntamiento de Grazalema, que debía ser la Corporación Municipal, en aplicación de los arts. 12.1 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, quien atendiera y remitiera la información y respuesta solicitada o, en su caso, las razones de carácter legal que pudieran impedirlo. Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Grazalema **Recordatorio** del

deber legal de observar el contenido de los mencionados preceptos y, por tanto, que emitiera la preceptiva respuesta a la solicitud de la interesada y le remitiera la documentación solicitada, expresando, en caso contrario, las razones por las que entendía que ello no procedía.

A pesar de nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo, dando cuenta de la falta de respuesta de la citada autoridad a nuestra resolución.

Solicita información urbanística y tributaria al Ayuntamiento de Ayamonte (queja 01/3018).

Por el contrario, tuvo un resultado favorable esta queja, en la que la interesada nos exponía que, a través de dos escritos, se había dirigido, en su nombre y en el del resto de los herederos de su padre, al Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) solicitando que le fuera facilitada una concreta información urbanística y tributaria sin que se le hubiera facilitado la misma, ni se le hubieran explicado los motivos por los que, en su caso, ello no fuera posible.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos indicó las razones por las que no habían dado respuesta a la interesada, razones que, resumidamente, se basaban en la falta de concreción de la petición formulada y de ausencia de disposición por parte del Ayuntamiento respecto de muchos de los datos solicitados, por tratarse de cuestiones ajenas a la propia competencia municipal.

Sin embargo y dado que, a juicio de esta Institución, estas razones no se habían transmitido, como entendemos que procedía, a la reclamante, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 42.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y **Recomendación** a fin de que se emitiera la preceptiva respuesta ante los escritos formulados por los reclamantes, sin perjuicio de informarles, en el caso de presentar defectos las solicitudes formuladas o de tratarse de cuestiones ajenas a la competencia municipal, sobre los requisitos legales establecidos para poder atender debidamente tales solicitudes.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos indicó que había dado contestación a los escritos de la reclamante, indicándole la forma en que podría acceder a sus solicitudes de información, con lo que, a nuestro juicio, se había aceptado la resolución formulada por esta Institución, dando así por concluidas nuestras actuaciones. No obstante ello, aconsejamos a la interesada que formulara sus solicitudes de información en los términos establecidos en el art. 37.6 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Solicita información sobre Normas Subsidiarias (queja 02/1393).

La queja la presentó el representante de una plataforma vecinal de Ayamonte (Huelva) denunciando una supuesta ocultación de información urbanística por parte del

Ayuntamiento, pues habían solicitado una copia de las Normas Subsidiarias de Planeamiento vigente en el municipio, pero el Ayuntamiento les indicó que podían examinar las mismas en el Departamento de Obras y Urbanismo. El problema surgió cuando, personados en dicho Departamento hasta en tres ocasiones, no pudieron lograr examinar las Normas.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva). En su respuesta, el Ayuntamiento nos indicaba que la citada plataforma vecinal no estaba inscrita en el Registro de entidades del Ayuntamiento, por lo que habían solicitado a los representantes que acreditaran tal "representación". Respecto al examen de las Normas, el interesado presentó el escrito como persona física y como tal se le respondió, invitándole a examinar las Normas Subsidiarias pero, en el momento de examinar las Normas, él no figuraba entre las personas que querían examinarlas. Por ello, no pudieron acceder a tal examen.

A la vista de esta respuesta y dada la naturaleza pública de la acción para exigir ante los órganos administrativos la observancia de la normativa urbanística, formulamos **Sugerencia** al Ayuntamiento de Ayamonte al objeto de que, para evitar entrar en polémicas estériles e innecesarias y de acuerdo con la voluntad municipal de facilitar el acceso a la información urbanística solicitada, se convocara al interesado en un nuevo día y, en los términos y condiciones recogidas en la normativa urbanística, se le permitiera el examen de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de la localidad, con la mayor comodidad y tiempo posibles.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos indicó que ya había citado, por escrito, al interesado para acceder a la información que solicitaba. Con ello, entendimos que el Ayuntamiento había aceptado la Sugerencia formulada.

Información pública de aprobación de Estatutos y Bases de la Junta de Compensación sin estar aprobado el Plan Parcial (queja 96/1199).

El interesado nos exponía que, en el diario "Huelva Información" de 16 de Mayo y en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de 11 de Mayo de 1996, apareció un anuncio del Ayuntamiento de Zalamea la Real (Huelva) por el que se sometía a información pública la Aprobación Provisional de los Estatutos y Bases de la Junta de Compensación y los Proyectos de Compensación y de Urbanización de la unidad de ejecución única del Plan Parcial I-2 de las Normas Subsidiarias Municipales. Además de señalar que el anuncio se refería a la aprobación provisional sin que constara la aprobación inicial de estos Estatutos y Bases, el interesado exponía que se había producido una vulneración de lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Urbanística, que dispone que «el acuerdo de aprobación inicial, con los proyectos de estatutos y de bases de actuación se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia». Contrariamente a la práctica habitual en otros municipios de la provincia, no se publicaban íntegramente en el BOP estos estatutos y bases de actuación, por lo que se privaba a los interesados de conocer su contenido y poder alegar lo que tuvieran por conveniente.

A estas irregularidades, el reclamante añadía otra que se producía al pretender la aprobación inicial de unos Estatutos y Bases de actuación sin que, previamente, se haya aprobado de forma definitiva el correspondiente Plan Parcial, puesto que dicha aprobación

definitiva no constaba en ningún BOP, tal y como exige el art. 124 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Consideraba además el interesado que estas actuaciones suponían un incumplimiento del art. 12 del Decreto 77/1994, de 5 de Abril, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y se delegan determinadas competencias en los Ayuntamientos, que, en su apartado 12, dispone que «corresponde a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, informar con carácter previo a su aprobación definitiva, los planes parciales». Este informe previo, mantenía el interesado, no se había emitido en el caso del Plan Parcial del Polígono Industrial de El Tejarejo.

Tras recibirse la respuesta municipal y tras su valoración, se estimó que era oportuno formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de la normativa citada y, en especial, los arts. 60 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, y 161.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, y **Recomendación** a fin de que, mediante los trámites legales preceptivos, se anulara la aprobación definitiva de 13 de Junio de 1996 de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación y de los Proyectos de Compensación y Urbanización del Plan Parcial I-2, retro trayendo las actuaciones hasta la terminación del período de información pública y tras el estudio y ponderación de las alegaciones formuladas, tanto del reclamante como de otras que se hubieran podido presentar, se procediera, esta vez sí, a la correspondiente aprobación definitiva de estos documentos urbanísticos.

Después de esta resolución, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Zalamea la Real (Huelva) se personó en la Institución a fin de mantener una entrevista. Tras ella y examinada la documentación remitida, tanto por el Ayuntamiento (certificación plenaria de 23 de Diciembre de 1996), como por el interesado, esta Institución sacó como conclusión que el Ayuntamiento continuaba sin atender nuestra resolución, dado que quedaba sin discusión el hecho de que se aprobaron los Estatutos y Bases de actuación de la Junta de Compensación y los proyectos de compensación y urbanización sin la previa aprobación definitiva del Plan Parcial y la certificación enviada no anulaba la aprobación definitiva de 13 de Julio de 1996 de los Estatutos y Bases de Actuación, ni se retrotraían las actuaciones hasta la terminación del período de información pública. Lógicamente, las posteriores actuaciones relativas a la constitución de la Junta de Compensación y trámites legales quedarían afectadas por esta irregularidad en origen. Dado que el art. 29.2 de nuestra Ley reguladora dispone que, si formuladas nuestras recomendaciones no se produce una medida adecuada, en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o no nos informa de las razones que estime para no adoptarlas, se incluirá la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. En el presente caso, el Ayuntamiento, aunque nos dio las razones que estimaba para no adoptar nuestra Resolución, razones de las que discrepamos por cuanto el art. 161 del Reglamento de Gestión Urbanística se encuentra plenamente vigente y no se ha dado ninguna razón válida para su inaplicación, procedimos a **incluir** la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, sin que, por otro lado, los argumentos expuestos aconsejaran modificar el contenido de nuestra resolución.

Ayuntamiento niega información urbanística a un ciudadano (queja 98/397).

El interesado nos exponía que en Diciembre de 1997 solicitó al Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán (Sevilla) acceso al expediente administrativo correspondiente a dos fases de la urbanización donde residía, indicando que en una fecha concreta se personaría en el Ayuntamiento para ver el expediente, alegando que necesitaba consultar dicha documentación para un pleito que tenía interpuesto contra la empresa constructora de la urbanización. Tras comparecer en dicha fecha, no pudo acceder al expediente puesto que la funcionaria que le atendió le manifestó que no estaba preparado y que el Arquitecto Técnico Municipal no le había comunicado nada al respecto. Por ello, presentó escrito en aquella misma fecha explicando lo sucedido y comunicando que se personaría de nuevo en el Ayuntamiento el día 7 de Enero de 1998.

El día 5 de Enero de 1998 recibió comunicación municipal indicándole que, en breve, recibiría escrito comunicando fecha y hora para acceder a la documentación solicitada, contando con la asistencia del Arquitecto Técnico Municipal. Sin embargo, transcurrido más de un mes, no había recibido nueva comunicación municipal, aunque la había reiterado.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán (Sevilla). En su respuesta, nos indicaba que había remitido escrito al interesado señalándole que, sobre la cuestión, ya se informó debidamente a los representantes designados por los afectados de la urbanización, entre los que pensaron que estaba el interesado, por lo que entendían que no procedía otra actuación.

Dado que, con anterioridad a este escrito, habíamos recibido otro del interesado mostrando su disconformidad con tal actuación del Ayuntamiento, requiriendo de nuevo, de forma personal, el acceso a la información urbanística, interesamos un nuevo informe al Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán para que nos indicara si se le iba a facilitar el acceso personal a la documentación que solicitaba el interesado, fecha en que ello se llevaría a cabo y, en todo caso, fotocopia de la respuesta escrita que se facilitara al interesado ante la nueva solicitud que realizó al Ayuntamiento. De esta petición de informe y a pesar de todas nuestras actuaciones, no recibimos respuesta.

No se facilitan fotocopias de documentación urbanística en un expediente en el que se otorgó una licencia ilegal (queja 99/1016).

La queja la presentó un vecino de Alhaurín el Grande (Málaga) indicándonos que, ante las posibles irregularidades en una obra promovida por otra persona, había solicitado en varias ocasiones al Ayuntamiento determinada información urbanística. Sin embargo, tras examinar el interesado la documentación que le facilitó el Ayuntamiento, solicitó la entrega de diversas fotocopias, que le fueron denegadas por el funcionario municipal que lo atendía, alegando que estaba prohibido.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Alhaurín el Grande (Málaga) para conocer las razones de que no se facilitara al interesado fotocopia de la documentación que solicitaba y, en caso de no estar justificada por alguna razón legal dicha denegación, fecha en que se le facilitaría la misma.

Tras conocer la documentación obrante en el expediente, resultó que el denunciado entonces desarrollaba las funciones de Inspector Urbanístico, lo que confería

mayor gravedad a sus acciones por cuanto, en razón de su cargo, tenía mejor conocimiento de estas posibles irregularidades y que, precisamente, podía incurrir, en beneficio propio, en incumplimiento de los deberes que, en función de su cargo, debía exigir y suponíamos que venía exigiendo a los ciudadanos de esa localidad.

Esta infracción urbanística (ejecución de obras sin contar con la preceptiva licencia), sin embargo y pesar de lo dispuesto en el art. 261 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (en vigor en ese momento en nuestra Comunidad Autónoma en atención a lo dispuesto en la Ley 1/1997, de 18 de Junio), no determinó la incoación del correspondiente expediente sancionador a pesar de que el precepto citado determina precisamente que toda infracción urbanística llevará consigo la imposición de sanciones a los responsables. El Ayuntamiento, competente para la incoación del procedimiento sancionador, de acuerdo con el art. 273 del Texto Refundido antes citado, debió haber tramitado, y debía hacerlo entonces salvo que se apreciara prescripción de la infracción, el pertinente expediente sancionador.

Pero con posterioridad se incurría en otra irregularidad, determinada por el posterior otorgamiento de la licencia solicitada y legalización de lo edificado por el promotor en contra del criterio expresado por el Técnico municipal que había informado acerca del *“NO CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE CARACTER URBANISTICO GENERAL”*, por cuanto el solicitante no había adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico. Sabido es que constituye infracción urbanística grave la realización de obras de urbanización y, por consiguiente, de edificación sin la previa aprobación del Plan y Proyecto de Urbanización exigibles. La propia Comisión de Gobierno municipal, en su Acuerdo de 22 de Octubre de 1998, reconocía que la construcción en ejecución *“se situaba sobre suelo clasificado como urbano incluido en una unidad de ejecución, sin que se hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico por no estar desarrollada”*. A pesar de este reconocimiento y, por tanto, siendo necesario desarrollar la unidad de ejecución para poder otorgar licencias de obras, se accedía a la solicitud. Debía tenerse en cuenta que, según el art. 264 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en las obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave serán igualmente sancionados con multa, los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles, o cuando estos fueran desfavorables en razón de aquella infracción.

No debemos olvidar en este punto que el art. 254.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (todos los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo que venimos citando se encontraban en vigor por lo dispuesto en la Ley 1/1997, de 18 de Junio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía), establece que las licencias cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en dicha Ley deberán ser revisadas dentro de los cuatro años desde la fecha de su expedición por la Corporación Municipal que la otorgó.

Finalmente el Alcalde-Presidente, en contra de la diligencia suscrita por el Técnico de Administración General que advertía de la ilegalidad de la medida, decide dejar pendiente la información urbanística relativa al expediente de concesión de la licencia en cuestión solicitada por el reclamante *“hasta que se termine la obra”*.

Esto constituía una clara denegación del derecho a la información urbanística a la que el reclamante tenía derecho sin causa que lo justifique y actuando en contra del criterio expresado por el Técnico municipal. Con ello, se vulneraba el derecho del reclamante a esta información y, por ende, los arts. 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, suponía una conducta impropia e inadecuada de un responsable público elegido democráticamente que debe efectuar sus tareas con el máximo respeto a los derechos de los ciudadanos y plena transparencia en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alhaurín el Grande (Málaga) **Recordatorio** del deber legal de observar todos los preceptos legales citados y **Recomendación** al objeto de que, en cumplimiento del art. 254.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (en vigor en nuestra Comunidad Autónoma), se procediera a la revisión de la licencia concedida en su día al promotor de las obras al no haber transcurrido cuatro años desde su expedición por parte de esa Corporación municipal.

De este escrito y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta alguna, por lo que tuvimos que proceder a **incluir** la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta del mismo, como representante de la Corporación Local, a nuestras resoluciones.

Denegación de información urbanística al no considerar interesado al demandante de la misma (queja 03/809).

La queja la presentó un representante de una asociación ecologista para indicarnos que el 6 de Febrero de 2003 se abrió el periodo de información pública para la presentación de alegaciones a distintos proyectos urbanísticos del término municipal de Antequera (Málaga). Añadía que, para la elaboración de las correspondientes alegaciones, solicitó mediante escrito (registrado de entrada el día 10 de Diciembre de 2002) la consulta de diversa documentación y la recepción de información al respecto. En respuesta a dicha solicitud, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Antequera, en fecha 10 de Enero de 2002, denegaba la consulta a dichos documentos e información, alegando que el reclamante no era parte interesada en dichos proyectos. Consideraba que esta decisión se oponía frontalmente al art. 105 de la Constitución cuando afirma que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, así como a la Ley 3/1995 sobre el derecho a acceso a información en materia de medio ambiente. Concluía señalando que el envío de la respuesta de dicho Ayuntamiento se produjo pocos días después de abrirse el plazo de información pública, por lo que les había sido imposible consultar la documentación y preparar las correspondientes alegaciones.

En la respuesta municipal a nuestra petición de informe, el Ayuntamiento citaba, como base argumental y legal para la denegación de vista y documentación de expedientes urbanísticos, el contenido de lo dispuesto en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señalando que, como los reclamantes actuaron en nombre y representación de una federación ecologista, cabía deducir que quien estaba interesado en la obtención de dicha información era la federación y no los propios reclamantes a título particular. En consecuencia,

como los reclamantes no acreditaron la existencia de la federación citada, ni su condición y cualidad de representantes de la misma, se denegó su solicitud.

Esta Institución rechaza esta argumentación por cuanto dichas consideraciones no fueron la base argumental del acuerdo denegatorio de 10 de Enero de 2003. No se citaba, en modo alguno, el art. 31 de esta Ley, sino que la Comisión de Gobierno avalaba su posicionamiento en el contenido de los arts. 35, a) y 37. 1 y 8 de la misma Ley, al no acreditar los solicitantes su condición de interesados, argumentación que, por supuesto, no comparte esta Institución ni, en su nueva respuesta, la misma Comisión de Gobierno, que había variado su posicionamiento inicial considerando que la condición de interesado de la federación era innegable desde una lectura conjunta del artículo 31 de la citada Ley 30/1992 y de lo dispuesto en Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, que regula el acceso a la información medioambiental.

Pero es que, además, y para esta Institución, la falta de acreditación de la condición y cualidad de representantes de la federación era, en todo caso, un defecto formal que hubiera podido ser subsanable requiriendo a los reclamantes la acreditación de tal condición. Sin embargo, la Corporación no dio a los reclamantes esa oportunidad, sino que directamente negó su condición de interesados y rechazó su solicitud, impidiéndoles que pudieran presentar más argumentadas sus alegaciones a diversos proyectos urbanísticos en el municipio.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Antequera Recordatorio del deber legal de reconocer la condición de interesado a aquellos titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos que soliciten al Ayuntamiento acceder a información urbanística o medioambiental, dando la oportunidad de subsanar sus solicitudes, en los términos previstos en el art. 32.4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, textualmente, dispone:

«La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días, que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.»

La respuesta municipal a esta Resolución suponía la plena aceptación de nuestro Recordatorio y respondía positivamente a las pretensiones de la asociación reclamante, puesto que el Pleno Municipal -tomando la base jurídica de nuestra resolución- había acordado conceder a la asociación ecologista un plazo de diez días para que aportara la documentación acreditativa de su existencia y de la condición de representantes de quienes actuaban en su nombre e interés y, una vez subsanado el defecto, *“la puesta de manifiesto de la documentación solicitada, pueden formular en su caso alegaciones, paralizándose entretanto el procedimiento”*.

Denegación de información urbanística a un ciudadano sobre una parcela de su titularidad (queja 91/264).

El interesado demandaba información sobre el régimen urbanístico aplicable a los terrenos donde se encuentra la parcela que poseía en una urbanización del término municipal de San Juan de Aznalfarache (Sevilla). Como quiera que el Ayuntamiento no se la facilitaba, se hizo llegar el criterio de esta Institución en el sentido de que el reclamante se había dirigido a la Administración Municipal en demanda de información urbanística, amparándose en una legislación especial por razón de la materia, incluida en el art. 165 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/78, como manifestación expresa del efecto general de la publicidad derivado de la aprobación del planeamiento urbanístico consagrado en el art. 55 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976, R.D. 1345/76, y art. 165 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico ya citado.

Ese derecho de instancia y de información está consagrado, igualmente, en la legislación específica del Régimen Local Español, en especial en el art. 231 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que especifica que las solicitudes en demanda de información formuladas por los vecinos «serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo».

A tales efectos, la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, vino a consagrar en su art. 70, además de la facultad de toda persona, natural o jurídica, de dirigir instancias a las autoridades u organismos de la Administración en materia de su competencia, la obligatoriedad, por parte de éstas, de resolverlos. Igual obligatoriedad viene contemplada en el art. 219 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (RD 1345/76), según el cual «Las Corporaciones Locales y Organismos Urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan con arreglo a esta Ley o declarar las razones que hubieran para no hacerlo».

Todo ello, con independencia de que se consagre en el art. 94 de la propia Ley de Procedimiento Administrativo la técnica del silencio administrativo como instrumento de desestimación presunta de la petición, lo cual no releva a la Administración del deber de dictar resolución expresa y así lo establece el apartado 3 del art. citado, según el cual «(...) la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiese lugar a ello, de la autoridad o funcionario negligente».

En base a estos condicionantes, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en los citados arts. 70.1 y 94.3 de la repetida Ley de Procedimiento Administrativo; art. 231 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y art. 219 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (posteriormente art. 299 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), en todos los cuales se consagra la obligatoriedad para los organismos y autoridades administrativas del deber de contestar, de forma expresa, a las peticiones e instancias de los administrados.

Asimismo, se formuló **Recomendación** en el sentido de que, caso de no haberse contestado aún a los escritos del interesado, de fechas 12 de Septiembre y 29 de

Octubre de 1990, se procediera a contestarlas de forma expresa, suministrando la información urbanística solicitada por el administrado, a la mayor brevedad posible. Estas resoluciones tuvieron una respuesta favorable por parte del Ayuntamiento.

Dos años y una queja al Defensor para obtener información sobre urbanización (queja 96/1847).

El interesado nos exponía que había solicitado en varias ocasiones al Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) información sobre los términos de la recepción por parte municipal de la Urbanización "La Gloria" y de cómo se contemplaban en las NN.SS. de Planeamiento dos parcelas de la mencionada Urbanización, así como sobre unos terrenos cedidos por la Promotora al Ayuntamiento en compensación de zonas verdes y equipamiento de la urbanización, sin que hubiera obtenido respuesta alguna.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) sobre las razones por las que no facilitaba la información interesada, a pesar de lo dispuesto en el art. 43 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, así como fecha aproximada en que se podría acceder, de resultar procedente, a dicha solicitud de información urbanística.

El Ayuntamiento al final facilitó la información urbanística interesada por el reclamante, pero se habían necesitado casi dos años, así como nuestra intervención, para ello, por lo que formulamos al citado Ayuntamiento **Recordatorio** legal del contenido de los siguientes preceptos:

- El art. 43 del Texto Refundido de la Ley del Suelo reconoce el derecho de todo administrado a obtener por escrito información sobre el régimen urbanístico aplicable a una finca, unidad de ejecución o sector. Así se configura la "*consulta urbanística*" como una técnica al servicio de la publicidad de los planes, donde se pone a disposición de los administrados una vía de conocimiento del régimen urbanístico aplicable a una finca, polígono o sector.

- El derecho al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros es un derecho constitucional, desarrollado en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- El plazo del que dispone la Administración para facilitar por escrito esta información es de un mes desde su solicitud, según el art. 43.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo antes citado. Esta Institución es consciente de que, por razones de volumen de trabajo o de funcionamiento, las Administraciones Públicas puedan encontrar dificultades para dar cumplimiento a todas las demandas de los ciudadanos en tiempo y forma, pero ello no es óbice para que no se satisfagan en un tiempo razonable.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** a la citada Autoridad de que, si era preciso dotando a las unidades administrativas de los medios necesarios para ello, se procurara que las demandas de información de los administrados obtuvieran respuesta en la forma y plazos que las leyes señalan.

Al no obtener respuesta a esta resolución, esta Institución formuló **Advertencia** al Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) de que si no obteníamos contestación a la resolución dictada, procederíamos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Aún así, tampoco recibimos contestación, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo.

1. 2. Inejecución del planeamiento; demanda de infraestructuras.

En este subepígrafe trataremos de problemas relacionados, fundamentalmente, con la demanda de infraestructuras que se realiza en un escenario de incumplimiento, por inejecución, del planeamiento o de un proceso ilegal de parcelación. Aunque el origen es diferente, la problemática generada tienen un elemento común: los ciudadanos que viven en urbanizaciones surgidas al margen del derecho, o que son fruto de planes sólo parcialmente ejecutados, cualquiera que sea su naturaleza (PGOU, Planes parciales, Planes especiales) se encuentran en una situación de desigualdad frente a otros vecinos que disfrutaban de todos los servicios.

El problema es cómo tratar caso por caso los distintos supuestos que se plantean, cuestión ésta a la que dedicamos un amplio comentario al tratar del Informe Especial sobre Urbanizaciones Ilegales en Andalucía.

Aquí vamos a incluir una amplia referencia a diversos supuestos que, en la práctica, se vienen planteando ante esta Institución.

Un Ayuntamiento incumple su deber como promotor de urbanización conforme al Plan Parcial (queja 94/979).

La pretensión de la interesada, en su calidad de Presidenta de una Asociación de Vecinos, era que esta Institución interviniera para que el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) cumpliera el Plan Parcial de la Urbanización "La Sierrezuela", de la que fue promotor y que venían demandando los vecinos, de forma infructuosa, desde hacía doce años. La Asociación de Vecinos consideraba poco justo que los vecinos financiaran unas obras a las que como Promotor estaba obligado el Ayuntamiento.

Tras admitir a trámite la queja, se procedió a interesar el preceptivo informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga a fin de conocer la tramitación que se dio a las denuncias de los interesados, así como si se incoó expediente sancionador, resolución dictada y si la misma fue ejecutada en su día. En su respuesta, pudimos detectar una manifiesta pasividad de la Delegación que motivó la caducidad del expediente, además de comprobar una serie de incumplimientos legales. En concreto, se afirmaba en el escrito del Letrado informante de la Delegación que el expediente había que estimarlo caducado a causa de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Ello era así, pero a juicio de esta Institución, una adecuada tramitación, en su día, del expediente por parte de la Delegación hubiera evitado dicha caducidad y hubiera posibilitado dictar la resolución que,

en derecho, procediera. Nada de ello se hizo, sino que, tras un elaborado estudio de los servicios técnicos de la Delegación, en el que se acreditaban los incumplimientos en los que el Ayuntamiento de Benalmádena como promotor de la urbanización había incurrido, no se realizó ninguna otra actuación, ni siquiera requerir al Ayuntamiento para que se subsanaran estos incumplimientos. Ignorábamos la razón por la que se elaboró el informe de los servicios técnicos, si ni siquiera se dio cuenta al Ayuntamiento a fin de intentar que, voluntariamente, reparara los mismos.

Por otro lado, el expediente sancionador anunciado no llegó a incoarse, ni siquiera se intentó justificar su alegada, con posterioridad, imposibilidad legal. Imposibilidad legal sobre la que disentíamos, ya que considerábamos que se hubiera podido incoar el mismo al Ayuntamiento por el incumplimiento de sus obligaciones como promotor al amparo del anterior Texto Refundido de la Ley del Suelo, y que en aquellos momentos ya no era posible por la caducidad aducida y por los límites establecidos en el art. 252 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo para la posible actuación de las Comunidades Autónomas.

Por todo ello, consideramos inadmisibile el proceder que en su día tuvo la Delegación que, por referirnos a la Legislación procedimental entonces de aplicación, supuso la vulneración no solo del art. 103 del Texto Constitucional, que regula el principio constitucional de eficacia en la actuación de la Administración Pública, sino de los arts. 29, 61, 74 y 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, ya que en ningún caso se dio el debido impulso al expediente, ni el responsable de la Delegación exigió, por ello, las responsabilidades oportunas. Por tanto, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga el oportuno **Recordatorio** del deber legal de haber observado el contenido de los preceptos normativos antes citados y **Recomendación** al objeto de que se requiriera al Ayuntamiento de Benalmádena para que informara adecuadamente de las medidas adoptadas para subsanar los defectos de urbanización en que incurrió como Promotor y, en caso de no obtener una respuesta satisfactoria, se ejerciera por la Delegación, de resultar viable legalmente, la acción pública prevista en el art. 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

También habíamos interesado informe al Ayuntamiento de Benalmádena, por lo que, como quiera que su respuesta contenía algunas discrepancias con el informe técnico elaborado en su día por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, trasladamos al Ayuntamiento el contenido de la respuesta de la Delegación Provincial a fin de que nos formulara las consideraciones que estimara procedentes sobre el informe técnico y, en caso de conformidad con el mismo, que se completaran las actuaciones pendientes de ejecutar del proyecto de urbanización que, como promotor, correspondían al Ayuntamiento.

En cuanto a la Delegación Provincial, no obtuvimos, en un primer momento, contestación a nuestra resolución, por lo que, con fecha de Agosto de 1995, tuvimos que incluir la queja en el Informe Anual. Sin embargo, posteriormente la Delegación nos dio traslado del escrito que había remitido al Ayuntamiento instándole a que le informara si se habían subsanado las deficiencias denunciadas en su día y advertidas en la ejecución del Proyecto de Urbanización. Caso de no ser así, requerían a que se subsanaran de forma inmediata. Por ello, tras suspender la inclusión en el Informe Anual, pedimos nuevo informe

a la Delegación Provincial para que nos indicara si el Ayuntamiento había actuado en algún sentido y, en caso contrario, si se iban a ejercer la acción pública prevista en el art. 304 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Finalmente, tras reiterar los escritos dirigidos al Ayuntamiento y a la Delegación de Obras Públicas y Transportes, no obtuvimos ningún tipo de respuesta, por lo que procedimos a formular a ambos organismos **Recordatorio** del deber legal de colaborar con esta Institución. Aun así, tampoco recibimos respuesta, por lo que tras elevar las actuaciones a las máximas autoridades de ambos organismos (en cuanto al Ayuntamiento, nos habíamos dirigido al Concejal Delegado de Urbanismo), tampoco recibimos respuesta, por lo que tuvimos que incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía dada la falta de respuesta a nuestros escritos por parte de las citadas Autoridades.

Demanda a un Ayuntamiento que obligue al promotor a ejecutar la urbanización de un Plan Parcial (queja 89/1704).

El Administrador de una comunidad general de propietarios de una urbanización de Dos Hermanas (Sevilla) y como mandatario de la misma, de acuerdo con lo aprobado en la Junta de Propietarios, exponía en su escrito de queja que:

"(...) tras varios años de compra de parcelas y posterior construcción de viviendas por los propietarios, se encuentran, ante la situación de que no se dispone de ninguno de los servicios de infraestructura aprobados en los distintos planes, así como ni equipamientos, ni la voluntad por los responsables de solucionarlo."

Los motivos de queja concretos, difíciles de resumir, se referían a la insuficiente infraestructura de la urbanización, en lo que se refiere al suministro de agua (contaminada) a las parcelas; el inexistente alumbrado exterior de la urbanización pese a que las farolas sí están ubicadas; graves problemas en cuanto al saneamiento, considerando que son insuficientes los pasos de registro y el colector existente; inexistencia de canalización de telefonía y problemas para establecerla de forma aérea; y, finalmente, inejecución absoluta de una serie de instalaciones de interés general previstas en el planeamiento parcial, escuelas, iglesia, centros comunales, de abastecimiento, deportivos, etc.

Ante la gravísima situación en que se encontraba la urbanización, esta Institución entendió, y así se hizo llegar a la Alcaldía-Presidencia, que la problemática general que plantea la Urbanización "... que engloba las zonas A y B del Plan Parcial en el que, básicamente, están ubicadas, es reconducible a la planteada, con demasiada frecuencia, en el ámbito de la Comunidad Autónoma en las urbanizaciones construidas al amparo de Planes Parciales de iniciativa particular. Ello, pese a que el art. 53 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976, y preceptos concordantes del Reglamento de Planeamiento de 23 de Junio de 1978, determina la documentación que han de poseer estas figuras de planeamiento, señalando que cuando se trate de urbanizaciones de iniciativa particular, se habrán de consignar, además, los siguientes datos:

"a) Memoria justificativa de la necesidad o conveniencia de la urbanización.

b) Nombre, apellidos y dirección de los propietarios afectados.

c) Modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas.

d) Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios de solares.

e) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos; y

f) Medios económicos de toda índole."

En parecidos términos se manifiesta el artículo 46 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Respecto de los proyectos de urbanización, son los artículos 15 de la Ley del Suelo y 67 al 70 del citado Reglamento, los que establecen su contenido, documentos, fines, etc.

Por otro lado, el art. 13 de la citada Ley fija las determinaciones que estos planes deben contener, entre los que se incluye «características y trazado de galerías y redes de la del abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan». Si se hubieran hecho observar todas las determinaciones del Plan al ejecutarse éste, no nos encontraríamos ante esta situación. Por ello, estimamos que las competencias del Ayuntamiento no se pueden limitar a una actitud pasiva de no recepción de la infraestructura de la urbanización, por el hecho de que ésta no se haya ejecutado conforme a las previsiones del Plan Parcial y proyecto de urbanización, sino que la Corporación tiene, y con ello queremos hacer referencia al segundo problema que plantean estas urbanizaciones, un deber de control sobre el mismo, que impone la obligación de realizar las actuaciones propias con objeto de que el promotor cumpla con las obligaciones asumidas en el propio Plan (artículo 53.2b) de la Ley del Suelo y 46.b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico). Determinando el artículo 223.1 del citado texto legal que:

«1. Los Ayuntamientos podrán utilizar la ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios, individuales o asociados, y a las Empresas urbanizadoras».

Por todo ello, estimamos que, en definitiva, la Corporación debía dar a la mayor urgencia las órdenes oportunas al promotor que había incumplido sus compromisos con el Ayuntamiento y con los propios interesados, con objeto de compelerlo a que ejecutara las obras a que estaba obligado conforme a las prescripciones del Plan Parcial y proyecto de urbanización, utilizando, si fuere preciso, los procedimientos de ejecución forzosa, conforme a lo establecido en el citado artículo 223 de la Ley del Suelo, en relación con el 102, 104 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

En todo caso y sin perjuicio de lo anterior, entendimos que la Corporación, antes de conceder las licencias de obras, debió respetar el contenido de lo dispuesto en el art. 21

apdo. 2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955, cuyo tenor literal es como sigue:

«Si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento».

Asimismo, en nuestro escrito se procedía a analizar una por una las deficiencias denunciadas y el posicionamiento de esta Institución sobre toda esta problemática a la vista de la documentación obrante en el expediente y de la normativa aplicable. Es decir, se fijaron las conclusiones de esta Institución respecto de las responsabilidades relativas al abastecimiento de agua, red viaria, saneamiento, telefonía y equipamientos.

En consecuencia, se formuló el oportuno **Recordatorio legal** sobre los preceptos que entendíamos vulnerados y una **Recomendación**, ambos con el siguiente tenor literal:

*"(...) **Recomendación** en el sentido de que se preste la debida colaboración a los interesados y, previas conversaciones con estos y el promotor, se proceda a resolver la problemática que plantea la urbanización respecto de las deficiencias de infraestructura de telefonía, abastecimiento de agua, alumbrado público, saneamiento y equipamiento (...) **Recordatorio legal** conforme a los preceptos citados en este escrito y para el caso en que no sea posible el acuerdo para la subsanación de deficiencias, del deber de ejercer las facultades de control y tutela que establecen estos y, en consecuencia, del deber de dar las órdenes oportunas con objeto de hacer ejecutar y respetar las previsiones del Plan Parcial"*

La respuesta de la Alcaldía-Presidencia se concretó en lo siguiente:

"(...) adjunto se remite fotocopia compulsada de informes elaborados por los servicios Técnicos Municipales, así como del Acta de Compromisos suscrita por D. en nombre de "..." y este Ayuntamiento a la que se hace referencia en los mencionados informes técnicos municipales."

Conforme al acta de compromisos, parece que existía una intención por parte del promotor y del Ayuntamiento de subsanar estas deficiencias, por lo que tras informar a los interesados de la respuesta dada, se procedió a la conclusión de nuestras actuaciones.

Suelo urbano edificado sin alumbrado, calles, aceras, etc. (queja 95/2000).

El interesado nos exponía que a pesar de encontrarse su vivienda en suelo urbano y de estar entregadas algunas viviendas de su urbanización desde hacía meses, no disponían de alumbrado público, ni de calles asfaltadas, ni aceras, lo que entendía como una discriminación cuando otras promociones urbanísticas del municipio sí disponían de estos servicios desde antes de la entrega de las viviendas. Afirmaba que los afectados se

habían dirigido exponiendo este problema a los responsables del Ayuntamiento sin haber obtenido una respuesta satisfactoria.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Cúllar-Vega (Granada) sobre las razones por las que la citada urbanización carecía de asfaltado, acerado y alumbrado público, además de remitirle copia de la licencia municipal de parcelación otorgada en su día a la empresa inmobiliaria en el que existía un informe desfavorable de Secretaria, por lo que interesábamos que se nos remitiera fotocopia íntegra del citado Informe y razones por las que, aun constando ese informe negativo, se resolvió otorgar la licencia solicitada.

De la primera respuesta municipal se deducía que se concedieron licencias de parcelación y de primera utilización, sin que previamente estuvieran aprobados los correspondientes plan parcial y proyecto de urbanización.

En consecuencia, esta Institución formuló al Ayuntamiento de Cúllar-Vega **Recordatorio** del deber legal de observar los arts. 242.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, según los cuales estarán sujetas a previa licencia, entre otras, las parcelaciones urbanas y la primera utilización de los edificios, y que, en todo caso, «se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana y si la parcelación se refiere a sector para el que ya este aprobado un plan de ordenación», cosa que no ocurría en el presente caso y así lo advirtieron los técnicos municipales, «y si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el art. 138 de la Ley», entonces art. 14 del Texto Refundido. Este último artículo dispone que tendrán la consideración de solares «las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento y sobre todo las que cuenten con acceso rodado, pavimentado y encintado de aceras». Es decir, ni se debió conceder la licencia de primera utilización, ni anteriormente la licencia de obras.

Nos encontrábamos ante una infracción urbanística grave, ya que tal clasificación tienen las acciones y omisiones que constituyan incumplimientos de las normas relativas a parcelaciones, como en principio parecía haber ocurrido en el presente caso. En este sentido, también formulamos **Recordatorio** del art. 264.2 de la Ley del Suelo, «en las obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave serán igualmente sancionados con multa: el facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto y los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles, o cuando estos fueron desfavorables en razón de aquella infracción».

Formulamos el **Recordatorio** legal de observar los preceptos mencionados para que la Corporación tuviera plena conciencia de la gravedad de las actuaciones producidas y, en el futuro, fueran otorgadas únicamente aquellas licencias que el desarrollo del planeamiento urbanístico permitiera. Igualmente, esperábamos que la tramitación hasta la aprobación definitiva del Plan Parcial 2 y su posterior ejecución tras la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización, se desarrollara en los mínimos plazos posibles

para evitar que los propietarios y ocupantes de las viviendas siguieran sufriendo la carencia de servicios básicos en la urbanización.

Como el Ayuntamiento no contestaba, procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Sin embargo, posteriormente, a finales de 1996, el Ayuntamiento nos comunicó que se había aprobado, provisionalmente, el Plan Parcial. Dado la tardanza en responder a nuestra resolución, ya en 1997 le comunicamos al citado Ayuntamiento que no apreciábamos motivo alguno para modificar nuestra resolución y, por lo tanto, nos ratificábamos en ella, puesto que no podemos considerar que se hayan subsanado, con ello, los motivos que dieron lugar a su emisión, dictada porque consideramos que dicho Ayuntamiento había otorgado de forma irregular licencias de obras y licencias de primera utilización sin estar aprobado definitivamente el plan parcial correspondiente, lo que constituye una infracción urbanística grave. Con dicha fecha, instábamos a que la tramitación del Plan Parcial hasta su aprobación definitiva se desarrollara en los mínimos plazos posibles para evitar que los propietarios de las viviendas sigan sufriendo la carencia de servicios básicos en la urbanización. Había pasado un año y dos meses y ahora el único avance que observábamos era que se había producido la aprobación provisional. Es decir, ni siquiera pudimos constatar una especial diligencia y agilidad en esta tramitación, a pesar de la urgencia que exigía la irregular situación existente.

Urbanización sin abastecimiento de agua ni alcantarillado (queja 93/1161).

En esta queja, el interesado, presidente de una Comunidad de Propietarios de Málaga, nos decía que su urbanización tenía 29 pozos negros y que sus intentos para conseguir que el abastecimiento de agua y el alcantarillado fueran abordados por el Ayuntamiento habían resultado infructuosos hasta aquel momento. Se daba la circunstancia de que uno de los pozos que abastecían la urbanización se vio contaminado por una gasolinera cercana, sin que los Organismos competentes resolvieran la cuestión.

Tras solicitar informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga sobre las medidas que se tenían previsto adoptar para solucionar la carencia de estos servicios en la urbanización, se nos informó por la Gerencia Municipal que el reclamante había sido debidamente informado de la legalidad urbanística de la licencia concedida y se le había atendido correctamente, constatándose, además, que se arrogaba una representación que no le correspondía como Presidente de la Comunidad de Propietarios. Contrastada la veracidad de esta información, ello no fue óbice para reconocer que la zona carecía de los servicios urbanísticos necesarios, si bien se nos manifestaba que existía expediente de reparto de cargas urbanísticas para dotación de saneamiento y reurbanización de la zona, que se aplicaban a las solicitudes de obra que se efectuaban y que las obras se llevarían a cabo cuando se dispusiera de un porcentaje idóneo sobre el total del coste estimado para su ejecución.

Sin embargo, nosotros entendimos que lo cierto era que el reclamante venía denunciando esta carencia de infraestructuras desde el año 1984 y no parecía adecuado que fuera objeto de aplazamiento «*sine die*» una solución al referido problema, por cuanto suponía, además, una vulneración de la normativa urbanística que exigía la previa o simultánea urbanización a las obras de edificación.

De hecho, el contenido de los informes del Departamento de Gestión, Sección de Garantías de Obras de Urbanización, así como el informe emitido por el Ingeniero Técnico Municipal de 17 de Enero de 1994, demostraban de una manera clara que la solución al grave problema de falta de alcantarillado que padecía la zona y que motivó la queja del interesado, distaba mucho de poder ser objeto de solución en un plazo razonable. Se manifestaba textualmente que *"a la vista de la escasa cantidad recaudada en relación con el montante final previsto para estas obras, se desprende que no podemos iniciarlas por el momento, hasta que estas cantidades alcancen mayor entidad y podamos garantizar la terminación de alguna de las fases en las que podemos dividir dichas obras de infraestructura"*. Lo cierto era que el montante total de las obras de viales y de infraestructuras era de 146.000.000 pesetas, que la cantidad total recaudada con cargo a licencias de obras en el expediente de reparto de cargas urbanísticas, era, en el momento de la redacción del informe, de 1.695.313 ptas. y las que se encontraban en trámite añadían una suma de 2.885.300 ptas. Es decir, que la ejecución de las obras necesarias no tenía posibilidad alguna de llevarse a cabo en muchísimos años.

Esta situación era completamente irregular, pues la proliferación de fosas sépticas en el sector podría tener graves consecuencias para la salubridad de los vecinos. El interesado venía reclamando una solución a este problema desde 1984, ofreciéndose como única alternativa por parte municipal el reparto de cargas urbanísticas con los resultados anteriormente examinados. Como origen de esta situación se alegaba por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga, la proliferación en el tiempo de construcciones ilegales, pero no es menos cierto que en este aspecto existía una responsabilidad inmediata en la falta de control municipal. En este sentido señalábamos que, entre las competencias que el art. 25.2.d), de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuía al Municipio, se encuentra la disciplina urbanística, así como la pavimentación de las vías públicas urbanas. El art. 26 de la misma Ley dispone que, en todos los municipios, se deberá prestar el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y de alcantarillado, todo ello además de la competencia que se debe ejercer en materia de protección de la salubridad pública.

Esto determinaba que entendiéramos que el tratamiento que el Ayuntamiento estaba dando al problema planteado no resultaba adecuado, pues existía, o se podía, producir un problema de salubridad que obligara a actuaciones más urgentes, por cuanto se había constatado una falta de control de la disciplina urbanística por quien tenía el deber de ejercerla, lo que hubiera evitado la situación creada hasta aquel momento. Pero es que, además de la inobservancia de la normativa reguladora del ámbito local antes citada, se estaba vulnerando la legislación urbanística. Al parecer, las licencias se concedían por ajustarse al planeamiento vigente en el municipio y podría deducirse que se trataba de actuaciones asistemáticas en suelo urbano, para las que el art. 186 del vigente en aquel momento Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dispone que, en el momento de la solicitud de la licencia, la parcela correspondiente deberá tener la condición de solar o garantizarse la simultánea urbanización. Podía estimarse que al entregar los solicitantes de licencia su aportación correspondiente en el expediente de cargas urbanísticas, se estaría dando cumplimiento a esta prescripción legal, pero entendimos que con ello se estaba infringiendo la finalidad última de la norma, que no era otra que la de que cuando se empezaba la utilización de una edificación se garantizara que cuenta con todos los servicios necesarios. No era admisible que se concediera una licencia

para la edificación, que obligaba a continuación a hacer fosas sépticas para la evacuación de aguas residuales.

Por todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos citados, así como **Recomendación** con objeto de que se adoptaran medidas que acabaran con la situación de la zona a través de los medios que se estimaran oportunos, como podrían ser que el Ayuntamiento abordara los gastos de urbanización y se resarciera posteriormente con cargo a las aportaciones de los solicitantes de licencia al expediente de cargas urbanísticas; también entendimos que sería factible el establecimiento de contribuciones especiales a tal fin, lo que conllevaría que los que, en su día, edificaron ilegalmente contribuyeran ahora a los gastos necesarios para garantizar las debidas condiciones de salubridad del Sector. A través de estos medios o cualquiera que se estimara idóneo, se debía dar fin al estado de cosas, cuya solución no podía ser aplazada indefinidamente, como ocurriría de limitarse como única posibilidad a esperar que se recaudaran las cantidades necesarias en el expediente de cargas urbanísticas.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de Málaga nos comunicó que ya estaba redactado el proyecto de conexión del saneamiento y que se acometería próximamente. Sin perjuicio de ello, se interesó un nuevo informe pidiendo mayor concreción *"en el sentido de que se señale la fecha de inicio y terminación prevista de estas obras, con el fin de poder dar por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja"*.

Abastecimiento de agua de pozo supone un riesgo para la salud (queja 97/1213).

Un supuesto que creó preocupación en esta Institución fue el planteado en esta queja en la que los representantes de un colectivo de vecinos que residían en un anejo de Bonares (Huelva) nos exponían que la urbanización donde residían se abastecía de agua potable de un pozo, por lo que procedieron al análisis del agua, resultando que no era apta para el consumo por incumplir diversos parámetros como nivel de nitratos, etc. Tras entrevistarse en 1995 tanto con el Alcalde, como con la Mancomunidad de Aguas del Condado, que es la que abastece a la población, resultó que por este último organismo no había inconveniente alguno en conectar la urbanización a la red pública de agua, siempre que lo solicitara formalmente el Ayuntamiento. Tras acudir de nuevo al Ayuntamiento, se les indicó que se estudiaría una solución para este problema.

Lo cierto era que transcurría el tiempo y la situación continuaba igual, por lo que se remitieron nuevas peticiones tanto al Ayuntamiento, como a la Mancomunidad. Desde el primero, se les respondió en Diciembre de 1996 que, ante la gravedad del problema, se intentaría un acuerdo entre ambos organismos. En Marzo de 1997, se dirigieron de nuevo al Ayuntamiento solicitando una entrevista para conocer las gestiones efectuadas, respondiéndoles que ya se fijaría una fecha para solucionar el problema.

En la nueva respuesta municipal, el Ayuntamiento nos comunicaba que en la reunión celebrada se comentó que, a corto plazo, el Ayuntamiento no podía afrontar la inversión que requería el enganche en la red municipal de agua potable de la zona; también se señaló que, para que la zona se pudiera considerar suelo urbano, era precisa una modificación de las Normas Subsidiarias (NN.SS.) y que mediante plan parcial u otra figura,

se ordenará el espacio. En este sentido, se ofreció la posibilidad a los afectados de presentar propuesta al respecto.

De toda la documentación obrante en el expediente, se deducía que se había producido una proliferación de construcciones ilegales por estar situadas en suelo no urbanizable y no contar ni con un plan parcial ni, por supuesto, con la preceptiva licencia de obras. La principal responsabilidad por esta situación era atribuible a los propietarios, que habían efectuado estas construcciones y no cabía pretender que la carencia de infraestructuras que padecían tuviera que ser solucionada por el Ayuntamiento, puesto que deberán ser los propietarios afectados los que asuman los gastos de urbanización.

Reconocido ello, no era menos cierto que existe una responsabilidad compartida, puesto que al Ayuntamiento le hubiera correspondido haber ejercido una adecuada disciplina urbanística en el municipio, con objeto de evitar que se hubiera producido esta proliferación de construcciones ilegales al margen del planeamiento urbanístico vigente en el municipio. En este sentido, era taxativo el art. 260.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que dispone que «el Alcalde ejercerá la inspección de las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles». El incumplimiento de este precepto por parte municipal se podía considerar absoluto y había perjudicado a terceros adquirentes de buena fe que, como los reclamantes, adquirieron una vivienda ya construida en la creencia de que contaba con todos los permisos necesarios.

Pero es que, además, las aguas utilizadas para el uso diario no reunían las condiciones adecuadas y podían suponer un grave riesgo sanitario para las personas que pudieran utilizarlas. Era evidente que, ante un riesgo real sanitario para la población, el municipio no podía permanecer ajeno y esperar que fueran los propietarios los que tomaran la iniciativa para las modificaciones del planeamiento necesarias para dotar de las infraestructuras básicas a una zona en la que, por la pasividad municipal, habían proliferado las construcciones ilegales.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Bonares (Huelva) **Recomendación** de que, ante la proliferación de construcciones urbanísticas ilegales en la zona, en caso de considerar que se trata de una situación consolidada irreversible, con el fin de dotar a la zona de las infraestructuras básicas que evitaban graves riesgos sanitarios a los residentes, se impulsara la modificación del planeamiento urbanístico del municipio, cambiando la consideración de suelo no urbanizable de la zona y, mediante Plan Parcial de iniciativa pública, o figura similar, se procediera a la ordenación racional de dicho espacio. Igualmente, esperábamos que se ejerciera adecuadamente la disciplina urbanística en el municipio, de manera que no se agravara aún más la situación existente y la abundancia de construcciones ilegales. Por otra parte, interesábamos que se adoptaran medidas inmediatas para evitar la utilización, para el consumo humano, de pozos que pudieran encontrarse contaminados.

Como respuesta a este escrito, el Ayuntamiento nos comunicó que había adoptado las medidas precisas para obtener una información veraz de la posible existencia de pozos contaminados, solicitando los informes previstos legalmente. En cuanto a la redacción de un plan parcial de iniciativa pública, no compartía nuestros criterios, aunque

solicitaron una entrevista con esta Institución para aclarar el tema. Tras la reunión mantenida con el Alcalde de Bonares y otros representantes municipales, se consideró conveniente aclarar el contenido de nuestra Recomendación, y en este sentido manifestábamos que compartíamos la gran complejidad que reunía el problema, insistíamos en nuestra posición sobre las responsabilidades compartidas y que en parte el problema era heredado, pero era ineludible -a nuestro juicio- que se impidiera que continuaran edificándose viviendas de esta naturaleza y si se llevaban a cabo sin licencia y sobre suelo no urbanizable, se denunciaran los hechos ante el Ministerio Fiscal por si nos pudiéramos encontrar ante el delito tipificado en el art. 319 del Código Penal.

Por último, trasladábamos nuestro criterio de que el hecho de que, al parecer, residieran de forma permanente en la zona unas diez familias, según la información facilitada por el reclamante, y que, durante los fines de semana y períodos vacacionales, se concentrara una gran cantidad de personas en la zona, a las que se debían añadir en los períodos de recolección un gran número de temporeros, imponía y demandaba la necesidad de que el Ayuntamiento llevara a cabo los contactos que fueran necesarios a fin de que, a la mayor urgencia, contando con el apoyo y colaboración de los vecinos, se procediera a establecer varias fuentes de agua potable distribuidas por la zona para que, al menos, se contara con algunos puntos de abastecimiento de agua potable, lo que podría de alguna manera paliar el problema sanitario que se podría originar como consecuencia de consumo de agua de pozos contaminados no aptos para el uso personal, sin perjuicio de que, posteriormente, la propia compañía suministradora de agua potable, pudiera abordar la posibilidad del abastecimiento de agua potable a domicilio que, evidentemente, requería una intervención más compleja. De todas formas, subrayábamos el hecho de que, si se estimara factible dotar a la zona de los servicios básicos de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado, esta Institución estimaba que los costes mayoritarios deberían ser asumidos por quienes, por haber causado este problema por acción, serían los principales beneficiados por su solución, por lo que sugeríamos que se citara a los vecinos afectados a una reunión en la que se estudiarían los pasos para llevar a cabo la regularización de las urbanizaciones existentes y determinar los compromisos que deberían asumir las distintas partes

Finalmente, a pesar de todas nuestras actuaciones, el Ayuntamiento de Bonares (Huelva) no contestó a nuestro último escrito, por lo que procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionado expresamente que la citada Corporación Municipal no contestó a nuestra resolución.

El promotor incumple, pero el Ayuntamiento no dicta las oportunas órdenes de ejecución (queja 90/1217).

Fue presentada por el interesado ante los problemas de deficiencias infraestructurales que padecía la urbanización donde tiene su residencia, siendo, a su juicio, responsable directo el promotor que había incumplido con sus compromisos. Esta Institución interesó un informe del Ayuntamiento en el que, entre otros extremos, se le decía lo siguiente:

"Como quiera que todos los problemas existentes derivan de la falta de cumplimiento de sus compromisos urbanísticos por parte de la Entidad

Promotora, que deberían haberse terminado hace varios años, le solicitamos que nos remitan fotocopia completa del Expediente Sancionador seguido por ese Ayuntamiento contra los responsables de la Urbanización "...", por incumplimiento de las determinaciones urbanísticas del Acta de Compromisos.

Por otra parte, le reiteramos nuestra petición de informe sobre la cuantía de la garantía que haya aportado el promotor para el cumplimiento de los compromisos de urbanización que hubiera de asumir, si ésta se ha prestado en metálico o mediante aval y del porcentaje que esta cantidad representa respecto del presupuesto total de la obra a ejecutar".

Una vez recibido el informe, se realizaron las siguientes consideraciones:

"- El expediente sancionador incoado por la no finalización de las obras de urbanización, tiene sus últimas actuaciones a fines del año 1990, ignorándose los motivos para su paralización hasta el presente, dada la gravedad de las infracciones, que interesa corregir a la mayor urgencia.

- No consta que, por parte de ese Ayuntamiento, se haya dictado una orden de ejecución de obras al promotor de la urbanización con objeto de que se ejecuten las obras pendientes de urbanización y los repasos necesarios para su recepción.

- Por último, partiendo del hecho de la no expedición del certificado final de obras de los técnicos directores de los trabajos, a visar por sus respectivos Colegios Profesionales, desconocemos los motivos por los cuales se han concedido innumerables licencias de obras de edificación en la Urbanización "...", tal y como afirma el Arquitecto Sr. .. Y ello, porque entendemos que esa Corporación, antes de conceder las licencias de obras, debió respetar el contenido de lo dispuesto en el art. 21, aptdo. 2.c), del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, de 17 de Junio de 1955, cuyo tenor literal es como sigue: «Si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto en el art. 138 de la Ley o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética, adecuadas a su emplazamiento»".

En consecuencia, se formuló a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento **Recomendación** en el siguiente sentido:

"(...) se dicten las instrucciones oportunas con objeto de que el expediente sancionador incoado sea tramitado de acuerdo con el principio de eficacia en la actuación administrativa, recogido entre otros preceptos, en el art. 103, aptdo. 1 del Texto Constitucional y art. 29, aptdo. 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (incluido el principio de celeridad recogido en este mismo precepto), para evitar vulnerar el derecho general de los ciudadanos a un procedimiento sin dilaciones.

Con independencia de ello, ante la negativa del promotor a realizar las obras necesarias, recomendamos se dicte orden de ejecución de obras, con objeto de completar definitivamente las obras de urbanización a la que el promotor está obligado, según el acta de compromisos aprobada en su día. Caso de negativa reiterada, cabría dar traslado al Ministerio Fiscal por si estimara que existe desobediencia grave a orden de autoridad competente ante su posible incumplimiento.

En todo caso, esa Corporación debe abstenerse de conceder nuevas licencias de obras en la citada urbanización, hasta tanto no se subsanen las deficiencias urbanísticas citadas, ya que actuar de otra manera, únicamente supondría agravar la situación".

Deficiencias en urbanización en Pulpí (queja 00/2329).

El representante de una asociación de propietarios, todos ellos extranjeros, de una urbanización situada en San Juan de los Terreros, de Pulpí (Almería), nos trasladaba en su queja las numerosas deficiencias que, en materia de infraestructura general, padecía la urbanización (vías, aceras, alumbrado público, red de aguas y saneamiento). No obstante, el motivo en concreto por el que acudía a esta Institución era que, siempre según el interesado, el Ayuntamiento de Pulpí les reclamaba un pago indebido por la conexión al alcantarillado y, en tal sentido, manifestaba que pagaron ya a una sociedad encargada del suministro de agua potable. También pagaron, en 1999 y durante cada trimestre, el servicio del alcantarillado al Ayuntamiento de Pulpí. Sin embargo, ahora y para el mismo periodo de 1999, habían recibido todos los vecinos una notificación del Ayuntamiento para pagar 10.000 ptas. por conexión al alcantarillado.

A raíz de la información que nos remitió el Ayuntamiento, parecía que no nos encontrábamos ante un doble pago del mismo concepto tributario, sino ante conceptos tributarios distintos: por una parte, la tasa trimestral por la prestación del servicio de saneamiento que, hasta 1999, efectuaba el Ayuntamiento de Pulpí y, desde el año 2000, una entidad mercantil y, por otra, la tasa única de 10.000 ptas. por conexión al alcantarillado, prevista en la Ordenanza correspondiente. Por consiguiente, sobre esta cuestión, entendimos que no procedían nuevas actuaciones por parte de esta Institución. No obstante, tras dar traslado de esta información al interesado, éste se reiteraba en que, al no estar recepcionada la urbanización, era la entidad promotora la que debía hacer frente a los pagos que correspondieran y seguía denunciado la lamentable situación urbanística de la urbanización, que, además, se prolongaba durante años ante la pasividad del Ayuntamiento y con unas infraestructuras totalmente inaceptables y peligrosas.

Nos parecía cuestionable, a salvo de las explicaciones que ofreciera el Ayuntamiento, que a la fecha en que fueron giradas estas liquidaciones, resultaran procedentes, dada su posible prescripción que, en todo caso, debía ser aplicada por la propia Administración antes de reclamar su abono. El documento de liquidación planteaba dudas sobre la fecha de devengo de la tasa (que debía ser el día preciso en que se produjo la conexión al alcantarillado y a partir de la cual se debía computar el plazo de prescripción de la liquidación). También se observaba en la notificación de la liquidación la ausencia de algunos elementos esenciales que debía presentar este tipo de documentos (por ejemplo, la

determinación del inmueble que se conecta al alcantarillado y que determina la exacción de la tasa, la causa determinante de la condición de sujeto pasivo -propietario, usufructuario o titular del dominio útil de la finca-, la fecha del devengo, etc), por lo que interesamos un nuevo informe al Ayuntamiento sobre estas cuestiones y, en caso de apreciar que se había incurrido en alguna irregularidad, que se adoptaran las medidas oportunas para que los propietarios no hicieran frente al pago de una cantidad a la que, dada la posible prescripción del hecho imponible, no estarían obligados.

A la vista de todo ello, formulamos a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Pulpí (Almería) **Recomendación** al objeto de que, dada la falta de motivación que contenían los recibos emitidos en concepto de conexión a la red de alcantarillado, se procediera, en la forma que legalmente se estimara procedente, a dejarlos sin efecto, procediendo a girarlos, en caso de no haberse producido la prescripción, en la forma exigida por la normativa tributaria.

Por lo demás, en cuanto al proceso de regularización urbanística de la urbanización, interesamos que se nos indicara, con la mayor concreción posible, los plazos en los que se preveía la aprobación definitiva de la Revisión de Normas Subsidiarias actualmente en tramitación y, en definitiva, la fecha aproximada en que se completaría la urbanización de las unidades de ejecución que se diseñan al amparo de la mencionada Revisión. Ello permitía a los propietarios conocer la fecha aproximada en la que podrán disfrutar de sus inmuebles con la totalidad de las dotaciones e infraestructuras necesarias.

Sin embargo, el Ayuntamiento, fundamentándose en la información facilitada por la Tesorería Municipal y en que los recibos fueron emitidos por el Servicio Provincial de Recaudación, venía a manifestarnos su desacuerdo con el contenido la Recomendación formulada por esta Institución.

Dado que, en definitiva, lo que se daba en la presente queja era una clara discrepancia técnica en cuanto a la interpretación de la normativa tributaria, en lo que se refiere a los elementos que deben figurar en los recibos de tal índole, consideramos que se había producido un manifiesto desacuerdo entre el Ayuntamiento de Pulpí y esta Institución, sobre la interpretación correcta de una concreta normativa.

No obstante ello, indicamos al Ayuntamiento de Pulpí que esperábamos que se impulsara la tramitación y aprobación del nuevo planeamiento urbanístico municipal, de forma que, en el marco de sus determinaciones y en el menor plazo de tiempo posible, pueda normalizarse la situación de esta Urbanización, habida cuenta de la parcial responsabilidad del Ayuntamiento en las deficiencias que padece. También esperábamos del Ayuntamiento que se mantuviera un claro espíritu de servicio y de colaboración con los ciudadanos para propiciar la mejor y más eficaz tramitación de los asuntos que les afecten y que puedan plantear a la Administración Municipal.

Concesión de licencia urbanística sin ejecutarse, previa o simultáneamente, la urbanización (queja 91/478).

El reclamante exponía que compró la vivienda donde tienen su residencia, después de ir al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) donde se le informó que esa

urbanización era zona urbana desde 1985. Una vez realizada la compra (Mayo 1988), poco a poco se fue enterando de que las calles de la urbanización son propiedad privada, que el agua potable es de pozo y posiblemente esté contaminada por las fosas sépticas, tanto por la de su urbanización como por la vecina, que tienen que pagar el alumbrado público de las calles, que tienen que pagar a un basurero privado para que retire la basura cada tres o cuatro días en invierno y diariamente en verano, etc.

En Febrero de 1989 observó como se estaba edificando en la zona central de la urbanización de propiedad común y que, según le informaron en el Ayuntamiento, está contemplada en el PGOU como zona verde. Pidió por escrito al Presidente de la Comunidad de Propietarios que no se realizara esta obra que carecía de proyecto técnico, de permisos municipales, etc. y puso en conocimiento de la Concejalía de Urbanismo estos hechos, por lo que se "paró" la obra durante un mes. Actualmente se encuentra dicha obra terminada e ignoraba su situación legal. Por otra parte, comprobó que la fosa séptica de toda la urbanización se encontraba a pocos metros de su casa y que en verano rebosa, por lo que bombean el agua negra desde la fosa a unos terrenos enfrente de la urbanización, quedándose estancada a cielo abierto.

El relato de los hechos y de las actuaciones, hasta ahora, infructuosas que había realizado para paliar los problemas que tenía la urbanización, son demasiado extensos para detallarlos en este Informe, así como las respuestas que se les iba dando desde la Administración, pero lo dicho hasta ahora es representativo del problema que se había creado en la urbanización.

Una vez que se recibió el informe de la Administración, se le comunicó a la Alcaldía-Presidencia que, por parte de esta Institución se compartía el criterio municipal de no recepcionar la urbanización hasta que no estuvieran subsanadas las deficiencias que presentaba. No obstante ello, hicimos llegar nuestra total disconformidad con la actitud pasiva de ese Ayuntamiento ante el problema planteado, trasladando cualquier tipo de iniciativas, a fin de encontrar soluciones, a los copropietarios.

A nuestro juicio, bastaba constatar los hechos denunciados y las exigencias que para los Planes de iniciativa particular establece la normativa urbanística en general, para deducir que la urbanización no fue ejecutada conforme a las previsiones y ordenanzas.

Esta inejecución, conforme al planeamiento aprobado, había motivado, tal y como hemos indicado, la no recepción de la urbanización por parte del Ayuntamiento. Ahora bien, ante estos hechos, la posición del Ayuntamiento no se podría limitar a una actitud pasiva de no recepción de la infraestructura de la urbanización, ya que la Corporación tiene un deber de control sobre el planeamiento que impone la obligación de ejercer sus competencias con objeto de que el promotor cumpla las obligaciones asumidas en el propio Plan -art. 53,2,d) de la Ley del Suelo y 46.b) del Reglamento de Planeamiento-. No en vano, el art. 56 de la Ley del Suelo entonces vigente establecía que «los Planes, normas complementarias y subsidiarias (...) serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva», previendo el art. 223.1, del mismo texto legal, el acudir a la ejecución forzosa y a la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a las Empresas urbanizadoras. Por ello, estimábamos, y así lo hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia, que si el promotor incumplió sus compromisos con el Ayuntamiento y con los

propios interesados, la Corporación debió dar las órdenes oportunas, con objeto de compelerlo a que ejecutara las obras a que estaba obligado conforme al acta de compromisos que se firmara en su día, utilizando, incluso, los procedimientos de ejecución forzosa, conforme a lo establecido en el citado art. 223 de la Ley del Suelo, en relación con el 102, 104 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958.

En todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, entendimos que la Corporación Municipal, antes de conceder las licencias de obras, debió de respetar el contenido de lo dispuesto en el art. 21, aptdo. 2, letra c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1958, cuyo tenor literal es como sigue: «si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el art. 138 de la Ley o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento».

En definitiva, el objeto de la no recepción no debía ser otro que el de obligar a los responsables a que las urbanizaciones se entreguen conforme a las previsiones del Plan y no tenga que hacerse cargo el municipio de los incumplimientos del promotor. Si una Administración había mantenido una posición de pasividad, no cabía que se desentendiera del problema creado o pretendiera trasladar toda la carga del mismo a los propietarios que adquirieron sus parcelas de buena fe. Si existía responsabilidad compartida, la solución del problema planteado también debía ser asumida por todos.

Esta conducta negligente del promotor que no ejecuta las obras de urbanización a las que se condiciona el otorgamiento de la licencia, y la actitud de la Corporación Municipal que consiente en que se realicen las obras sin infraestructura de urbanización, ocasionaba un daño para los adquirentes de vivienda que las ocupan sin algunos elementos esenciales de urbanización. Esta situación está contemplada en Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 17 de Abril de 1989 (R. 2556), en la que se dice que ello supone:

“... una vulneración de las normas legales urbanísticas patente y material en cuanto faltan unas obras de urbanización imprescindibles y previas a la construcción privada, razón por la cual cabe atribuirle naturaleza legal (aunque de signo contrario) que a las obras ilegales respeto a las cuales es reiterada la jurisprudencia afirmando la posibilidad de exigir de la Administración competente para imponer las normas de actividad necesarias a fin de eliminar aquellas restableciendo la legalidad, y ello incluso cuando han sido consentidas o permitidas por ella, mediante entonces una petición para el ejercicio de sus potestades, que, por ser potestades, -deber exigible- no cabe desestimar sin que el acto desestimatorio sea ilegítimo; de ahí que también en este caso, el ejercicio de las facultades de la Administración para lograr la observancia de la Ley del Suelo y los Planes le sean exigibles y deba pronunciarse su obligación de actuar frente al particular infractor de la ejecución de las obras (incluso realizándolas por sí en su caso)”.

De todo ello se formuló el correspondiente **Recordatorio** legal. Por otra parte, como quiera que nada se nos comunicaba en el escrito acerca de un edificio construido en la zona central de la urbanización, de propiedad común y que, según nos decía el

interesado, estaba contemplada en el Planeamiento Municipal como zona verde, se interesó un informe sobre la situación legal de dichos terrenos. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, lamentablemente, no contestó a esta resolución y de ello se dio cuenta al Parlamento de Andalucía.

Los procesos urbanizadores ilegales pasan de la clandestinidad a la exigencia de dotación de servicios (queja 98/2340).

Por falta de abastecimiento de agua potable en una urbanización situada en Los Caños de Meca, dependiente del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), se presentó esta queja. En ella, el presidente de la comunidad de propietarios nos indicaba que la citada urbanización no disponía de abastecimiento domiciliario de agua potable por, siempre según el interesado, deficiencias de gestión y indisponibilidad económica del Ayuntamiento de Barbate, con lo que más de mil vecinos se veían privados de agua potable y ello a pesar de que las viviendas fueron construidas hacía unos veinte años contando con la preceptiva licencia de obras.

Denunciaba también una situación de anarquía urbanística en toda la playa de Los Caños de Meca, sin que el Ayuntamiento adoptara las necesarias medidas de disciplina urbanística, lo que había propiciado que se careciera de servicios comunes, agua, saneamiento, etc. Esta situación había venido degenerando con el tiempo y podía tener peligrosas consecuencias para la salubridad pública, pues se estaban produciendo filtraciones de fosas sépticas a los pozos de los que se abastecían los residentes.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) a fin de que los servicios técnicos municipales nos informaran sobre la situación urbanística de esta zona, indicando las razones por las que no se disponía de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y de alcantarillado, así como de las medidas que se tuviera previsto adoptar, en caso de que fuera cierto el peligro para la salubridad pública que se denunciaba. Para nosotros, el incremento de residentes que se había producido en esta zona y las obligaciones que, en materia de salud pública y urbanística, se atribuyó al municipio, determinaban la necesidad de dotar de estas infraestructuras básicas a la zona sin más demora.

Como respuesta, el Ayuntamiento de Barbate nos indicaba que venía arrastrando desde años la grave problemática de la zona de Los Caños de Meca, provocada por ser una zona privilegiada por su propia estructura natural y paisajística y su enorme atractivo turístico, lo que había tenido como consecuencia la proliferación de construcciones ilegales que no habían podido atajar. Tras la puesta en marcha del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en Enero de 1995, habían comenzado las actuaciones y gestiones para llegar a una solución de esta zona. Así, el Plan clasificaba como suelo urbanizable la casi totalidad del suelo afectado por la constelación de construcciones ilegales que se habían realizado en terrenos clasificados, hasta entonces, como suelo no urbanizable. No obstante, el desarrollo de las unidades de ejecución estaba condicionado por la ejecución de colectores y abastecimiento de aguas y, para su financiación, estaban realizando actuaciones ante las diferentes Administraciones.

En cuanto a la denuncia concreta del interesado, nos indicaban que el Servicio Municipal de Urbanismo realizaba continuas inspecciones, abriendo los correspondientes expedientes sancionadores, aunque carecían de personal para dedicarlo exclusivamente a esta tarea, además de la falta de cooperación de los propios vecinos. Tenían previsto elaborar un padrón de contribuyentes. Respecto a la urbanización, se construyó en base a un Plan Especial de Ordenación, aprobado en Agosto de 1970, con los sistemas de captación y depuración previstos en el mismo, aunque para las distintas fases en que se llevó a cabo la construcción de la urbanización se siguieron los trámites que, en aquellos momentos, establecía la legislación entonces vigente.

Con independencia de la situación que "se arrastra" de épocas anteriores, existían, en aquellos momentos, unas normas legales destinadas a castigar este tipo de conductas, que antes sólo daban lugar a sanciones administrativas. Por ello, sin perjuicio de la situación económica del Ayuntamiento, entendíamos que era más que conveniente que dentro del Estado de Derecho que inequívocamente se configura en el art. 1, de nuestra Constitución, el Ayuntamiento, cuando tuviera conocimiento de que se estuvieran realizando unos actos o se estaba ejerciendo una conducta que pudiera ser constitutiva de delito de acuerdo con lo previsto en los arts. 319 y ss. del Código Penal, cualquiera que fuera quien realizara esos actos (art. 14 CE), los pusiera en conocimiento del Ministerio Fiscal, pues la configuración como delito de determinadas agresiones contra el suelo no urbanizable y el medio ambiente previstos en el Código Penal, había sido la voluntad de quienes ejercen la representación soberana de nuestra Nación, expresada en el articulado de la Ley Orgánica por la que se aprobó el Código Penal. A esa voluntad corresponde el deber de someternos a todos, actuando en consecuencia.

Respecto de la situación en aquellos momentos, era más que conveniente que se comenzaran a aplicar, con todo su rigor, las normas urbanísticas que estuvieran aprobadas para las distintas zonas del territorio del municipio. Si el marco jurídico de aplicación para algunas urbanizaciones parcialmente construidas hacía años establecía unas previsiones que no eran aceptables de acuerdo con las demandas actuales de calidad de vida, salud pública, protección del medio ambiente, etc., creíamos que el municipio (si éste era el caso) antes de agravar más la situación otorgando nuevas licencias conforme a las normas aprobadas en su día, cuyas previsiones son incompatibles con las exigencias de las normas sectoriales actuales, debía estudiar la suspensión y/o modificación de los planes cuya ejecución en los términos previstos pudiera agravar aun más la situación existente.

Si, tal y como se desprendía del informe municipal, el desarrollo de las unidades de ejecución que se citaban, estaba condicionado a la ejecución del proyecto de colectores y abastecimiento de agua de Caños de Meca, esperábamos que dado que suponíamos que esa vinculación era preceptiva al estar prevista en el plan, no se otorgara ni una sola licencia sin que, previa o simultáneamente, se hubieran ejecutado las correspondientes obras de urbanización.

En cuanto a las Administraciones a las que se habían dirigido para solicitarle su colaboración y de la respuesta que hubieran obtenido, nos indicaban que el Ayuntamiento tenía como aspiración la ejecución de un Plan de Saneamiento Integral de Los Caños de Meca y Zahora, aunque formalmente no habían solicitado tal colaboración de otras Administraciones.

Tras varias actuaciones, el Ayuntamiento de Barbate nos comunicó que, tras las elecciones municipales celebradas en Junio de 1999 había resultado una Corporación completamente nueva. Con el fin de retomar y dar solución al tema se había emitido un Bando por parte de la Alcaldía, en el que se instaba a todos los propietarios de Caños de Meca y de Zahora a una reunión informativa de los planes de actuación que pretendían llevar a cabo en la zona, por lo que nos ofrecerían mayor información sobre actuaciones concretas una vez celebrada la reunión.

A la vista de esta respuesta, comunicamos al Ayuntamiento que quedábamos a la espera de que nos facilitara información sobre las líneas de actuación que se iban a seguir a partir de ese momento, reiterándole nuestra petición sobre las Administraciones a las que se habían dirigido para poner en marcha las actuaciones que nos indicaron, y de la que aún no habíamos recibido respuesta. Sin perjuicio de ello, y en evitación de que el problema se agravara, pues no era la primera vez que se había intentado detener el, hasta entonces, imparable deterioro de esta zona, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barbate **Sugerencia** a fin de que se advirtiera a los ciudadanos, dando la debida publicidad, de los nuevos delitos contra la ordenación del territorio previstos en el art. 319 y ss. del Código Penal y de la decidida voluntad del Ayuntamiento de intentar evitar la comisión de las conductas delictivas contempladas en esos preceptos en su término municipal, dando cuenta de aquéllas de las que tuviera conocimiento a la autoridad judicial.

De esta resolución, a pesar de todas nuestras actuaciones, no recibimos respuesta alguna, por lo que tuvimos que proceder, finalmente, a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionado expresamente la falta de respuesta del citado Alcalde-Presidente a nuestra resolución.

Se omitió el deber de obtener la preceptiva licencia de primera ocupación (queja 96/1629).

Motivada por la no recepción de una calle en la que el reclamante tenía su vivienda –que adquirió en régimen de cooperativa-promotor-, se presentó esta queja. El representante del Ayuntamiento de Santiponce (Sevilla) nos comunicó que el anterior Alcalde no exigió a los promotores de la urbanización fianza alguna y que él accedió a otorgar licencia de primera ocupación debido a la situación de los propietarios, entre ellos el reclamante, derivada de la necesidad de ocupar la vivienda cuanto antes. No obstante, nos indicaba que los problemas de la urbanización se estaban resolviendo poco a poco y que próximamente se podría firmar definitivamente el acta de recepción.

Ante esta respuesta y dado que entendimos que la responsabilidad por estos incumplimientos legales incumbía a la Corporación Municipal, con independencia de la persona que, en un momento determinado, desempeñe la Alcaldía, por cuanto que es la persona jurídica la que responde de la gestión municipal, hicimos las siguientes consideraciones al Ayuntamiento de Santiponce (Sevilla):

Reconocía el Ayuntamiento que permitió la iniciación de las obras del proyecto de urbanización sin estar previamente prestadas por los promotores, constructores particulares y cooperativistas las garantías exigibles. El art. 46 del Reglamento de Disciplina Urbanística fija la garantía en el 6% del coste de la implantación de los servicios y la ejecución de las obras. Esta

omisión podría determinar una posible responsabilidad patrimonial municipal frente a los propietarios adquirentes de parcelas de buena fe.

Esta Institución se hacía cargo de las razones humanitarias que justificaron la actitud municipal, pero de ello se habían derivado concretas irregularidades, como la anteriormente citada o, la que nos parecía aún más grave, la de permitir la ocupación de unas viviendas sin contar con la preceptiva licencia de primera ocupación como, al parecer, había ocurrido, irregularidades a las que el Ayuntamiento estaba obligado a encontrar pronta solución.

Por todo ello, formulamos a la citada Autoridad **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 242.2 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo para el caso de que se hubiera permitido la ocupación de inmuebles sin contar con la preceptiva licencia de primera ocupación y del art. 46,c) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico en cuanto a la necesidad de constituir una fianza en garantía del cumplimiento de los compromisos urbanizadores; igualmente, formulamos **Recomendación** de que se continuaran las gestiones que se llevaban a cabo con la promotora para que, a la mayor brevedad, se procediera a la recepción definitiva de la Urbanización a fin de regularizar la actual situación de forma que quedaran salvaguardados los intereses públicos en cuanto a la correcta ejecución de los trabajos de urbanización y los privados de los propietarios de las viviendas que podrían contar con los servicios de la infraestructura ejecutada de forma adecuada y no precaria como en aquellos momentos.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que estaban realizando las oportunas gestiones para llevar a efecto la recepción de la calle donde habitaba el reclamante, que se esperaba que estuviera ultimada antes de fin de año. A pesar de esta escueta contestación, entendimos que el Ayuntamiento de Santiponce (Sevilla) se encontraba dispuesto a cumplir la Recomendación formulada por esta Institución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones. No obstante ello, comunicamos al interesado que en el caso de que, llegado el final del presente año, aún no se hubiera llevado a cabo dicha recepción, nos lo comunicara a fin de volver a reabrir la queja y realizar nuevas actuaciones ante el Ayuntamiento de Santiponce.

Indisciplina urbanística y escandalosa pasividad municipal (queja 92/634 y queja 93/1970).

El reclamante de la **queja 92/634** nos decía que los propietarios de una urbanización de Tarifa (Cádiz) tenían graves problemas para disfrutar de los servicios mínimos que les debía garantizar la entidad promotora, al tener problemas para el suministro de agua corriente, los viales de la urbanización estaban completamente abandonados, había parcelas abandonadas y otras ocupadas por chabolas, muros caídos, tomas de electricidad terciaristas, fosas sépticas que rezumaban y sin que se supiera el destino de las aguas residuales.

Por otra parte, nos informaba que, en sesión plenaria del Ayuntamiento de Tarifa celebrada en 1982, se dio a conocer un informe del entonces Secretario General, en el que se instaba a la Corporación para que se apercibiera fehacientemente al representante de la promotora para que diera cumplimiento estricto a los pasos legales necesarios, bajo la

advertencia de que, en caso contrario, se le instruiría un expediente sancionador que podría terminar con la imposición de una multa de hasta 100 millones de ptas. A la vista de este informe, el Pleno acordó conceder a la Urbanización un plazo de dos años para su ejecución total, incluida la reparación de todos los servicios existentes y deteriorados por el lamentable estado en que se encontraban. A esta queja se acumuló, posteriormente, la **queja 93/1970**, presentada por un grupo de vecinos afincados en la urbanización por los mismos motivos.

En nuestra petición de informe inicial interesábamos al Ayuntamiento que nos indicara si se había instruido algún expediente sancionador contra la entidad promotora con motivo de los hechos expuestos y nos diera cuenta del número de licencias de obras que se hubieran otorgado en dicha urbanización, desde la citada sesión plenaria celebrada en 1982.

Después de solicitar distintos informes tendentes a delimitar las responsabilidades y el grado de observancia de la normativa aplicable por parte del Ayuntamiento, se envió un escrito en que se le decía que se nos volvía a reiterar por parte del Ayuntamiento la dificultad en indicarnos la fecha de concesión de las veinte licencias de obras otorgadas en la citada Urbanización desde el acuerdo de suspensión de concesión de las mismas, adoptado con fecha 23 de Diciembre de 1982. Se nos aducían razones, para no facilitar esta información, difícilmente asumibles como que no estaban informatizadas las actas y otras del mismo tenor. Lo cierto era que, a nuestra primera petición de informe y en el escrito de respuesta de 27 de Julio de 1992, se nos indicaba escuetamente: *"el número de licencias concedidas desde el año 1982 hasta la fecha asciende a veinte"*. Por lo tanto, manifestamos nuestra extrañeza por la exactitud de dicha cifra cuando, posteriormente, no se podía indicar la fecha de su concesión. Lógicamente para saber que fueron veinte, se tuvo que haber hecho su recuento y localización, tras de lo cual entendimos que no revestía problema alguno aclarar el dato que le veníamos requiriendo al Ayuntamiento. En todo caso, en alusión a la objeción que se nos había hecho para no facilitar información, se le decía que la ofimática facilitaba pero no sustituía la necesidad inexcusable de tener ordenados debidamente los expedientes de la Administración para su fácil localización a los efectos de realizar las consultas, comprobaciones, investigaciones y cualquier otra actuación que fuera procedente sobre ellos. Por lo demás, esta petición de informe no tenía otro objeto que verificar el grado de eficacia de la Corporación en la ejecución de sus propios acuerdos, ya que podía deducirse que parte de los problemas que motivaban la presentación del escrito de queja, hubieran podido evitarse muy probablemente si, por parte de la citada Corporación, se hubiera exigido el cumplimiento de sus deberes urbanísticos a la Entidad Promotora.

Pues bien, el Ayuntamiento había acordado en Sesión Plenaria incoar expediente a la urbanización por incumplimiento del deber de conservación de la urbanización. Dado que habían transcurrido cuatro meses desde la adopción de tal acuerdo, deseábamos conocer el estado de tramitación del citado expediente y, a tal fin, interesábamos nos fuera remitida fotocopia de los trámites efectuados en el mismo y que se nos mantuviera informados de las sucesivas actuaciones que se fueran produciendo, con objeto de valorar el grado de eficiencia de las actuaciones de la Corporación Municipal en orden a la subsanación de las deficiencias existentes en la urbanización y trasladar dicha información a los afectados.

Con posterioridad, se enviaron dos nuevas peticiones de informe y, finalmente, se envió escrito por el que, a la vista de la respuesta recibida, se formularon una serie de consideraciones.

En primer lugar, señalábamos que la pasividad municipal que se observa en la tramitación del expediente -lamentablemente, no se limitaba a éste, pues se venía apreciando en otros correspondientes a ese Ayuntamiento-, resultaba, a salvo de las razones que pudieran aducirnos, totalmente inadmisibles, pues suponía ignorar de facto, ya que no formalmente, el deber legal de colaborar con esta Institución en nuestras investigaciones. Significativo a este respecto era que el Ayuntamiento viniera ignorando con reiteración lo que le teníamos interesado en el sentido de que se nos remitiera fotocopia del expediente abierto a "...", por incumplimiento del deber de conservación de la urbanización, según lo expresado en los arts. 245 y 301 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. No acertábamos a comprender cuál era la razón de que se ignorara nuestra petición de remisión del citado expediente que había impedido el que pudiéramos valorar, detenidamente, como se había tramitado.

Por otro lado, el Ayuntamiento nos indicó que el expediente de disciplina seguía su curso, sin indicarnos cuál era éste y, al mismo tiempo, nos decía que *"en la actualidad, se están realizando gestiones tanto con la Urbanizadora como con los afectados, para llegar a soluciones concretas, ya que en la actualidad existen ciertos rumores fundados de que la sociedad ... está a punto de entrar en quiebra y creemos que si el expediente de disciplina se concluye con la sanción que corresponde, se podrían dañar las expectativas de los propietarios de las parcelas sobre una posible solución"*.

Nuestra perplejidad con esta afirmación, que le transmitíamos en nuestro escrito de 25 de Julio del año en curso, tampoco mereció respuesta alguna.

Finalmente y tras hacer una valoración sobre otros expedientes de queja, se formuló al Ayuntamiento de Tarifa **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre) que, específicamente, señalan que:

- *Las Entidades Locales actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*" (arts. 6.1 de la Ley y 5.1 del Reglamento. Por lo demás, son principios de rango constitucional).

- *La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimule el diligente funcionamiento de la Organización de las Entidades Locales*" (Art. 147 del Reglamento)

Igualmente, le dirigimos **Recordatorio** de la obligación legal de observar el cumplimiento de los arts. 163 a 179 del mencionado Reglamento, que regulan la tramitación que debe darse a los expedientes administrativos municipales y de la obligación que, específicamente, corresponde al Alcalde de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

Por último, y al amparo del citado artículo de nuestra Ley reguladora, se formulaba **Recomendación** a fin que se aclarara la cuestión de los dos expedientes que se venían tramitando, dándonos cuenta a la mayor urgencia de las resoluciones que se hubieran adoptado y de las medidas, de las que legalmente correspondan, que se hubieran tomado para su ejecución, para evitar que se perpetuaran las disfunciones observadas que frustran las expectativas de los ciudadanos en cuanto a la eficacia que debe observar la Administración frente a sus legítimas demandas.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos decía que aceptaba en todos sus términos nuestro escrito. Sin embargo, nosotros estimamos que de ella no se desprendía, en modo alguno, la aceptación de nuestra resolución, toda vez que, después de manifestar la aceptación de la resolución, se decía que *"... en lo referente al desenlace del expediente disciplinario, tardaremos en contestarle, ya que tanto el Sr. ... como la Asociación de Vecinos, han pedido que se paralice la resolución habida cuenta que la Urbanizadora ..." ha sido embargada y ninguna de las medidas que se pueden acordar en el expediente de disciplina les satisface a las partes perjudicadas"*.

Pues bien, era evidente que el contenido de esta respuesta, de forma opuesta a lo que nos señalaba, suponía todo lo contrario a la aceptación de nuestra Resolución, pues parecía que un expediente de disciplina urbanística dependía, en cuanto a su tramitación, de que lo pidan los denunciantes y no debe impulsarse, una vez iniciado, de oficio por el Ayuntamiento (art. 74.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Es decir -aunque parecía obvio del tenor de la respuesta, se deducía que no lo tenía excesivamente claro-, que el Derecho Sancionador Urbanístico se atribuye al Ayuntamiento para la tutela de un interés público, no disponible discrecionalmente ni por la Administración, ni por los particulares, sino de obligado cumplimiento y cuya inobservancia no puede calificarse sino de notoria negligencia, por cuanto, además, cuando anteriormente, también de forma discrecional, este Ayuntamiento acordó la suspensión del expediente sancionador, tampoco ello sirvió para que se subsanaran las deficiencias, que era la razón que, en principio, según su escrito, aconsejaba dicha suspensión.

En base a todo ello y entendiendo que se había ignorado el contenido de nuestra Resolución y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a incluir este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

1. 3. Discrepancias sobre el modo de gestionar el planeamiento. La complejidad del procedimiento de gestión.

Demanda de ejecución de una reparcelación (queja 99/518).

El interesado nos exponía en su escrito de queja que era propietario, a título de herencia (junto con otros), de un inmueble sito en el casco urbano de Chipiona (Cádiz) que se vio afectado por el PGOU de 1983. En su momento, el solar fue incluido en la Unidad de Actuación núm. 11 a fin de que se llevara a cabo la reparcelación necesaria dentro del

polígono de actuación en que se encontraba dicho solar. Sin embargo, añadía que esta Unidad de Actuación se encontraba totalmente ejecutada, sin que se hubiera procedido a la reparcelación necesaria, con lo que el inmueble había quedado en un enclave urbano destinado a zona verde y sin que se le hubiera indemnizado o compensado con otros aprovechamientos urbanísticos dado que, al no hacerse la reparcelación, tampoco había quedado suelo a compensar dentro del polígono de la Unidad de Actuación. Seguía indicando el reclamante que, tras diversas gestiones ante el Ayuntamiento, advirtieron ciertas irregularidades que habían provocado la actual situación y el consiguiente perjuicio económico a los propietarios, por lo que presentaron escrito denunciando estas irregularidades. Siempre según el interesado, la respuesta municipal consistió en ofrecerles una posible permuta, pero consideraron que, dadas las características de la parcela a permutar, no obtenían una satisfacción económica justa. Finalizaba indicando que el Ayuntamiento pretende reconducir la situación a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), no se aclararon las razones por las que no ejerció los mecanismos a su disposición para desarrollar el proyecto de reparcelación, que era lo que venía a ser la causa de los perjuicios ocasionados a los reclamantes. Como nueva respuesta, el Ayuntamiento nos indicó que mantenía su voluntad de alcanzar un acuerdo con el interesado, por lo que interesamos de éste que nos concretara si había efectuado alguna negociación con el Ayuntamiento y, en su caso, de su resultado.

Como respuesta, el interesado nos comunicó que no había alcanzado acuerdo alguno con el Ayuntamiento. En consecuencia, ante el fracaso de las negociaciones efectuadas, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Chipiona **Recomendación** al objeto de que, dado el carácter ejecutivo y obligatorio (incluida la Administración Municipal) del planeamiento aprobado definitivamente, adoptara las medidas necesarias en orden al desarrollo y ejecución del proyecto de reparcelación que afectaba a la parcela propiedad del interesado, indicándonos el plazo aproximado en que se podrían ejecutar estas actuaciones.

Finalmente, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), por lo que procedimos a **incluir** la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta de dicha Corporación a nuestra resolución.

Repercusión económica desigual del informe arqueológico (queja 96/1013).

La reclamante, vocal de urbanismo de una asociación de vecinos granadina de un barrio del casco histórico de dicha Ciudad, nos manifestaba que la Ley de Patrimonio Andaluz exige, antes de comenzar obras de nueva construcción en zonas declaradas de bienes de interés cultural, informe arqueológico de la Dirección General de Bienes Culturales. Según la reclamante, los gastos de dicho informe correspondientes a los arqueólogos eran subvencionados por la Junta de Andalucía, corriendo a cargo del promotor los gastos del personal obrero necesario, pero la entrada en vigor del Reglamento de 7 de Febrero de 1995, de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía, habían supuesto que todos los gastos derivados de la investigación arqueológica corrieran a cargo

del promotor. Los afectados calculaban que ello suponía unos gastos medios de un millón y medio de pesetas para un solar de unos cien metros cuadrados en una primera actuación que aproximadamente dura tres semanas. En el caso de que aparecieran restos de importancia, el tiempo de paralización de la obra es indefinido y el costo imposible de calcular (los arqueólogos, lógicamente, cobran por tiempo empleado), con el consiguiente encarecimiento del presupuesto de construcción por la tardanza.

En definitiva, consideraban discriminatoria una reglamentación que obliga a pagar estos estudios a los particulares. En muchos casos, se trata de familias que trataban de construirse su vivienda a base de esfuerzos y a los que se les ocasionaban gastos añadidos en beneficio de toda la comunidad. También apreciaban una notoria inseguridad en el hecho de la indeterminación existente en cuanto a la responsabilidad frente a terceros, ya que los trabajadores, aunque sean contratados por el promotor, no son dirigidos en sus trabajos por él, sino por los arqueólogos, por lo que no sabían qué podría ocurrir en caso de accidente o daños a colindantes.

Por nuestra parte, procedimos a interesar informe de la Dirección General de Bienes Culturales y del Ayuntamiento de Granada, teniendo acceso, asimismo, al dictamen emitido en su día por el Consejo Consultivo de Andalucía con motivo de la tramitación del Reglamento de Patrimonio Histórico y el informe de la Asesoría Jurídica sobre las distintas cuestiones que, tanto los interesados, como esta Institución se plantearon en el expediente.

Las discrepancias de esta Institución con el actual régimen jurídico de financiación de las excavaciones se concretaron, fundamentalmente, en lo siguiente:

a) Respecto de la supresión de la subvención, hasta hacía poco existente, destinada a financiar en un 35% las excavaciones arqueológicas, esta Institución entendió que la supresión, pura y llana, de ese porcentaje no era compatible con la obligación de estimular económicamente las actuaciones destinadas a la protección de nuestro patrimonio derivadas de las previsiones de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y, singularmente, de la Ley de Protección del Patrimonio Histórico Andaluz, en la que, en su Exposición de Motivos, se establecía que «se potencie, por tanto, el instrumento de la subvención».

Por otro lado, aunque se nos había dicho que lo que ocurría es que la financiación se había reorientado hacia el estudio científico de los materiales obtenidos, nosotros entendimos que tal reorientación ni siquiera se había producido, ni justificaba la supresión de la subvención, habida cuenta de que el mencionado estudio, entendemos que, en todo caso, es competencia de la Administración y debe ser financiado por ésta, además de que coexistía anteriormente con la existencia de la subvención.

En fin, en el peor de los casos de que hubiera disminuido el presupuesto de ingresos de la Consejería, entendimos que, como máximo, se debería haber disminuido proporcionalmente el importe de la subvención, pero no suprimirla completamente.

b) El segundo motivo de discrepancia derivaba de que la Consejería de Cultura consideraba que el coste de esos trabajos, encuadrable dentro de lo que se denomina el informe arqueológico previo, es una obligación derivada del art. 48 del Reglamento y la carga económica que ello supone es una mera concreción del deber genérico de

mantenimiento del patrimonio histórico, que debe soportar quien ostente el título de disfrute sobre el bien inmueble y que viene compensada por la plusvalía, o mayor valor, que poseen estos bienes en relación con la tenencia de otros que no poseen su naturaleza.

Nuestras consideraciones, contrarias a ese planteamiento general, tuvieron por base el que estimamos que, salvo alguna excepción, normalmente la inclusión de un bien en el patrimonio histórico supone una carga económica para su titular, hasta el punto de que, incluso, para evitar actividades contrarias a la naturaleza de estos bienes que puedan tener por finalidad eludir las obligaciones derivadas de su tenencia y/o disfrute, se debe, desde el Poder Público, arbitrar ayudas para estimular la actividad proteccionista de los particulares. Es más, expresamente manifestábamos que una sobrecarga en las obligaciones de índole económico que graviten sobre el patrimonio de quienes poseen un inmueble de esta naturaleza, sobre todo si éste se encuentra en el subsuelo, puede generar conductas y comportamientos tendentes a eludir los deberes de protección y colaboración regulados en la legislación de patrimonio histórico.

Pero es que, además, esa necesidad de estimular la protección de nuestro patrimonio, buscando fórmulas de fomento es, especialmente exigible, si se tiene en cuenta que, en la práctica, no están articulados otros mecanismos económicos compensatorios que podrían paliar la carga financiera que supone el cumplimiento de los deberes de conservación. Nos referimos a la posibilidad prevista en el art. 92 de la Ley de aplicar los beneficios previstos para la rehabilitación de viviendas a los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, o a la previsión contenida, pero no recogida en el planeamiento urbanístico municipal (al menos en lo que concierne a las cargas derivadas de las excavaciones arqueológicas) relativas a que las limitaciones y aprovechamientos de estos inmuebles sean tenidas en cuenta para determinar los aprovechamientos previstos en el Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana debiéndose aplicar, mediante los correspondientes mecanismos de reparto; sin que, finalmente, tampoco se estuviera aplicando la técnica de la exención o de la desgravación fiscal por cuanto, como se dice en la tantas veces citada Exposición de Motivos de la Ley, el recurso a las exenciones fiscales tiene un sentido muy limitado cuando la fiscalidad autonómica resulta de reducida importancia.

Abundando en este criterio, se citaba una valoración doctrinal de Tomás Ramón Fernández, quien, de una forma muy clara, ha manifestado que:

"... La carga de conservar un inmueble monumental es una carga muy pesada en un contexto, como el urbano, sometido a enormes tensiones. Para estas será preciso, en todo caso, arbitrar las técnicas necesarias para asegurar el reparto equitativo de esa carga, junto con los demás inherentes al proceso urbano, y compensarla, al igual que éstas, con los beneficios que ese mismo proceso genera. Este es realmente el problema en última instancia y ese problema no ha podido resolverlo la Ley de 25 de Junio de 1995..."

c) En tercer lugar, e íntimamente relacionado con lo manifestado en la parte final del apartado anterior, manifestábamos lo que era objeto de especialísima preocupación en la tramitación de esta queja: nos referimos al principio de igualdad que pudiera ser vulnerado como consecuencia de una aplicación desigual de esas cargas, sin que existan

las compensaciones adecuadas. Sobre esta cuestión, también la doctrina, Vgr. Pérez Moreno, ha señalado como

"... el peso de la costosa conservación de los bienes, centros y conjuntos históricos sigue gravitando sobre los propietarios. Y, sean estos públicos, privados o entidades sociales no pueden soportarla. Parece, pues, preciso explorar fórmulas nuevas, como sería la de tratar el sostenimiento del Patrimonio cultural inmueble como una carga a distribuir colectivamente dentro de una proporcionada gestión urbanística de equipamiento".

El problema se agrava no sólo porque se obligue a estos ciudadanos a soportar el coste de un bien que es de todos, sino en que, además, en los propios afectados hay diferencias ostensibles, sin que aparezca ningún mecanismo corrector. Nos referimos a que cuando se comienza a realizar una obra nueva, o de reforma, sea de mayor o menor entidad, se desconoce si van a aparecer, o no, y cuál va a ser su entidad, restos arqueológicos, así como una vez que surjan estos, cuál va a ser el tiempo necesario que haya que dedicar a su estudio y protección, así como qué medios personales y materiales han de emplearse en los trabajos necesarios. De todo ello se deriva el que, con independencia de las dimensiones del solar, de la entidad de las obras a realizar, del nivel de renta, del titular del inmueble, etc., surgirán unos gastos arqueológicos que suponen una auténtica lotería a la inversa, pues a quien aleatoriamente le aparezcan bienes que sean de interés para nuestra protección, tendrá que sufragar el coste del informe arqueológico. Tal posición de principio, entendíamos que no soporta su confrontación con la necesidad del debido respeto al principio de igualdad contenido en el art. 14 CE.

Así las cosas, manifestamos también que el principio de equidad que la Constitución garantiza en el art. 9.3 y el tan reiterado de igualdad que, entre otros, aparece recogido en los arts. 14 y 9 CE demandaban una respuesta equilibrada, en términos de financiación e indemnidad, entre los distintos titulares de propiedades susceptibles de ser afectadas por este ámbito de protección y los de las excluidas del mismo, y demandaba, también, la observancia de estos principios respecto de las propiedades incluidas en un conjunto histórico pero cuya intervención proteccionista revista diferente entidad.

También exponíamos distintos razonamientos, difíciles de resumir en estas páginas y manifestábamos nuestra consideración de que, al imponerse una carga de esta naturaleza, y al mismo tiempo, tratarse de una limitación de la propiedad, creíamos que tal vez hubiera sido aconsejable el que la regulación en la Ley se hubiera efectuado con una mayor concreción, sin perjuicio de un desarrollo más minucioso en sede reglamentaria.

Por último, comentábamos también la cuestión que se había planteado relativa a que, al parecer, un grupo de arqueólogos monopolizaba las excavaciones urbanas en Granada con el consentimiento de la Delegación Provincial de Cultura. Sobre esta cuestión, insistimos y para el supuesto de que fueran ciertos los hechos, y se pudiera crear alguna situación que conllevaría el que se primara, sin justificación legal alguna, a algún arqueólogo, o grupo de arqueólogos, sobre los demás, en el sentido de recomendar desde la Administración el que los estudios arqueológicos los realizaran preferentemente algunos profesionales en concreto, creíamos que lo procedente sería informar a los distintos interesados de las características que debe reunir el informe arqueológico, de la titulación

necesaria para dirigirlo y confeccionarlo y demás requisitos que deban reunir quienes lo realicen, así como facilitar cualquier otro tipo de información que pueda orientar a los interesados sobre cómo cumplir con este requisito, pero no realizar actuación alguna que pudiera afectar a los principios de libre competencia, transparencia e igualdad que deben presidir las relaciones de la Administración con terceros en este ámbito.

Por todo ello, dictábamos las siguientes resoluciones dirigidas al Director General de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura:

*"1.- En tanto no se pongan en funcionamiento los mecanismos compensatorios de beneficios y cargas derivadas de los aprovechamientos urbanos, en relación con las exigencias de la protección del patrimonio histórico, **Recomendamos** que, a la mayor urgencia, se arbitren las medidas para paliar el coste añadido que supone para los propietarios la financiación de las actividades arqueológicas, por cuanto con independencia del discutible beneficio que obtienen el titular del inmueble, como consecuencia de esas excavaciones, es incuestionable que con el estudio arqueológico de los bienes y objetos resultantes de tales excavaciones la sociedad obtiene un beneficio (en cuanto reviste interés para la Comunidad Autónoma, según el art. 1 de la Ley 1/91, de 3 de julio) distinto del que, en su caso, pudiera revertir en el patrimonio del particular.*

En fin, entendemos que hacer repercutir el coste de esas actividades íntegramente en el particular, no sólo no estimula la colaboración de éste con la administración cultural, sino que puede conducir a que, en ocasiones, se realicen conductas, se mantengan comportamientos contrarios a los objetivos tuteladores de la normativa citada. Todo ello, con la consecuencia de que se obtenga como resultado de una actuación de los poderes públicos, justamente el contrario al previsto en el art. 46 CE.

*2.- En segundo lugar, formulamos **Recordatorio** legal del deber de observar el contenido del art. 46 en relación con el art. 9.1 CE, en cuanto entendemos que la adopción de medidas de fomento que deben adoptarse para alcanzar los fines del primero de los preceptos citados, constituye una ineludible obligación legal. Conclusión que, así mismo, se desprende de acuerdo con las consideraciones antes expuestas de la Ley reguladora del Patrimonio Histórico Andaluz.*

*3.- En tercer lugar, formulamos **Recordatorio** legal del deber de observar el contenido del art. 14 CE, por cuanto, entendemos, que al tener que responder el titular del inmueble de los costes de la actividad arqueológica, con independencia de la entidad que, en cada caso, revista esta, del tiempo de duración y medios empleados, de la superficie del inmueble, sin que obtenga compensaciones, supone un trato desigual no justificado en términos de constitucionalidad.*

4.- Por otro lado, le trasladamos nuestras dudas, de acuerdo con la valoración realizada, sobre el respeto al principio de reserva de Ley que debe

imperar, al regular materias afectantes al contenido de los arts. 31 y 33 CE, en relación con lo previsto en el art. 48 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía.

*A la vista de que creemos cuestionable que la regulación contenida en ese precepto reglamentario tenga cobertura de remisión de acuerdo con el contenido de los arts. 33 y 34 de la Ley 1/1991, de 13 de Julio, **Sugerimos** una reforma del Reglamento citado con objeto de que, sin perjuicio de las regulaciones minuciosas que se realizan en este ámbito normativo, el régimen jurídico que se establezca para estas actuaciones se ajuste, de forma indubitada, a las previsiones y criterios enunciados en la Ley remitente. Si ello no fuera posible, dada la generalidad de su regulación en la propia Ley, sería necesaria una modificación de ésta, con el fin de que se evitara incurrir en un supuesto de deslegalización en materias reservadas, por la Constitución, a normas con rango de Ley.*

Con independencia de todo ello, interesamos nos informe sobre las otras cuestiones planteadas en este escrito: la relativa a la reserva presupuestaria del art. 87 de la Ley citada, y a la monopolización por un determinado grupo de arqueólogos, siempre según noticia aparecida en un medio de comunicación, de los trabajos realizados con motivo de estas excavaciones".

En su respuesta, la Consejería de Cultura, a través de un informe del letrado jefe de la Asesoría Jurídica, discrepaba de los criterios expuestos por esta Institución. Sin embargo, tras analizar las razones dadas, esta Institución envió un escrito en el que, básicamente, procedíamos a **incluir** la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por discrepancias razonadas con nuestra resolución, en la que nos ratificábamos y valorábamos el propio informe de la Asesoría Jurídica.

Sin perjuicio de ello y habida cuenta de que se trataba de posiciones técnico-jurídicas distintas sobre una misma cuestión, la legalidad o no de la financiación total por los afectados de los trabajos arqueológicos, comunicamos, en nuestro escrito de cierre, al Director General de Bienes Culturales que:

"En relación con esa posición, esta Institución viene respetando, como es lógico, el que la Administración discrepe de los criterios manifestados por nosotros con motivo de la tramitación de las quejas, siempre y cuando se aporten argumentos que, aunque no los compartamos, justifiquen, a juicio de los responsables, la posición mantenida por la Administración. Tal es el caso que nos ocupa, en el que, aún reiterándonos en el contenido de lo manifestado en nuestros escritos, entendemos que los criterios de esa Administración cultural son bien distintos. Hecho del que daremos cuenta en el próximo Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Sin perjuicio de ello, sí queremos manifestar, a modo de síntesis, algunas cuestiones sobre las que, además de mantener aquella disconformidad, creemos que es urgente el que desde esa Administración se realice alguna actuación. Y son éstas las relativas a la necesidad de arbitrar y poner en marcha un

mecanismo que garantice, real y efectivamente, el principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas -cualquiera que sea la naturaleza jurídica de éstas-; que se ponga en marcha algún tipo de ayuda económica para fomentar la conservación y acrecentamiento de nuestro patrimonio histórico-artístico (Vgr. subvenciones a las excavaciones y estudios arqueológicos). Igualmente, esperamos que, al menos, se interese formalmente, por escrito, de la Delegación Provincial de Cultura de Granada un informe sobre si tiene conocimiento de las noticias publicadas en la prensa, relativas a que un grupo de arqueólogos monopoliza o monopolizaba las excavaciones urbanas de la ciudad de Granada, y a la vista del mismo, realice las actuaciones que estime procedentes".

De ello, dimos traslado también a la Consejera de Cultura. En la actualidad, seguimos pensando que es urgente que se arbitren unas técnicas de reparto de beneficios y cargas en relación con la financiación de las actuaciones protegibles en materia de patrimonio histórico y que, mientras ello no sea así, no deben ser financiadas en exclusiva por los titulares de estos bienes.

Demanda de ejecución de un vial previsto en el plan para abrir unas ventanas (queja 98/1994).

En el caso de esta queja, el interesado nos exponía que, con licencia municipal, construyó una vivienda que contemplaba tres ventanas a una calle de nueva apertura prevista en el planeamiento. El problema era que el planeamiento no había sido objeto de desarrollo y, por tanto, la calle no se había abierto, por lo que su vecino, tras el oportuno procedimiento judicial, obtuvo un pronunciamiento favorable al cierre de las ventanas. Ello originó que varias habitaciones se encontraran sin luz ni ventilación alguna, con los perjuicios y las mínimas condiciones de higiene que ello ocasionaba. El interesado se había dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento para conocer cuándo se iba a desarrollar el planeamiento que permitiera construir la calle y abrir sus ventanas, obteniendo siempre la llamada por respuesta.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Baena (Córdoba) para conocer las razones de que no se hubiera desarrollado el planeamiento que contemplaba la ejecución de la calle de nueva apertura, así como fecha prevista en que ello sería posible. Una vez que recibimos el informe del Ayuntamiento, de éste cabía concluir lo siguiente:

- En su día, el reclamante solicitó licencia de obras y previendo la apertura de calle en el solar colindante, de acuerdo con las directrices del Plan Especial de La Cañada en tramitación, proyectó huecos con vistas al vial futuro en la construcción de su vivienda.

- Las Normas Subsidiarias de Baena para la zona donde se preveía la redacción del Plan Especial posibilitaba la concesión de licencias de obras que no afectara al desarrollo del citado Plan Especial, siendo así que el proyecto presentado por el reclamante, no contravenía lo dispuesto por dicho Plan Especial.

- Con base a las anteriores circunstancias, el Ayuntamiento otorgó la licencia de obras solicitada, pero ocurre que el Plan Especial, aprobado inicialmente en Mayo de 1995, sin que se hubieran dado nuevos pasos en orden a su tramitación e indicándose que *“el Plan se encuentra suspendido sin que se prevea una nueva redacción del mismo”*.

- El problema se planteaba cuando ante la falta de desarrollo del Planeamiento, los huecos de ventana se encontraban abiertos sobre un solar vecino cuyo titular, tras procedimiento judicial, había obtenido un pronunciamiento favorable al cierre de estos huecos de ventana.

Por tanto, nuestra conclusión era que se obligó al reclamante a que tuviera en cuenta unos condicionamientos impuestos por un Plan Especial que todavía no estaba aprobado, cuando la posterior tramitación del citado Plan, que justificaría estos condicionamientos, se encontraba suspendida y sin que se previera una nueva redacción del mismo. Esta falta de adecuada tramitación del Plan Especial previsto en las Normas Subsidiarias para la zona era lo que había permitido que se dictara la sentencia judicial que impedía la apertura de los huecos de ventana y ocasionaba que, por tanto, la edificación no reuniera las debidas condiciones de salubridad, toda vez que, parte del inmueble, debía permanecer sin luz ni ventilación, incumpléndose con ello el propio proyecto presentado para el otorgamiento de la licencia. Pero este perjuicio no se habría producido si el vial que preveía el Plan Especial hubiera estado ejecutado y sin cuyo requisito no se debió otorgar la licencia, al no ser posible jurídicamente que se abrieran las ventanas, aunque ello fuera una lógica exigencia del futuro planeamiento.

Ello ponía de manifiesto, a juicio de esta Institución, que de haberse actuado conforme a lo previsto en el art. 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, asegurando al menos la ejecución simultánea del vial proyectado, no se hubiera planteado este problema, ya que la licencia se hubiera otorgado no sólo con observancia de las previsiones del futuro planeamiento en tramitación, sino conforme a la Normativa Urbanística General que determina la necesidad de la previa o simultánea ejecución de la infraestructura urbanística.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Baena **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y **Recomendación** de que, por parte del Ayuntamiento se efectuaran, en cumplimiento de las propias previsiones de las Normas Subsidiarias del municipio, con la máxima urgencia los trámites conducentes a la aprobación del Plan Especial de La Cañada y, consecuentemente, se ejecutara el vial previsto, de manera que resultara posible la apertura de los huecos previstos en el inmueble del interesado.

Asimismo, también indicamos al Ayuntamiento que esperábamos que, en el futuro, se tuvieran en cuenta las consideraciones expuestas en esta resolución, de manera que no volvieran a producirse situaciones como la sufrida por el interesado. Y ello, por cuanto entendíamos que hubiera debido darse una adecuada gestión urbanística, lo que habría impedido la paradójica y perjudicial situación que padecía y en la que no cabía achacarle responsabilidad alguna.

Las facultades urbanísticas sólo se adquieren por el cumplimiento gradual de unos deberes y dentro de su plazo, terminando con la de incorporar al patrimonio del titular del suelo la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística. La concesión de la licencia es un acto reglado pero requiere que, previa o simultáneamente, se hayan concluido las condiciones de urbanización que justifican la autorización de edificar. Un desarrollo armónico del planeamiento hubiera impedido los perjuicios ocasionados al reclamante.

Sin embargo, a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta a esta resolución por parte del Ayuntamiento de Baena. Por ello, procedimos a **incluir** la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionando expresamente la falta de colaboración de dicha Corporación Local en el presente caso.

Posteriormente a esta resolución, recibimos escrito del Ayuntamiento de Baena en el que nos comunicaban que estaba en fase de redacción el Plan Especial Urbanístico para la zona de la vivienda del interesado que, una vez terminado, solucionaría parte del problema que le afectaba. Para el Ayuntamiento, era imposible reseñar unos plazos, máxime en cuestiones urbanísticas, pero era su voluntad llegar a una solución lo más pronto posible. A la vista de este escrito, comunicamos al Ayuntamiento que comprendíamos que la redacción y aprobación de un Plan Especial requiere unos plazos y trámites a cubrir, pero también era cierto que el interesado aspiraba, desde hacía varios años, a resolver un problema del que no cabía atribuirle ninguna responsabilidad; por ello, solicitábamos que nos indicara, al menos, para cuando se preveía la conclusión de los trabajos de redacción del Plan Parcial y, de resultar posible, cuando podría procederse, en su caso, a su aprobación inicial.

Como única respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que se reiteraban en las argumentaciones ya expuestas, insistiéndonos en la imposibilidad económica de acometer la actuación urbanística en la zona, aunque su voluntad era acometer el Plan en el momento en que las disponibilidades económicas municipales lo permitieran.

Dado que, a nuestro juicio, esta respuesta volvía a situarnos en el punto inicial, nos ratificamos en la inclusión de la queja en el Informe Anual, toda vez que a pesar de su manifestada voluntad de resolver el problema que afecta al reclamante, sin embargo no daba los pasos oportunos para su efectiva solución por lo que, en definitiva, el interesado seguía sufriendo los mismos perjuicios que motivaron su escrito de queja. Con esta última actuación procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Se redacta el proyecto de urbanización al margen de la Junta de Compensación (queja 90/995).

Por lo que se refiere a esta queja, el reclamante mostraba su disconformidad con la forma en que se estaba gestionando un determinado sector del planeamiento urbanístico del municipio en el que reside. Entre otros hechos, denunciaba que se había aprobado definitivamente un proyecto de urbanización presentado por un solo propietario del sector (Sociedad Promotora ..), sin que el mismo se encargara, ni fuera presentado a la Junta de Compensación, la cual ni siquiera había sido constituida, pese a lo establecido en los arts. 175 y 176 del Reglamento de Gestión, de forma que las obras de urbanización habían comenzado a costa de unos propietarios del sector que desconocían cuál era la empresa

urbanizadora, su contratación y presupuesto. Todo ello, a su juicio, estaba dando lugar a una absoluta indefensión, dado que los numerosos requerimientos y denuncias formuladas ante el Ayuntamiento no habían sido atendidas.

La respuesta del Ayuntamiento consistió, básicamente, en una discrepancia con la posición que había mantenido esta Institución y la propia Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, y, por otro lado, en la remisión de un informe de la empresa promotora, que asumía la propia Corporación, en el que, entre otros extremos, se cuestionaba el que la queja tuviera por fundamento la vulneración de algunos de los derechos del Título I de la Constitución, por lo que, implícitamente, estaba mostrando la disconformidad con que se hubiera procedido a la admisión a trámite de la queja.

La posición de la Institución ante los mencionados escritos quedó fijada en base a las siguientes consideraciones:

- Por un lado, estimar que los posibles atentados y vulneraciones del derecho de propiedad realizados por la Administración Pública, ya sea de forma directa o indirecta, sí eran supervisables por esta Institución, por cuanto el derecho de propiedad está recogido en el art. 33 de la Constitución e incarnado en el Capítulo II ("Derechos y Libertades") del Título Primero.

- Respecto de la segunda cuestión, relativa a la aprobación del proyecto de ordenación al margen de la Junta de Compensación, se nos decía que la *"doctrina imperante, precisamente, ha establecido siempre la exclusiva dependencia del Proyecto de Urbanización respecto del Plan que ejecuta de manera que es perfectamente posible que exista antes el Proyecto que ejecuta el Plan que el órgano (Junta de Compensación) que lleva a efecto ese proyecto"*.

Pues bien, recogiendo la cita de algunos integrantes de esa Doctrina (Parejo Alfonso, González Pérez y Tomás-Ramón Fernández) manifestábamos lo siguiente:

"La redacción de los Proyectos de Urbanización corresponde normalmente, de oficio, a la Administración actuante del Plan de que se trate, salvo que éste deba ejecutarse por el sistema de compensación, en cuyo caso correrá de ordinario a cargo de la Junta de Compensación o propietario único, en otro caso. Constituyendo el Proyecto de Urbanización un requisito para realizar las obras de urbanización, la Junta de Compensación encargará el proyecto, cuyo pago corresponderá a la misma como gasto de Urbanización. El sistema de compensación, que la Junta protagoniza, comporta la elaboración y aprobación del proyecto de compensación, la ejecución de las obras de urbanización, la cesión a la Administración actuante de los terrenos y obras de infraestructura y equipamiento previstos en el Plan y, en su caso, el establecimiento de las previsiones y medidas necesarias para asegurar la conservación ulterior de la urbanización realizada. La ejecución de las obras de urbanización requiere la previa aprobación del Proyecto correspondiente y se realiza, a cargo de la Junta de Compensación por las empresas que ésta contrate o por las empresas urbanizadoras a ella incorporadas.

Esta tesis viene avalada, por último, por la propia Administración, ya que en el escrito del Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes, que nos remite, se concreta que: "Es necesario señalar que el Proyecto de Urbanización ha de tramitarse una vez constituida la Junta y por encargo de ella, al igual que el Proyecto de compensación".

Solicitud de certificado para incorporar patrimonio a una propiedad (queja 92/1788).

En este caso, el interesado nos exponía que había presentado varios escritos ante el Ayuntamiento de Baza (Granada) en solicitud de un certificado a los efectos previstos en el art. 25.2 de la Ley 8/1990, de 25 de Julio, para justificar la incorporación a su patrimonio de una propiedad. Este le había sido denegado y consideraba que no se había procedido conforme a derecho, lo que lesionaba gravemente sus intereses, indicando que dada la antigüedad del edificio (superior a 26 años), era improcedente que se le exigiera ahora cumplir una serie de trámites que debieron hacerse efectivos en su día cuando se hicieron las obras del edificio, tiempo en que no era siquiera propietario del mismo, por lo que a todas luces era suficiente una medición para cerciorarse de la superficie edificada.

A la vista de los hechos expuestos, solicitamos informe sobre si era cierto que, en casos similares al expuesto, se había expedido por el Ayuntamiento el certificado solicitado por el reclamante y, en caso afirmativo, motivo por el que se le denegara éste. Igualmente, si la mencionada certificación se había solicitado al amparo de lo establecido en el art. 208 de la Ley Hipotecaria y, finalmente, interesábamos nos remitieran fotocopia del informe jurídico que había servido de base al acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se denegó lo solicitado, así como que se remitieran todas las consideraciones que pudieran servir para aclaración de estos extremos.

La Alcaldía-Presidencia nos envió un informe argumentando las distintas razones por las que no era posible expedir esta certificación y que, desde luego, dadas las circunstancias del supuesto de hecho, éste difería, en gran medida, de otros en los que se habían expedido tales certificaciones. En casos similares, afirmaban que actuaban de la misma forma, conforme al art. 14 de la Constitución.

Sin perjuicio de respetar los argumentos dados por la Corporación, desde esta Institución discrepábamos, haciendo llegar nuestra posición en el sentido de que, entendíamos que se podía emitir la certificación solicitada, siempre y cuando se constatará que no procedía adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, por haber prescrito las posibles infracciones. Y ello, con independencia de lo que se manifestara en la escritura pública acerca de la superficie del inmueble, e incluso en el caso de que no existiera escritura, por cuanto entendíamos que siempre que se diera el supuesto previsto en la Disposición Transitoria 5ª, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la Corporación estaba obligada a expedir certificación en caso de ser solicitada, en la que se acreditara si la edificación en cuestión se había incorporado al patrimonio de su titular. Cuestión distinta era que en el modelo de certificación municipal se hiciera constar de forma expresa que "*consecuentemente dicha obra se puede considerar incorporada al patrimonio de D...*". Dicha certificación debería informar que la obra se incorporaba, no a nombre de una persona concreta, sino al del titular del inmueble, puesto que la

determinación de la titularidad no es una competencia municipal. En este sentido, entendíamos que era conveniente la modificación del modelo de certificación expedido por el Ayuntamiento. Igualmente añadimos que, de acuerdo con lo establecido en el art. 208, de la Ley Hipotecaria de 8 de Febrero de 1946, previa descripción de la finca por el propietario, podía expedirse certificado del Técnico Municipal en el que constara la superficie del inmueble, según la medición realizada por éste.

En ambos casos, le manifestábamos que el hecho de que en la certificación solicitada y en la escritura no constaran los mismos metros cuadrados podía derivar precisamente de la propia obra efectuada.

En definitiva, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos legales antes citados y **Recomendación** para que el Ayuntamiento procediera a expedir la certificación solicitada por el interesado a favor del titular del inmueble, siempre y cuando dicho Ayuntamiento contara con los medios personales a tal fin y previo pago de las tasas a que, en su caso, hubiera lugar. Todo ello de acuerdo con la medición efectuada por el Técnico Municipal y sin perjuicio de que el interesado pudiera realizar los necesarios trámites notariales y registrales si pretendía iniciar un Expediente de modificación de cabida.

Finalmente, la Alcaldía-Presidencia nos comunicó, entre otros extremos, lo siguiente:

"No obstante, una vez personado el técnico municipal en el domicilio citado, en base al informe emitido, ha sido expedida la certificación solicitada, al amparo de la Disposición Transitoria Quinta del R. Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana".

Esta respuesta entendimos que suponía la plena aceptación de la Recomendación formulada en su día, por cuanto se accedía a expedir la certificación solicitada.

Sobre sustitución del sistema de compensación en caso de inacción de los obligados a impulsar el procedimiento (queja 92/1189).

Los propietarios de una vivienda abandonada presentaron esta queja mostrando su disconformidad con el hecho de que, por un lado, el Ayuntamiento ni les hubiera expropiado el "solar", ni les hubiera permitido el uso de derecho alguno para obtención de licencia y, por otro lado, tuvieran que pagar Contribución Urbana como titulares del mismo y se les exigiera, a través de un Decreto de la Alcaldía de 16 de Octubre de 1991, que realizaran una serie de obras para mantener la seguridad, salubridad y ornato público del edificio.

Tras sernos enviados los informes solicitados sobre la situación urbanística en que se encontraba el solar, y la causa de que hasta la fecha no se hubieran ejecutado las previsiones que, según el PGOU, existían para este lugar y sobre el plazo e instrumento de gestión que se tiene previsto utilizar para llevar a término la ejecución del Plan, así como

sobre otras cuestiones complementarias, fijamos nuestra posición manifestando que a la vista de lo indicado, resultaba que, según el Plan de etapas establecido, la ejecución del PERI, debería haber estado totalmente terminada en Diciembre de 1988. Nada más lejos de la realidad. En el informe del Arquitecto Municipal se manifestaba que: *"(...) referente a no haberse gestionado el Polígono 1, es por no haberse presentado por los propietarios de más del 60% de su superficie las Bases y Estatutos, y por tanto no haberse constituido la Junta de Compensación. No habiendo tomado el Ayuntamiento de oficio ninguna medida para impulsar la gestión del mismo."*

Ante esta información, comunicábamos que lo cierto era que el art. 158, del Reglamento de Gestión Urbanística, señalaba que, cuando el sistema de compensación venga establecido en el Plan para un determinado polígono o unidad de actuación y transcurriesen tres meses desde su aprobación definitiva sin que los propietarios que representen al menos el 60% de la superficie de aquellos hubieran presentado el proyecto de estatutos y de bases de actuación, la Administración urbanística actuante debía requerir a todos los propietarios afectados para que los presentaran en el plazo de tres meses. Si a pesar de este requerimiento, seguía la inactividad de los propietarios, habría que sustituir el sistema de compensación.

Pues bien, el Ayuntamiento no había efectuado el requerimiento mencionado, lo que había incidido en la paralización de la ejecución del PERI. El art. 5 del Reglamento de Gestión Urbanística señalaba que la ejecución del Planeamiento municipal correspondía a las Entidades locales, sin perjuicio de la colaboración de los particulares prevista en el art. 8. Por tanto, la gestión de los particulares en el sistema de compensación no significaba que el control del mismo dejara de estar en manos públicas. Por el contrario correspondía a éstas, el control, tutela e impulso del proceso urbanizador.

Después de esta valoración, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** para que la Corporación procediera, de conformidad con lo previsto en el art. 158, del Reglamento de Gestión Urbanística, a requerir a los propietarios afectados por el PERI del Cabezo afectado a presentar el proyecto de estatutos y de bases de actuación y, si no se atendía dicho requerimiento, se sustituyera el sistema de compensación por el que se estimara más conveniente. Ello, por cuanto, el urbanismo es una función pública, al ser su meta la satisfacción de un interés público, como es la correcta ordenación de la Ciudad. Los particulares asumen unos deberes y facultades en el sistema de compensación, pero lo cierto es que la Administración debe actuar con la debida diligencia requiriendo con carácter individual a cada uno de ellos para que en tres meses se presenten los documentos preceptivos.

Actuando de otra forma no se facilitan los trámites necesarios para crear suelo edificable, se dificulta y retrasa la ejecución del planeamiento y, en definitiva, se contribuye, de forma decisiva, a la escasez y, consecuentemente, al encarecimiento del suelo, por una actitud pasiva de la Administración a la hora de utilizar las facultades que ostenta en materia urbanística. Por ello, estimábamos que podía resultar paradójico, aunque legalmente procediera, que a la reclamante se le incoara expediente sancionador, de acuerdo con lo previsto en el art. 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, por no reunir el solar las debidas condiciones, cuando su pretensión era, precisamente, edificar, y ello hubiera sido

perfectamente posible si el Plan de etapas previsto en el PERI se hubiera llevado a efecto. Por ello, entendimos que lo que suponía una vigilancia estricta, que compartíamos, de las obligaciones de los particulares era, al mismo tiempo, una tibia exigencia en lo que respecta al ejercicio de las propias facultades que, en aras del interés público, antes mencionado, corresponde a la Corporación.

A la vista de lo que nos exponía la Corporación Municipal, en su respuesta, nos pareció lógico que el inicio de los trabajos de Revisión del PGOU de Huelva pudieran aconsejar el no adoptar las medidas que se contemplaban en el art. 158 del Reglamento de Gestión Urbanística, siempre que dicha Revisión afectara al PERI del Cabezo, puesto que, en caso contrario, se debería actuar de acuerdo con el contenido de nuestra Recomendación, requiriéndose a los propietarios afectados a presentar el proyecto de estatutos y de bases de actuación y, si no se atendía a dicho requerimiento, sustituyendo el sistema de compensación por el que se estimara más conveniente. Sin perjuicio de ello, estimábamos que no admitía justificación, en ningún caso, la actitud pasiva adoptada por el Ayuntamiento que había derivado en la paralización de la ejecución del PERI. Y es que había existido un largo período durante el cual el Ayuntamiento había podido actuar de acuerdo con el contenido de nuestra Recomendación siguiendo las determinaciones del citado art. 158 del Reglamento de Gestión Urbanística. Toda vez que el Plan de Etapas del PERI se había incumplido y, al mismo tiempo, del informe del Sr. Arquitecto Municipal resultaba que la inejecución del Polígono 1 vino motivada por la inactividad de los propietarios que representaban, al menos, el 60 % de su superficie. Esta pasividad era fuente de importantes perjuicios para la Ordenación Urbanística de la Ciudad y para los propietarios afectados a quienes se les deniega el otorgamiento de licencias y sin embargo, seguramente con razón, por el estado del solar, se les incoa expediente sancionador, como ocurre en el caso de la reclamante. Como, en definitiva, no habíamos encontrado justificación para esta pasividad, se procedió a la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Promesas incumplidas de ejecución de un parque (queja 93/1818).

Abrimos de oficio esta queja por el problema de gestión que planteaba, concretado en las dilaciones que al parecer se estaban produciendo en ejecutar premisas del Planeamiento de la Ciudad de Sevilla en lo que se refería a la terminación del Parque de la Zona Norte de la Barriada de San Jerónimo. Los vecinos habían manifestado sus protestas al haberse incumplido -según ellos- las promesas que se les hicieran en el sentido de que en el plazo de dos meses se iba a terminar el parque de la zona norte del Barrio. Según los vecinos, esto no sólo no había sido así, sino que aún no se había hecho nada, ni siquiera el desmantelamiento del vivero allí instalado para la Expo. Manifestaban que existía una gran falta de interés por parte del Ayuntamiento en concluir el proyecto.

A ello se añadía que el Parque de la Cartuja, que se encontraba terminado y muy cerca y que podría ser utilizado por los vecinos del Barrio, aún no había sido inaugurado.

En nuestra petición de informe al Ayuntamiento se interesaba, en especial, información sobre las causas que habían impedido, hasta el momento, iniciar las actuaciones para la implantación del citado Parque y la fecha en que se tenía previsto su

inicio. También deseábamos conocer las razones que, hasta el momento, habían impedido la inauguración del Parque de La Cartuja e igualmente la fecha en que se podría abrir al público.

Después de una petición de informe y una reiteración del mismo al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, recibimos un informe de la Delegación de Medio Ambiente, Parques y Jardines por el que se nos decía lo siguiente:

"En relación con su oficio del corriente mes, ref. 1818/93, en la que se reclama contestación a otro oficio del mes de junio, referente a la petición de la Asociación de Vecinos de San Jerónimo de terminación del parque de la zona norte del barrio, se le sugiere que se dirija a la Gerencia Municipal de Urbanismo que es la competente en esta actuación".

A la vista de la respuesta que se nos daba cinco meses después de haber incoado el expediente, ante la preocupación de los vecinos y haciéndonos eco de la demanda social de estos equipamientos, enviamos un escrito al Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla en el que le dábamos cuenta de los escritos enviados y de la respuesta recibida y que, en definitiva, nuestra petición de informe no había avanzado nada en su tramitación, debido, en este caso, a la lamentable coordinación de los Servicios Municipales que deberían, dado el tiempo transcurrido, haber informado a esta Institución en cumplimiento a lo dispuesto en nuestra Ley reguladora.

Al parecer, una vez recibido nuestro escrito, se estimó oportuno que informara, al respecto, la Concejalía de Medio Ambiente, Parques y Jardines, que, en su respuesta emitida el 30 de Septiembre de 1993, nos sugería que interesáramos este informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo, "... **que es la competente en esta actuación**", con lo que modificaba el criterio inicial de la Alcaldía sobre el órgano competente para emitir el informe.

Entendimos, y así lo hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia, que estas disfunciones resultaban dilatorias de la labor de esta Institución, al igual que había ocurrido en otros expedientes de queja tramitados o que se tramitan ante esa Corporación.

Por ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de la Ley 7/1986, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre) que, específicamente, señala:

- «Las Entidades Locales actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (arts. 6.1 de la Ley y 5.1 del Reglamento. Por lo demás, son principios de rango Constitucional).

- «La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimule el diligente funcionamiento de la organización de las Entidades Locales» (art. 147 del Reglamento).

Igualmente, entendimos que la respuesta facilitada suponía una clara vulneración del art. 20, aptdo. 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual «El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública». La Concejal Delegada de Medio Ambiente, en vez de remitir la petición de informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo, la devolvió a esta Institución, incumpliendo el citado precepto y retrasando la tramitación del expediente de queja.

En definitiva, a la vez que le enviábamos este Recordatorio, formulábamos una **Recomendación** para que, por la Alcaldía se adoptaran las medidas oportunas con el fin de que las peticiones de informe que se formularan desde esta Institución fueran tramitadas a la mayor brevedad posible, por el Órgano Municipal competente y dando respuesta a todas las cuestiones planteadas, pues ocurre, a veces, que una misma petición de informe afecta a varios Órganos Municipales y sucede que sólo nos llega la respuesta de uno de ellos. Con ello, disponemos de una información parcial que impide adoptar una resolución definitiva, lo que obliga a formular una nueva petición de informe, ciñéndola a los aspectos no contestados. De esta manera, se crea confusión, disfunciones y se dilata la tramitación de los expedientes de queja, frustrándose, al menos temporalmente, las expectativas de los ciudadanos. Indicamos a esta Autoridad que esperábamos que su colaboración permitiera a través del mecanismo que se estimara más adecuado, terminar con una situación que venía afectando (y lo sigue haciendo) a distintos expedientes de queja tramitados ante este Ayuntamiento.

Fue preciso incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía al no haber obtenido, ni una colaboración, ni una respuesta adecuada por parte municipal al contenido de la Recomendación formulada, sin que por otro lado encontráramos justificación alguna a las dilaciones y otras disfunciones producidas en la tramitación del expediente de queja. Ello, sin perjuicio de que continuáramos nuestras actuaciones ante la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA).

Esta Entidad, en cuanto al retraso en el traslado de los viveros instalados en el Parque de San Jerónimo, nos comunicó, en síntesis, las diversas gestiones realizadas para llevar a cabo el traslado de los citados viveros, concluyendo su escrito de la siguiente forma:

"... EPSA ha intensificado al máximo los medios humanos y materiales para llevar a cabo el desalojo del vivero de San Jerónimo, trabajándose incluso en días festivos y en prolongación de jornada. Un dato que confirma la prioridad dada a estos trabajos, es el hecho de que se esté aún acondicionando todo el material vegetal propio del vivero de La Cartuja, que todavía queda en las zanjas transitorias dispuestas por EXPO-92 para los acopios de la planta a enajenar".

Con ello y al no estimar irregularidad alguna en la actuación de dicha Entidad, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Vial de acceso a las viviendas no ejecutado (queja 97/3905).

La reclamante nos exponía el problema que preocupaba a los residentes de un conjunto residencial de Estepona (Málaga), formado por viviendas de protección oficial. Siempre según la interesada, en el proyecto inicial que presentó el promotor en la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes estaba prevista una calle que no se había construido. Por ello, el acceso a las viviendas era peatonal, lo que suponía grandes inconvenientes para los vecinos, que se agudizaban en el caso particular de uno de ellos que era minusválido. Este problema fue puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Estepona en Septiembre de 1997, sin que hubieran recibido ningún pronunciamiento municipal al respecto, aunque verbalmente se les comunicó que la responsabilidad por la no ejecución de la calle correspondía al promotor.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe al mencionado Ayuntamiento para conocer, en especial, las razones de la inejecución del citado viario, toda vez que, a tenor de la respuesta de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes que la interesada nos remitió, parecía derivar de una decisión municipal. Por ello, interesamos conocer las actuaciones llevadas a cabo al respecto por el Ayuntamiento y, en todo caso, sobre la fecha en que comenzarían las obras del viario previsto o de la solución alternativa que se estableciera.

Tras varias actuaciones, no es hasta casi diez meses después cuando recibimos el informe interesado al Ayuntamiento. Dado que en el mismo, en síntesis, dicha Corporación Municipal nos comunicaba que se estaba estudiando la manera de resolver el problema del conjunto residencial, interesamos al Ayuntamiento que nos mantuviera informados de las subsiguientes actuaciones que se realizaran *"entendiendo que esa decisión debe adoptarse en un plazo prudencial, dados los problemas y molestias que causa a los vecinos el que sólo se cuente con un acceso peatonal"*.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos indicaba que la falta de desarrollo del Estudio de Detalle se debía a que los vecinos, a los que correspondía la iniciativa por estar previsto que el sistema de actuación fuera por compensación, no habían presentado los proyectos de Estatutos y Bases de Actuación, por lo que, siempre según el Ayuntamiento, se veía imposibilitado de cualquier otra actuación.

A juicio de esta Institución y para estos casos, el art. 158 del Reglamento de Gestión Urbanística prevé que sea sustituido el sistema de actuación por otro de los previstos en dicho Reglamento. Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Estepona (Málaga) **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en el citado art. 158 del Reglamento de Gestión Urbanística, procediendo ante el tiempo transcurrido desde la aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución UEN-R40, a llevar a cabo las actuaciones establecidas en el citado precepto, procediendo en su caso a la sustitución del sistema de actuación. Todo ello, con el fin de conseguir que el vial interior previsto en el planeamiento y en el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución, fuera ejecutado de forma que proporcione acceso al conjunto de viviendas donde reside la reclamante.

Sin embargo, y a pesar de nuestras actuaciones, no obtuvimos respuesta del Ayuntamiento de Estepona, por lo que tuvimos que proceder a **incluir** la presente queja en el

Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando cuenta expresamente de la falta de respuesta municipal que había impedido la resolución del problema planteado.

La inejecución de una Unidad de Actuación impide abrir más ventanas (queja 96/2718).

El interesado de la queja ya se había dirigido en otra ocasión a la Institución exponiendo que era propietario de una finca de Sevilla lindante con un solar por el que, conforme al PGOU, se iba a trazar una vía pública de nueva construcción. Al amparo de la calificación del lindero como vía pública, solicitó licencia de obras, que le fue concedida por el Ayuntamiento instándole a la apertura de huecos y ventanas al referido solar colindante, dadas las previsiones del Planeamiento. Sin embargo, las propietarias de este solar colindante le habían demandado en vía judicial ejercitando la acción negatoria de servidumbres de luces y vistas y obligándole, en consecuencia, a cerrar los huecos y ventanas ordenados por el Ayuntamiento. Consideraba, por tanto, urgente una actuación municipal para que se cumplieran las previsiones del planeamiento y se abriera la nueva vía, única forma de que pudiera disfrutar de su vivienda según la licencia que le fue concedida en su día. Tras diversas actuaciones, en las que se formuló una **Recomendación** a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla a fin de que diera máxima urgencia en los trámites conducentes a la ejecución del viario previsto, la citada Gerencia nos comunicó, en definitiva, que de acuerdo con los plazos previstos para la constitución de la Junta de Compensación y redacción del Proyecto de Parcelación, el viario podía estar a disposición de la Gerencia Municipal de Urbanismo en el plazo de un año.

Sin embargo, lo que ahora manifestaba el interesado en esta queja era que, pasado año y medio, esa circunstancia aún no se había producido. Una vez constatado el incumplimiento de plazos, nos dirigimos de nuevo a la Gerencia Municipal de Urbanismo. Ésta nos comunicó que al no cumplirse los plazos para constituir la Junta de Compensación, se iba a sustituir el sistema de actuación por otro de iniciativa pública. Dado que tampoco nos concretaban los plazos, volvimos a interesar un nuevo informe sobre esta cuestión.

En su nuevo informe, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos indicaba que, sin perjuicio de la tramitación de la Unidad de Actuación, se habían puesto a disposición del Ayuntamiento los terrenos afectados por el viario, lo que permitía que pudieran abrirse los huecos y ventanas clausurados en su día. En consecuencia, el problema fundamental del interesado quedaba solucionado.

Suelo urbano sin servicios obligatorios (queja 03/57).

El interesado, que se estaba construyendo su primera vivienda, nos exponía que a pesar de que el Ayuntamiento de Villacarrillo (Jaén) le había concedido la licencia de obras correspondiente y que la edificación se estaba realizando en un solar catalogado por el Ayuntamiento como suelo urbano, el mismo carecía de los requisitos mínimos que exigen las normas urbanísticas, como abastecimiento de energía eléctrica y alcantarillado; esta carencia de servicios obligatorios no había sido resuelta por el Ayuntamiento. El interesado, en su escrito, entre otras manifestaciones decía que:

“Pero la licencia de Obras si fue extendida en mi nombre y donde tuve que ingresar 4.043,46 € a nombre del Excmo. Ayuntamiento de Villacarrillo para comienzo de obras y antes de 20 días.

También solicité por escrito copia de la ficha Urbanística de los solares de la cual no guarde copia, y me aclararon que no existía proyecto de Urbanización de la zona, dicha solicitud fue hecha el pasado 27 de Noviembre de 2002 y hasta el día de hoy aún no he tenido constancia de ella.

*Para ello os mando una copia de la ficha Urbanística sacada del proyecto de las viviendas. Donde dice textualmente que en las condiciones urbanísticas existe calzada pavimentada, suministro de agua, **electricidad**, encintado de aceras, **alcantarillado**, alumbrado público.*

Tras haberme personado en las Oficinas de la Agencia de Medio Ambiente me informaron que la calle a la que dan frente los solares es una Vía Pecuaría de Ganado con una anchura de 20 metros y 89 centímetros. Por lo que tampoco se ha tenido en cuenta a la hora de construir los demás vecinos y conceder las licencias de obras, ni ha sido solicitada la rescisión de la mesta por parte del Excmo. Ayuntamiento de Villacarrillo.”

También en este caso, tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Villacarrillo y después de casi año y medio de tramitación de la queja, únicamente obtuvimos una única respuesta, en la que el Ayuntamiento nos decía, textualmente, lo siguiente:

“1.- El suministro eléctrico lo tiene resuelto a través del tendido eléctrico instalado en el acerado de la calle a la que dan frente las viviendas edificadas por el reclamante.

2.- Dentro de las obras incluidas en el PFEA-2003 (Convenio INEM-CC.LL.) se encuentra la de “Servicios urbanísticos C/ ..., 4ª Fase”, con lo que también se resolverá el servicio de saneamiento”.

A la vista de esta respuesta y puesto que la misma dejaba sin responder, al margen de la vía por la que se pudieran solucionar los problemas de abastecimiento de energía eléctrica y saneamiento de la vivienda del reclamante, una cuestión fundamental y que planteábamos en nuestra petición de informe inicial: *“razones por las que se otorgó licencia de obras para la construcción de estas viviendas, sin que la zona se encuentre debidamente urbanizada”*, volvimos a interesar respuesta sobre esta concreta cuestión, así como los plazos previstos y fecha de inicio de ejecución de las obras que nos indicaban en su respuesta.

Como ya hemos dicho, no volvimos a recibir respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Villacarrillo, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y dando cuenta, expresamente, de la falta de respuesta de la Alcaldesa-Presidenta, como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos.

Demandan garantía de realojo (queja 03/449).

La queja la presentó una comunidad de propietarios de un inmueble de la C/ García de Sola de Cádiz, trasladándonos su inquietud con motivo de la expropiación prevista de las viviendas –la mayoría ocupadas por personas de avanzada edad-, debido a una remodelación urbanística. Siempre según la interesada, el compromiso municipal fue trasladarlos a otras viviendas similares, de protección oficial. El temor de los vecinos era que no se garantizara su realojo en otras viviendas semejantes, por lo que veían que esta expropiación les iba a producir graves quebrantos económicos.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Cádiz, pudimos conocer que, por Acuerdo Plenario de Marzo de 2003, se acordó por el Pleno Municipal que el Ayuntamiento continuaría con el diálogo mantenido con los vecinos del inmueble, afectados por una actuación urbanística prevista en el PGOU de 1995, manteniendo su decisión de no recurrir a ninguna expropiación forzosa de las viviendas. Para ello se había ofrecido a los vecinos realojarlos en una promoción de VPO (a través del derecho de adjudicación preferente) que se iba a construir en el ámbito de la remodelación, valorando la propiedad actual y abonando la diferencia en el precio o, en su caso, realojo en una vivienda del parque de viviendas municipales, más próxima posible al entorno, procediendo a la permuta del derecho de propiedad entre ambas viviendas o, por último, realojo en una vivienda municipal de alquiler, de bajo precio, indemnizándolos por la propiedad que venían ocupando.

A pesar de este posicionamiento municipal, y aunque entendimos que no existían razones para la continuación de nuestras actuaciones, trasladamos esta respuesta a los interesados con el fin de que presentaran las alegaciones y consideraciones que creyeran oportunas. Una vez que las recibimos, las comunicamos al Ayuntamiento para que se pronunciara sobre ellas.

El Ayuntamiento señaló en su respuesta que no podía concretar las peticiones de los vecinos por cuanto tales cuestiones se intentarían resolver en el marco de la Revisión del PGOU, que se iba a iniciar en el año 2004, añadiendo que el acuerdo plenario constituía suficiente garantía de que no se iba a abordar la expropiación del inmueble. Dado que no observamos irregularidad en la actuación municipal que justificara la continuación de nuestra intervención en este caso, ya que compartíamos la posición municipal en cuanto a que, si un instrumento urbanístico preveía la expropiación en este caso, debería ser otro de la misma entidad –se iba a revisar el PGOU- el que modificara las determinaciones anteriormente previstas, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Autorización de obras perimetrales para la construcción de un muro de contención (queja 03/4227).

El interesado nos exponía que era propietario de un solar en el municipio jiennense de Villardompardo, afectado por una Unidad de actuación, en la que se preveía el desarrollo de la prolongación de una calle, unidad de actuación que llevaba sin desarrollarse más de 10 años y que había sido aprobada a instancias del Ayuntamiento y no de los vecinos. Este solar fue adquirido por compra-venta a su antigua propietaria. En dicho solar existía un grave peligro, pues lindaba, en su dirección de poniente, con unos dos metros de tierra, que estaba compuesta por un terraplén de varios metros de profundidad, en la que

podría precipitarse alguna persona o animal. La intención del interesado al adquirir dicho solar era cerrado y, aparte de evitar este peligro, efectuar su aprovechamiento. Después de solicitar la oportuna licencia para su vallado y tras aclarar que con esta solicitud no se oponía a la construcción de la calle, pues la misma transcurría por la mitad del solar, comenzó las obras -al parecer por sugerencia de los técnicos municipales-, ordenándose su paralización.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Villardompardo, éste nos comunicó que el interesado tenía autorización de la Alcaldía para comenzar las obras, pero debía excluir la posibilidad de incluir cimentación para construir sobre el solar, ante la previsión de que, sobre el mismo, transcurriera una futura calle. En cuanto al desarrollo urbanístico de la Unidad de Ejecución, se indicaba que el Ayuntamiento procedería, mediante el cambio de sistema de compensación por el de cooperación, a la gestión del desarrollo de la Unidad de Ejecución, lo que no había podido hacerse hasta la fecha por la ausencia de medios económicos para ello, aunque se incluían ya los créditos necesarios para tal fin en el último Proyecto de Presupuesto Municipal.

Ante esta respuesta y dado que el interesado nos indicaba que acató la primera indicación municipal, pero que, técnicamente, era imposible llevar a cabo el cerramiento sin su debida cimentación puesto que, en tal caso, resultaría totalmente inestable y peligroso. Añadía que *“un vecino, donde también discurrirá parte de la calle, tiene toda su propiedad cerrada, incluso su vivienda a unos metros más profundos; y sin embargo ello no es motivo para que obstaculice la urbanización de la zona”*. Por nuestra parte, realizamos una mediación para que se mantuviera un diálogo con el interesado a fin de alcanzar algún acuerdo que permitiera, al menos, que el solar dispusiera del debido cerramiento en las adecuadas condiciones de seguridad y sin que ello conllevara un obstáculo para el desarrollo futuro del planeamiento urbanístico que ordenaba la zona en cuestión.

Dado que de las sucesivas respuestas que recibimos del Ayuntamiento o del interesado, continuaban las discrepancias entre ambas partes para que el solar dispusiera del debido cerramiento en las adecuadas condiciones de seguridad y ello no fuera obstáculo alguno para el futuro desarrollo del planeamiento que ordenaba la zona en cuestión, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villardompardo **Recomendación** con objeto de que diera las instrucciones necesarias para que el técnico municipal explicara al reclamante cómo se debían ejecutar, partiendo de unos buenos usos constructivos, las obras de cimentación y reposición del muro de contención trasero ordenados, ya que el reclamante discrepaba de la posibilidad de efectuar tales actuaciones siguiendo los criterios que, hasta aquel momento, le había venido exigiendo el Ayuntamiento. Asimismo, indicamos al Ayuntamiento que, en la conversación a mantener con el interesado, se le informara de la posibilidad prevista en el art. 53.1 LOUA de ejecutar en su solar, mientras que no se desarrolle el planeamiento municipal, obras de naturaleza provisional como las reguladas en el apartado 3 del artículo 52 de la misma Ley que, textualmente, dispone:

«En el suelo no urbanizable en el que deban implantarse o por el que deban discurrir infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos sólo podrán llevarse a cabo las construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo

requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna. La eficacia de la licencia quedará sujeta a la prestación de garantía por importe mínimo de los costes de demolición y a la inscripción en el Registro de la Propiedad, en los términos que procedan, del carácter precario del uso, las construcciones, obras e instalaciones y del deber de cese y demolición sin indemnización a requerimiento del municipio.»

Finalmente, el Ayuntamiento, atendiendo a nuestra recomendación, convocó al interesado a una reunión, en la que le dio cuenta de las condiciones técnicas en que se deberían construir las obras de cimentación y el muro de contención y de las previsiones que, en cuanto a obras provisionales, recoge el artículo 52.3 LOUA, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el Ayuntamiento había aceptado nuestra resolución.

Disconformidad con las cesiones de suelo con motivo de la ejecución de una unidad de actuación (queja 05/693).

La interesada nos exponía los problemas que tenía con el Ayuntamiento para el desarrollo de una unidad de actuación en Macael (Almería): era la hija de uno de los propietarios de las parcelas que componían la unidad de actuación, compuesta por cinco parcelas, en el casco urbano. El Ayuntamiento decidió que se desarrollara, no estando de acuerdo algunos de los propietarios en que unos no cedieran nada y otros hasta un 65%. En su caso particular, de 1.658,39 m² de parcela real, les adjudicaban 1.206 m²., pero el Ayuntamiento no les entregaba ninguna documentación de la que solicitaban. Se había firmado ya la escritura de agrupación de fincas, división y cesión gratuita al Ayuntamiento. Siempre según la interesada, si las cesiones hubieran sido para todos los propietarios iguales al 50%, a ellos se les adeudaba por el Ayuntamiento y/o las parcelas que se habían beneficiado, unos 559,80 m² más de parcela neta (la parcela que les dejaban era de 603 m²), y a otro parcelista les adeudaría 433,60 m² de parcela neta.

Según su criterio, todo derivaba de que el Ayuntamiento tenía una parcela en dicha unidad –de una empresa municipal– que resultaba que era la más beneficiada, adjudicándole los metros cuadrados que a ellos les faltaban. Además de ceder el 65 % de la parcela, debían pagar el 15% de la edificabilidad, la urbanización, el transformador eléctrico y todos los gastos de profesionales.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos comunicó en una rápida respuesta que ya había alcanzado un acuerdo con el padre de la interesada tras resolverse sus objeciones.

Proceso de regularización de urbanizaciones ilegales (quejas 02/998 y 02/4624).

Las dos quejas llevaron, como nexo común, el proceso de regularización de una urbanización del término municipal de Carmona (Sevilla). La **queja 02/4624** fue presentada por los miembros de la comunidad de propietarios de la misma urbanización, aunque ya veníamos tramitando la **queja 02/998**, en la que el interesado, propietario de una de las parcelas, nos exponía que, en su día, se redactó un Proyecto de Urbanización por un Arquitecto que cifraba la aportación económica por parcelista en una cuantía de entre 6.600 y 7.200 euros, aproximadamente. Sin embargo, había recibido el acuerdo adoptado por la

Comisión del Gobierno del Ayuntamiento de Carmona en el que la cantidad que debía aportar cada parcelista se duplicaba, dándoseles sólo un mes para que aportaran la cantidad; además, en este proyecto de urbanización aprobado por el Ayuntamiento iba incluida una partida de 150.000 euros (25.000.000 ptas.) destinada al arreglo de un canal que atravesaba la urbanización. Por ello, se preguntaba si era procedente la elevada cuantía de los gastos de urbanización, pues consideraba que algunas partidas debía afrontaras el Ayuntamiento, así como si a los parcelistas les correspondía abonar los gastos de arreglo del canal, pues estimaba que ello era competencia de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Por ello, nos dirigimos al Ayuntamiento de Carmona, planteándole las preguntas formuladas. Su respuesta nos pareció bastante convincente, por lo que dimos traslado al interesado para que formulara sus alegaciones, sin perjuicio de interesarnos en concreto ante el Ayuntamiento por la posibilidad de incluir la urbanización dentro del Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces, que era justamente el principal motivo por el que se dirigió a nosotros la presidenta de la Comunidad de Propietarios de la urbanización, pues consideraban que las obras de arreglo del canal eran imposibles de asumir por los parcelistas. Dado que la citada comunidad de propietarios había redactado un Estudio de Inundabilidad de la Urbanización, nos dirigimos también a la, entonces, Secretaría General de Aguas, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente.

Después de ello, pudimos conocer que la Comisión de Seguimiento del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones había acordado proponer a la Consejera de Obras Públicas y Transportes que la urbanización fuera incluida como punto negro en dicho Plan, con el nivel de riesgo A. Como también indicaba la Secretaría General de Aguas, ello constituía un paso necesario para abordar la solución del problema. En el mismo escrito, después de otras consideraciones, se sostenía que *“la realización de convenio con el Ayuntamiento de Carmona y particulares podría constituir un marco adecuado para abordar la financiación de las obras y servicios necesarios para que la urbanización ... pueda regularizar su situación”*. Para ello, también debía culminarse el proceso de regularización urbanística iniciado, aprobándose el Proyecto de Delimitación de la Unidad de Ejecución y de los Proyectos de Urbanización y de Reparcelación, así como contratar y ejecutar las obras y proceder a su recepción.

Ante los retrasos que se estaban produciendo, nos dirigimos al Ayuntamiento de Carmona, al que formulamos **Sugerencia** al objeto de que impulsara la redacción de un Convenio con los propietarios afectados de la urbanización y con la Secretaría General de Aguas, en cuyo marco se ordenaran las actuaciones y gastos que correspondía asumir a cada parte con la finalidad de conseguir su regularización urbanística, así como la ejecución de las obras de defensa del cauce que resultaran ineludibles para evitar nuevas inundaciones.

Por la Secretaría General de Aguas también conocimos que tras diversas reuniones mantenidas con el Ayuntamiento y con objeto de mejorar el encauzamiento del canal que afectaba a la urbanización, debían afrontarse las siguientes cuestiones:

“- Diversa problemática de calificación urbanística cuya remoción es necesaria. En tal sentido, se señala que el marco global de actuación

corresponde a la regularización administrativa de una serie de edificaciones construidas sin las autorizaciones y permisos legalmente establecidos, añadiendo que la intervención de la Secretaría General de Aguas está condicionada por la voluntad de los particulares y el impulso de ese Ayuntamiento en dicho proceso.

- En lo que respecta a los aspectos de encauzamiento se mantiene que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir debe adquirir un papel más preponderante, aprobando las actuaciones de adecuación del encauzamiento, dadas las usurpaciones existentes de la zona de servidumbre y los usos no autorizados en la zona de policía.

- Finalmente, los compromisos que parece estar dispuesta a asumir la Consejería de Obras Públicas y Transportes son los de colaborar técnicamente con el equipo redactor en la búsqueda de la alternativa más adecuada y subvencionar las obras necesarias, aunque no se indica en qué medida y condicionado a que la solución sea acorde a planteamientos integradores del río en el entorno urbano”.

Por el Ayuntamiento conocimos que existían diversos documentos urbanísticos aprobados inicialmente y que se esperaban aprobar con carácter definitivo, lo que permitiría ejecutar las obras de urbanización necesarias. También se nos daba cuenta del Estudio de Inundabilidad presentado y proyecto de medidas correctoras que deberían aprobar las Administraciones competentes y, asimismo, se informaba de las gestiones realizadas con la Consejería de Obras Públicas y Transportes para la firma del Convenio a fin de agilizar todos estos trámites. De esta respuesta se desprendía que existía un proceso en marcha que, aunque complejo y dilatado, parecía contar con el impulso necesario de la Corporación Local, por lo que consideramos que el proceso se encontraba encauzado y, por tanto, podría considerarse el problema en vías de solución.

Pero, en este momento, la comunidad de propietarios también nos comunicó la posible inutilidad de las obras relativas al encauzamiento del arroyo que se exigían a la comunidad de propietarios y que podrían resultar inadecuadas ante la próxima construcción de un polígono aguas arriba. Por ello, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento de Carmona. De su respuesta, se desprendía que la aprobación definitiva de la Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Carmona para la instalación de un parque logístico se efectuó cumpliendo todos los trámites exigibles y contando con los informes preceptivos favorables (entre ellos, el de la propia Confederación Hidrográfica del Guadalquivir) y habiendo sido desestimado un recurso contencioso-administrativo contra la resolución por la que se aprobaba definitivamente este planeamiento. Por ello, se remitían, en cuanto a la idoneidad y suficiencia de las medidas que recoge el “*Proyecto de Construcción de Medidas Correctoras para la Urbanización ...*”, a lo que determinarían los informes a emitir por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Secretaría General de Aguas de la Consejería de Medio Ambiente.

A la vista de esta respuesta, la comunidad de propietarios nos solicitó el archivo provisional de este expediente de queja hasta la definitiva firma del Convenio, que daría

término al proceso regularizador y permitiría la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, por lo que entendimos que el problema estaba en vías de solución.

Actuación de oficio sobre parcelación ilegal (queja 06/1313).

La Sección de Medio Ambiente, Delitos Urbanísticos y Patrimonio Histórico de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Sevilla nos remitió copia de una denuncia remitida por el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, relativa a una parcelación masiva en el paraje Clarevot, clasificado por las Normas Subsidiarias de la localidad como suelo no urbanizable común y que había dado lugar a cien parcelas derivadas de tan sólo cuatro fincas que no superaban las trece hectáreas. Se daba la circunstancia de que las ventas habían sido elevadas a escritura pública por dos notarios y se encontraban registradas en el Registro de la Propiedad de Alcalá de Guadaíra en un buen número. Las parcelas resultantes se encontraban separadas, bien mediante alambradas de malla metálica y colocación de tubos, bien mediante obras de fábrica de ladrillo y hormigón. En algunas de ellas, los compradores habían instalado casas prefabricadas con cimentación de hormigón, piscinas, pozos de agua y buhardillas de fábrica de bloque. La Fiscalía había solicitado informe técnico a la Dirección General de Inspección del Territorio, Urbanismo y Vivienda con el fin de que indicara cuáles de las obras llevadas a cabo podían ser calificadas como edificación a los efectos de la LOUA, con el fin de darle cabida, o no, en el art. 319.2 del Código Penal. El paraje donde se realizaba la parcelación se encontraba compartido entre los términos sevillanos de Utrera y Alcalá de Guadaíra, desconociéndose si el Ayuntamiento de Utrera había incoado expedientes sancionadores o de restauración de la legalidad urbanística con motivo de estos hechos. A la vista de esta denuncia, procedimos a abrir de oficio la queja con objeto, sin perjuicio de los que resultaran de las actuaciones que dicha autoridad estuviera realizando (era aún una investigación preprocesal), de instar la intervención de diversos organismos e instancias administrativas para hacer frente a este nuevo caso de presunta parcelación ilegal, vulneradora de la normativa urbanística y de ordenación del territorio.

Por ello, nos dirigimos a los Ayuntamientos de Alcalá de Guadaíra y Utrera, Dirección General de los Registros y del Notariado, Presidente del Colegio Notarial de Sevilla, Presidentes de los Colegios de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Andalucía Oriental y Occidental, Delegada Territorial de la Agencia Tributaria, empresas suministradoras de energía eléctrica y agua potable, así como a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (ante la apertura de pozos) con objeto de conocer las medidas que resultaran procedentes por parte de estos organismos y entidades.

Una vez que recibimos todos los informes, pudimos deducir que cada uno de ellos, en el ámbito de sus competencias, estaban realizando las gestiones adecuadas en orden a evitar la consolidación de esta parcelación ilegal.

En concreto, el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra nos comunicó que ya había abierto los oportunos expedientes de restablecimiento del orden jurídico perturbado contra los promotores y adquirentes de parcelas de esta parcelación irregular o propietarios que habían iniciado construcciones en las parcelas adquiridas, por lo que valoramos positivamente estas actuaciones emprendidas por el Ayuntamiento en orden al restablecimiento de la legalidad urbanística. De estos expedientes de restablecimiento del

orden jurídico perturbado el Ayuntamiento nos remitió copia de sus resoluciones, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Urbanizaciones de Coria del Río demandan servicios (queja 05/3982).

La queja la presentó el presidente de una plataforma de propietarios de las urbanizaciones “La Hermandad” y “Tixe”, en la localidad sevillana de Coria del Río, trasladándonos el informe que habían realizado para plantear posibles soluciones a los problemas de estas urbanizaciones. Suscitaba especialmente su preocupación la carencia de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, en unas parcelaciones donde residían - de forma permanente- 2.000 personas, lo que conllevaba los consiguientes graves riesgos sanitarios. No obstante, las carencias que padecían y que se enumeraban en el informe confeccionado eran muchas otras, tales como falta de recogida de basura, inseguridad ciudadana, no distribución del correo, ausencia de transporte público, falta de atención médica, calles sin pavimentar y cunetas sin pendiente, arroyo sin protección, lo que originaba inundaciones, etc.

Añadía que los intentos de la Corporación Municipal para promover la constitución de la Junta de Compensación del citado sector se habían visto frustrados y, asimismo, que los compromisos municipales para dotar de algunos servicios a la zona para paliar su precaria situación tampoco habían tenido resultados efectivos. Por todo ello, su demanda principal era que el Ayuntamiento de Coria del Río, ante lo infructuoso de los intentos de regularizar la situación de estas urbanizaciones por un sistema de gestión privada, accediera a impulsar un sistema más efectivo de gestión y concretamente, se gestionara por el sistema de cooperación, asumiendo la Corporación Municipal un protagonismo especial en el impulso del mismo recabando, si la posible precariedad de los medios municipales lo requiriera, la ayuda de otras Administraciones Territoriales, tales como la Junta de Andalucía o la Diputación Provincial de Sevilla.

Conviene recordar que, sobre el problema que plantean estas parcelaciones, esta Institución ha tramitado otros expedientes de queja y así, en el número 98/2860, en el que también se demandaba el cambio de sistema de actuación, dimos por concluidas nuestras actuaciones por considerar que, al optar por el sistema de compensación, la Administración Municipal no incurría en irregularidad alguna, toda vez que era de su competencia elegir el sistema más conveniente a los intereses generales.

Admitimos a trámite la queja a efectos de conocer el posicionamiento de la Corporación Municipal sobre el contenido del informe elaborado por la plataforma y si se había estudiado la posibilidad de que el Ayuntamiento, ante la circunstancia de que, pasados varios años, le había resultado imposible normalizar la situación del sector por un sistema de iniciativa privada, estimara conveniente el cambio por un sistema de actuación de iniciativa pública.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos dijo que el Pleno municipal había rechazado modificar el sistema de desarrollo urbanístico, aunque interesamos un nuevo informe con objeto de conocer las causas de ello, así como de los plazos de ejecución para las obras de abastecimiento de agua potable y saneamiento que se anunciaban en su respuesta.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos trasladó la certificación del acuerdo plenario de 26 de Octubre de 2005, en el que figuraban las intervenciones de los distintos grupos políticos y las motivaciones que dieron lugar al acuerdo. En cuanto a las obras de ejecución de abastecimiento de agua potable, estaban mantenido contactos permanentes con EMASESA para la realización de los estudios técnicos y presupuestarios necesarios para la ejecución de las obras propuestas que permitieran las acometidas a los vecinos. Con ello, entendimos que no cabían nuevas actuaciones por parte de esta Institución.

Demandan conexión del alcantarillado municipal (queja 06/278).

El interesado nos exponía, en relación con la vivienda que habitaba, situada en pleno casco urbano del municipio granadino de La Peza, que no estaba conectada a la red de alcantarillado municipal, sino a un pozo ciego, lo que estaba afectando a la estructura de la vivienda por la humedad. En el Ayuntamiento le indicaban que estaba prevista una calle cerca de la vivienda, por la que se podrían conectar al sistema de alcantarillado, pero desde hacía muchísimos años esa vía era un camino de tierra, por el que pasaban continuamente coches que, en periodo de lluvias, muchos se quedaban inmovilizados por el barro, y en verano las casas de alrededor se llenaban de polvo y no podían abrirse las ventanas.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de La Peza con objeto de que nos informara sobre el plazo aproximado en que se podría acometer las obras de urbanización de la nueva calle, se nos indicó que la calle donde estaba la vivienda del interesado disponía de red de saneamiento municipal, pero el problema era que la planta baja-semisótano de la vivienda se encontraba por debajo de la red de vertido. El Ayuntamiento entendía que se trataba de un problema que debía resolver el propietario afectado, aunque le habían propuesto colocarle una arqueta de bombeo para la planta baja.

Dimos traslado de esta información al interesado con objeto de que se pronunciara sobre esta contestación municipal. En su respuesta, nos decía que la vivienda no tenía semisótano, ya que constaba de planta baja (al mismo nivel que la calle) y planta alta, quedando el alcantarillado a unos 45 m. de la vivienda. En cuanto a la nueva calle, el interesado concretaba que el Ayuntamiento sólo la había acondicionado con arena, que la utilizaba para desviar el tráfico y que una finca cercana a su vivienda la estaba utilizando el Ayuntamiento como escombrera de las obras municipales, amontonándose ya unos 20 camiones de escombros.

La nueva respuesta municipal afirmaba que la avenida en la que se encontraba la vivienda del interesado disponía de red de saneamiento, que utilizaban el resto de las viviendas, señalando que el problema derivaba de la situación del inmueble en una contrapendiente y que tal circunstancia era conocida desde que se construyó la vivienda, por lo que al promoverse su construcción hubo de asumirse también la conexión al alcantarillado. Por circunstancias que ignoraban no se hizo así y los propietarios incluidos en la Unidad de Ejecución que contemplaba la calle de nueva apertura -que podría conllevar la solución del problema- no desarrollaban la misma.

Por ello, los técnicos municipales posponían la solución del problema al nuevo PGOU que se estaba redactando, que contemplaba un nuevo trazado de la red de saneamiento cuando se desarrollaran los terrenos cercanos a la vivienda. Se descartaba

asumir la conexión a la red actual porque, según el Ayuntamiento, “*sería necesario cambiar el trazado de la red existente en una longitud aproximada de 300 m. para dar cota de desagüe a la mencionada vivienda, con el coste de levantamiento de todo el vial y los servicios urbanísticos afectados*”.

Así las cosas y dado el alto coste de esta actuación, la solución definitiva del problema se pospone al desarrollo del futuro planeamiento urbanístico, por lo que consideramos que no eran precisas nuevas gestiones por parte de la Institución, pues entendimos que la solución, aunque no inmediata, se había aclarado por parte municipal.

1. 4. Discrepancias con el planeamiento propuesto o aprobado.

En cuanto a las discrepancias con el planeamiento propuesto o aprobado, la mayoría de las quejas que se presentan tienen por objeto defender intereses particulares que los ciudadanos consideran que van a resultar afectados por el nuevo planeamiento en redacción, o que se aprueba.

Indudablemente, la potestad para establecer el modelo de ordenación urbanística es una competencia claramente municipal y constituye una manifestación del «ius variandi» de la Administración. Siendo así que, tal y como establece el art. 49.1 LOUA, que recoge una larga tradición normativa sobre los efectos de la aprobación de los planes en los derechos de la ciudadanía, «La ordenación urbanística de los terrenos y de las construcciones, edificaciones o instalaciones no confiere a los propietarios afectados por ella derecho alguno a indemnización, salvo en los supuestos previstos en la Ley y de conformidad, en todo caso, con el régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas».

Ahora bien, no es infrecuente que hayamos intervenido en diversas ocasiones, pese a que no se había producido una lesión concreta de un derecho de un ciudadano.

El motivo de nuestras actuaciones, cuando el Plan se encuentra en redacción, es trasladar al Ayuntamiento la inquietud de uno, o varios ciudadanos, sobre la manera en que, por motivos particulares o más generales –como ocurre con el diseño y localización de las infraestructuras y los equipamientos urbanos–, diseñan la ciudad con la finalidad de que reflexionen sobre si la decisión propuesta es la más acertada o si cabe dar respuesta a los intereses particulares o generales con otra solución que no produzca los efectos no deseados que sugieren los ciudadanos.

En definitiva, dentro de la complejidad que supone la elaboración de un Plan, la infinidad de alegaciones que se presentan, las posibles decisiones que se pueden adoptar, nuestra Institución interviene para reforzar la participación de ciudadanos y colectivos que desean hacer llegar sus intereses divergentes a los centros de decisión. En definitiva, pretendemos reforzar el derecho de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan a sus derechos e intereses legítimos, e introducir un factor de reflexión, sobre todo cuando la queja viene presentada por algún colectivo, sobre las consecuencias que pueden tener determinadas previsiones urbanísticas.

Por otro lado, tramitamos diversas quejas en las que, de alguna manera, lo que se plantea es la lesión de algún derecho constitucional, singularmente el derecho de propiedad en los términos en los que está contemplado en el art. 33 CE.

Así, a veces la injustificada clasificación de un suelo en términos de racionalidad técnica como principio que debe estar presente en la decisión urbanística, puede escenificar una situación de arbitrariedad que determinaría la responsabilidad de la Administración correspondiente o la necesidad de modificar la propuesta inicial.

En otros casos, se adoptan decisiones que implican la pérdida de un bien, siendo singularmente preocupante cuando se trata de la vivienda.

Y decimos esto último por cuanto, si bien es cierto que, lógicamente, estos principios singulares sí dan lugar a discriminación, cuando se trata de la vivienda el problema es que, a veces, estas son infraviviendas pero, al fin y al cabo, constituyen el techo en el que residen los reclamantes.

Por tanto, si se les priva del mismo y se les da una indemnización, en términos monetarios, adecuada pero que no permite adquirir otra vivienda o, alternatively, se les entrega una vivienda en alquiler pero que supone un desembolso mensual que antes de la intervención no tenía la unidad familiar que realizar, lo cierto es que, como consecuencia de la satisfacción de un interés general, se recalifican intereses particulares sin, a nuestro juicio, obtener, en tales casos excepcionales, la adecuada compensación.

En todos estos supuestos, lo que pedimos es que se haga un esfuerzo para entender que el principio de indemnidad que el art. 33 CE quiere garantizar, debe entenderse en el sentido de que el supuesto creado debe tener una compensación no sólo económica, sino adecuada para proteger, en sentido amplio, al ciudadano por el derecho del que se ha visto privado, facilitándole el acceso y disfrute al derecho a la vivienda en condiciones asumibles y que no perjudiquen su situación.

Disconformidad con las previsiones de crear una vía pública que afectaba a su vivienda (queja 00/1080).

En esta queja comparecieron tres propietarios de una vivienda del municipio granadino de Aldeire, indicándonos que esta vivienda venía recogida en la Revisión de las Normas Subsidiarias del municipio como vial público. Según los reclamantes, la Corporación había aprobado el Avance de esta Revisión con fecha 15 de Febrero del año 2000 y creían que su vivienda debía quedar como estaba en aquellos momentos, puesto que daba a una calle recientemente urbanizada, con una anchura de ocho metros, lo que hacía innecesaria su ampliación; cuestiones todas ellas que habían planteado en un escrito dirigido al Ayuntamiento de Aldeire y del que no había recibido respuesta alguna.

Tras admitir a trámite la queja, interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Aldeire (Granada) para conocer la respuesta que se diera al escrito de reclamación y, en todo caso, para que explicara las razones de utilidad pública o de interés general que aconsejaran ampliar este vial público.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos dio traslado del trámite que se había dado a la sugerencia planteada por el interesado, informándonos, también, que la voluntad política del Ayuntamiento era resolver favorablemente, en la fase de aprobación inicial de la revisión de las Normas Subsidiarias, las sugerencias que habían planteado los vecinos. Por ello, en lo que concernía a la vivienda de los interesados, no iban a modificar las alineaciones y rasantes de la calle que afectaban, dejando fuera de ordenación, a su vivienda. Por consiguiente, entendimos que el problema estaba solucionado.

Discrepancia con la previsión de construir un mayor número de viviendas del inicialmente previsto (queja 03/796).

En este caso, la interesada mostraba su disconformidad con el hecho de que, en la manzana núm. 11 de la zona UR1-E de la Estación de Cártama (Málaga), donde, siempre según la interesada, el Plan Parcial que lo regulaba sólo permitía la construcción de treinta viviendas, se iba a construir un bloque de 120. Consideraba que ello, además de contrario al planeamiento, no iba acompañado del necesario aumento de espacios libres, zonas verdes y plazas de aparcamiento, lo que redundaría en un perjuicio en las condiciones de vida de los vecinos. Planteando esta disconformidad, los vecinos habían presentado ante el Ayuntamiento de Cártama varios escritos que, hasta el momento de presentar la queja, habían quedado sin respuesta.

En su informe, el Ayuntamiento nos anunció que, de oficio, se iba a revisar el Estudio de Detalle que permitía la construcción de las 120 viviendas, con la finalidad de anularlo. En consecuencia, entendimos que el problema que motivó la presentación del escrito de queja, la posible construcción de un importante número de viviendas y consiguiente hacinamiento de la zona, se encontraba en vías de solución.

Disconformidad con clasificación de sus viviendas como equipamiento (queja 04/1622).

El interesado de la queja nos exponía que en el año 1986 el Ayuntamiento de Almería había declarado la zona donde estaba su vivienda como de equipamiento, aunque esta reclasificación no le fue notificada como propietaria. Dado que en 1997 el Ayuntamiento no había realizado actuación alguna respecto a esta reclasificación, decidió realizar una serie de obras en su vivienda, para lo que solicitó la oportuna licencia, dado que, según el interesado, su situación era la siguiente:

“A mis 74 años me encuentro con una casa con tres vigas que se desprendieron por uno de sus extremos, las cuales han sido apuntaladas como buenamente se ha podido, el suelo de parte de la vivienda levantado, a causa de la humedad, etc., cuando decidí arreglar la vivienda, con el fin de hacerla habitable, es cuando me comunica el Arquitecto que no dispongo de permiso para realizar tales reformas, ni puedo conseguirlo a causa de la calificación que el Ayuntamiento dio a esta zona. Otra posibilidad que se me presenta es la de vender mi vivienda con el fin de comprar otra nueva más pequeña, pero nadie me la puede comprar por la situación planteada, ya que nada podrían hacer con ella, por lo que, a mis años, y salvo que la situación se arregle por parte del Ayuntamiento, me encuentro habitando una vivienda en ruina, sin posibilidad de

arreglo y sin poder cambiarla por otra que, aunque fuera más pequeña, reuniera unas condiciones aunque fueran mínimas, para habitarla”.

Cuando nos envió la queja, siete años después, la situación de la vivienda era la misma, *“es decir, el proyecto cuyo plazo para su ejecución finalizó hace más de 6 años, continúa sin haberse llevado a cabo y todos los vecinos continuamos sufriendo unas limitaciones a las que no encontramos fundamento alguno”*. Por ello, los vecinos, habían solicitado al Ayuntamiento que eliminara esta reclasificación como equipamiento, ya que, para ellos, no tenía razón de ser y tal calificación afectaba gravemente a un adecuado desarrollo de la zona, pues impedía, entre otras, que se llevaran a cabo las reparaciones necesarias de dichas viviendas

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Almería, éste nos comunicó, en síntesis, que con motivo de la inminente Revisión del Plan General, iban a restaurar el uso residencial del inmueble del reclamante (antes destinado a equipamiento, lo que le impedía realizar mejoras en el mismo). Por consiguiente, cabía estimar que nos encontrábamos ante un problema en vías de solución.

Disconformidad con clasificación de suelo (queja 05/100).

En el supuesto de esta queja, el interesado nos exponía que el Ayuntamiento de Alosno (Huelva), a su juicio, había calificado como urbanos irregularmente 715 m² que aparecían como rústicos, que formaban parte de una parcela de 1.407 m². Sin embargo, el resto de esa parcela (los 692 m² restantes) continuaba figurando como rústicos.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos remitió un amplio informe en el que, tras pormenorizar los antecedentes del asunto, nos explicaba las razones que habían dado origen al problema que afectaba al reclamante, en cuanto al carácter rústico o urbano de sus terrenos. En todo caso, se apreciaba la voluntad municipal de atender la petición del interesado, al haberle planteado que presentara una propuesta de convenio urbanístico, siempre que quedara plenamente garantizada la correcta urbanización de su parcela. Posteriormente, el propio interesado –al que le habíamos remitido copia del escrito del Ayuntamiento para que presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas- nos comunicó que su problema se encontraba ya solucionado al iniciarse actuaciones por parte municipal reconociendo el carácter de urbano del resto de la parcela.

Discrepancia sobre el alcance del suelo urbano no consolidado (queja 04/3921).

El interesado, portavoz de un grupo municipal de la oposición en el Ayuntamiento granadino de Maracena, nos exponía en su queja que el Ayuntamiento acordó, a su juicio contrariamente a lo establecido en la disposición transitoria primera de la LOUA y el art. 45 de dicho texto legal, una delimitación de suelo urbano que incluyó como suelo urbano consolidado, una superficie de suelo de 59.883 m², procediendo, con posterioridad a la aprobación de un Convenio Urbanístico con la propiedad de dichos terrenos por el que se cambiaba el uso y las condiciones de ordenación pasando estos de Uso genérico Industrial y pormenorizado “Industria Singular” a uno genérico Residencial, Terciario y Alojamiento Hotelero.

El reclamante entendía que el cambio de uso previsto suponía la demolición de edificaciones industriales y la reordenación de los terrenos a un nuevo uso incluyendo el establecimiento de dotaciones, lo que llevaría consigo, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la LOUA, las circunstancias que definen el suelo urbano no consolidado y así fue ratificado, tras consulta, por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas.

Tras admitir a trámite la queja y realizar diversas actuaciones, esta Institución estimó oportuno solicitar la elaboración de un dictamen a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Granada acerca de la suficiencia de los servicios e infraestructuras existentes en la zona para servir a las edificaciones de carácter residencial que el convenio cuestionado recoge y, asimismo, sobre la necesidad o no de realizar una actuación integrada para su desarrollo. Todo ello con objeto de determinar si nos encontrábamos, o no, ante un suelo urbano no consolidado.

Una vez conocido el dictamen de la Delegación Provincial sobre la insuficiencia de las infraestructuras para atender el nuevo uso residencial pretendido, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Maracena **Sugerencia** con objeto de que se analizara nuevamente en profundidad el dictamen emitido sobre el asunto por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Granada y, en su caso, se reflexionara acerca de la necesidad o conveniencia de efectuar las modificaciones que procedieran en el contenido del Convenio objeto de tramitación para la nueva ordenación urbanística de los terrenos.

La Corporación Municipal nos expresó su voluntad de atenerse a lo informado por la Delegación Provincial y, en tal sentido, se aprobó un acuerdo por parte de la Junta de Gobierno Local. Sin embargo, el informe de la Delegación Provincial había sido matizado por otro posicionamiento contrapuesto del Servicio de Planeamiento de la Dirección General de Urbanismo, conocido por el Ayuntamiento de Maracena con anterioridad a lo acordado por la Junta de Gobierno Local. Por ello, nos dirigimos a la Dirección General de Urbanismo interesando que nos trasladara su posicionamiento sobre el contenido del mencionado acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Maracena.

La Dirección General de Urbanismo nos indicó que iba a impugnar jurisdiccionalmente el acuerdo municipal de aprobación definitiva de la Innovación número 1 de las Normas Subsidiarias de Maracena, por entender que no se atenía a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, ya que, a su juicio, dadas las previsiones urbanísticas sobre los terrenos comprendidos en esta unidad, y la realidad existente, exigían una serie de actuaciones que motivaban que este suelo debía ser clasificado, contrariamente a lo previsto por el Ayuntamiento, como suelo no consolidado.

Posteriormente se nos confirmó que se había interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Granada contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Maracena de 27 de Septiembre de 2005, por el que se aprobó definitivamente la Innovación número 1 de las Normas Subsidiarias del municipio.

De acuerdo con ello, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 17.2 de nuestra Ley reguladora, dimos por concluida nuestra intervención en este asunto al haber pasado el objeto del expediente de queja a conocimiento del órgano judicial competente.

Cambio de calificación de residencial privado a equipamiento público escolar (queja 04/2616).

La queja la presentaron varios herederos de una finca que, al iniciar las actuaciones para su reparto, tuvieron conocimiento de la existencia de limitaciones al ejercicio legítimo de sus facultades dominicales, impuestas tras la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas por el Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), como consecuencia del cambio de uso asignado a las referidas fincas, de residencial privado a equipamiento público escolar y social, cambio del que, siempre según los interesados, no habían recibido notificación alguna pese a las importantes consecuencias que iba a tener sobre su patrimonio y sobre su derecho de propiedad y que les hacía quedar en una grave situación de indefensión. Al tener conocimiento de la nueva situación en la que quedaba la finca respecto a los usos asignados por el planeamiento, presentaron solicitud de modificación puntual de las Normas Subsidiarias, sin que hubieran recibido respuesta alguna.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Coria del Río éste nos comunicó que aunque deseaba atender la petición de los reclamantes de modificación del planeamiento urbanístico, debía contar con informe favorable para ello de otras Administraciones, entre ellas la Delegación Provincial de la Consejería de Educación de Sevilla, así como ante el Servicio Provincial de Costas en Sevilla de la Demarcación de Costas de Andalucía-Atlántico, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente.

El Servicio Provincial de Costas nos comunicó que, en aquellos momentos, estaban iniciando un expediente para determinar la línea de ribera del mar, lo que permitiría resolver el problema de los reclamantes, para el que había solicitado autorización a la Dirección General de Costas. Posteriormente nos comunicaron que tras aprobar el deslinde del río, se habían aceptado las pretensiones de los reclamantes.

La Delegación Provincial de la Consejería de Educación tardó casi un año en contestarnos, por lo que tuvimos que elevar todas nuestras actuaciones a la Consejera de Educación. En su respuesta, nos indicó que consideraban necesaria la parcela para usos educativos ante el crecimiento urbanístico de Coria del Río.

Por ello, y dadas las respuestas que obtuvimos de estos organismos, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento de Coria del Río con objeto de que nos señalara si era posible acceder, siquiera parcialmente en lo que se refería a la parcela destinada a equipamiento social y afectada por el deslinde, a la petición de modificación de uso a residencial que plantearon los reclamantes, así como si el uso educativo de las parcelas citadas podía ser trasladado a otras zonas de la localidad más afectadas por el crecimiento urbanístico y, por ello, más necesitadas de las plazas escolares que la zona céntrica en donde se encontraba la parcela objeto de la queja.

A este escrito, finalmente, no obtuvimos ningún tipo de respuesta por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Coria del Río, como representante de la Corporación Local, a nuestros escritos.

Considera que la modificación prevista en el PGOU sólo se puede abordar desde su revisión (queja 04/4954).

El interesado de la queja nos relataba que el 25 de Noviembre de 2004 se notificó a la asociación de vecinos que presidía el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), por el que se aprobaba el proyecto de modificación puntual del Área de Planeamiento denominado 2.UE.12 San Bernabé, que se sometía a información pública por plazo de un mes. La asociación de vecinos estaba totalmente en contra de esta modificación y así lo había expresado mediante escrito de alegaciones presentado dentro del periodo de información pública, aunque les sorprendía que se reiniciara de nuevo el proyecto de modificación del Plan Parcial San Bernabé repitiendo prácticamente el mismo proceso que culminó con los acuerdos plenarios municipales de 5 de Septiembre de 2000, que fueron declarados judicialmente nulos de pleno derecho. Entendía el interesado que esta decisión traía causa en la ejecución del Convenio firmado en su día con una entidad promotora, por lo que creía que se primaban intereses privados en detrimento de los intereses generales de la población.

También consideraba que la modificación supondría una innovación que afectaría a zonas verdes y equipamientos, por lo que no podía tramitarse como una simple modificación, sino que supondría la revisión del Plan General Municipal de Ordenación (PGMO), requiriendo la intervención de la Administración Autonómica y el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía, por lo que, a su juicio, no se estaba respetando la normativa urbanística.

Admitimos a trámite la queja, a pesar del estado inicial de tramitación de la modificación de planeamiento, con objeto de conocer el posicionamiento de la Corporación Municipal en torno a las alegaciones formuladas por la asociación de vecinos, por lo que nos dirigimos al Ayuntamiento de Algeciras. Éste nos indicó que había interesado el preceptivo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo, por lo que nos dirigimos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz con objeto de que nos mantuvieran informados de su contenido.

En su informe, la Delegación Provincial interesaba la subsanación de diversas deficiencias en la Modificación Puntual pretendida por el Ayuntamiento, por lo que nos dirigimos al Ayuntamiento con objeto de conocer si iba a subsanar tales deficiencias o desistía definitivamente de la Modificación Puntual en tramitación. En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que había procedido a subsanar las deficiencias apuntadas por la Delegación, aunque aún quedaban algunos temas pendientes de tramitar (por ejemplo, estaban a la espera de informe del Ministerio de Defensa para su posterior traslado a la Delegación Provincial), por lo que interesamos que nos mantuvieran informados y nos aclararan alguna cuestión, como la referida a la necesidad de que emitiera dictamen el Consejo Consultivo de Andalucía al plantearse una distinta ubicación de las zonas verdes.

Posteriormente, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Algeciras nos comunicó que había recibido informe favorable del Ministerio de Defensa a la Modificación Puntual, por lo que procedían a trasladar el expediente a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que debía emitir informe previo, para posteriormente remitir el expediente de modificación puntual al Consejo Consultivo con objeto de que dictaminara sobre el mismo.

Tras diversas actuaciones de esta Institución, el Ayuntamiento nos informó que la Delegación Provincial había informado favorablemente el documento de Modificación Puntual del Plan Parcial A.P.I. 2 UE 12 San Bernabé, con las últimas determinaciones incluidas, aunque para su aprobación definitiva era preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía –en virtud del art. 36.2.c.2º de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía-, por lo que remitieron el expediente a este órgano consultivo.

En este momento, y dado que llevábamos más de tres años de tramitación del expediente, decidimos dar por concluidas nuestras actuaciones puesto que –y así se lo comunicamos a los interesados- esta Institución había comprobado que se habían dado todos los pasos establecidos en la legislación urbanística para proceder a la Modificación Puntual y, por tanto, no resultaban necesarias nuevas gestiones. La asociación de vecinos proponente de la queja se podía encontrar disconforme con las determinaciones del Plan Parcial, pero lo cierto es que la potestad de planeamiento de la que gozan los Ayuntamientos atiende a la finalidad de establecer la ordenación urbanística que, según los representantes municipales, resulta más adecuada a las exigencias del interés general, por lo que no podíamos advertir concretos incumplimientos, aunque los ciudadanos puedan discrepar. En todo caso, la naturaleza normativa del planeamiento permite la posibilidad de impugnar el plan ante el órgano judicial competente, tanto directa o indirectamente.

Finalmente, ya una vez dadas por concluidas nuestras actuaciones, el Ayuntamiento nos informó de que el Consejo Consultivo de Andalucía dictaminó favorablemente el expediente, por lo que el Ayuntamiento Pleno aprobó definitivamente el proyecto de modificación.

Solicitan el mantenimiento de tres polígonos industriales (queja 06/4955, queja 07/234 y queja 06/5108).

El interesado de la **queja 06/4955** nos exponía, en nombre de una plataforma de propietarios de naves del Polígono San Carlos de Málaga, que habían tenido conocimiento de las intenciones del Ayuntamiento de esta ciudad de dismantelar el polígono, con las industrias y viviendas que en él existían, como una de las propuestas contenidas en la Aprobación Inicial del Plan General de Ordenación Urbana. Habían presentado alegaciones a esta aprobación inicial oponiéndose a la eliminación de las industrias y viviendas, así como de todo el tejido empresarial ya consolidado, reclamando que se dignificara la zona y así poder garantizar todos los puestos de trabajo al mantenerse la actividad industrial. Añadía textualmente en su escrito esta plataforma lo siguiente:

“La Asamblea de propietarios de las naves afectadas y viviendas por esta recalificación no entendemos como se puede proyectar una actuación urbanística de este calado para el cambio a uso residencial de los terrenos, sin

que tan siquiera hayamos sido oídos y sean tenidos en cuenta los puntos de vista para la ordenación de los más de 127.000 metros cuadrados afectados. En todo caso creemos que cualquier posible solución debe llegar a través del consenso y del mutuo acuerdo de las partes.”

Concluía el escrito señalando que este problema afectaba a un número importante de empresas, más de treinta naves, y que podría poner en peligro la continuidad de más de doscientos puestos de trabajo, por lo que demandaban alternativas al planeamiento en tramitación en orden a evitar el posible cierre y eliminación de esta gran cantidad de pequeñas empresas malagueñas.

Admitimos a trámite la queja –y así informamos al interesado- aunque no cabía observar irregularidad en las actuaciones municipales, dado el «ius variandi» que, en materia de planeamiento urbanístico, se reconoce a las Corporaciones Locales, con objeto de trasladar al Ayuntamiento de Málaga la preocupación de los afectados, así como para que nos informara acerca de las posibles alternativas que, con la finalidad de garantizar la continuidad de las actividades empresariales que se desarrollaban en el Polígono San Carlos, se podían estar estudiando, ofreciendo la máxima información a los afectados para que la solución que se adoptara resultara beneficiosa para el interés general y lo menos traumática posible.

Durante su tramitación, se presentaron dos expedientes más por propietarios y usuarios de polígonos industriales de Málaga. La **queja 07/234** fue presentada por representantes del polígono industrial “La Estrella” expresando también su disconformidad con las determinaciones recogidas en el documento aprobado inicialmente del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga, en el que se preveía la recalificación del mismo “*que eliminaría a uso empresarial del suelo en el que actualmente tenemos nuestros negocios, propiedades y puestos de trabajo. Esta nueva recalificación eliminaría por completo nuestra actividad actual, totalmente consolidada y compatible con el entorno residencial, ya que el uso empresarial generalmente puede definirse como de oficinas*”. Esta queja la acumulamos a la que ya veníamos tramitando.

En la **queja 06/5108** se dirigió a nosotros el portavoz de la Plataforma El Viso, del polígono industrial del mismo nombre, que planteaba las mismas cuestiones que las dos quejas anteriores. Concluía su escrito el interesado señalando que este problema afectaba a más de 200 empresas, instaladas en más de 250 naves, y que podría poner en peligro la continuidad de más de 1.500 puestos de trabajo, por lo que demandaban alternativas al planeamiento en tramitación en orden a evitar el posible cierre y eliminación de esta gran cantidad de pequeñas empresas malagueñas. También esta queja la acumulamos a las anteriores.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Málaga nos informó de la regulación del PGOU entonces en vigor para la zona, que preveía la redacción de un PERI que no llegó a desarrollarse, razón que impedía el otorgamiento de nuevas licencias. Tras ello, se establecieron las determinaciones que, para la zona, recogía el nuevo PGOU en tramitación, informándonos de las actuaciones desarrolladas para ofrecer información a los afectados y las razones que las justificaban, concluyendo que se iba a proceder al estudio de las alegaciones presentadas, señalando textualmente el Ayuntamiento que “*entendiendo*

adecuada desde esta Oficina del Plan General toda aquella información complementaria que por parte de los afectados, pudiera otorgarse en las reuniones de trabajo que fueran procedentes”.

Dimos traslado de esta información a la plataforma proponente de la queja con objeto de que nos remitiera las alegaciones y consideraciones que creyeran oportunas, mucho más cuando estaba abierta la vía de diálogo y, por tanto, podrían resultar innecesarias nuevas gestiones por nuestra parte. El interesado nos respondió que efectivamente se habían producido diversas reuniones entre la plataforma y el Ayuntamiento y consideraban positivos *“los avances en la negociación para evitar el desmantelamiento del entramado productivo de la ciudad consolidada a fin de evitar que la presión urbanística nos conduzca al traslado forzoso, con el riesgo que se ha cernido sobre nuestras empresas de cierre de actividades y la merma de empleo de los distintos sectores que se ubican actualmente en el Polígono San Carlos de la ciudad de Málaga”*. Sin embargo, no habían recibido respuesta firme sobre el compromiso de estudio de todas las alegaciones presentadas, por lo que nos solicitaban que continuáramos actuaciones demandando garantías de que iban a continuar las actividades empresariales que se desarrollaban en la zona, con el consiguiente mantenimiento de los puestos de trabajo.

Tras dar traslado de esta información al Ayuntamiento se nos informó que, como paso previo resultante de las reuniones de coordinación mantenidas con la plataforma, acordó unos criterios consensuados, comprometiéndose a revisar las actuaciones propuestas en el documento inicial del PGOU, teniendo en cuenta diversas directrices (uso industrial predominante en el sector, delimitación del PERI, erradicación de usos incompatibles e inapropiados, procurando compatibilizar el mantenimiento y mejora de las distintas actividades implantadas con el establecimiento de una adecuada relación con las áreas colindantes).

Entendimos que, de acuerdo con el contenido de este acuerdo del Ayuntamiento Pleno y de las directrices vinculantes, se atendían las pretensiones de la plataforma, por lo que consideramos que no eran precisas nuevas gestiones.

Califican, erróneamente, una parcela como zona verde (queja 06/2344).

Los reclamantes de la queja exponían que, en Agosto de 2001, adquirieron una parcela en una urbanización de Mijas (Málaga), con objeto de construir una vivienda unifamiliar. En el Registro de la Propiedad constaba como solar urbano y en el Ayuntamiento les informaron que tenía la calificación de aislada 4 (con posibilidad de edificar un 25%). En el año 2002 el Ayuntamiento les concedió licencia para su vallado y limpieza y, en 2003, cuando se disponían a entregar el proyecto para solicitar la licencia de obras, su arquitecto apreció que el terreno colindante, que era zona verde, había sido ampliado y desplazado, ocupando prácticamente la totalidad de su parcela en el plano del PGOU en vigor (de 1999), sin que de esta circunstancia hubiera constancia en ningún otro documento oficial más que en el plano, por lo que entendieron que debía tratarse de un error gráfico debido a la forma geométrica de la parcela y de la zona verde colindante (ambas tienen forma triangular y de su unión sólo se derivaba un triángulo de igual forma pero mayor tamaño). Solicitaron al Ayuntamiento la subsanación del error para poder construir, recibiendo la respuesta de que efectivamente se había cometido un error y que sería tenido en cuenta en el próximo PGOU,

en aquellos momentos en fase de aprobación inicial y pendiente de aprobación provisional por el Ayuntamiento y definitiva por la Junta de Andalucía.

Además, los interesados solicitaban de esta Institución que se les devolviera el depósito previo entregado (3.627 euros) y que se corrigiera el error detectado, de forma que pudieran obtener licencia de obras y construir sin nuevas demoras.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe, el Ayuntamiento de Mijas explicaba las razones que habían determinado la denegación de la licencia de obras solicitada. Se basaban en el hecho de que la parcela se encontraba calificada como zona verde según el Plan General de Ordenación Urbanística vigente. La solución la posponía el Ayuntamiento para cuando entrara en vigor el nuevo planeamiento general, en aquellos momentos en fase de aprobación inicial, que calificaba la parcela como suelo urbano consolidado. También explicaba que la no devolución de la totalidad del depósito previo entregado en concepto de tasa por la solicitud de la licencia de obras, se debía a la obligación de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 6.III de la vigente ordenanza.

Pues bien, en principio y vistas las consideraciones expuestas, poco cabía objetar, pero existía un antecedente de esta cuestión: nos estamos refiriendo al hecho de que la calificación como zona verde de la parcela venía ocasionada por un error material o de hecho al confeccionar los planos del PGOU de 1999 en vigor, puesto que la misma, según el planeamiento general y parcial anterior, era edificable.

La existencia de este error se recogía con claridad en la resolución de la Comisión de Gobierno de la Corporación Municipal, de fecha 8 de Agosto de 2003, en la que, de acuerdo con la propuesta técnica, se comprobó que efectivamente no se había respetado la calificación del suelo del PGOU anterior, ni el PPO de la Urbanización, por cuanto el PGOU en vigor modificaba la delimitación de la zona verde colindante con la parcela de forma que se incluía como zona verde la totalidad de la parcela, resolviendo que se debería tener en cuenta este error, en el momento en que se adaptara el PGOU a la vigente LOUA.

Por parte de esta Institución se consideraba que el hecho de posponer la corrección de este error a la adaptación del planeamiento general ocasionaba serios perjuicios al reclamante, perjuicios que no se limitaban a la pérdida del 50% del depósito previo que entregó con su solicitud de licencia, sino que se extendían a la imposibilidad de construir en su parcela desde su adquisición, en Agosto de 2001, hasta que se produjera la Revisión del Plan General, hecho que aún podía retrasarse durante un amplio espacio temporal. Y todo ello, debido a un error del equipo redactor del PGOU aprobado por el Ayuntamiento, en el que no cabía imputar al interesado responsabilidad alguna y, además, contra el que tampoco pudo alegar su subsanación por cuanto, en el momento de su aprobación, aún no era titular de la parcela.

Para esta Institución, el Ayuntamiento en lugar de posponer la subsanación del error a la aprobación del nuevo planeamiento general, hubiera debido acudir a la posibilidad que se contempla en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que permite que las Administraciones Públicas puedan rectificar en cualquier momento, de oficio

o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Como éste parecía ser el caso y no existiendo discusión acerca de los perjuicios derivados para el interesado, resultaba indicado proceder a la subsanación del error existente, sin perjuicio de darle conocimiento público a la actuación municipal en tal sentido, de la misma forma en que, en su día, se dio público conocimiento al Planeamiento aprobado conteniendo dicho error, según la normativa urbanística en vigor.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mijas (Málaga) **Recordatorio** del deber legal de observar en este caso lo dispuesto en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procediendo a la subsanación del error existente, sin perjuicio de dar público conocimiento de la actuación municipal en tal sentido, de la misma forma en que, en su día, se dio público conocimiento al Planeamiento aprobado conteniendo dicho error.

Para el supuesto de que la Corporación Municipal considerara procedente seguir vinculando la subsanación de este error a la aprobación definitiva de la Revisión del planeamiento general del municipio, entendíamos que se estaría provocando al reclamante una lesión en sus bienes y derechos que no se encontraría obligado a soportar, todo ello como consecuencia de un funcionamiento anormal de los servicios públicos. En tal caso, se formulaba **Recomendación** al objeto de que, en aplicación de lo establecido en el art. 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, se indemnizara patrimonialmente al reclamante por la lesión sufrida como consecuencia del error en el que se incurrió en la aprobación del Planeamiento en lo que afectaba a su parcela y que, durante todos estos años, no había sido debidamente subsanado.

Sin embargo, de esta Resolución y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no recibimos repuesta por parte del Ayuntamiento de Mijas, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente de la citada Corporación Local, en su calidad de máxima autoridad de la misma, a nuestra resolución.

Límites a la clasificación de suelo urbano (queja 06/3861 y queja 07/359).

En la **queja 06/3861**, el interesado nos exponía que, con motivo de la exposición al público del documento de Aprobación Inicial del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Valencina de la Concepción (Sevilla), había formulado una alegación particular que venía determinada por la plural trascendencia cultural, medioambiental y hasta macroeconómica que las determinaciones de dicho planeamiento podían suponer para el entorno Valencina-Castilleja de Guzmán-La Cornisa-Itálica. En su extensa alegación, el interesado afirmaba que existían abundantes razones para concluir que el nuevo Plan General podía conllevar la aniquilación de muchas de las posibilidades que ofrecían los recursos culturales, arqueológicos y medioambientales de la zona territorial antes mencionada, entendiendo que ello se hacía para favorecer unos intereses inmobiliarios a corto plazo y propiciar la ejecución de soluciones viarias que se querían hacer pasar por el término municipal de Valencina, dañando gravemente su patrimonio arqueológico.

Estimaba que la incidencia que estas determinaciones podían suponer, obligaba a que las soluciones previstas se revisaran desde una perspectiva supramunicipal, por cuanto podían ponerse en peligro valores culturales que trascendían del ámbito municipal, debiendo ser estudiados en un contexto territorial más amplio.

Ante la queja formulada, el criterio de esta Institución, dentro de nuestro pleno respeto a las competencias de las distintas Administraciones, no podía ser otro que el de reconocer la potestad de planeamiento de la que goza la Administración, que debe atender a la finalidad de establecer la ordenación urbanística más adecuada a las exigencias del interés general. Por ello, no sería posible, en principio, que los derechos de los particulares que pudieran verse afectados o las discrepancias de determinados grupos de ciudadanos puedan impedir que se trace, cumpliendo todos los requisitos y trámites legales establecidos (entre los que se encuentran los informes sectoriales de Cultura, Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, etc.), un modelo territorial concreto para el municipio.

Por lo anterior, y aunque resultaba comprensible la discrepancia de las personas o grupos afectadas o disconformes con las previsiones de una nueva ordenación urbanística, esta iniciativa municipal, en sí misma, no la podíamos considerar, en principio, irregular.

No obstante, admitimos a trámite la queja dado que venimos manifestando, en supuestos similares al presente, que los municipios deben facilitar un proceso de participación real y efectiva de la ciudadanía y asociaciones que la representan, de manera que el modelo de planeamiento sea la consecuencia de la interacción entre intereses públicos y particulares, plasmada en un plan que, necesariamente, debe ser expresión de un pacto por la ciudad y el territorio. Esto es, el planeamiento debe asumir el compromiso de dar respuesta a las demandas y necesidades de la sociedad y a las exigencias de la protección y tutela de los intereses generales. En definitiva, con independencia de otros objetivos, en todo caso, entendimos que un planeamiento general de tanta trascendencia sólo debía ser aprobado si está plenamente justificada la necesidad de crear el suelo para destino residencial que se propone, si con ello se atiende a una demanda real y efectiva de vivienda y siempre que se garantice en términos de sostenibilidad ambiental el desarrollo urbano y la integridad del patrimonio cultural del municipio.

Por ello, en el momento de admitir a trámite la queja, nos dirigimos al Ayuntamiento de Valencina de la Concepción, la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, ambas de Sevilla, con objeto de conocer todos los datos precisos que afectaban a la cuestión planteada por el interesado.

Durante esta tramitación, una asociación en defensa de la zona presentó la **queja 07/359**, que se acumuló a ésta, indicándonos que el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Sevilla delimitaba el espacio “PS-4 Cornisa Norte del Aljarafe” como “Paisaje Sobresaliente”, sometido a especial protección. En el propio PGOU de Valencina se reconocía la protección que se otorgaba a esos espacios por el planeamiento territorial. El documento de PGOU preveía la ocupación del espacio “PS-4 Cornisa Norte del Aljarafe” y la construcción en el mismo, en dos puntos diferentes, siendo especialmente grave la ocupación que se producía en el Sector SUS-1 (74,15 hectáreas), en

el que aproximadamente la mitad (en torno a las 35 ó 40 hectáreas) se encontraba dentro del ámbito delimitado por el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Sevilla. Continuaba su escrito esta asociación indicando, textualmente, lo siguiente:

“En las Normas Urbanísticas del PGOU, en el Capítulo III CONDICIONES PARTICULARES DEL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN, Artículos 14.3.2 y siguientes, páginas 149 y 150, se establecen tres zonas de suelo No Urbanizable de Especial Protección: Escarpe del Aljarafe, Plataforma del Aljarafe y Vías Pecuarias. Las dos primeras se inscriben en el ámbito delimitado por el PEPMFPS como “PS-4 Cornisa Norte del Aljarafe”. Como se puede observar en el estudio gráfico de detalle que incluimos en el Anexo 5, el PGOU reduce el ámbito del PS-4 tanto al norte como al sur. Además, reduce el grado de protección. Así, la normativa que otorga al espacio que denomina “Plataforma del Aljarafe” (Artículo 14.3.4), contradice las establecidas por el PEPMFPS, permitiéndose “obras e instalaciones” expresamente prohibidas en el Artículo 36 Apartado 2 c) del PEPMFPS”.

Continuando el relato de la queja 06/3861, en los informes que recibimos de los organismos a los que nos dirigimos, se nos indicó lo siguiente:

a) La Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de Sevilla nos comunicó que no había entrado en la misma el Plan General. Los planes generales se encuentran sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental.

b) La Delegación Provincial de la Consejería de Cultura nos comunicó que, en Septiembre de 2006, remitieron al Ayuntamiento escrito en el que les indicaban que debían enviar a la Delegación *“ejemplar completo diligenciado del citado Plan General”* con objeto de que pudiera emitir informe en virtud de la regulación específica contenida en el art. 32.1.2 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y art. 31 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, sin que el Ayuntamiento hubiera atendido tal petición, por lo que la Delegación provincial no pudo emitir el informe sectorial.

c) Respecto al Ayuntamiento de Valencina de la Concepción, se nos comunicó que el Ayuntamiento procedió a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana el 6 de Julio de 2006, iniciándose entonces un periodo de exposición pública. A finales de Diciembre de 2006 se publicó el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), con una clara incidencia en los planeamientos generales municipales, por lo que el Ayuntamiento suspendió la tramitación del citado documento hasta tanto la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio informara sobre la incidencia del POTA en el municipio. Posteriormente, el Ayuntamiento nos comunicó que el Pleno de la Corporación, con fecha 3 de Septiembre de 2007, acordó *“declarar nula la aprobación inicial del PGOU de Valencina, por incompatibilidad sobrevenida con el POTA, reiniciando la fase de Avance, con presentación de sugerencias y llevando a efecto la celebración de Mesas Ciudadanas de participación en la redacción del Plan”*.

Tras esta respuesta, entendimos que no resultaban procedentes nuevas gestiones por parte de esta Institución en la tramitación de estos expedientes de queja.

La clasificación como suelo urbanizable debe guardar proporcionalidad con la demanda real y efectiva de vivienda (queja 07/545 y queja 07/552).

Finalmente, mencionaremos que hemos tramitado diferentes quejas, ya a instancia de parte, ya de oficio, por el crecimiento injustificado del suelo urbanizable y de las previsiones de vivienda cuando se aprueban planes generales de ordenación urbana. Así, podemos citar, a título de ejemplo, la **queja 07/545** que abrimos de oficio cuando tuvimos conocimiento de que, en el municipio sevillano de Pilas, el Avance del PGOU recientemente aprobado contemplaba una previsión de construcción de unas 4.526 viviendas nuevas, con lo que prácticamente se podría duplicar la población de ese municipio. De estas viviendas, unas tres mil se situarían sobre suelo que se reclasificaría de no urbanizable a urbanizable.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Pilas, éste nos comunicó que deseaba mantener una entrevista con el titular de esta Institución, manifestándonos ella que, para la Corporación Local, el POTA era una norma muy rígida que no daba respuesta a las necesidades diversas de los municipios. Unos días o meses antes de que se aprobara el POTA, la Junta de Andalucía había dado el visto bueno al avance del PGOU municipal, que pretendía dar respuesta no sólo a la demanda de población que quería residir en el municipio y que, en la mayoría de los casos, proceden de municipios limítrofes, sino que permitía resolver una serie de carencias que poseía el municipio, como infraestructuras para intercomunicar las distintas zonas y dar salida a diversas calles “*de fondo de saco*” existentes en el núcleo de población; además, también quería facilitar el traslado y emplazamiento de polígono industrial en una zona más coherente y con salida a la autopista Huelva-Sevilla, concentrando también en este lugar algunas industrias dispersas que ya no podían continuar en los lugares en los que estaban; quería crear también una serie de equipamientos, tales como polideportivos zonas verdes, un nuevo centro de salud y, por último, dar coherencia a la localización de los nuevos usos residenciales, conectándolos de manera racional y lógica con el suelo ya consolidado.

Por ello, necesitaban construir estas viviendas ya que, además de cubrir las necesidades residenciales de la demanda existente, hacían posible la financiación de las infraestructuras y equipamientos que necesitaba el municipio. En aquellos momentos, y de acuerdo con las previsiones de la norma subsidiaria en vigor, parecía que había suelo para dar vivienda a unas 7.000 personas.

Desconocían cómo iba a aplicar la Junta de Andalucía los cálculos de incrementos del suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, así como los crecimientos que supusieran incremento de población superiores al 30% en ocho años.

Posteriormente, el Ayuntamiento nos remitió un documentado y completo informe acerca de las previsiones recogidas en el Avance del Plan General de Ordenación Urbanística. Tras el estudio de estas fuentes, esta Institución entendió que no resultaban procedentes nuevas gestiones, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, que el Ayuntamiento almeriense de Níjar, en el Avance del nuevo Plan General de Ordenación Urbana, preveía un crecimiento urbanístico en unas 20.000 viviendas aproximadamente, distribuidas en distintos núcleos del término municipal, abrimos de oficio la **queja 07/552**.

Según las noticias que llegaron a la Institución, la población del mismo era de, aproximadamente, unos 27.000 habitantes, por lo que este planeamiento podría suponer un notabilísimo incremento de población.

En la respuesta municipal, al tratarse de un Avance, no cabía advertir irregularidades en la actuación del Ayuntamiento, lo que determinó que diéramos por concluidas nuestras actuaciones. No obstante, manifestamos nuestra esperanza de que los crecimientos poblacionales y de viviendas que se establezcan, en su día, en el documento de aprobación inicial se ajusten plenamente a las previsiones del POTA, a fin de conseguir un desarrollo urbanístico del municipio equilibrado y sostenible.

1. 5. Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico.

En la introducción al Informe Especial que realizamos en el curso del año 2002 (se presentó al Parlamento de Andalucía en Octubre de ese año) para valorar la incorporación del planeamiento municipal a la Sociedad de la Información, decíamos lo siguiente:

“Esta Institución viene expresando -en sus distintos Informes Anuales al Parlamento de Andalucía y en cuantos foros o seminarios relacionados con el planeamiento urbanístico tiene ocasión de intervenir- la conveniencia de facilitar, profundizar y ampliar los cauces establecidos para acceder a la información urbanística, tanto durante la tramitación del planeamiento, como una vez aprobado éste.

Ello, con la finalidad de que la propuesta de ciudad que ofertan los poderes públicos sea la expresión de una codecisión de aquellos y de una ciudadanía, que es la destinataria de los planes de urbanismo. Sólo de esta forma los habitantes de nuestros pueblos y ciudades podrán entender y asumir la distribución territorial de espacios, las clasificaciones de suelo, la aprobación y extensión de las zonas verdes y los espacios libres, la ubicación espacial de los equipamientos, etc.

Entendemos que el impulso de medidas que faciliten el acceso de los ciudadanos, las asociaciones de vecinos, colectivos y profesionales a la información urbanística general, especial o parcial que el planeamiento de la localidad establece (al nivel que se debe detallar en las cédulas urbanísticas), ha de constituir un objetivo irrenunciable de los poderes públicos, no sólo para garantizar esa participación de la ciudadanía de la que hablamos, sino, también, porque -no lo olvidemos- sin transparencia administrativa no hay democracia.

Actualmente, los medios materiales de los que se dispone para acceder a la información urbanística conllevan, en la mayoría de los casos, el problema de que obligan a solicitar por escrito y a retirar la documentación en la oficina correspondiente, lo que supone un coste no desdeñable en tiempo y esfuerzo para el administrado y disposición de medios personales y técnicos por parte de

la Administración. Esto último, el entorpecimiento del funcionamiento ordinario de los servicios, ha sido la justificación que, habitualmente, han dado las Administraciones a esta Institución cuando los ciudadanos, tras haberse dirigido infructuosamente a los Ayuntamientos para obtener información urbanística, han terminado presentando sus quejas.

Por ello, recordábamos, entonces, que las Administraciones Públicas están llamadas a ejercer un papel protagonista -en correspondencia con el peso real que posee el sector público- que, hoy por hoy, no desempeñan en el seno de la "*sociedad de la información*". No es de recibo que el poder público, cuya presencia se extiende a todos los ámbitos sectoriales de la vida social, no facilite la aplicación de técnicas para su propia organización que hagan posible que sus relaciones con la ciudadanía descansen sobre la opción de poder utilizar, cotidianamente, las nuevas tecnologías.

La propia Constitución demanda eficacia en el hacer administrativo (art. 103, aptdo. 1) y, de hecho, el art. 47 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé el fomento del empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, con las limitaciones que se puedan derivar de la Constitución y de las Leyes, como una obligación de las Administraciones Públicas.

Junto a la eficacia, presidida, desde luego, por la legalidad, el otro gran pilar sobre el que debe descansar nuestra Administración es el de la participación de la ciudadanía (art. 9, aptdo. 2 CE), como corresponde a un Estado Democrático.

En relación con la cuestión que concernía a este informe, manifestábamos que no existía una competencia, un ámbito sectorial municipal, que genere mayor debate y participación pública, ni que predetermine en mayor medida el futuro de nuestras ciudades y pueblos, que su ordenación urbanística.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva documental y técnica, el planeamiento se presenta como tal vez el instrumento más complejo, desde la óptica material y funcional, de los que utilizan los municipios para el cumplimiento de los fines que les son propios.

De ahí que, si se consigue, a través de un proceso de informatización del planeamiento urbanístico, articular una relación clara y fluida, entre Administración y ciudadanía, en la que se incluiría la tramitación de procedimientos administrativos, con todas las garantías que fueran necesarias, Andalucía habría dado un paso decisivo, y creemos que irreversible, para la incorporación, en un futuro inmediato, de toda la oferta de servicios e información municipal en Internet. Con ello se habría articulado un mecanismo que potenciará la participación ciudadana en el conocimiento y defensa de los intereses públicos y de los suyos propios y se afianzará, al mismo tiempo, el carácter democrático que debe presidir la relación Administración-ciudadano.

Y es que la madurez democrática de una sociedad no se evidencia por el ineludible proceso, que todas las entidades territoriales han seguido, de reconocimiento formal de unos derechos, sino por el elenco de garantías jurídicas, técnicas y materiales que se diseñan para posibilitar su libre, real y efectivo ejercicio.

Seis años después, conocemos que el informe sobre *Urbanismo y TIC en España* se ha realizando en el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Federación Española de Municipios y Provincias y la entidad pública Red.es.

A la fecha en la que realizamos nuestro Informe Especial –como ya hemos dicho, en Octubre de 2002- las valoraciones que pudimos realizar fueron las siguientes:

“1. El primer dato que nos sorprende es que, al tiempo de iniciarse nuestro trabajo, solamente nos manifestaban que ofrecían una información urbanística completa accesible a través de medios informáticos los Ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda (en la provincia de Cádiz), Baena, Cabra, Córdoba (en la provincia de Córdoba), Granada (en la provincia de Granada), Alhaurín de la Torre, Málaga, Nerja, Rincón de la Victoria, Vélez-Málaga (en la provincia de Málaga) y El Viso del Alcor (en la provincia de Sevilla). Es decir, sólo 12 de municipios. Además, hemos realizado verificaciones, con el resultado de que la información que ofrecían algunos de estos era bastante más limitada que la sugerida por esta Institución.

Teniendo en cuenta que en Andalucía hay 770 municipios (de los que el 88 % poseen planeamiento urbanístico aprobado) y a pesar de que únicamente nos hemos dirigido 139, que son los de más de 10.000 habitantes (al entender improbable, por motivos obvios, que, salvo alguna excepción, los de población inferior pudieran disponer de un sistema que ofreciese un acceso informático a su planeamiento urbanístico), consideramos que el porcentaje de Ayuntamientos que, aquí y ahora, ofrecen este servicio al ciudadano es notoriamente insuficiente.

2. Una vez más, los agentes y operadores privados, en términos generales, ofrecen una mejor capacidad de respuesta a los retos de las nuevas tecnologías, en este caso en el ámbito de la sociedad de la información, que los poderes públicos. Por nuestra parte, creemos que deben ser estos últimos quienes lideren este proceso.

De acuerdo con ello, creemos que ya se ha perdido un tiempo importante y que urge recuperar, si no queremos que las Administraciones Públicas sean un obstáculo, en lugar de un apoyo, para la dinamización de una sociedad en la que, necesariamente, deben desarrollar un papel relevante en todos los sectores, puesto que su posicionamiento previo, ya sea por vía de autorización, o posterior a través de las distintas técnicas de tutela y control, resulta omnipresente.

3. En el ámbito que nos ocupa, la incorporación del planeamiento a la red, en trámite o aprobado, constituye, además, un valioso vehículo de participación ciudadana. De ello se concluye que, una vez más, una tecnología globalizadora, como Internet, permite, no obstante, hacer llegar a los centros directivos públicos la voz de la diversidad.

4. Básicamente existen dos caminos para llegar al objetivo, no sólo irrenunciable, sino que podemos decir que inevitable, de la integración de las Administraciones Públicas en las nuevas tecnologías. El primero, más cauteloso y diferido en el tiempo que es fomentar la incorporación a este proceso de los municipios de una manera escalonada y a medio y largo plazo, y otro que supone, con toda la prudencia que se quiera, la adopción con carácter urgente de medidas que permitan la creación de modelos y programas que faciliten la incorporación del planeamiento urbanístico en Internet a muy corto plazo. Nuestra opción por el segundo camino resulta clara y manifiesta.

Y es que si, en este ámbito, no se actúa con rapidez, liderando las Administraciones territoriales superiores el proceso, nos podemos encontrar, al menos, con las siguientes dificultades:

- * Es evidente que caben distintos modelos en cuanto a la forma de facilitar el acceso a la información urbanística y a otros trámites a través de la red. Una posible opción de las Administraciones Territoriales, dentro de la Comunidad Autónoma o de la misma provincia, por modelos incompatibles entre sí, con generación de propuestas de informatización del planeamiento muy diferentes ocasionaría graves problemas en aquellas intervenciones que necesiten estar debidamente coordinadas o que obliguen a compartir procesos y a un tratamiento homogéneo de la información.
- * La posibilidad, cierta, de que se genere un grave desfase entre aquellos municipios informatizados y los que no lo estén y, consecuentemente, una discriminación en la garantía de los derechos de acceso a la información de la ciudadanía, según su espacio territorial de residencia.
- * La opción por modelos independientes supone un innecesario aumento de costes y un derroche de medios técnicos y humanos. Estos costes se minorarían si asumen una tarea de coordinación aquellas Administraciones Territoriales que están en mejores condiciones de afrontar los estudios previos para generar los programas modelo. Nos referimos, como es obvio, a la Consejería de Obras Públicas y Transportes y a las Diputaciones Provinciales.
- * La ausencia de una mínima homogeneización hará que la información ofrecida a través de la red resulte confusa para los administrados, por no propiciar usos universales de su inteligibilidad a los operadores públicos y privados.

5. Con independencia de que no todos los Ayuntamientos tienen la misma sensibilidad en cuanto a la obligación de facilitar la participación ciudadana y crear cauces de transparencia informativa en las relaciones con los administrados, resulta evidente que la causa fundamental de que un sistema como el sugerido en nuestras resoluciones no se haya puesto en marcha, radica, según la mayor parte de las respuestas, en la insuficiencia, cuando no carencia, de medios personales y materiales.

Así las cosas, el trabajo que hemos realizado evidencia, cualquiera que sea el modelo que se adopte, la necesidad de que se establezcan en este ámbito líneas de cooperación, técnica y económica con los municipios, por parte de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Diputaciones Provinciales.

6. Consideramos que el mayor obstáculo para llevar adelante las Sugerencias que formulábamos a los Ayuntamientos no se encuentra, aunque no esté exento de dificultades, en el planeamiento en formación, sino en el planeamiento aprobado y vigente en más del 80 % de los municipios andaluces. De no existir una voluntad declarada de informatizar este planeamiento en vigor, el proceso de incorporación de la información urbanística a Internet se dilatará «sine die».

7. En principio, el objeto de nuestra Sugerencia perseguía, sobre todo, el fomento de la participación ciudadana y potenciar la transparencia en las relaciones entre Administración y administrados, pero también estimamos que el proceso de informatización del planeamiento y su puesta a disposición en la red permitirá, también, otras aplicaciones de enorme interés tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos.

8. Este acceso a la información pública a través de la red que, en nuestra opinión, debe configurarse como un derecho, cuyo disfrute hay que garantizar, permitirá, además, que los municipios se acojan a las distintas líneas de ayudas que, para fomentar el acceso a las nuevas tecnologías, se contemplan en los presupuestos de otras Administraciones territoriales, como es el caso de la Unión Europea.

9. Tal y como nos han manifestado algunos Ayuntamientos, la incorporación del planeamiento a Internet debe incluir, lógicamente y si se quiere prestar un adecuado servicio a la ciudadanía, no sólo el planeamiento general, sino también su planeamiento de desarrollo y, desde luego, la información ha de ser omnicomprensiva de todo el suelo, con independencia de su clasificación como urbano, urbanizable o no urbanizable.

10. En definitiva, esta Institución considera que es preciso que los desequilibrios territoriales no se reproduzcan en la red, evitando la generación de nuevas desigualdades en los operadores públicos en el seno de la sociedad de la información, cuando tantas posibilidades ofrece para garantizar, desde la diversidad, una igualdad real y efectiva y no meramente virtual”.

En coherencia con estas valoraciones, dictamos una serie de resoluciones dirigidas a las Administraciones Públicas con la finalidad última de que el urbanismo fuera accesible en el seno de la Sociedad de la Información. Estas resoluciones fueron las siguientes:

“1. Dada la insuficiencia de medios técnicos de la inmensa mayoría de los municipios andaluces para asumir el proceso de informatización de su

planeamiento y su incorporación a la red, **Recomendamos** que por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y/o por las Diputaciones Provinciales, se asumieran iniciativas, entre otras, de la siguiente naturaleza:

- * Establecer una serie de determinaciones de forma que los planes tengan una representación informática homogénea, con independencia de los sistemas o aplicaciones que los equipos redactores utilicen.
- * Estudiar la conveniencia de poner a disposición de los Ayuntamientos los servidores de las Diputaciones Provinciales, sin perjuicio, lógicamente, de que puedan disponer de sus propios servidores, o de crear un dominio común o portal con esta finalidad.
- * Crear programas normalizados, que puedan ser utilizados por los Ayuntamientos con licencias de la Consejería o de las Diputaciones Provinciales.

2. El mayor problema, en principio, se encuentra en cómo fomentar la incorporación a este proceso de los municipios -la inmensa mayoría- cuyo planeamiento no va a ser revisado a corto plazo. Por ello, **Recomendamos** que, en las líneas de ayudas económicas que, en forma de subvención, se establezcan por la Consejería de Obras Públicas y Transportes y/o por las Diputaciones Provinciales, se prevea la financiación de la digitalización de planos y, en general, de la informatización de las normas de planeamiento, aunque no se encuentren en revisión. Ponderando, lógicamente, el tiempo de vigencia que reste al planeamiento de los municipios que soliciten tales ayudas.

3. Dada la repercusión que, sin lugar a dudas, tendría la puesta en marcha para todos los municipios de un plan de informatización -deseable en todos los ámbitos- en lo que concierne al planeamiento, y la necesidad de articular las ayudas mencionadas en otras resoluciones anteriores, **Sugerimos** que se estudie la conveniencia de la firma de un convenio entre la Junta de Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes) y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, en el que se establezca el marco de compromisos a asumir para el establecimiento de los modelos de normalización y homogeneización de soportes planimétricos, contenidos, simbología, etc., titularidad y condiciones de utilización de las licencias, puesta a disposición de servidores, condiciones de actualización y mantenimiento de los equipos y programas, criterios y programación de ayudas, etc.

4. Respecto del nuevo planeamiento, o del que se encuentre en revisión, **Recomendamos** que, normativamente, se establezcan las condiciones técnicas a las que, en todo caso, deben someterse los municipios que decidan incorporar su planeamiento a Internet.

5. En orden al establecimiento de programas-modelo, **Sugerimos** que se estudien las posibilidades, ventajas e inconvenientes que suponga la utilización de programas con licencia libre, frente al uso más generalizado del "software

propietario". En todo caso, la aplicación que se desarrolle debe, en la medida de lo posible, facilitar su utilización por los distintos sistemas con la finalidad de fomentar la implantación de un "software libre" para toda Andalucía.

Esto, desde el convencimiento de que facilitar el acceso a la diversidad de sistemas operativos, en la medida en que ofrezcan condiciones muy favorables, estimula la competitividad y, consecuentemente, el ahorro de costes.

6. La incorporación del planeamiento urbanístico a la red, previa su informatización, permitirá, como hemos mencionado en otras partes de este Informe, otras aplicaciones de interés. Aplicaciones que exigirán que, en la elaboración técnica de las páginas informáticas, se tenga en cuenta la casuística que, por razón de las actualizaciones del planeamiento, se genera, así como los problemas municipales externos, como errores materiales puntuales en la información planimétrica que pueden producirse en este ámbito. De acuerdo con ello, **Sugerimos** que con las debidas cautelas, los programas informáticos deberán posibilitar, al menos, alcanzar los siguientes objetivos:

- * Facilitar información y documentación complementaria a la propia del planeamiento como, por ejemplo: procedimientos de solicitud de la licencia de obras y de primera ocupación, tramitación de expedientes de distinta naturaleza, etc. Todo ello, sin perjuicio de ofrecer, también, información complementaria sobre las consultas más habituales y con la posibilidad de enlaces para que, tanto la consulta como la respuesta, se pudieran hacer por correo electrónico. Asimismo, se pueden incorporar modelos de autoliquidación de tasas y tributos, etc.
- * Facilitar la actualización permanente del planeamiento, de manera automática, una vez que se haya procedido a su publicación.
- * Estudiar la posibilidad de facilitar, vía Internet, la cédula urbanística, instrumentando un sistema de firma electrónica. En todo caso, dada la responsabilidad que de ello puede derivarse, se podrían establecer controles previos de verificación, que exigieran, ante una solicitud de cédula urbanística, una actuación previa de control informático por la oficina responsable.
- * Alternativamente, de no resultar factible la propuesta anterior, se podría facilitar tanto la información urbanística como la posibilidad de solicitar las cédulas urbanísticas, sin perjuicio de que posteriormente tuviera que desplazarse el administrado para el mero acto de recogida de la información municipal, o que la dependencia se comprometiera a enviarla por correo ordinario.
- * Con las cautelas ya mencionadas, creemos que la iniciación y tramitación de determinados procedimientos administrativos puede llegar a ser perfectamente posible a través de Internet, siempre que se haga a petición del administrado.

1. Valoraciones.

1.	Importancia del ejercicio competencial en el ámbito de la Ordenación del Territorio. Estatuto de 1981 y su reforma de 2007. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Disposición Adicional Primera de la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.	Cuando hablamos de Andalucía, lo hacemos de una Comunidad Autónoma con una extensión territorial de 87.268 km², dotada de una extraordinaria diversidad, con una población (en 2008) de 8.202.220 habitantes, y que genera el tercer Producto Interior Bruto de España, después de Cataluña y Madrid. Esta realidad, por sí misma, es representativa de la trascendencia que, para nuestro territorio, debe tener el ejercicio de competencias –que ya en nuestro Estatuto de Autonomía de 1981, en su art. 13.8, se contemplaban con el carácter de exclusivas- relacionadas con la política territorial y la ordenación del territorio, en la actualidad contempladas en el art. 56 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. No es preciso poner de relieve la importancia de esta política; basta recordar que ya en 1983, hace 25 años, se aprobó la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en la que se definía la ordenación del territorio como <i>“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”</i>. De acuerdo con ello, es poco comprensible que, a pesar de la trascendencia que esta cuestión suponía para nuestro desarrollo económico y la garantía de sostenibilidad, no se aprobara, hasta 13 años después de publicado el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pero es que, además, en esta Ley se preveía, en su Disposición Adicional Primera, que en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor se «acordará la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de
----	---	---

		Andalucía, en los términos previstos en el art. 8 de la presente Ley». Sin embargo, no sería hasta la entrada en vigor del Decreto 103/1999, de 4 de Mayo, cuando se aprobaron las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), siendo finalmente el Decreto 206/2006, de 28 de Noviembre, el que adaptó el POTA a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía. Por tanto, la primera conclusión que tenemos que extraer es que se ha tardado un tiempo a todas luces excesivo en aprobar el documento en el que se expresa, a grandes trazos, la política territorial de la Comunidad Autónoma. Justamente por esas dilaciones tramitamos de oficio la queja 97/847, solicitando, dados los intereses en juego, que se impulsara la aprobación del POTA.
2.	Ejercicio de competencias legislativas en el ámbito urbanístico. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.	Lo comentado en torno a la tardanza en la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio es completamente aplicable, y aún con mayor razón si cabe, a la ordenación urbanística. Con independencia de cuál fuera su contenido normativo, cuya redacción corresponde a nuestros representantes en el Parlamento de Andalucía, esta Institución ha venido considerando como inaplazable que la Comunidad Autónoma contase con un texto propio que, como expresión de su ámbito competencial exclusivo en esta materia, estableciera el régimen jurídico de la ordenación urbanística en el suelo andaluz. En este sentido, debemos criticar –y así lo hacemos en este Informe Especial- que la decisión de aprobar la primera Ley andaluza en este ámbito viniera, en gran medida, impuesta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, toda vez que fue preciso incorporar, a toda prisa, como normativa propia de la Comunidad Autónoma, el contenido del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, declarado por el Alto Tribunal como inconstitucional por no ser competente el Estado para

		regular una serie de materias que, después de aprobada la Constitución, habían pasado a ser competencia de la Comunidad Autónoma. Decimos que fue una medida forzada y de urgencia porque, en caso contrario, la opción que le hubiera quedado a la Comunidad Autónoma era la de aplicar el preconstitucional Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril. Ello, a su vez, sólo puede llevar a una de estas dos conclusiones: o se consideró que el régimen urbanístico establecido por la legislación estatal era adecuado para la regulación de este ámbito sectorial en el suelo andaluz –lo que parece que casa mal con la atribución de competencia exclusiva contemplada para las Comunidades Autónomas en el art. 148.1.3º CE y con la decisión, unos años después, de aprobar una ley propia, o se estimó que no era una prioridad en la agenda legislativa del Parlamento de Andalucía, criterio éste que respetamos pero que, a la vista de la trascendencia que la “cuestión urbanística” reviste, no podemos compartir. Así las cosas, debemos concluir que la primera vez que realmente la Comunidad Autónoma aprueba una norma como expresión de su ejercicio competencial en este ámbito, fue 21 años después de aprobado el Estatuto de Autonomía Andaluz, a través de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre. Hecho éste que, con independencia de su contenido normativo que, en principio, no nos corresponde valorar, la Institución consideró extremadamente positivo.
3.	Necesidad de una normativa de consenso a nivel estatal y autonómico en el ámbito del urbanismo. Cambios reguladores excesivamente dispersos	El régimen jurídico de la ordenación urbanística y del suelo, en nuestro Estado y Comunidad Autónoma, ha estado sometido a continuos cambios, a veces en aspectos esenciales, como la consideración «ex lege» en torno a la naturaleza del suelo en ausencia de decisión pública (no urbanizable o urbanizable, según el texto de referencia) o sobre valoraciones, lo que ha dificultado la creación de un escenario normativo con vocación de permanencia. Ello no ha facilitado, de un lado, la necesaria seguridad jurídica a los agentes públicos y privados que intervienen en un proceso tan largo y complejo como el de la planificación urbanística y la edificación y, de otro, el establecimiento de un marco jurídico-constitucional

	en aspectos esenciales. Los más importantes textos normativos estatales y autonómicos en esta materia han carecido de un amplio consenso a la hora de su aprobación.	de referencia que permita establecer el necesario consenso sobre los parámetros mínimos de sostenibilidad, los criterios valorativos que permitan excluir la especulación, garantizar adecuadamente la afectación de las plusvalías a la colectividad, proteger el medio ambiente y garantizar, al mismo tiempo, la indemnidad de la ciudadanía cuando resulte afectada en sus bienes y derechos como consecuencia de una intervención pública. En el apartado de este Informe, titulado <i>El laberinto de la legislación urbanística en el ámbito estatal y andaluz</i>, se contiene una amplia referencia a todos estos cambios y creemos que hubiera sido deseable, tanto por parte del Estado como de la Comunidad Autónoma, que se hubiera llegado a textos normativos respaldados, como decimos, por un amplio consenso político y que, sin perjuicio de ser instrumentos flexibles que permitan poner en marcha distintas políticas de suelo y vivienda, facilitara su continuidad en el tiempo como norma de referencia para los planeamientos urbanísticos y las actuaciones que, en virtud de estos, se ejecuten por los agentes públicos y privados.
4.	Aprobación del POTA. Consideramos imprescindible la existencia de un instrumento de ordenación territorial de carácter autonómico. La aplicación e interpretación del POTA, en su interacción con otros planeamientos, debe realizarse desde parámetros objetivos que	Con independencia de cuál sea la valoración que se puede tener sobre el contenido y propuestas del POTA, lo que siempre será discutible, no correspondiendo a esta Institución ese debate, siempre apoyamos la aprobación de un documento de esta naturaleza, pues estamos convencidos, y a la realidad nos remitimos, de que bastantes de los grandes problemas, singularmente en términos de sostenibilidad, solidaridad territorial y desarrollo económico, que plantea nuestro suelo no se hubieran creado con una ordenación territorial adecuada que vinculara, en los términos procedentes y con pleno respeto a la autonomía local, a los planeamientos municipales. Justamente por esa vinculación, al ser parámetro de ordenación de tantos y tantos aspectos como engloba su concepto, y con toda la flexibilidad que se quiera, cualquier actuación o mera instrucción que la Administración Autonómica realice o dicte en aplicación del POTA tiene que adoptarse en un marco claro de objetividad e imparcialidad y en plena coherencia con su contenido, tanto para evitar que por actos singulares se desvirtúe el plan, como, lógicamente, para disipar cualquier apreciación de parcialidad de los destinatarios de sus normas y directrices, sobre la motivación que pueda justificar las decisiones

	garanticen su imparcialidad.	que se adoptan. Consecuentemente, las instrucciones y las decisiones que se dicten en aplicación del POTA deben exteriorizar objetivamente sus fundamentos, evitando cualquier tipo de apariencia de arbitrariedad. En fin, como valoración última insistimos en que cualquiera que sea el posicionamiento que se mantenga en torno a la Ley y al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, consideramos imprescindible que la Comunidad Autónoma cuente con un instrumento de ordenación territorial del suelo, sobre el que siempre será deseable, al igual que hemos dicho a propósito de la normativa urbanística, que exista el máximo consenso político y social. En este sentido, una aprobación más temprana del documento posiblemente hubiera evitado muchas de las disfuncionalidades, cuando no agresiones, que ha sufrido nuestro territorio.
5.	Los límites del crecimiento de suelo urbanizable establecidos por el POTA. Valoramos positivamente que la legislación urbanística actual exija que los crecimientos urbanos tengan garantizados los servicios públicos y que cuenten con un informe de evaluación ambiental y de sostenibilidad.	La necesidad de establecer unos límites a la generación de nuevos suelos urbanizables, garantizando, en todo caso, la prestación de servicios públicos para los futuros residentes y la sostenibilidad, son exigencias de carácter jurídico formal, pero es preciso que tales exigencias sean asumidas como un compromiso público de respeto a los fines últimos de las normas. En la actualidad, la LOUA y, más recientemente, la Ley 8/2007, de 21 de Mayo, de Suelo (BOE núm. 128, de 29 de Mayo), contienen en sus preceptos objetivos, fines y mandatos legales más que suficientes para crear nuevos modelos de crecimiento urbano. Singularmente destacamos, en lo que aquí concierne, de esta última Ley, la evaluación ambiental y el informe de sostenibilidad ambiental al que van a estar sometidos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de acuerdo con su art. 15. Es muy necesario que las Administraciones que deben emitir los informes sectoriales y la Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo exijan, con todo su rigor, antes de aprobar los planes generales, el cumplimiento riguroso de todas las exigencias.

6.	El POTA y los Planes Territoriales Subregionales. Importancia de los planes. Vinculación de los Planes Subregionales de Ordenación con el POTA. Redacción de los Planes Subregionales aprobados al tiempo de entrar en vigor el POTA.	En una escala inferior al POTA, se sitúan los planes territoriales que, con una previsión más limitada, territorial o sectorialmente, deben establecer, a tenor del art. 6 de la Ley de Ordenación del Territorio «los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general». No vamos a recoger aquí la importancia que respecto del territorio suponen estos planes, siendo suficiente para ello ver el contenido del art. 11 LOTA. Pero sí vamos a destacar que, de acuerdo con el esquema lógico de la propia Ley, era el POTA el que primero debía haberse aprobado y, posteriormente, ser utilizado como referencia para redactar los Planes Subregionales de ordenación territorial. Es más, la propia LOTA exigía a los planes Subregionales el respeto de las áreas definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esa jerarquía y vinculación entre ambas tipologías de planes exigía un escalonamiento en el tiempo, habida cuenta de que, por la propia lógica de su naturaleza, primero se debía aprobar el POTA y, posteriormente, como decimos, teniendo como referencia a éste en los términos de la LOTA, los planes Subregionales. Pues bien, esto no ha ocurrido, ya que con carácter previo a la aprobación del POTA se han aprobado algunos Planes Subregionales, resultando que a la entrada en vigor de aquél estaban aprobados los siguientes planes subregionales: - Aglomeración Urbana de Granada (Decreto 244/1999, de 27 de Diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada); - Poniente de Almería (Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería);
----	--	---

	- Sierra de Segura (Decreto 219/2003, de 22 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento); - Ámbito de Doñana (Decreto 341/2003, de 9 de Diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento); - Bahía de Cádiz (Decreto 462/2004, de 27 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento); - Costa del Sol Occidental (Decreto 142/2006, de 18 de Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento); - Litoral Occidental de Huelva (Decreto 130/2006, de 27 de Junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento); - Litoral Oriental - Axarquía (Decreto 147/2006, de 18 Julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento). Así las cosas, cabe preguntarse, una vez que esos Planes Subregionales se han aprobado, ¿qué posibilidades reales y efectivas tenía el POTA de establecer una ordenación diferente, al haber utilizado una perspectiva territorial tan distinta, de modificar las previsiones del planeamiento subregional?. Evidentemente, al establecer una ordenación que contempla las relaciones y la articulación de los diversos intereses en juego desde una perspectiva territorial y sectorial más amplia que la de los Planes Subregionales, el POTA puede haber introducido modificaciones sustanciales en la ordenación subregional o nuevos criterios en la creación de infraestructuras no contempladas en estos planes que les avoquen a su modificación, lo que a su vez generaría, o en su caso debe generar, el inicio de un proceso
--	---

		largo y complejo para su adaptación. En conclusión, el camino seguido ha sido el inverso a la lógica establecida por la normativa y, derivada de la propia jerarquía de estos planes. Ello ha podido limitar seriamente la potestad de establecer, sin condicionamientos previos, los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma. No es fácil ser marco de referencia para el futuro planeamiento territorial subregional cuando parte de éste se ha aprobado ya previamente. Esto sin perjuicio de que, lógicamente, se hayan introducido innovaciones en el POTA que obliguen a que los Planes Subregionales deban tenerlas en consideración y, en su caso, se adapten a los contenidos de aquél.
7.	Disfuncionalidades en la tramitación de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio. Diez años para tramitar algunos de los Planes Subregionales. Algunas de las previsiones eran incongruentes con decisiones públicas ya	En cuanto a la tramitación de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio, tenemos que destacar como una disfuncionalidad que, de los nueve aprobados, dos de ellos –después de una inacabable tramitación que no ha impedido el modelo de desarrollo insostenible que han generado algunos planes urbanísticos municipales en el litoral-, han sido anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Esas resoluciones judiciales han puesto de relieve la incoherencia que supone, en el caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva, que se formulara mediante Decreto 52/1999, de 2 de Marzo, del Consejo de Gobierno, cuando se debió tramitar, conforme a las previsiones de la LOTA de 1994, en el plazo de un año, que finalmente no se aprobó hasta el 27 de Junio de 2006. En el supuesto del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, éste se formuló por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de Mayo de 1994 y se aprobó por Decreto 462/2004, de 27 de Julio. También en este caso el plazo que se había dado para su aprobación era de un año. El Tribunal consideró que el incumplimiento del plazo es una cuestión esencial en un documento de esta naturaleza, poniendo de manifiesto, en la resolución judicial de 21 de Abril de 2006, de la Sala de lo

	ejecutadas. La ausencia de plan territorial en vigor supone un riesgo para el territorio cuya ordenación contemplaba cuando se aprobó en su día.	Contencioso Administrativo, recaída en el recurso contencioso-administrativo 1.344/2004, que en este último plan, el exceso del plazo de tramitación <i>“conlleva inevitablemente la ineficacia de la función llamada a cumplir por dicho plan, es la propia parte actora la que nos pone en evidencia con varios ejemplos como se prevén infraestructuras ya ejecutadas o distintas de las previstas o la discordancia y falta de justificación entre la Memoria Informativa y la realidad, lo cual nos ilustra adecuadamente ...”</i> Además, la anulación de estos planes en un espacio tan extraordinariamente sensible, sometido a la presión especulativa que los municipios no han podido, no han sabido, o no han querido, según los casos, detener, sitúa al futuro de la ordenación territorial del entorno del litoral en una situación difícil, pues las previsiones de los documentos anulados pasan a ser, en el mejor de los casos, unos documentos de información y referencia a tener en cuenta por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de ambas provincias y ya conocemos que, cuando no existe una vinculación jurídica clara, hasta qué punto pueden ser ignoradas las previsiones de planes carentes de valor normativo. Un ejemplo de ello lo veremos, posteriormente, a propósito de las Directrices del Litoral Andaluz. Es urgente, pues, tomar una decisión sobre qué hacer para que a los planes anulados se les dote del valor jurídico que les atribuye su vigencia en el marco de la legalidad.
8.	Necesidad de impulsar la tramitación de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio. La mayor parte de Andalucía no cuenta con los Planes Subregionales previstos.	Como valoración general creemos que, también y respecto de este tipo de planes, cualquiera que sea la posición que se mantenga sobre su contenido, dado su alcance, su aprobación es imprescindible. En este sentido, nos preocupa que gran parte del territorio de Andalucía no cuente con esta planificación que, en coherencia con el POTA, sea la referencia territorial para las políticas sectoriales, los planes de distinta naturaleza y los programas y proyectos con incidencia en el territorio que puedan aprobar las Administraciones Públicas, así como, no lo olvidemos, las actividades de los particulares. Cualquiera que conozca los problemas y retos que, en el ámbito de la economía, las comunicaciones, el suelo, la vivienda, los transportes, el medio ambiente, etc., plantea el espacio fáctico metropolitano, generado a partir de la visión, esencialmente municipal, de los planes de los municipios, por citar un ejemplo como es el caso del entorno de Sevilla, no puede dejar de plantear la necesidad urgente de que,

	El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.	desde hace bastantes años, la denominada Aglomeración Urbana de Sevilla contara con un plan que diera respuesta territorial a los retos que el desarrollo urbanístico, impulsado desde distintos centros del poder público, está planteando. Por ello, al mismo tiempo que valoramos positivamente la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, aprobado por Decreto 195/2006, de 7 de Noviembre, tenemos que criticar, también en este caso, su tardanza, pues no ha impedido el desarrollo de un modelo que, al día de hoy, unánimemente se considera insostenible. Esperamos y deseamos que se dé el impulso necesario a los distintos Planes Subregionales que se encuentran en diversos estados de tramitación para que, aunque no se pueda evitar el innegable daño que la ausencia de una planificación territorial adecuada ha ocasionado, sea posible vislumbrar un futuro mejor, más respetuoso con el medio ambiente, más funcional en sus infraestructuras y con capacidad de asumir los principios constitucionales que, en materia de vivienda y suelo, deben imponer las actuaciones de los poderes públicos.
9.	Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Una normativa novedosa y de gran interés para proteger nuestro litoral. El contenido normativo de	Una gran oportunidad para preservar nuestro litoral del modelo de desarrollo al que ha estado sometido en los últimos años fue la aprobación de las denominadas Directrices Regionales del Litoral en Andalucía. En 1985 y ante la extraordinaria gravedad del deterioro que estaban sufriendo, ya, los valores territoriales y ambientales de nuestro litoral, el Gobierno Andaluz aprobó el Decreto 7/1985, de 3 de Abril, por el que se dispuso la formulación de las mencionadas Directrices, que se formalizaron con la aprobación del Decreto 118/1990, de 17 de Abril, que aprobó las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Normativa novedosa y de extraordinario interés en su día y que motivó una actuación de oficio por parte del Defensor del Pueblo Andaluz para valorar su grado de cumplimiento. Sin embargo, esta normativa, a la vista del camino que ha tomado nuestro litoral 20 años después, ha sido, en gran medida, ignorada por los entes públicos y privados, pese a que su finalidad era «servir de

457

	en vigor de las Directrices han ignorado, en demasiadas ocasiones, sus previsiones. Esto sin hablar de las agresiones consolidadas al margen de toda decisión pública.	gráfica de esas figuras de planeamiento, el modelo de implantación de infraestructuras, de urbanizaciones y edificaciones, en diversos casos, choca frontalmente con las normas marcadas por las Directrices. Si tal afirmación la hacemos a la vista de las actuaciones realizadas al amparo del planeamiento, no digamos la infinidad de urbanizaciones, pequeñas promociones y viviendas aisladas que, precisamente, se han ejecutado y consolidado al margen de cualquier decisión pública, hipotecando –todos conocemos zonas de nuestro litoral que fácticamente han sido objeto de depredación- el futuro ambiental, paisajístico y, a largo plazo, económico, de amplios espacios de nuestro litoral. Así, a título de ejemplo, existen infinidad de ocupaciones de terrenos que impiden el libre acceso a las zonas marítimo terrestres; se tenían que haber detenido los procesos de uniformación urbanística del litoral que, sin embargo, han continuando; era preciso evitar el trazado costero de infraestructuras que hipotecan para siempre los valores ambientales de los entornos del litoral; el planeamiento se debía haber puesto al servicio, entre otros fines, de la recuperación del uso público del litoral y de la protección del paisaje; que se diera prioridad absoluta al deslinde de la zona marítimo-terrestre (todavía no ultimado) y a las zonas de protección en un marco de colaboración mutua entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios; la protección de los acantilados y otros espacios singulares gravemente amenazados, cuando no deteriorados; evitar la construcción de edificios que creen efectos pantallas; la no ocupación de terrenos o los daños a la zona de protección, etc.
10.	Un modelo de desarrollo insostenible. El desarrollo que ahora se critica, en bastantes supuestos ha estado amparado en planes aprobados por los Ayuntamientos y los	En este Informe hemos dedicado amplios comentarios a algunos de los problemas que el desarrollo urbanístico, amparado en planes formalmente aprobados, ha generado, no digamos cuando éste ha tenido lugar al margen de los mismos, lo que por lo demás ha sido moneda común en algunos de los municipios de Andalucía. De ello, dejamos constancia en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2006. En primer lugar, recordábamos los importantes derechos y valores que, cuando hablamos de ordenación territorial y urbanística, entran en juego, pues el Texto Constitucional dedica a ellos, entre otros, los arts.

órganos competentes de la Comunidad Autónoma.	33; 38; 43, aptdos. 1 y 3; 45; 46; 47; 51, aptdo. 1; 128, aptdo. 1; 130.1 y 131 CE. Ello, sin más, justifica las diversas intervenciones que el Defensor del Pueblo Andaluz ha realizado en este ámbito y las valoraciones contenidas en torno al tardío ejercicio de las competencias en los ámbitos de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.
Los derechos constitucionales afectados. La autonomía no es soberanía y aún ésta tiene límites.	En segundo lugar, señalábamos que el necesario respeto a la autonomía local, garantizado constitucionalmente, es plenamente compatible con el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado y las Comunidades Autónomas, a tenor de lo previsto, respectivamente, en los arts. 149.1.13º; 23º y 148.1.3º. Y es que, como señaló en su día nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de Febrero, (Fundamento Jurídico 3º) <i>“la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-”</i> . De ahí que el art. 137 CE delimite el ámbito de los poderes autónomos contemplados en el precepto a la «gestión de sus respectivos intereses», que deberán ejercerse, lógicamente, tal y como señala la mencionada Sentencia, en el marco del ordenamiento, concluyendo ésta que <i>“por lo que es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución”</i> .
Un mercado inmobiliario sobredimensionado y, al mismo tiempo, injusto.	Pues bien, el modelo de planificación urbanística municipal ha llevado a que, de las 20.946.554 viviendas existentes, según el INE, en nuestro país en el año 2003, 3.106.621 fueran inmuebles vacíos, sin contar las aproximadamente 3.000.000 viviendas de segunda residencia que sólo temporalmente se ocupan. Y, mientras tanto, un amplísimo sector de la ciudadanía no puede acceder a este bien básico, que constituye un derecho constitucional, ni en el mercado libre ni en el protegido. En el año 2005, la Red de Análisis Europea Euroconstruct ponía de manifiesto que el 28,4 % del total de viviendas nuevas construidas en Europa se concentraba en España, pese a que la población española sólo representaba un 9,7 % de la población total europea.
Una impensable e injustificada ocupación del	El Observatorio de la Sostenibilidad en España realizó, en 2005, una prospectiva para observar cuales podían ser los porcentajes de cambio de ocupación del suelo en España hasta los años 2005 y 2010. Así,

	suelo no urbanizable. El Ministerio de Medio Ambiente denunció el descontrol urbanístico. Los poderes públicos no han sabido tutelar con la efectividad deseada los derechos y valores contemplados en los arts. 45 y 47 CE.	si en el año 1987, las hectáreas ocupadas eran 814.150 (con un índice 100), en 2000 eran ya 1.054.316 (índice 129), por lo que las estimaciones en 2005 eran 1.146.687 (índice 141) y en el año 2010, 1.239.059 hectáreas (índice 152). Gran parte de estas nuevas construcciones se han concentrado en el litoral andaluz, que ya arrastraba un deterioro importante en épocas anteriores a resultados del denominado “desarrollismo”. La realidad contrastada de ese urbanismo depredador, denunciado por distintos grupos ecologistas e instituciones, medios de comunicación, etc., pero que, insistimos, en la inmensa mayoría de los casos obedece a un modelo aprobado por los Plenos de los Ayuntamientos del litoral y con la aprobación definitiva de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, ya que sin estas resoluciones asumidas por los poderes públicos todo este proceso desarrollista e insostenible no hubiera sido posible, llevó, en el 2006, a la entonces Ministra de Medio Ambiente a decir, no sin razón, que “<i>Valencia, Murcia y Andalucía han urbanizado el litoral sin control</i>”. Hay, pues, una valoración general que, no por evidente, debemos dejar de subrayar en este Informe: en demasiadas ocasiones, los poderes públicos no han sabido ejercer, en un adecuado nivel de exigencia, sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, que tiene la naturaleza de función pública, para proteger el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), ni han regulado el uso del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, ni han establecido las condiciones y las normas para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Como decimos en otra parte de este Informe Especial, esta situación debe “<i>hacernos reflexionar sobre el papel que los poderes públicos andaluces deben desarrollar, a través de la función pública en que, insistimos, consiste la ordenación del territorio y la urbanística, para que asuman sus competencias planificadoras de acuerdo con el interés general y no se limiten, como en tantos y tantos supuestos, a atender propuestas de crecimiento basadas en una demanda de un mercado inducido por los propios</i>”.
--	---	--

		<i>agentes que intervienen en la promoción del suelo y de la edificación que, en muchos casos, se convenia en los despachos de algunos representantes municipales (con lo que el proceso posterior de real y efectiva participación pública es muy limitado o inexistente) o a reaccionar tarde y con pocas probabilidades de éxito, cuando el territorio ha perdido sus valores ambientales o paisajísticos, o el desarrollo insostenible ha tomado carta de naturaleza y se ha producido el colapso de las infraestructuras”.</i>
11.	La financiación de las Haciendas Locales y el Urbanismo. El déficit crónico de las Haciendas Locales no puede justificar la apuesta por un modelo insostenible de desarrollo urbanístico. Los nuevos desarrollos urbanos a medio y largo plazo demandarán servicios públicos que no se autofinancian al cien por cien. En demasiadas ocasiones, la corrupción ha estado	La apuesta por un urbanismo que está hipotecando las posibilidades de hacer modelos de ciudad con otras características que garanticen su sostenibilidad y que sepan responder a las necesidades de una sociedad cada vez más exigente con la “<i>cuestión ambiental</i>”, no puede justificarse en la necesaria financiación de las Haciendas Locales, por más que es evidente que las aportaciones actuales del sector público y privado son claramente limitadas para compensar los costes de los servicios e infraestructuras que, en la actualidad, prestan los municipios. En primer lugar, porque no es cierto que todos los municipios hayan actuado de la misma manera. En segundo, porque los ingresos extraordinarios de estos procesos urbanizadores permiten dar respuesta a corto plazo a las necesidades de financiación municipal, pero no sólo no resuelven el problema estructural presupuestario, sino que, a medio y largo plazo, los residentes de estas viviendas demandan también servicios y originan, por tanto, un coste mayor a la hora de asumir la prestación y mantenimiento de los servicios públicos. Ello es especialmente cierto en municipios en los que el proceso urbanizador está sobredimensionado y ha crecido al margen de las necesidades y demandas de la población residente. ¿De verdad están saneadas, en la actualidad, las Haciendas Locales de los municipios cuyo desarrollo urbanístico ha crecido más en los últimos años?. En tercer lugar, no se puede obviar, con todo el carácter excepcional que se quiera, que detrás de ese urbanismo insostenible en demasiadas ocasiones ha estado presente la corrupción, que ha llevado a

	presente a la hora de tomar decisiones de trascendencia urbanística.	adoptar decisiones públicas injustificadas. El gran número de procesos judiciales abiertos en el estado español y en lo que, a aquí concierne, en Andalucía, son exponentes de esa realidad y puede estar detrás de que España sólo sea acreedora de un aprobado en el último informe de percepción de corrupción de la ONG Transparencia Internacional. La adecuada financiación de las Corporaciones Locales sigue siendo una cuestión no resuelta, que debe buscar respuesta en el denominado Pacto Local y en el marco del consenso entre las distintas fuerzas políticas.
12.	Necesidad de proteger los espacios no edificados del litoral. Es preciso aprobar una moratoria urbanística al menos en la zona de influencia del litoral. Es preciso apostar por reciclar y poner en valor el	Es verdad que Andalucía ha apostado, y fuerte, por extender la protección, con distintas medidas jurídicas de tutela, a un amplísimo territorio del suelo andaluz. No en vano la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) está integrada por 242 espacios, que representan, en conjunto, el 30,5% de la superficie total de Andalucía. Protección que se extiende tanto al territorio (2,7 millones de hectáreas) como al espacio marítimo (100.000 hectáreas). Se trata, pues, de un sistema integrado y unitario de todos los espacios protegidos que, en cuanto a su extensión, no tiene parangón en el Estado español. No obstante ello, creemos que espacios de excepcional valor, como en general son los de nuestro litoral – cuya necesidad de protección se ha acrecentado por la presión urbanística sufrida-, exigen decisiones de protección sobre la base de aprobar una moratoria -en la extensión que se determine, pero que, en todo caso, debe ser suficiente para alcanzar el objetivo de su protección integral-, de todo tipo de edificación, salvo lógicamente las que vayan destinadas a equipamientos como los que actualmente se permiten en las zonas de servidumbre de protección, o alguna actuación destinada a cumplir fines de interés público y general. Actuaciones que, en todo caso, deben estar plenamente justificadas tanto por su conexión con el interés público, como por la necesidad de ejecutarse en la zona de influencia del litoral. Lógicamente, en estos espacios, la inversión inmobiliaria habría que reconducirla a la reurbanización, reciclaje y adecuación de la ciudad heredada y a estudiar propuestas de usos que aumenten la calidad

	urbanismo heredado del litoral.	del medio ambiente urbano y su entorno.
13.	Edificar viviendas no es hacer ciudad. Una ciudad no es una mera agregación de edificios. Planificar es atender necesidades de la ciudadanía que se localizan en el suelo, cuyo uso, aprovechamiento y, en general, régimen jurídico hay que poner al servicio de aquélla.	Es urgente abandonar modelos de planeamiento de los que se deriva, con una mera mirada superficial, que apuestan por una concepción de ciudad que es una simple agregación de edificios y vías públicas, sin otro referente que la captación de inversión para desarrollar el suelo calificado como urbanizable o urbano. Hacer ciudad es otra cosa. Supone planificar unos espacios en los que se desenvuelve la vida social, cultural, económica, etc., de sus habitantes, que ven y entienden el modelo integrador en el que residen y del que se sienten, de alguna manera, parte. Planificar es atender las necesidades de la población, que deben obtener respuesta en el suelo y su régimen jurídico, tanto presentes como, sobre todo, futuras y prever, con honestidad y realismo, su financiación: viviendas, equipamientos, infraestructuras, establecimientos públicos y privados de distinta naturaleza, etc. No se trata de dibujar sobre planos cuántas viviendas se pueden hacer, al margen de las necesidades residenciales de los habitantes del municipio, o de las demandas de servicios que van a plantear los nuevos residentes, sino de entender que las viviendas son inseparables de sus entornos y que la coherencia e integración de lo público y lo privado, ordenado con criterios de racionalidad técnica y sostenibilidad, forman ciudad. Se trata de crear un espacio no para edificar, sino para responder a las necesidades de la población, ya sean residenciales, culturales, ambientales, de transportes, de ocio, etc.
14.	La apuesta por reciclar ciudad.	Al margen de la situación económica actual, de cara al futuro, hay que evitar modelos cuyas consecuencias negativas de todo tipo se conocen desde hace años, al ser “importados” de otros países en los que, por distintos motivos, pudieron tener justificación, al menos en épocas pasadas, pero que,

	incluso, en estos, en la actualidad, están siendo cuestionados. Así, no es sostenible apostar por el ensanche sin límite del suelo urbano, construyendo viviendas unifamiliares que demandan una altísima ocupación de suelo (en relación con las necesidades residenciales que con ellas se atienden), la creación de infraestructuras desmesuradas para atender las necesidades de una población actualmente muy inferior a la que porcentualmente vive en la ciudad consolidada. Se trata, además, de una tipología de ciudad que exige el uso permanente del transporte privado con el gasto energético que conlleva, una importante demanda de agua, una dispersión en el acceso y prestación de servicios, etc. Desde hace algún tiempo se ha ido produciendo un giro, más acentuado en la actualidad, en los Planes de Vivienda y Suelo estatales y autonómicos que cada vez apuestan, con más fuerza, por la rehabilitación. Creemos que, con independencia de la creación de suelo para la construcción de vivienda nueva, que se debe hacer con unos criterios conservacionistas en lo que concierne al consumo de suelo, es urgente apostar cada vez más por la ciudad heredada. Demandamos una atención especial a la rehabilitación y, donde exista, a la eliminación de la infravivienda, pero poniendo todo el acento en las oportunidades que ofrece el suelo ya edificado cuando el mismo está ocupado por inmuebles sin valor arquitectónico que aconseje su conservación, pero que ofrecen, tras su demolición, enormes oportunidades para la nueva edificación, respetando, lógicamente, los parámetros del plan, que, con carácter previo a su aprobación, debe prever, al menos en lo que concierne al parque público de viviendas, los aprovechamientos que en este sentido puede ofrecer (grandes espacios sin uso, inadecuada construcción para las posibilidades que ofrece el suelo, reurbanización de urbanizaciones obsoletas, etc.). En definitiva, es preciso hacer una lectura de la ciudad con la visión de las oportunidades que ofrece el patrimonio privado y público residencial existente para dar respuesta a las necesidades de la población.
No es sostenible apostar por el ensanche sin límite del suelo urbano.	
La conveniencia de la rehabilitación en la ciudad heredada.	
Es necesario buscar nuevas oportunidades en el suelo edificado para dar respuesta a las necesidades de la población.	

15.	El saneamiento integral del litoral. La presencia de depuradoras y emisarios en las poblaciones de cierta entidad no puede obviar que el saneamiento integral de los vertidos no es una realidad en nuestros municipios.	Aunque prácticamente todos los municipios del litoral de cierta entidad cuentan con depuradoras y emisarios, lo cierto es que, respecto del saneamiento integral de nuestras playas, y al margen de las mejoras de equipamientos, servicios y otros aspectos de esta naturaleza en los que se han producido avances muy importantes, que han quedado reflejados en las valoraciones realizadas por los medios de comunicación, algunas entidades privadas, etc., es lamentable que después de tantos y tantos compromisos incumplidos -pese a que se trata de un hecho al que ya nos referíamos en nuestro Informe Especial <i>El estado sanitario y ambiental de las playas andaluzas</i>, redactado en Diciembre de 1991- en la actualidad continúen existiendo centenares de vertidos urbanos y agrícolas sin depurar en el litoral andaluz. ¿Se están aprobando planes generales, o procediendo a su revisión, sin que se observen las obligaciones que en este ámbito exige la legislación vigente?. Respecto a los aprobados, ¿se han respetado las previsiones de creación y puesta en funcionamiento de estaciones depuradoras y sus emisarios de aguas residuales con las exigencias a que obliga la normativa europea?.
16.	La recuperación del dominio público usurpado a la sociedad es tarea urgente. Comprendemos la preocupación de los titulares de bienes inmuebles edificados sobre el dominio público, pero el Estado de derecho exige la recuperación y puesta a disposición de la sociedad de estos bienes,	No es de recibo que, 20 años después de la entrada en vigor de la Ley de Costas, todavía sea preciso deslindar aproximadamente entre un 15 % y un 20 % del litoral, en lo que concierne a la zona marítimo-terrestre. Ante el preceptivo e inalienable ejercicio de las competencias de los poderes públicos para recuperar el dominio público usurpado, comprendemos la preocupación de todos aquellos que adquirieron derechos sobre suelos que no sólo contaban con licencia urbanística, sino que, en muchos casos, estaban inscritas en el Registro de la Propiedad sin ninguna anotación que “avisara” de la naturaleza de bien de dominio público del suelo sobre el que estaba edificada la vivienda. Asimismo, podemos entender que quienes hace decenas de años adquirieron bienes sin esta autorización municipal, y cuya infracción urbanística ha prescrito, muestren inquietud por las acciones de recuperación de oficio del Ministerio de Fomento. Ahora bien, sin perjuicio de las lógicas indemnizaciones que, en los supuestos en los que legalmente

	sin perjuicio de las indemnizaciones que legalmente procedan.	procedan, deban concederse a quienes cumplan los requisitos para ello, creemos irrenunciable y prioritario que un espacio cuyo disfrute corresponde a toda la ciudadanía, pese a que los poderes públicos no han sabido garantizarlo durante años, sea recuperado, previos los trámites legales oportunos, y puesto a disposición de la sociedad, pues se trata de un patrimonio que nunca debió ser “privatizado”. Aquí no podemos mantener otra posición en observancia de las exigencias de nuestra Constitución y de los valores que quiere garantizar. Por tanto, apoyamos, con toda determinación, la apuesta de la Ley de Costas, en el marco de la jurisprudencia constitucional generada en torno a su aplicación, por la recuperación, siguiendo los trámites legales, pero sin demoras, de una parte del territorio que pertenece a toda la ciudadanía. Territorio que viene a cumplir unas funciones ambientales y de ocio que exigen un compromiso firme para poner término a sus usurpaciones, muchas irregulares, que, en demasiadas ocasiones, toleraron de manera irresponsable autoridades públicas con una pasividad injustificable. Ello ha propiciado una injusta, ilegal e insostenible situación a lo largo de décadas, creando un problema ambiental, y no lo dudamos, social y económico de primera magnitud, que hay que afrontar conforme a las exigencias de un Estado de derecho (art. 1.1 CE).
17.	Necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas para proteger, de manera congruente, los diversos intereses en juego.	Resulta imprescindible que, a la hora de aprobar los planes generales y de desarrollo y de ejecutar las previsiones de unos y otros, se fortalezca la coordinación entre las distintas Administraciones a fin de evitar que sus actuaciones aisladas perjudiquen los valores naturales y paisajísticos de nuestro litoral: trazados, entidad y localización de infraestructuras, usos en la zona marítimo terrestre y de protección, equipamientos en esta última, urbanización de terrenos contiguos a la zona de protección, etc. En fin, se trataría de evitar que, como ha ocurrido en demasiadas ocasiones, se ejecuten actuaciones cuyo objetivo es proteger, o satisfacer, un interés público pero que son incongruentes o incompatibles con las previsiones de otros intereses generales cuya tutela corresponde a otras Administraciones territoriales.

		Con esta finalidad, entre otras, hubiera sido muy deseable que se hubieran realizado los informes de seguimiento que estaban recogidos en las normas de las Directrices del Litoral, pues hubieran arrojado luz sobre hasta qué punto sus previsiones estaban siendo respetadas y que tanto los planeamientos urbanísticos municipales que se han aprobado con posterioridad a su entrada en vigor, como las infraestructuras diseñadas han respetado tales directrices. En definitiva, de haberse llevado a cabo, dichos informes de seguimiento nos hubieran permitido evaluar el impacto real de la puesta en marcha de las políticas públicas en este sector, comenzando por los compromisos asumidos por las propias Administraciones Públicas.
18.	Implantación de infraestructuras y aprobación de planes en clave de ordenación territorial. La ejecución de infraestructuras y el	Tanto las dilaciones en la ejecución de algunas infraestructuras que se han considerado importantes para la Comunidad Autónoma, como la ejecución de otras por parte del Estado, sin que la Comunidad Autónoma haya expresado su posición sobre las consecuencias de su trazado y ubicación para la ordenación del territorio, en sentido amplio, o la realización de infraestructuras y proyectos de urbanización por parte de los municipios, que han afectado a los cauces naturales, o que han causado o puesto en riesgo valores ambientales, han originado diversas quejas de oficio. La idea común a todas ellas, y de las que existen amplias referencias en todo este Informe, es que no cabe implantar una infraestructura -por muy importante que sea para la ciudadanía según la Administración actuante- sin entender las consecuencias que, desde una perspectiva territorial en el sentido más amplio: ambiental, desarrollo económico, atribución de infraestructuras, incidencias en centros y núcleos de población, etc., va a tener la nueva infraestructura. De la misma manera, no es tolerable que se hayan aprobado tantos y tantos planes generales de ordenación urbanística sin valorar, como por lo demás es preceptivo desde hace años, las consecuencias que, para los intereses supramunicipales (cualquiera que sea su naturaleza), se puedan crear. Sólo desde esta óptica, que ignora la necesidad de tratamientos integrados habida cuenta de la complejidad del territorio, es posible que se hayan ocupado cauces naturales de ríos y arroyos -con las

	desarrollo urbano no se puede contemplar desde una óptica que ignore la complejidad de intereses en juego presentes en el territorio.	consecuencias que ello ha tenido-, espacios protegidos en el entorno del litoral, terrenos de alto valor ecológico en paisajes naturales, ocupación de vías pecuarias, de terrenos comunales y/o de dominio público, destrucción de suelos no urbanizables que por sus peculiares características, debieron haber sido objeto de una especial protección, o que se hayan trazado infraestructuras con un diseño y características que hoy serían inconcebibles. Únicamente desde una visión unidimensional a la hora de implantar infraestructuras, o localista al aprobar los planes generales de ordenación urbana municipales, se han podido generar esas denominadas (y nunca mejor dicho) aglomeraciones urbanas, sin que se previeran sus consecuencias energéticas, en los transportes, el abastecimiento de agua, la proliferación de suelo urbanizable aprovechando “las oportunidades” de nuevas infraestructuras, el colapso o insuficiencia de los servicios y los equipamientos públicos, la creación de barreras artificiales con graves efectos ambientales, etc. Esperamos y deseamos que, tal y como creemos en líneas generales que se está haciendo, en las decisiones que se adopten a la hora de implantar las nuevas infraestructuras que vayan a tener una incidencia territorial de relieve, se tengan en cuenta las consecuencias que van a tener más allá de su entorno, tal y como exige una ordenación racional del territorio.
19.	Los pasos a nivel suponen un riesgo para personas y bienes y un obstáculo para el desarrollo económico y la eficiencia en los transportes.	Lógicamente, se trata de una cuestión que trataríamos con mayor detenimiento sí abordáramos un informe de esta misma naturaleza en el ámbito de los transportes. No obstante, hemos incluido una breve referencia en este Informe Especial por cuanto creemos que la supresión de los pasos a nivel debe realizarse desde una perspectiva territorial y urbanística, en la que se asumirían las medidas para evitar las consecuencias negativas que provoca su existencia. Los graves siniestros que habían acontecido en distintas partes en los que existían pasos a nivel en Andalucía, algunos con resultado de fallecimiento, motivó que iniciáramos un Informe Especial con objeto de evaluar la entidad del problema y las previsiones para su solución.

	RENFE no asume el coste de supresión de pasos a nivel porque ningún tren circula a más de 160 km/h en las vías en las que existen estas instalaciones.	La sorpresa fue enorme cuando conocimos que en nuestra Comunidad Autónoma existían, al tiempo de iniciar el Informe, en 1994, más de 1.000 pasos a nivel; al presentar el Informe de Seguimiento, en el año 2001, había más de 800 pasos a nivel. De ellos, debían ser suprimidos con carácter obligatorio 103 y voluntario 717. En la fecha de cierre de este Informe Especial desconocemos el número de pasos a nivel existentes en nuestra red ferroviaria. De estas infraestructuras, queremos destacar varios aspectos extraordinariamente negativos. Primero, desde luego, el riesgo de siniestralidad, con las consecuencias gravísimas que ello tiene si se piensa, además, que la inmensa mayoría de los pasos no poseen vigilancia alguna, por lo que corresponde a la valoración subjetiva y a la atención de los conductores de los vehículos que atraviesan la línea del ferrocarril la percepción del riesgo de siniestro. Segundo, porque originan graves y permanentes disfuncionalidades en la ordenación del tráfico cuando están ubicados en poblaciones de cierta entidad. Tercero, y ello no es baladí, porque suponen un obstáculo para la eficacia del transporte por ferrocarril de nuestra Comunidad Autónoma, por varios motivos: - En primer lugar, porque el propio Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre, prohíbe terminantemente que un tren circule a más de 200 Km/h. por una vía en la que exista un paso a nivel. - En segundo lugar, porque con la legislación en la mano, sólo en el caso de que los trenes circulen a 160 Km/h. o más, corresponde a RENFE la supresión de los pasos a nivel: ningún tren circula a esa velocidad –salvo los que transitan por vías de alta velocidad- en Andalucía. En consecuencia, la supresión de estos pasos a nivel ubicados en líneas en las que los trenes no alcanzan, en ningún
--	---	--

	Todavía quedan pasos a nivel de supresión obligatoria en nuestra Comunidad Autónoma e infinidad de pasos que aunque poseen un momento A x T inferior a 24.000, son un inconveniente y una rémora permanente para la eficacia de los transportes.	punto, esa velocidad no corresponde al órgano gestor de infraestructuras de RENFE. Por último, queremos destacar que existen diversos pasos a nivel que suponen un obstáculo para la eficacia en la circulación de trenes y vehículos a motor. Singularmente destacábamos en nuestro Informe aquellos en los que el momento de circulación AT (número de trenes T multiplicado por número de vehículos A que circulan en un día por el paso a nivel) es superior a 24.000. Pero es que, además, en los tiempos actuales parece exigible, tal y como se demandaba en el Informe de Seguimiento realizado por la Institución, que se rebajara el momento de circulación para considerar que un paso a nivel debía estar incluido en un plan de supresión con carácter obligatorio. No es de recibo que puntos de interconexión circulatoria con un momento de circulación de 12.000 a 14.000 no tengan esa consideración, pese al caos circulatorio que generan. Como valoración general, creemos que, en la planificación territorial y urbanística, se debe contemplar la supresión total de los pasos a nivel para afrontar el reto de resolver los problemas comentados y que, de acuerdo con ello, no se apruebe un plan general que no establezca la supresión de los pasos a nivel existentes en el territorio, sin perjuicio de que se realicen convenios de financiación entre las distintas Administraciones Territoriales para asumir el coste que ello conllevaría.
20.	Disciplina urbanística y acción pública. La tutela del orden urbanístico es un deber inexcusable de los poderes públicos.	Sin lugar a dudas, el ámbito en el que se producen la mayoría de las quejas en materia de urbanismo es el de la disciplina urbanística. Éstas, en un porcentaje elevado de supuestos, tienen su origen en denuncias de ciudadanos sobre obras no ajustadas a derecho que se ejecutan en un entorno vecinal. Ahora bien, ello no significa, en modo alguno, que tales hechos no exijan la intervención de la Administración y, en su caso, de esta Institución, pues dada la naturaleza de función pública del urbanismo y el interés público general siempre presente en la normativa urbanística y que justifica el ejercicio de la acción pública, su tutela, al mismo tiempo, es un deber inexcusable de los poderes públicos competentes.

		Aunque la LOUA, en su art. 188, parece contemplar algunas excepciones a la intervención de la Administración Autonómica en orden a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, en todo caso los Ayuntamientos, cualquiera que sea la entidad de la obra realizada, si la misma se ha llevado a cabo con vulneración del ordenamiento jurídico, no tienen otra opción que intervenir al ser la Administración que debe tutelar la observación de la legalidad urbanística.
21.	Pasividad de los responsables municipales en la tramitación de expedientes por infracciones urbanísticas. Los responsables municipales muestran escaso interés en concluir los expedientes sancionadores.	Habitualmente, los agentes privados que intervienen en la edificación y la construcción lo hacen en el marco de la legalidad establecido por la normativa urbanística y el plan. Sin embargo, a nuestra Institución le corresponde, por motivos competenciales, intervenir y poner de manifiesto las disfuncionalidades e infracciones que en este ámbito se producen y de las que tenemos conocimiento a través de la tramitación de las quejas. En este sentido y por la larga experiencia que llevamos acumulada en la tramitación de quejas motivadas por esta causa, podemos afirmar, rotundamente, que la inactividad y falta de compromiso para hacer respetar la legalidad urbanística frente a los infractores por parte de infinidad de responsables, sobre todo municipales -nuestros Informes Anual al Parlamento de Andalucía contienen un sin fin de supuestos que denuncian este hecho- es sencillamente escandalosa. En la inmensa mayoría de las quejas, observamos que, en principio, los Ayuntamientos no son reacios a iniciar expedientes sancionadores por esta causa, pero muestran escaso o nulo interés por concluirlos y, aún mucho menos, por ejecutar sus resoluciones, ya impliquen el cobro de la sanción pecuniaria, ya supongan, en los casos en los que legalmente proceda, la restitución al estado original de lo indebidamente construido. Es más, es frecuente que, cuando no se obligue a la demolición de lo construido de manera ilegal (lo que, como sabemos, es un acto que no tiene naturaleza sancionadora sino que constituye una obligación del infractor con independencia de la sanción que corresponda por realizar una obra sin licencia o sin adaptarse a ésta), sino que se opta por imponer una sanción alternativa a la demolición, en aplicación del

	La consecuencia de tanta pasividad es la impunidad.	principio de proporcionalidad, o por otros motivos no justificados, es habitual que tampoco se exija el pago del importe de la multa impuesta. Así, vemos, una y otra vez, como del requerimiento de incoación del expediente sancionador y de la obligación de restituir al estado anterior lo indebidamente construido, se pasa –con el transcurso del tiempo- a una total impunidad, caducando primero el expediente y prescribiendo después la infracción. Ésta es la realidad constatable en infinidad de quejas tramitadas por esta Institución.
22.	Los pequeños municipios tienen dificultades para ejecutar las resoluciones de demolición. No se pueden tolerar quiebras en la exigencia del respeto a la Ley en un Estado de derecho.	Esa impunidad se hace aún más patente, si cabe, en los pequeños municipios. Es lógico suponer que ello es debido, por un lado, a una insuficiencia de medios técnicos y jurídicos para combatir las agresiones y tramitar los expedientes que, con motivo de ellos, se inicien; pero de otro, no debemos silenciar que la cercanía y las relaciones cotidianas de vecindad entre las autoridades locales y los infractores en pequeños núcleos de población hacen muy difícil, en la práctica, por motivos obvios, que se impongan sanciones económicas, y no digamos, el que se ejecuten resoluciones que obliguen a la demolición de lo indebidamente construido. Evidentemente, la exigencia del respeto al Estado de derecho, concretado en estos supuestos en la observancia de la legalidad urbanística, debe estar por encima de los obstáculos fácticos que pueden surgir a la hora de hacer respetar la ley pero, si esto último no ocurre y, tenemos constancia de ello, y que por tales motivos no se hace cumplir la ley, habrá que buscar mecanismos habilitados en la legislación actual, o a través de las oportunas modificaciones normativas, para propiciar un cambio radical de esta situación que es, sencillamente, insostenible. No se puede continuar insistiendo en un modelo de reacción frente a la legalidad urbanística que no está dando resultado, manteniéndolo a sabiendas de su ineficacia. Las contadas excepciones en que se produce una demolición sin intervenir la autoridad judicial suelen tener una cierta repercusión en los medios de comunicación dado lo inusual del hecho, y no es infrecuente, en tales casos, que la decisión de llevar a término el expediente esté justificada en un interés que es necesario proteger de manera singular o que sea considerado por los afectados por el expediente

		como una decisión arbitraria y basada en motivos subjetivos de la autoridad local, más que en la imparcialidad a la que obliga el Estado de Derecho, pues está muy extendida la idea de que, en muchos municipios, la exigencia de disciplina urbanística es la excepción y la impunidad es la regla.
23.	La LOUA ha restringido la capacidad de intervención de la Administración Autonómica ante la inactividad de los Ayuntamientos frente a las obras que se ejecutan sin licencia u orden de ejecución. Al infractor le es más rentable que el Ayuntamiento inicie	Respecto de la tutela que se debiera ejercer por la actual Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio en los supuestos de inactividad de los Ayuntamientos, nos encontramos, en primer lugar, con que la LOUA, a diferencia de lo previsto en la legislación urbanística anterior, no prevé su intervención ante cualquier tipo de infracción, sino solamente en los supuestos contemplados en su art. 188. Esto, a nuestro juicio, supone un retroceso en las garantías de tutela de la legalidad urbanística que debe ser corregido porque, además, al utilizar conceptos jurídicos indeterminados para definir algunos de los supuestos de intervención, en la práctica puede generar importantes dudas interpretativas. En segundo lugar, en la forma en que viene interpretándose el respeto al principio de autonomía local, en este ámbito, de acuerdo con una jurisprudencia ya consolidada, la Comunidad Autónoma no interviene si lo ha hecho previamente el Ayuntamiento, pues en tal caso se pudiera producir una supervisión en vía administrativa o una decisión dispar ante unos mismos hechos de la Administración Autonómica sobre la Local, cuya competencia para la intervención, en primer término, corresponde al Ayuntamiento, porque tal supervisión directa o indirecta por vía administrativa chocaría con la garantía institucional del respeto a la autonomía local que prevén los arts. 137 y 140 CE. Por tanto, la Administración Autonómica sólo puede intervenir para ejercer la tutela urbanística en vía administrativa –así se deriva de la legislación y hemos tenido ocasión de comprobarlo en la práctica- si existe una total inactividad del Ayuntamiento frente a la actuación del infractor y en los supuestos contemplados en el citado art. 188 LOUA. En la práctica, también hemos tenido ocasión de comprobarlo, al infractor le es más rentable que el Ayuntamiento incoe expediente sancionador, que posteriormente y que con frecuencia paraliza por diferentes motivos –algunos ya expuestos-, ya que ello impide que la Consejería competente intervenga

	actuaciones que posteriormente no concluye, porque ello impide que intervenga la Administración Autonómica. En conclusión, el inicio de actuaciones y posterior paralización de los expedientes sancionadores por infracción urbanística (hecho que es muy habitual) conduce a la impunidad del infractor.	en vía administrativa, a que la Corporación Local incurriera en una inactividad total, pues en tal caso la Administración Autonómica sí podría actuar incoando y tramitando los correspondientes expedientes sancionadores. Cuestión distinta es la posibilidad de que la Administración Autonómica, ante la paralización fáctica de los expedientes sanciones iniciados por infracciones urbanísticas con motivo de obras no amparadas en licencias o órdenes de ejecución, solicitara del Ayuntamiento que impulsara el expediente advirtiendo de que, en caso contrario, acudiría a los tribunales ante la inactividad del Ayuntamiento. Así las cosas, si un Ayuntamiento que tolera la consolidación de una infracción urbanística, no amparada en licencia, no concluye el expediente iniciado, al no poder hacerlo tampoco la Administración Autonómica, tiene más posibilidades de reaccionar frente a tal vulneración, en vía administrativa y, en su caso, judicial, un ciudadano a través de la acción pública, que la Administración Autonómica que tiene legalmente encomendada, en última instancia y sin perjuicio de los Tribunales, la tutela de la ordenación urbanística.
24.	Licencias indebidamente otorgadas. Los Ayuntamientos suelen	Cuestión distinta y no debe confundirse –aunque a veces ocurre- es el supuesto completamente diferente de que la obra no ajustada a derecho esté amparada en una licencia indebidamente otorgada por el propio Ayuntamiento. En tal supuesto, al margen de la propia revisión de oficio por parte del Ayuntamiento –lo que en los supuestos en los que esta Institución ha recomendado que se lleve a cabo prácticamente en muy pocos casos se ha hecho-, los propios ciudadanos, a través de la acción pública, pueden impugnar la licencia o solicitar su revisión de oficio y, asimismo, puede hacerlo la Administración Autonómica. Partiendo de la experiencia en la tramitación de las quejas de esta Institución, podemos afirmar que los

	ser reacios a utilizar los procedimientos para dejar sin efecto resoluciones dictadas por ellos. Los supuestos de otorgamiento de tales licencias con pleno conocimiento de su irregularidad son excepcionales.	Ayuntamientos suelen ser reacios, por el coste institucional y económico que supone, a la revisión de oficio y la Administración Autonómica, salvo en algún caso excepcional, también es reacia a llevar a cabo esas impugnaciones. Es verdad que, a veces, se han impugnado licencias, pero, insistimos, se trata de supuestos muy excepcionales o en municipios en los que se había llegado a una situación desde un punto de vista institucional insostenible, habida cuenta de que se estaban concediendo cientos de licencias sin estar amparadas en el planeamiento vigente, se había producido una ocupación de dominio público o la actuación era lesiva para las arcas públicas. Afortunadamente, hay que decir que las quejas que se han tramitado basadas en casos de licencias indebidamente otorgadas constituyen una minoría. Además, estamos convencidos, después de tramitar durante más de 20 años quejas relacionadas con la ordenación urbanística, que las autoridades locales (insistimos, salvo algún municipio singular) que otorgan licencias no ajustadas a derecho –pese a la presión de distinta índole que a veces sufren- son bastantes excepcionales. Aún más excepcionales lo son, dentro de éstas, las que se otorgan no con base a una interpretación jurídica inadecuada de la apreciación de la procedencia de la autorización, sino a sabiendas de su ilegalidad, lo que las haría constitutivas de delito. Por tal motivo, como es sabido, se tramitan distintos procesos judiciales en nuestra Comunidad Autónoma, pero se trata de supuestos excepcionales tipificados en el Código Penal como prevaricación o como delitos contra la ordenación del territorio. Las conductas relacionadas con supuestos de corrupción (tráfico de influencias), en la mayoría de los casos están más presentes en la planificación urbanística y la regulación de sus previsiones de clasificación, calificación y aprovechamiento del suelo, así como en los supuestos de pasividad (“<i>mirar para otro lado</i>”), tolerando conductas infractoras, cuando no delictivas, que en los actos de ejecución del planeamiento urbanístico que se someten a procedimientos reglados y que, habitualmente, cuentan con informes técnicos y jurídicos sobre su procedencia.
--	---	---

25.	Debe impulsarse el desarrollo reglamentario de la LOUA. Continúan en vigor, si bien parcialmente, los reglamentos preconstitucionales de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística. Consideramos muy necesario que se dé cumplimiento a la Disposición Final Única de la LOUA, aprobándose su correspondiente desarrollo reglamentario.	Tanto en este ámbito, el de la disciplina urbanística, como en el del planeamiento y la gestión urbanística, continuamos echando en falta que, pese a los largos seis años de la entrada en vigor de la LOUA, todavía el Consejo de Gobierno no haya hecho uso de la autorización prevista en la Disposición Final Única para desarrollar reglamentariamente la Ley, especialmente en lo que concierne a disposiciones para establecer un marco jurídico eficaz que permita reaccionar frente a las actuaciones contrarias a la misma. Como consecuencia de ello, todavía continúan vigentes y siguen siendo de aplicación, en todo lo que no ha sido derogado por normas posteriores, o incurrido en inconstitucionalidad sobrevenida, las determinaciones preconstitucionales contenidas en los Reales Decretos 2159/1978 y 2187/1978, ambos de 23 de Junio, por los que se aprobaron, respectivamente, los Reglamentos de Planeamiento y de Disciplina Urbanística, y el Real Decreto 3288/1978, de 25 de Agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión. Creemos que la amplia regulación que, en materia de ordenación urbanística, contiene la LOUA, sus propias remisiones a un posterior desarrollo reglamentario y la necesidad de aclarar y concretar, desarrollándolas, algunas de sus previsiones, exigen por propia coherencia con el mandato del legislador y por las importantes dudas que se plantean en su aplicación práctica, que se produzca su oportuno desarrollo reglamentario sin más dilaciones, procediéndose a desplazar del régimen jurídico del urbanismo en Andalucía la normativa preconstitucional.
26.	Urbanizaciones ilegales en Andalucía.	Dentro de las consideraciones que estamos realizando, relativas a la disciplina urbanística, merece un comentario singular el problema que representa la existencia en el suelo andaluz, al tiempo de realizar el Informe Especial sobre <i>Urbanizaciones Ilegales en Andalucía</i>, en Julio de 2000, de más de mil parcelaciones ilegales. Aunque en este Informe se recomendaba que se llevara a cabo una actualización del inventario que existía sobre estas, desconocemos si finalmente se llevó a término y si está actualizado, por lo que no es posible indicar las urbanizaciones ilegales actualmente existentes en nuestro territorio.

	Existe un marco mínimo y flexible en la LOUA para abordar la regulación de las urbanizaciones.	En todo caso, nos consta que se trata de un problema de enorme entidad no resuelto y que exige una respuesta adecuada por parte de los poderes públicos de Andalucía. La LOUA incluye unos preceptos, concretamente la Disposición Adicional Primera, párrafo 2, que parecen crear un marco mínimo que permitiría afrontar la regulación de muchos de estos procesos urbanísticos ilegales, pero en la práctica y salvo algunos casos en los que los propios planes generales han incorporado a su contenido estas parcelaciones como suelo urbano, en general, los planeamientos o se han limitado a recoger el hecho fáctico de su existencia como edificaciones en situación de fuera de ordenación o, en el mejor de los casos, lo contemplan como suelos urbanizables de una singular tipología, cuyo objetivo último sería dotarlos de una serie de servicios que permitirían su recepción por parte de los Ayuntamientos y su configuración final como suelo urbano. Aunque es verdad que cualquier regulación normativa que contemple la regularización de urbanizaciones o parcelaciones ilegales tiene que ser necesariamente flexible, tal vez hubiera sido deseable que la LOUA hubiera establecido un marco jurídico más explícito.
27.	La cuestión de la regularización de las urbanizaciones ilegales.	En torno a las urbanizaciones ilegales, todo lo dicho sobre las omisiones en materia de disciplina urbanística de los municipios, de la Administración del Estado, en su día, y de la Autonómica desde que se asumieron las competencias en este ámbito, son extrapolables a las parcelaciones ilegales en las que las supuestas “urbanizaciones clandestinas” que a veces albergan a cientos de familias, constituyen la máxima expresión de la impunidad con la que, sistemáticamente, se vulnera la legislación urbanística en nuestro país y, en concreto, en nuestra Comunidad Autónoma. Ahora bien, una vez generado el proceso urbanizador al margen del ordenamiento jurídico, la cuestión a dilucidar es cómo se afronta este hecho.
	Si la infracción no ha prescrito y el planeamiento	Para nosotros, de acuerdo con el Informe Especial realizado sobre las urbanizaciones ilegales, si la infracción no ha prescrito y el planeamiento no ha asumido la realidad preexistente, no cabe otra opción

	no ha asumido la realidad preexistente, no cabe otra opción que aplicar la normativa sancionadora que corresponda. Los costes personales y financieros de una situación de caos urbanístico generalizado son inviables. Otra cosa sea la exigencia de responsabilidades a que haya lugar.	que aplicar las normas de disciplina urbanística previstas en estos casos, pues es lo que corresponde y se espera de un estado de derecho. En todo caso, consideramos que el objetivo del plan urbanístico nunca debe ser legalizar las irregularidades existentes, sino dotar al municipio de una ordenación urbanística adecuada, lo que sí puede conllevar, en buena lógica, regularizar situaciones heredadas. La situación es diferente si las acciones administrativas y, en su caso, penales han prescrito. Nos encontramos con unas edificaciones y construcciones que se encuentran en la situación fáctica de fuera de ordenación, por lo que la Administración no puede proceder a la demolición de los inmuebles sino en virtud de una decisión basada en motivos de interés público o general y previa la indemnización que, en su caso, corresponda. Así las cosas, salvo en supuestos excepcionales en los que el alto valor ecológico, cultural, etc., aconsejen –como única solución- posible para preservar tal valor, la restitución del suelo a su estado anterior a la construcción, creemos que la adopción de esta medida, con carácter general y dado su alto coste, es inviable, con independencia de los graves prejuicios que se causarían a miles de familias que residen en inmuebles que en origen fueron ilegales pero que, en la actualidad, como decíamos, se han quedado en situación de fuera de ordenación, creando una expectativa en los residentes en ellas de continuidad y permanencia. Cuestión distinta es la exigencia de responsabilidad a las autoridades públicas y promotores que crearon esa situación por acción u omisión. Ante esa realidad, y teniendo en cuenta la insuficiencia de servicios de muchos de estos núcleos de población, los problemas que originan a la hora de afrontar las prestaciones sociales, educativas, sanitarias, los efectos contaminantes que pueden estar generando permanentemente, el agravamiento de la situación si continúa consolidándose la parcelación ilegal, etc., somos partidarios de que se asuma la regularización en los términos de la LOUA.
28.	No se debe trasladar al común de los vecinos el	En todo caso, sin perjuicio de la cooperación pública en la redacción de proyectos técnicos, asesoramiento, etc., consideramos que no es de recibo que las cargas de la regularización de las

	gasto de la regularización.	parcelaciones ilegales se trasladen al común de los vecinos, es decir que se sufraguen por las arcas municipales. Ello por varias razones: en primer lugar, el presupuesto existente para atender las necesidades de toda la población no debe ser destinado a subsanar una problemática que afecta a unos propietarios de viviendas que tuvieron su origen en una actuación ilegal que, en la mayoría de los casos, destruyó o deterioró gravemente los valores del suelo no urbanizable. En segundo lugar, porque quienes en origen, o en posteriores adquisiciones, compraron las parcelas y/o los inmuebles, conocen la irregular situación urbanística en que se encuentran y, sobre todo, lo hacen a un precio de mercado que está en función de su situación y características, por lo que si posteriormente demandan, y es comprensible, una serie de servicios como los que se prestan en el núcleo municipal, deben asumir su coste de implantación, como de hecho está repercutido en las viviendas “normalizadas” cuando se adquieren con las debidas infraestructuras. Pero es que, además, el coste de implantación y, en muchos casos, de prestación de nuevos servicios es muy diferente cuando han de prestarse en el núcleo principal, en relación con el gasto que suponen cuando hay que prestarlo en poblaciones segregadas, a veces muy lejanas de ese núcleo y con unas infraestructuras por habitante sobredimensionadas, en comparación con las que necesitan los ciudadanos que residen en el casco urbano consolidado.
29.	En la actualidad, se trata de un proceso que sólo excepcionalmente se pone en marcha y cuando esto ocurre, suele haber una reacción de los poderes públicos para paralizarlo.	A modo de valoración general, creemos que, en la actualidad, afortunadamente estos procesos masivos de degradación del suelo no urbanizable, difíciles de entender en muchos casos, si no es desde la pasividad o la connivencia de algunos gobiernos locales, se producen ya en supuestos muy excepcionales y en tales casos dan lugar a la intervención de la Fiscalía, pero como realidad heredada del pasado están presentes en nuestro territorio y, creemos, no se debe ignorar este hecho por las mencionadas consecuencias negativas que, para la población residente en ellas y para el territorio suponen. En la actualidad existe una mayor conciencia de la gravedad de estos hechos y, salvo excepciones, los poderes públicos suelen reaccionar a tiempo.

	Esperamos que el desarrollo reglamentario de la LOUA cree un marco más definido para afrontar la regularización de estas urbanizaciones.	excepciones, los poderes públicos suelen reaccionar a tiempo. Por ello, y partiendo siempre de un principio de tolerancia cero con las infracciones urbanísticas en el suelo no urbanizable, que no estén prescritas o con las nuevas que se produzcan, nos inclinamos porque se asuma la regularización de las urbanizaciones irregulares consolidadas, salvo en los supuestos excepcionales ya comentados. En este sentido, esperamos que el desarrollo reglamentario de la LOUA, concrete y defina con mayor precisión cómo abordar esta regularización, pues creemos que la LOUA genera un marco jurídico de mínimos, necesario, para no ignorar en la norma básica urbanística este fenómeno, pero insuficiente para fomentar que los Ayuntamientos asuman esa regularización.
30.	La edificación de viviendas aisladas en suelo no urbanizable. Una conducta tipificada como delito en el art. 319 CP.	Problema diferente -y que, desgraciadamente, continúa estando completamente presente y vivo en nuestra Comunidad- es el de las edificaciones de viviendas aisladas no autorizables que se ejecutan en el suelo no urbanizable. Como es conocido, la cotidianeidad y la gravedad de los daños ambientales que sufre el suelo no urbanizable como consecuencia de la ejecución –con los medios actuales, las obras se realizan en muy poco tiempo- de edificaciones para uso residencial (en la mayoría de los supuestos de segunda residencia) y ante la ineficacia de los procedimientos administrativos previstos en la legislación urbanística para combatir estas infracciones, motivaron que el legislador, en aras a proteger el bien jurídico que representa el suelo no urbanizable, decidiera tipificar como delito (art. 319 del Código Penal) las construcciones no autorizables que se realicen en este tipo de suelo. Se ha discutido sobre la oportunidad de tipificar penalmente este tipo de conductas que, hasta la reforma del mencionado Código de 1995, eran contempladas como infracciones administrativas en la legislación urbanística. Sobre este aspecto, por la experiencia de la Institución compartimos plenamente el criterio del legislador, siendo ésta una de las cuestiones que tratamos en la parte correspondiente de este

	En todo caso, una vez aprobada la norma, es de obligatoria observancia para la ciudadanía y los poderes públicos, además obliga a ello la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.	Informe Especial. Ahora bien, lo que es incuestionable es que la norma la aprobaron las Cortes Generales para ser aplicada por el convencimiento del legislador de que la medida era necesaria, adecuada y proporcional para proteger determinados bienes jurídicos, que guardan una íntima conexión con el medio ambiente o con intereses públicos relevantes presentes en determinados suelos que es preciso proteger. Por ello, en un Estado de Derecho no es de recibo lo que está ocurriendo, pues aún peor que la inexistencia de una norma que se considere necesaria aprobar para proteger un bien jurídico, es que la misma, una vez ha entrado en vigor, se ignore por sus destinatarios y por los poderes públicos que deben aplicarla.
31.	Insuficiente respuesta de los poderes públicos ante las agresiones al suelo no urbanizable. Los poderes públicos tienen que reflexionar, muy seriamente, sobre las responsabilidades que deben asumir en aras a la protección del suelo no urbanizable.	No es tolerable que haya municipios en Andalucía que tengan, o hayan llegado a tener, miles de viviendas “aisladas” en su término municipal, en suelos no urbanizables, en grave, clara y flagrante vulneración de las normas de especial protección del territorio, de la legislación urbanística y, desde hace unos años, presuntamente constitutivas de delito a tenor de lo previsto en el art. 319 CP, que se hayan ejecutado en total y absoluta impunidad, y se continúen realizando habiendo tenido como respuesta, en el mejor de los casos, la incoación de expedientes sancionadores en vía administrativa que, finalmente, en la inmensa mayoría de los supuestos han quedado inconclusos sin justificación legal alguna, o en una resolución sancionadora y/o de restitución al origen de lo indebidamente construido jamás ejecutada. Los poderes públicos tienen que reflexionar, y muy seriamente, sobre este hecho y desplegar todos los mecanismos legales previstos para, llegado el caso, facilitar la tutela real y efectiva del suelo no urbanizable, impidiendo los usos y edificaciones prohibidos por la LOUA, u otra legislación especial y, en virtud de ello, por el planeamiento urbanístico. La responsabilidad institucional que se ha creado es enorme y existen municipios en los que hay más viviendas en el diseminado que en el núcleo principal. Estos, todo lo más, podrán “regularizar la

	La insuficiente respuesta publica ante las agresiones al suelo no urbanizable está limitando las posibilidades de generaciones futuras de disfrutar de un medio ambiente adecuado.	situación", pero el paisaje y la destrucción del suelo ilegalmente consumido es irreversible y se va a encontrar condicionado por la existencia de inmuebles que inundan su territorio de manera anárquica. Ello cerrará el paso a futuras opciones más respetuosas con el medio ambiente y adoptadas con criterios y medios que garanticen una mayor sostenibilidad territorial e impedirán, para siempre, a las generaciones futuras disfrutar de un medio ambiente que fue destruido en una época y con un ordenamiento jurídico que ya contemplaba los medios para su preservación.
32.	Colaboración de los Ayuntamientos con la Institución en la tramitación de esta tipología de quejas. El problema surge cuando algunos Ayuntamientos perciben que no estamos realizando una supervisión formal.	Hecha esa descripción general del problema y de sus consecuencias, es preciso descender al detalle a través de la información que hemos obtenido durante todos estos años como consecuencia de la tramitación de quejas por la ejecución de obras no autorizables en esta tipología de suelo. Lo primero que debemos destacar en un Informe de estas características, en lo que concierne a la colaboración de los Ayuntamientos con esta Institución en orden a la tramitación de los expedientes de queja, es que suele ser habitual que cuando interesamos un primer informe sobre los hechos, al igual que ocurre con otros expedientes tramitados por infracciones urbanísticas, con mayor o menor prontitud obtenemos respuesta, en la que es habitual que la Corporación de turno nos diga que efectivamente se han detectado las irregularidades denunciadas y que, por tal motivo, está actuando el Ayuntamiento, aportando como prueba de ello copia acreditativa de los distintos trámites que se siguen como consecuencia de la incoación de expedientes, tanto sancionadores por obras sin licencia, como los relativos a la demolición de lo indebidamente construido. El problema, o mejor dicho las dilaciones, falta de transparencia, ausencia de colaboración con la Institución, etc., viene después, cuando esta Institución evidencia con su nueva petición de informe que no está realizando una supervisión formal de los hechos denunciados, sino que efectivamente se interesa por la instrucción de la tramitación de los expedientes, si se han dictado las oportunas resoluciones y sobre su ejecución.

	Ni se ejecutan las resoluciones, ni se recaudan las multas, salvo las que, a veces, se imponen por cuantía ínfima.	Llegados a este punto y teniendo en cuenta las previsiones de la LOUA cuando se producen infracciones de esta naturaleza, que no son otras que la imposición de las sanciones previstas en el art. 207 y ss. LOUA, sin perjuicio de la necesidad, cuando la legalización del acto o del uso no sean posibles por su incompatibilidad con la ordenación vigente, de proceder al restablecimiento del orden jurídico perturbado (art. 182 LOUA), es frecuente que los Ayuntamientos no envíen las ampliaciones de informes interesadas o no atiendan a las Recomendaciones de que adopten las medidas que prevé la legislación vigente. De ello, existen infinidad de ejemplos en los informes que hemos realizado al Parlamento de Andalucía. Por todo ello, debemos concluir que son realmente muy excepcionales los supuestos en los que los municipios deciden, finalmente, ejecutar demoliciones para el restablecimiento del orden jurídico perturbado con motivo de la edificación ilegal en suelo no urbanizable, salvo en los casos en los que tal actuación viene amparada –también en supuestos muy excepcionales- por una sentencia judicial y además, no siempre ocurre así, se demanda la ejecución de la sentencia. Por otro lado, también muy excepcionalmente llegan a recaudarse las sanciones económicas impuestas en los expedientes sancionadores o las multas coercitivas impuestas para obligar al infractor a ejecutar lo ordenado en las resoluciones que imponen la demolición de lo ilegalmente construido. A veces, sin gran fundamento legal, se opta por imponer una multa de escasa cuantía por ejecutar las obras sin licencia y, en estos casos, hay ocasiones en que sí se cobra la misma.
33.	Obras en suelos no urbanizables que no se ajustan a la licencia concedida. Es frecuente que se solicite licencia para construir una caseta de aperos o rehabilitar un	En bastantes ocasiones hemos podido comprobar que las obras ilegales se han ejecutado, previa obtención de una licencia concedida por el Ayuntamiento para proyectos distintos de las que han sido ejecutadas finalmente. Así, un fraude habitual y conocido -y debemos suponer que, en demasiadas ocasiones, consentido por muchos Ayuntamientos- es solicitar una autorización para construir un pequeño inmueble para la guarda de aperos de labranza y, posteriormente, ejecutar una pequeña vivienda (a veces se construye una edificación de entidad) para ser utilizada los fines de semana como segunda residencia e, incluso

	inmueble derruido y se edifique una vivienda que nada tiene que ver con el proyecto inicial.	residencia habitual. Se trata de una práctica conocida y, sin embargo, se sigue, de alguna manera, tolerando pese a que supone la ocupación del suelo rústico para usos residenciales no autorizados y que el daño ambiental que generan, en principio, debe ser merecedor del reproche penal. También es frecuente, y de ahí que tengan un valor añadido en el mercado inmobiliario rústico, adquirir fincas con pequeñas o grandes edificaciones derruidas, solicitar autorización para su rehabilitación y terminar construyendo inmuebles nuevos de características muy diferentes al originario y que se aparta totalmente de la idea a la que obedecía su rehabilitación. En fin, la cuestión es determinar, caso por caso, si el proyecto técnico y, sobre todo, la ejecución posterior se atienen, o no, a los supuestos excepcionales contemplados en el art. 52 LOUA para evitar que, al amparo de una autorización, aunque excepcional, prevista en la Ley, se ejecute una obra que no se atenga a los fines y características que justifican tal autorización.
34.	Nos preocupan, especialmente, estas actuaciones cuando se realizan en suelos especialmente protegidos,	Junto a supuestos genéricos como los ya comentados, nos preocupan singularmente las construcciones ilegales en este suelo cuando dañan un valor añadido e inherente al mismo por su ubicación, características, flora, fauna, etc. Tal es el caso del suelo no urbanizable, que goza de una protección especial. Asimismo, creemos que se deben activar, con singular contundencia, los mecanismos legales de protección del suelo no urbanizable (sabemos que algún supuesto así ha ocurrido) en los casos de espacios protegidos, parajes singulares, ocupación de arroyos y, en general, cauces públicos, etc.
35.	Colaboración de las autoridades administrativas con la autoridad judicial.	Así, comentario aparte merecen las conductas presuntamente delictivas previstas en los arts. 319 y 320 del Código Penal, sobre todo el 319.2 (promotores, constructores o técnicos directores que lleven cabo una edificación no autorizable en suelo no urbanizable). Es evidente que tratándose de conductas tipificadas en el Código Punitivo, las autoridades locales y las

	Son excepcionales los supuestos en los que hemos detectado que las autoridades administrativas han dado cuenta de hechos de esta naturaleza a las autoridades judiciales. La no existencia de responsabilidad penal no supone que no pueda	autonómicas tienen el deber –se trata de una obligación «ex lege», de conformidad con lo previsto en el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal- de poner en conocimiento de las autoridades judiciales los hechos presuntamente delictivos de los que tengan conocimiento por razón de su cargo. Pues bien, en más de 20 años de intervenciones realizadas por esta Institución, son absolutamente excepcionales los supuestos en los que alguna autoridad local o autonómica han dado cuenta a la autoridad judicial de hechos o actuaciones realizadas por particulares que presuntamente supongan la comisión de un delito. En este sentido, frente a la encomiable labor que, en relación con la protección de este bien jurídico vienen realizando los agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, no percibimos, dada la frecuencia con la que se realizan actos ilegales de esta naturaleza y la excepcionalidad con que las autoridades administrativas locales denuncian los hechos en el ámbito judicial, que exista una sensibilidad y, de acuerdo con ella, un compromiso para asumir las obligaciones legales que se derivan del precepto mencionado, por parte de estas y de los agentes locales a su órdenes. Pero es que, además y con independencia de lo previsto en este precepto, la necesaria tutela de los bienes jurídicos que, en este suelo se protegen, demandan una colaboración estrecha y una coordinación a la hora de intervenir por parte de las autoridades locales y autonómicas. Nos encontramos en un ámbito en el que no es que se demande una tolerancia cero, sino es que es obligatorio perseguir este tipo de delitos para evitar que se destruya y se patrimonialice un suelo para uso edificatorio que, al margen de su titularidad, es necesario para garantizar un medio ambiente adecuado. De hecho, aún en supuestos en los que no se ha determinado la existencia de responsabilidad penal, cuando la fiscalía nos ha comunicado este hecho, hemos actuado ante los Ayuntamientos para que actúen en vía administrativa para hacer respetar la legalidad urbanística. Ello, lógicamente, siempre que
--	--	--

	existir responsabilidad administrativa.	el procedimiento administrativo respete el relato fáctico de la resolución judicial.
36.	Desde hace algún tiempo, los fedatarios públicos están exigiendo con rigor la observancia de la LOUA.	A nuestro juicio, el problema no sólo estaba en la omisión de las autoridades administrativas, sino también en una cierta permisividad por parte de bastantes fedatarios públicos, facilitando que estas edificaciones entren en el tráfico jurídico y mercantil hasta tiempo relativamente reciente, si bien creemos que, ahora, la situación ha cambiado de manera radical. De hecho, con independencia del compromiso manifestado ante esta Institución por parte de los representantes de los Registradores de la Propiedad y de los Notarios sobre el cumplimiento de las previsiones de la LOUA en orden a la autorización o negación de división y segregaciones de fincas, no nos consta en las quejas tramitadas en los últimos años que se hayan producido supuestos de inobservancia de tales normas por parte de los fedatarios públicos.
37.	Hasta hace poco tiempo, las resoluciones judiciales condenatorias eran excepcionales. Existen distintas vías de colaboración entre la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía y el Defensor del Pueblo Andaluz.	Con independencia de esa falta de colaboración entre las Administraciones Públicas, ante la evidencia de que, pese a la entrada en vigor del nuevo Código Penal, no se producían sentencias condenatorias, cuando la realidad era que continuamente se estaban instruyendo procesos basados en supuestos de hecho que, a nuestro juicio, eran encajables en las previsiones del art. 319.2 CP, enviamos un escrito el 10 de Junio de 2002 al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dándole cuenta de este hecho y, en definitiva, de la valoración que nos merecía la jurisprudencia consultada. Desde ese año, la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía han mantenido reuniones diversas con ocasión de las Jornadas de Trabajo entre ambas instituciones, en las que se han abordado distintos problemas, la mayoría ya comentados en la parte correspondiente de este Informe, sobre las consecuencias de las agresiones al suelo no urbanizable, la necesidad y el deber de colaboración de las entidades administrativas, a las que se han enviado, desde esta Institución, el contenido de las conclusiones de las cuatro jornadas anuales realizadas hasta ahora, además de recordarles las posibilidades de sancionar a las empresas suministradoras cuando presten servicios sin que los inmuebles posean las preceptivas autorizaciones y, finalmente, se ha debatido

	El Defensor del Pueblo Andaluz presentó a los representantes del Parlamento de Andalucía un documento de elaboración conjunta con la Fiscalía en el que se reflexionaba sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma del Código Penal. Es muy necesaria la modificación del Código Penal para mejorar la tipificación de algunas conductas y prever con mayor compromiso la necesidad de restaurar el orden legal vulnerado.	ampliamente sobre la necesidad de introducir reformas en la redacción de distintos preceptos del Código Penal. Respecto de esta última cuestión, presentamos un documento a la Presidenta y los portavoces de todos los grupos políticos del Parlamento de Andalucía, por si consideraban oportuno realizar alguna iniciativa al respecto. Con posterioridad, también se envió al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por si compartía alguna de las opciones realizadas en el documento y que, en tal caso, las hiciera llegar a las Cortes Generales, habida cuenta de que se había registrado de entrada, para su tramitación, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Reforma del Código Penal en el que se abordaban algunas de las cuestiones planteadas por esta Institución y la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía. Dicha Institución Constitucional, aunque nos informó que el mencionado Anteproyecto había caducado, se interesó por la cuestión, comunicándonos que, en el supuesto de que se volviera a plantear esta reforma, tendrían en consideración este documento del que, en todo caso, dieron cuenta en el Informe Anual a las Cortes Generales. Como valoración final, consideramos urgente y necesario, para luchar más eficazmente contra estas actuaciones, que se afronten, al menos, algunas de las modificaciones de la actual redacción del Código Penal que figuran en la parte correspondiente de este Informe. En fin, esperamos que tanto las actuaciones del Poder Judicial como las de las Administraciones Públicas y las de esta Institución, incidan, en lo que aquí concierne, en disuadir a la población de que realicen acciones en un suelo cuyos valores singulares pertenecen a toda la ciudadanía y que se ha demostrado que es imprescindible preservar. Como valoración positiva debemos resaltar que, tanto el Tribunal Supremo como diversos Juzgados y Tribunales, en tiempos más recientes, están generando una jurisprudencia que va a permitir perseguir más eficazmente las conductas penalmente delictivas que se comentan en este ámbito. De hecho, en las
--	---	---

		Memorias Anuales de Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, se puede verificar el importante cambio que se está produciendo en la jurisprudencia de los juzgados y tribunales de Andalucía.
38.	La apuesta por la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico. Las normas que establecen los planes de ordenación del territorio deben ser aplicadas con criterios de objetividad, igualdad y transparencia. Se trata de evitar la percepción de tratamiento discriminatorio o de favor entre los distintos municipios destinatarios de tales normas.	Esta Institución ha realizado distintas actuaciones tanto de oficio como a instancia de parte, motivadas por la inclusiones en los planeamientos urbanísticos municipales de crecimientos de usos residenciales que, en principio, podrían ser cuestionables desde la perspectiva de las exigencias de la LOUA en cuanto a la proporcionalidad que debe existir en las previsiones de edificación en suelo urbano y urbanizable y las necesidades reales de la población -a las que, en todo caso debe dar respuesta- y en todo lo concerniente a garantizar la sostenibilidad como principio que debe informar siempre cualquier decisión territorial o urbanística. Esta Institución entiende que la planificación territorial debe imponer límites al crecimiento de viviendas y a la calificación de suelo urbanizable, tal y como prevé el POTA. Cuestión distinta, como hemos manifestado en distintas partes de este Informe, es la precisión sobre si los límites porcentuales sobre crecimiento de vivienda y suelo establecidos por el POTA son o no adecuados, pero esta cuestión no corresponde ser valorada por la Institución sino por los distintos agentes públicos y privados. Ahora bien, partiendo de la bondad de la medida de “poner ciertos frenos” al proceso de depredación ambiental que estaba sufriendo nuestro suelo por crecimientos injustificados y con escasas o insuficientes dotaciones para atender, como es exigible legalmente, a las necesidades de la población, nos preocupa que, con posterioridad, tales límites puedan dar lugar a interpretaciones que faculden excepciones no justificadas desde una correcta interpretación de la norma o que generen un espacio de inseguridad jurídica sobre cuál vaya a ser el criterio a adoptar por parte de los órganos autonómicos, en los supuestos en los que deben aprobar las propuestas de planeamiento urbanístico que legalmente deben someterse a su consideración. De acuerdo con ello, esta Institución viene entendiendo, siempre que responda a una interpretación legal correcta, que el criterio aplicado respecto de un municipio obliga a la Consejería a aplicarlo respecto de

		todos los municipios de Andalucía que se encuentren en una situación de similares características. Por otro lado, hemos mostrado nuestra discrepancia en torno a la interpretación que se ha dado al alcance del art. 45 del POTA en relación con el suelo urbanizable no sectorizado y nuestra inquietud sobre los criterios a la hora de establecer las áreas de oportunidad. En definitiva, dados los intereses de todo tipo presentes en la decisiones urbanísticas que afectan a la clasificación de suelo, si se establecen ahora, o en el futuro, unas normas de ordenación territorial vinculantes para el planeamiento urbanístico, es imprescindible que sus criterios de aplicación, caso por caso, se efectúen con pleno respeto a los principios de máxima objetividad en todo el territorio, como garantía de tratamiento de igualdad y de seguridad jurídica a la hora de adoptar las decisiones de ordenación urbanística.
39.	Riesgos de inundaciones en cascos urbanos. El Plan de Prevención de Riesgos contra Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces carecerá de eficacia si no se le dota de la necesaria financiación y los planes urbanísticos no lo contemplan con un	La situación de riesgo de inundaciones de distinto nivel que sufren diversos cascos urbanos de municipios de nuestra Comunidad Autónoma motivó que, durante años, hiciéramos un seguimiento con objeto de impulsar el que se aprobara una respuesta eficaz y coordinada a un problema que ya ha causado gravísimos daños en distintos puntos de Andalucía y que puede provocarlos en un futuro, derivado de la inapropiada, cuando no ilegal, construcción de edificaciones en zonas afectadas por cauces públicos. Por este motivo, aunque el Plan de Prevención de Riesgos contra Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces se formuló el 10 de Marzo de 1998, continuamos haciendo un seguimiento de su tramitación hasta su aprobación mediante el Decreto 189/2002, de 2 de Julio, por el que se aprobó el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces. Se trata de una norma cuyo contenido es de extraordinaria importancia, pero que exige unas inversiones cuantiosas y una gran coordinación por parte de las distintas administraciones territoriales. Para que realmente cambie la situación y disminuyan los riesgos de que se repitan situaciones como las que hemos descrito en este informe, será imprescindible que se haga un seguimiento de la ejecución del

	carácter vinculante. Con la normativa vigente desde hace décadas y el conocimiento técnico sobre el riesgo y consecuencias de las avenidas, se podría haber evitado la mayoría del riesgo y costes que se han generado.	plan, pero también asumir el compromiso de que jamás se aprobará un plan general de ordenación urbanística en Andalucía que entre en contradicción con sus previsiones, con las de los planes hidrológicos y con la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2007, y que, asimismo, no existirá tolerancia alguna con la ejecución de obras que vulneren sus previsiones. Es verdad que, en la actualidad, se dispone de más información y una normativa más detallada sobre las prohibiciones y límites a la construcción que pueda poner en riesgo o agravar las avenidas e inundaciones en cascos urbanos pero, no nos engañemos, cualquiera que conozca la normativa vigente hace decenas de años en nuestro país, relativa a la legislación de aguas, planes hidrológicos, dominios públicos en sus distintas acepciones, legislación urbanística, etc., sabe que había un marco normativo suficiente, aunque mejorable, para evitar que, en unos casos, se construyera por la vía de hecho y, en otros, se aprobaran por los órganos competentes, planes urbanísticos que incluían en su clasificación de suelo urbano y/o urbanizable espacios y terrenos que ocupan terrenos previsiblemente inundables, que una vez edificados dificultarían la salida natural de los cauces de ríos y arroyos, obstruirían parcialmente estos, ocuparían terrenos y espacios de dominio público y agravarían con el diseño de sus infraestructuras y las características y ubicación de la edificación los riesgos de inundaciones.
40.	Conservación de inmuebles en los cascos antiguos de nuestras ciudades.	Respecto de la conservación de inmuebles y de las tramas urbanas, afortunadamente en los últimos años ha operado un cambio radical de criterio que tiende a poner el acento en la protección de los aspectos más relevantes de la ciudad heredada. Esta es una realidad, con todas las excepciones que se quieran, que tenemos que valorar muy positivamente. Sin embargo, no basta con no intervenir, con no destruir los inmuebles para conservar la ciudad y, sobre todo, para mantener a quienes le dan sentido a la conservación de nuestros barrios en los cascos antiguos y centros históricos: su población residente. La sostenibilidad, en el ámbito que nos ocupa, no es un objetivo que deriva de la inacción, sino, todo lo

	Para muchos propietarios, el objetivo prioritario es “expulsar” a los arrendatarios para, después, vender o demoler el inmueble. Así no se conservan nuestros cascos antiguos, ni se mantiene la población que les da su vida y su sentido.	contrario, del compromiso de intervención dirigido a proteger los diversos intereses en juego, con la finalidad de que los respetables intereses económicos, no prevalezcan sobre los inalienables derechos constitucionales de la ciudadanía, ni sobre la tutela de los intereses ambientales Si éste es el punto de partida, a grandes trazos, de nuestro análisis, la realidad con la que nos hemos encontrado todos estos años tras la tramitación de centenares de quejas sobre esta cuestión, es muy diferente. Esto por cuanto el valor de un inmueble envejecido en estos barrios no lo define la construcción edificada, sino su localización, superficie y aprovechamiento urbanístico. Si el inmueble, además posee inquilinos, para la expectativa de ejecución del beneficio que supone ser el titular del inmueble, los arrendamientos suponen un obstáculo y no digamos, si tiene que realizar obras en viviendas de renta baja. Así, el objetivo de, primero, hacer abandonar a los arrendatarios el inmueble y demolerlo después, aunque a veces conservando la fachada y la primera crujía, se convierte en prioritario.
41.	Inejecución de las órdenes de obras. Las órdenes de ejecución se dictan pero, en demasiadas ocasiones, no hay voluntad de hacerlas cumplir.	Queja tras queja vemos que, ante la inacción del propietario, el ciudadano, a veces no necesariamente el inquilino, aunque en la mayoría de los casos es éste el que presenta la queja, acude al Ayuntamiento pidiendo algo tan simple como que haga cumplir al propietario las obligaciones que, derivadas de la titularidad del inmueble, vienen detalladas en el art. 155 LOUA de manera clara y precisa. El Ayuntamiento, en el mejor de los casos, dicta una resolución dando una orden de obras que, sistemáticamente, salvo excepciones, es desobedecida por el propietario; en otros casos, frente a esa orden, alega la ruina del edificio (objetivo más difícil de conseguir tras la aprobación de la LOUA, a tenor de lo establecido en sus arts. 157 y ss), con lo que persigue exonerarse de toda responsabilidad en la conservación del inmueble. En uno y otro supuesto, el deterioro continúa y la Administración pese a la ejecutividad del acto administrativo y la posibilidad de acudir a los medios de ejecución subsidiaria y otros previstos en la norma a los que, sea dicho de paso, se suele hacer referencia en las resoluciones de ordenes de obra como advertencia admonitoria ante el incumplimiento de la orden dada, termina por no hacer uso de estas posibilidades, con la consecuencia de que no es que no se cumpla la Ley, sino que se

	Los Ayuntamientos temen no recuperar el coste de la ejecución subsidiaria, pero no se atreven a imponer las multas coercitivas a una ciudadanía con la que se relaciona en los medianos y pequeños	genera la imagen, no incierta, de que no hay voluntad de hacerla cumplir. Nos vemos obligados a realizar afirmación tan rotunda, aunque no temeraria, pues en demasiadas ocasiones hemos realizado el seguimiento de la tramitación de este tipo de quejas durante años – insistimos, años- con la esperanza de que, finalmente, conseguiríamos que se hiciera ejecutar la resolución con el resultado último, en no pocas ocasiones, de que el Ayuntamiento supervisado ha dejado de respondernos. Si la primera conclusión es que, con demasiada frecuencia, las ordenes de ejecución no se llevan a término, y la segunda que ello viene motivado, en gran medida, por los contrapuestos intereses del propietario y del arrendatario, la tercera es que a todo ello se añade la desidia, cuando no clara negativa, de los Ayuntamientos a utilizar los procedimientos de ejecución forzosa para obligar a cumplir lo ordenado a la propiedad. En cuanto a los motivos por los que los Ayuntamientos, con frecuencia, son reacios a impulsar hasta sus últimas consecuencias los procedimientos de ejecución previstos en las normas, con independencia de que conocen sobradamente la problemática descrita y como condiciona el compromiso por la conservación del inmueble de su titular, no se debe dejar de soslayar otros aspectos que en la práctica condicionan el llevar a buen termino tales procedimientos. En primer lugar, la ejecución subsidiaria es un procedimiento que, aunque no necesariamente, en la práctica, supone adelantar un coste que, en muchos casos, piensa la Administración que no es recuperable y para el que, en bastantes ocasiones, no hay una consignación presupuestaria previa y suficiente. Además, si no se ha adoptado la cautela de adjudicar a una empresa un volumen de obra hasta un limite presupuestario determinado que se irá concretando a lo largo del año caso por caso, conforme se dicten ordenes de ejecución y éstas sean incumplidas, sería obligatorio en cada supuesto de ejecución subsidiaria contratar con una empresa para ejecutar las obras incluidas en la orden de ejecución. No es difícil imaginar las consecuencias jurídico procedimentales de todo orden de cuanto
--	---	---

	municipios a diario, o piensa que podría ser excesivo obligar a que hagan las obras y asumir los pagos de las multas coercitivas.	llevamos dicho hasta ahora. Es verdad que la LOUA, como novedad, prevé que se pueda acudir directamente a la imposición de multas coercitivas para forzar al obligado a ejecutar la resolución adoptada como medida alternativa, a diferencia de lo que ocurría en la legislación anterior, a la ejecución subsidiaria. Esta opción, en principio nos parece una medida adecuada que “libera a los Ayuntamientos” de los costes y complejidad y, a veces riesgos, que reviste la ejecución subsidiaria, y supone una medida de presión que si se aplica eficazmente en cuantía suficiente, reiterándola por lapsos de tiempo adecuados para cumplir lo ordenado, el titular del inmueble no tendría otra opción que ejecutar las obras, salvo que se comprobara su insolvencia y, en tal caso, entrarían en juego otros mecanismos legales previstos para tales supuestos. Sin embargo, con motivo de nuestras investigaciones efectuadas al realizar el seguimiento de los expedientes, podemos concluir que, en la inmensa mayoría de los casos, tales procedimientos tampoco se llevan a término con eficacia. Como causas de ello, no encontramos otras que las ya expuestas anteriormente a propósito del comentario que hemos dedicado a la disciplina urbanística. Además de la relación de cercanía que se produce en los pequeños y medianos municipios, que condiciona por motivos obvios la adopción de medidas coactivas, el hecho es que los Ayuntamientos son reacios, no ya a dictar formalmente resoluciones imponiendo estas multas, como medida admonitoria, pero sí a tramitar los expedientes para cobrarlas porque tal vez piensen que es una carga excesiva que se impongan tales multas, además de dictar una resolución imponiendo ejecutar unas obras de cuyo coste, muchas veces, no se va a resarcir si el propietario no las lleva a cabo. En definitiva, la consecuencia de todo ello es que la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas son procedimientos que únicamente se llevan hasta sus últimas consecuencias en casos singulares por su relevancia para el interés público, a veces por la persistencia del denunciante, o por las circunstancias de grave e inminente riesgo para personas y bienes de no llevarse a cabo, o en ejecución
--	--	---

		de sentencia judicial. Por el contrario, en la mayoría de los casos, perfectamente encajables en el precepto mencionado de la LOUA, cuya finalidad es obligar a que los propietarios de terrenos, construcciones y edificios, los mantengan en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, cuando aquellos incumplen sus deberes, los Ayuntamientos, sólo excepcionalmente les obligan a realizar las obras necesarias para alcanzar esos objetivos.
42.	Mobing inmobiliario. Lo que durante años eran meras sospechas de coacción, con el tiempo han dado lugar a procedimientos judiciales condenatorios de estas nuevas formas de coacción presentes en nuestras ciudades.	Pero cuando hablamos de proteger a nuestros cascos antiguos como un modo de conservar la historia de nuestra ciudades y, sobre todo, de tutelar los derechos de sus residentes en especial dificultad, es preciso tener muy presente que hay titulares de estos inmuebles, a los que ya hemos hecho referencia, que no es que no los conserven adecuadamente, si no que hacen todo lo posible por hacer incomoda, hasta límites intolerables, la continuidad de la residencia de las personas que habitan en las viviendas arrendadas. Lo que hace unos años eran percibidas como medidas de coacción, para algún sector doctrinal encajables en el código punitivo, dirigidas a que el arrendatario terminara por abandonar la vivienda generándole incomodidades, ruidos, temores, abandono de conservación del inmueble, apuntalamientos que se eternizan dando una sensación de riesgo permanente, facilitación de estancia a personas no integradas, cuando no agresivas, con el mero objetivo de deteriorar las relaciones de vecindad etc., ha pasado a ser una práctica común de algunos propietarios desaprensivos, que han dado lugar a que se acuñaran términos para describirlos como “asustaviejas” (en Cádiz), y que motivado las primeras sentencias condenatorias. Pese a la extraordinaria dificultad que supone conseguir las pruebas necesarias para obtener una condena penal de quienes ejercen esta presión ilegal, afortunadamente ya se van dictando sentencias en las que la prueba del delito de coacciones en el que habitualmente se encuadran estas conductas permite procesar y condenar a los desaprensivos que utilizan estas técnicas espúreas, hasta hace poco y, aún todavía en la mayoría de los casos, con total impunidad.

	La perspectiva urbanística, por sí misma, no es un tratamiento adecuado y suficiente para desplegar las medidas de protección que necesitan estas personas. En los contratos de arrendamiento, en principio hay una relación jurídica de contraprestación cuyas divergencias deben ser resueltas, en última instancia, por los tribunales. Pero a veces, más allá de esa relación jurídico-formal, subyace un problema social que si bien no puede ser afrontado por los propietarios, tampoco puede ser ignorado por la Administración. A veces, la	todavía en la mayoría de los casos, con total impunidad. Esta Institución ha pedido a los Ayuntamientos beligerancia frente a tales conductas, de un lado exigiendo el cumplimiento de los deberes de conservación, salubridad y ornato a los propietarios en los términos ya mencionados, y de otro prestando una atención singularísima en los supuestos en los que de alguna manera se aprecia que se está ejerciendo un “mobing inmobiliario”. En segundo lugar, exigiendo algo más de la Administración como es que se contemple el problema desde una perspectiva claramente social que obliga a apoyar y asesorar a los perjudicados para evitar que, por su situación de debilidad, en todos los aspectos, puedan terminar siendo “presa fácil” de los especuladores. Con pleno respeto a libertades, derechos e intereses de propietarios e inquilinos, los poderes públicos tienen que interesarse por las necesidades de la ciudadanía a fin de garantizar, cualquiera que sea su situación, unos estándares mínimos de disfrute de derechos constitucionales. Ni el acceso a la protección de la salud, ni la educación, ni el disfrute o mantenimiento en una vivienda digna y adecuada, entre otros muchos derechos constitucionales, puede dejarse al albur de las circunstancias sociales o económicas. Es precisa una intervención pública que equilibre una relación que desde un punto de vista jurídico formal puede representar aparentemente un perfil de igualdad, pero de hecho constituye una situación injusta y desigual. Hay muchos problemas que no resuelve ni resolverá nunca la dinámica social, o al menos no conseguirá hacerlo de manera ética. De ahí, que sea imprescindible, a ello hemos dedicado diversas páginas en este Informe, la irrupción con fuerza de la intervención pública en un espacio social que, hasta ahora, era coto cerrado de unas denominadas relaciones jurídico privadas que se desarrollaban en un teórico pie de igualdad. En fin, no faltan quienes contemplan -y en bastantes ocasiones llevan razón, pero ésta es otra cuestión-
--	--	---

	neutralidad mal entendida hace posible la injusticia social.	la problemática en las relaciones arrendaticias, desde la perspectiva del abuso del arrendatario. Problema este último que nada tiene que ver con el que estamos contemplando aquí y sobre el que, por cierto, aunque se han dado algunos pasos, sobre todo de naturaleza procesal, en la dirección correcta, está lejos todavía de resolverse, lo que genera, también, situaciones de abuso y desprotección por parte de propietarios que, de buena fe, han ofertado sus inmuebles en el mercado de alquiler. Para terminar esta reflexión dejamos constancia de que el mobbing inmobiliario es un problema de primer orden, que se presenta con distinta intensidad según municipios y barrios, que no está resuelto –a él nos referimos incluso en una queja de oficio tramitada ante decenas de municipios de nuestra Comunidad Autónoma- y que necesita medidas legislativas, presupuestarias y sociales para afrontarlo.
43.	En torno a la necesidad de conjugar la conservación de los inmuebles con la necesaria seguridad para las personas y bienes. Es preciso conseguir el necesario equilibrio entre	De un lado, como consecuencia de lo que se consideró un exceso de exigencia desde posiciones conservacionistas y, de otro, la concurrencia de distintos siniestros producidos en algunas ciudades de nuestra Comunidad Autónoma, algunos de ellos con resultados especialmente desgraciados, durante un tiempo se suscitó una cierta polémica que no deja de estar vigente cuando hechos de la misma naturaleza reaparecen, y que trascendió a los medios de comunicación. La cuestión se centraba en los riesgos que entraña, y en virtud de ellos, la bondad o procedencia de mantener criterios más o menos amplios sobre la exigencia de conservar elementos constructivos de las edificaciones, sobre las que se va a intervenir, por considerar que son relevantes para mantener la historia y la imagen deseada de nuestras ciudades. Al mismo tiempo, para algunos profesionales y técnicos de la arquitectura, esa preocupación en exceso limitaba incluso el que se pudiera incorporar a la ciudad heredada la nueva arquitectura y era exponente, dado que materialmente se vaciaban los inmuebles manteniendo las fachadas y, en algunos casos, la primera crujía, de una apuesta por lo que se había llegado a denominar “el fachadismo”. La búsqueda del lógico y necesario equilibrio entre posiciones maximalistas que permitan edificar con criterios, estética y valores de nuestro tiempo, respetando los derechos y principios constitucionales

	la adopción de medios para conservar lo mejor y más singular de nuestro parque inmobiliario y, al mismo tiempo, garantizar las máximas cotas de seguridad para evitar daños en personas y bienes y, desde luego, no renunciar a incorporar a la ciudad la nueva arquitectura. Si deseamos que el contenido de las normas sea observado, es preciso prever con realismo el modo y las medidas que	contemplados en los arts. 45, 46 y 47 CE., con objeto de que no se menoscabe la identidad de nuestras ciudades garantizando la seguridad en las intervenciones, nos llevó a realizar una queja de oficio de la que nos hacemos eco en este Informe. A través de ella realizamos diversas consultas a profesionales, técnicos y empresarios del sector junto con una diversidad de Ayuntamientos y los responsables autonómicos de arquitectura y vivienda y de protección de bienes culturales. Como valoración general, de manera muy sintética, podemos decir que los poderes públicos pueden, y deben, exigir el respeto a esos derechos constitucionales garantizados en los preceptos mencionados y que se refieren al medio ambiente, a la protección y acrecentamiento de nuestro patrimonio histórico, a la interdicción de la especulación afectando las plusvalías a la colectividad, pero el coste no se puede descargar completamente sobre los propietarios o promotores si implica un esfuerzo económico desproporcionado. Es preciso potenciar la ayuda pública si queremos que la iniciativa privada se incorpore al modelo de ciudad por el que se quiere apostar. Aunque la cuantía y naturaleza de estas ayudas habrá que valorarla caso por caso. Si se exige la conservación y mantenimiento de inmuebles, con objeto de evitar riesgos será necesaria la inspección de su estado para verificar si reúnen las condiciones exigibles en términos de salubridad, seguridad y ornato público y, en función de su estado, tomar decisiones. Si de resultados de esa inspección técnica, además de los costes que implique, es preciso realizar obras para garantizar su mantenimiento y conservación, será preciso que, ante la eventualidad de que el obligado a asumir el coste de la inspección y la ejecución de las obras ordenadas no posea los medios para asumirlas, se establezcan medidas para que finalmente los objetivos de la Ley y el Plan se cumplan. En definitiva, los loables objetivos del legislador de los que derivan obligaciones para los ciudadanos deben poder ser asumidos por estos y si ello no es posible por motivos económicos, preverse las ayudas públicas necesarias para que la Ley finalmente se cumpla. En el caso que nos ocupa, si las ayudas para la rehabilitación son insuficientes y la Administración no
--	--	---

	faciliten, en distintas circunstancias, su cumplimiento. Las inalienables exigencias legales y, en virtud de ellas, el cumplimiento de las decisiones públicas no puede desligarse de las dificultades que, en la práctica, los agentes privados tienen para cumplirlas. La dificultad es siempre valorar caso por caso, pero sin esta sensibilidad las normas que implican deberes adicionales para los promotores y propietarios, por exigencia de tutela de intereses públicos, corren un riesgo cierto de ser incumplidas.	desea o no puede asumir unas obligaciones que corresponde cumplir al propietario y éste no posee los medios suficientes, la consecuencia no será otra que el imparable progresivo deterioro de los inmuebles cuyos titulares se encuentren en esta situación. Es importante destacar que, en su respuesta, ninguno de los interlocutores a los que nos dirigimos en torno a esta cuestión se opuso a la opción por el conservacionismo, si bien planteaban distintas discrepancias relativas a la amplia discrecionalidad con la que la Administración incluye en los catálogos bienes que desea proteger o la rigidez de algunas normativas que hacen muy difícil cumplir, en la práctica, con la misma. En otros supuestos, la queja es justamente la contraria: no hay una normativa clara a la que atenerse a la hora de afrontar la conservación de los inmuebles o parte de ellos. En fin, es preciso diseñar escenarios de intervención en los que se puedan conciliar políticas proteccionistas sobre edificios y elementos singulares de nuestras ciudades, la exigencia de un adecuado mantenimiento y conservación de los inmuebles, pero teniendo muy presente la diversidad de la realidad social de sus destinatarios y las dificultades con las que, en la práctica, se van a encontrar los profesionales, técnicos y empresarios que tienen que ejecutarlas. En todo caso, es preciso recordar que el Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental nos decía que la ciudad ha sido, y debe ser, un organismo vivo que se renueva en sus formas y que es testigo de su historia, siendo así que la arquitectura contemporánea tiene herramientas para intervenir con toda solvencia en recintos y edificios históricos.
44.	La ciudad accesible continúa siendo un objetivo no alcanzado. Los importantes pasos dados en la dirección correcta no	Hace ahora catorce años nuestra Institución realizó un Informe Especial sobre el grado de cumplimiento de la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas, en las infraestructuras y el transporte (Decreto 72/1992 de 5 de Mayo). Desde entonces, nadie pone en duda que las Administraciones públicas en sus distintos ámbitos sectoriales han realizado infinidad de actuaciones destinadas a eliminar barreras en todos estos ámbitos y, singularmente, en lo que concierne a las existentes en los inmuebles de nueva

	pueden hacernos olvidar que queda un larguísimo camino por recorrer para la construcción de una ciudad sin barreras. A veces, se adopta la medida adecuada pero se olvida hacer un seguimiento y con el tiempo surgen nuevas barreras.	construcción y en distintas intervenciones realizadas en las infraestructuras públicas. Asimismo, es preciso destacar que existe un nivel de exigencia importante, aunque no suficiente, sobre todo en lo que concierne a los locales de negocio y, en general, abiertos al público, respecto del cumplimiento de esta normativa, a las personas y entidades privadas cuando solicitan, según los casos, licencias de obra, de primera ocupación y de apertura. Sin embargo, no debemos llevarnos a engaño, estamos muy lejos de haber alcanzado el objetivo de construir la ciudad accesible, la inmensa mayoría de los itinerarios que reúnen los requisitos para ser considerados como tales no tienen continuidad en otros trayectos, se siguen ejecutando infinidad de obras con nula sensibilidad por lo que ni pueden ser utilizadas por los usuarios de sillas de ruedas o por los invidentes ni, en general, por las personas que resultan afectadas por una discapacidad que suponga limitación en la movilidad. Con el tiempo, los espacios accesibles se deterioran sin que haya un programa de conservación adecuado, en otros casos, el mobiliario urbano y, sobre todo, las instalaciones y mobiliario de distinta índole, de carácter privado, acaban por ocupar, de una u otra manera, gran parte de los espacios que, en su día, fueron accesibles. En todo caso, no se puede obviar que, con independencia de esas intervenciones en las infraestructuras de más o menos entidad, más dispersas que integradas, la gran mayoría de los Acerados, espacios libres, zonas verdes de nuestras ciudades y gran parte de las dependencias de las Administraciones Públicas, continúan sin ser accesibles. Han pasado más de 25 años de la aprobación de la LISMI, más de quince desde la aprobación de la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, se han aprobado distintas reformas de la Ley de Propiedad Horizontal y la Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia), pero hoy podríamos volver a
--	--	--

	Medidas que, en todo caso, es preciso y urgente adoptar para asumir el compromiso constitucional de primar la igualdad de las personas discapacitadas en el ámbito de la accesibilidad. Hacer las cosas mal, en este ámbito, es peor que no hacerlas, pues se ejecutan obras que no sirven para conseguir la accesibilidad, o se aprueban planes que no son tales y, sin embargo, se crea la conciencia equivocada de que el problema ha quedado	realizar un informe especial sobre las barreras existentes en nuestros pueblos y ciudades y los inmuebles de titularidad pública, y pese a la diversidad de obras e intervenciones llevadas a cabo estos años, el problema, en gran medida, permanece. No hemos sido capaces, todavía, de construir la ciudad accesible para toda la ciudadanía, siendo así que cada vez habrá más población afectada por esta situación debido al creciente aumento de la longevidad y la fuerte presencia de personas con discapacidad en el colectivo de personas mayores. Afrontar ese reto supone, desde luego, tener la voluntad de abordarlo, pero, en todo caso, será preciso al menos: - Sustituir las intervenciones parciales de supresión de barreras en edificios públicos destinadas a dotar de accesibilidad a determinadas dependencias, a las que erróneamente se les ha venido llamando planes de supresión de barreras, por cuanto, en realidad, eran meras actuaciones, por un único plan que, con ese objetivo, contenga un inventario total de las barreras existentes, un programa de ejecución debidamente calendarizado y una previsión presupuestaria plurianual para su financiación. Esto es perentorio, al menos, en lo que concierne a la Administración Autonómica. - Asimismo, debe contemplarse un plan de estas características para afrontar la accesibilidad de los espacios públicos, zonas libres y espacios verdes, etc, dando continuidad a los itinerarios accesibles y ejecutando las obras pensando más que en una previsión jurídico formal –que, en todo caso, hay que tener en cuenta-, en que van a tener unos destinatarios que las necesitan para su uso cotidiano, por lo que si no se realizan correctamente, el problema será más grave que si no se afrontan, pues bajo la errónea suposición de que se ha resuelto el problema, lo que ocurre es que éste se perpetúa. Valoramos positivamente que, por fin, se haya aprobado, a través del Decreto 293/2009, de 7 de Julio (BOJA 140, de 21 de Julio de 2009) el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía en desarrollo de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía.
--	--	---

	resuelto. Es urgente abordar la reforma del régimen sancionador de la Ley con objeto de atribuir competencias a los Ayuntamientos a fin de facilitar la determinación de los órganos competentes para imponer sanciones. La ciudad accesible exige también respuestas en el	de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía. No obstante, consideramos que, con carácter previo al mencionado desarrollo reglamentario, habría que haber modificado la propia Ley, habida cuenta de que, al menos en el aspecto sancionador, presenta un doble problema de primer orden que hemos puesto de manifiesto en diversas ocasiones. De un lado, al referirse el art. 77 de la Ley 1/1999, como órgano competente para resolver los expedientes sancionadores, en el supuesto de infracción muy grave, al titular de la Consejería competente en la materia de que se trate, hemos podido comprobar que, en la práctica, ni la propia Administración Autonómica es capaz de concretar, ante una determinada infracción, quién es, efectivamente, el competente. Así ocurrió con el supuesto que detallamos en este Informe de la existencia de barreras en un teatro de un municipio onubense, recién inaugurado, y en el que pudimos comprobar que, sorprendentemente, no asumían las competencias sancionadoras ni la Consejería de Obras Públicas y Transportes, ni la de Igualdad y Bienestar Social, pese a la infinidad de gestiones realizadas, teniéndose que concluir el expediente sin poder determinar cuál era la Consejería competente, con la consecuencia, además, de que el problema no quedó resuelto. En segundo lugar, pese a que los Ayuntamientos exigen el cumplimiento de la normativa sobre barreras, no cabe que sancionen los incumplimientos aplicando la legislación urbanística, ya que su tipificación como infracción está recogida en una ley especial, como es la citada Ley de Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, y ésta atribuye la competencia a distintos órganos autonómicos pero, en ningún caso, a los Ayuntamientos. La consecuencia, a nuestro juicio, no es otra que los Ayuntamientos están sancionado, a nuestro juicio, sin cobertura legal, y la Administración Autonómica no tramita expedientes sancionadores por esta causa, pues lo habitual es que la infracción se detecte en los otorgamientos de licencias de obra, primera ocupación o apertura y estos actos son competencia de los Ayuntamientos.
--	--	--

	ámbito de los transportes, las instalaciones semafóricas, los pavimentos, etc.	- En fin, apostar por la ciudad de todos es hacerlo también por un sistema de aparcamientos suficientes para atender a las personas con discapacidad, por un transporte accesible, por locales comerciales accesibles, por unas instalaciones semafóricas y unos pavimentos adaptados para las personas invidentes, por unos cajeros bancarios automáticos accesibles para todos, por un mobiliario urbano que no genere nuevas barreras. En definitiva, es tiempo y hora de que también en el ámbito de la accesibilidad se haga algo tan simple, a primera vista, como que se observe la Ley, tanto por los agentes del sector público como por el resto de la ciudadanía, tal y como exige el art. 9.1 CE.
45.	La función social de la propiedad: el incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios.	En el Texto Refundido 1/1992, de 26 de Junio, ya se preveía, como también lo había hecho la legislación urbanística preconstitucional, pero con una visión más integral, la adopción de una serie de medidas, que también están recogidas, de una u otra manera, en la LOUA y en la reciente Ley del Suelo de 2007, cuya finalidad última sería, como rezaba la Exposición de Motivos del primer texto citado, abordar la <i>“sería preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación”</i>. Evidentemente, el texto legal, como las actuales normas que regulan esta cuestión, se hacía eco de la interdicción de la especulación, prevista en el art. 47 CE, y del mandato –el precepto está redactado en términos imperativos- del art. 33 CE. Estos mecanismos, destinados a “poner en valor” propiedades que no estén cumpliendo una función social, con distintas denominaciones y perfiles jurídicos, son los Reglamentos Municipales de Solares y Edificaciones Ruinosas, la expropiación, previa declaración del incumplimiento del deber de conservación, la posible ejecución por sustitución, la sustitución del propietario, incumplida en el plazo fijado la edificación de parcelas y solares, la posibilidad de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en determinados supuestos, etc.

El suelo y, en general, los inmuebles, cualquiera que sea su titularidad, tienen que cumplir una función social. ¿Cómo se concibe que, en una situación de crisis, los Ayuntamientos no adopten las medidas a su alcance para que la propiedad cumpla la función social que tiene atribuida constitucionalmente?. Próximamente, el Defensor del Pueblo Andaluz iniciará una actuación de oficio para verificar si los Ayuntamientos poseen	Se trata de mecanismos, o si se quiere de instrumentos, que pretenden sacar al mercado inmuebles que puedan, especialmente en tiempos de crisis, coadyuvar de alguna manera a incorporar la oferta de suelos y viviendas para cumplir los objetivos constitucionales, como son evitar o limitar los efectos especulativos de la retención de estos inmuebles y facilitar la edificación de viviendas para que se incorporen al mencionado mercado. Pues bien, hace años iniciamos una queja de oficio ante más de 40 municipios de nuestra Comunidad, para conocer si, en un momento de crisis económica, como fue la del año 1993, los Ayuntamientos, entre ellos los de capitales de provincia y municipios de más de 20.000 habitantes, estaban poniendo en marcha estas medidas. El resultado, del que damos cuenta en este Informe, fue completamente desalentador. Empezando porque la inmensa mayoría de los municipios jamás había adoptado una medida de esta naturaleza, pese a la, a nuestro juicio, irreprochable lógica del legislador al regular estos mecanismos de compulsión sobre la propiedad y concluyendo porque ni siquiera habían creado el Reglamento de Solares y Edificaciones Forzosas. En la actualidad, hay un marco legal contemplado, entre otros preceptos, en los arts. 157.B.5; 158, 2 C; 150.1 y 160 LOUA para poner en marcha estas medidas y, sin embargo, como decíamos en el epígrafe correspondiente de este Informe Especial, más allá de alguna declaración en distintos medios de comunicación de responsables públicos y de alguna actuación aislada, no tenemos noticias de que se hayan puesto en marcha con rigor estos mecanismos. Esperemos que, próximamente, podamos iniciar una actuación de oficio sobre esta cuestión y otras obligaciones que incumben a los Ayuntamientos para incorporar al mercado de suelo inmuebles que faciliten e impulsen la construcción de viviendas, por más que sabemos que, hoy por hoy, además de los clamorosos incumplimientos de muchos municipios, cuando no desidia en haber creado suelo protegido para responder a las necesidades de su población, el mayor problema con el que nos encontramos, por
---	--

	hoy mayor sensibilidad de la que mostraron en 1993 para exigir el cumplimiento de la función social de la propiedad.	razones de todos conocidas, es la dificultad en obtener financiación para promotores y ciudadanos que desean afrontar la construcción o el acceso o ampliación de viviendas.
46.	Recepción y dotación de infraestructuras en barriadas. Mejorar las infraestructuras, los equipamientos y los servicios de nuestros barrios es poner en valor no sólo el espacio público, sino las viviendas y, en definitiva, mejorar la	La puesta en valor de las denominadas barriadas, barrios periféricos, barrios marginales, en definitiva, núcleos de población que forman parte de la ciudad con distintos niveles de integración –no se puede obviar que con las denominaciones mencionadas, estamos mezclando barrios que nada tienen que ver entre ellos desde un punto de vista social, siendo sus problemáticas muy diversas ya que, a veces, cambian diametralmente de una a otra acera e, incluso y en función del bloque de que se trate, dentro de una misma calle- pero que tienen como denominador común una cierta diferenciación respecto de lo que se entiende por ciudad como núcleo principal y, de alguna manera, una insuficiencia de equipamientos y servicios, ha sido y continúa siendo para nosotros uno de los más importantes retos que deben asumir, coordinadamente, las Administraciones Públicas. Es preciso reflexionar muy seriamente, en términos coste-beneficio social, sobre la rentabilidad que, para la población, tiene el que las políticas públicas se destinen a la mejora de las infraestructuras de los barrios. El bienestar y calidad de vida que se genera y los efectos que tiene en la convivencia vecinal no se circunscriben, en modo alguno, al espacio público en el que se desenvuelve la vida social, sino que afecta de una manera muy directa a las propias viviendas y a los residentes en ellas. Mejorar las infraestructuras de los barrios supone poner en valor las viviendas y mejorar la calidad de vida de sus residentes. Sin lugar a dudas, la degradación urbanística de los barrios por la no recepción de sus infraestructuras, insuficiencia de las creadas en su día para atender a la población, deterioro por mal uso o mala conservación de las existentes, insuficiente atención de calidad de los servicios públicos prestados por distintos motivos, terminan por deteriorar el propio clima social y las relaciones de convivencia de la población, incidiendo en una percepción negativa de la calidad de la vivienda en que residen .

505

	comportamientos incívicos en determinados barrios que no tienen lugar en otras zonas de la ciudad. Muchos ciudadanos tienen la visión de que nunca van a ser atendidas las necesidades de su barrio.	indebidos, el respeto al mobiliario, el uso de los espacios libres, aceras, vías públicas, el mantenimiento de zonas verdes, la limpieza viaria, el uso y ocupación de los espacios públicos por los locales comerciales en algunos barrios con imagen degradada de nuestros municipios. En fin, bastantes de las quejas que recibimos por inejecución de infraestructuras tienen por objeto solicitar que se realice alguna obra prometida en distintas ocasiones o que se repare un acceso, un camino, un alcantarillado, etc. Suelen ser exponentes de “viejos problemas” no resueltos fundamentalmente por motivos presupuestarios y/o por criterios de prioridad en las intervenciones públicas. En la práctica, muchas asociaciones de vecinos tienen la visión, justificada o no, de que a ellas no les va a llegar nunca la respuesta pública a sus necesidades.
47.	Urbanismo y exclusión social. El chabolismo es un problema de índole social pero el realojo en viviendas normalizadas puede encontrar su respuesta en el planeamiento y la gestión urbanística. La ejecución del planeamiento y no la solidaridad ha sido el	En cuanto al chabolismo, continúa formando parte de la realidad social en distintos municipios de Andalucía. En algunos asentamientos presenta un perfil muy preocupante y no se ven visos a corto o medio plazo de que desaparezca, habiendo fracasado, hasta ahora, ostensiblemente los planes puestos en marcha para su supresión. Aunque se trata de una cuestión que tendría su encaje en un informe especial sobre vivienda, no hemos querido dejar de incluir alguna reflexión, en esta publicación, en cuanto se trata, a nuestro juicio, de un problema social en sentido amplio pero que, en lo que concierne a la vivienda, debió abordarse con seriedad y rigor desde un encuadre urbanístico que contemplara su supresión y la financiación y las alternativas a los realojos. Obviar el problema, o lo que es peor, ofrecer compensaciones económicas a cambio del abandono del asentamiento, tiene consecuencias gravísimas para la propia población chabolista y, desde luego, para una sociedad que ya no entiende cómo es posible que, en el tercer milenio, los poderes públicos no hayan encontrado una vía para erradicar definitivamente el chabolismo de nuestra Comunidad Autónoma. Así las cosas, se debiera contemplar con realismo y antelación el “cómo”, “cuándo” “dónde”, “en qué circunstancias”, pues sabemos que, tarde o temprano, desaparecen los asentamientos, basta con que su

	motivo de la erradicación de la mayoría de los asentamientos chabolistas en la Comunidad Autónoma.	propia existencia sea incompatible con las previsiones del plan urbanístico y llegue el momento de su ejecución. Así, y no por solidaridad, han desaparecido la mayoría de los asentamientos hasta la fecha, otra cosa sea que la operación se haya hecho de manera más o menos responsable o, incluso, en alguna ocasión indigna. De acuerdo con ello, creemos que la respuesta a esas preguntas debe estar prevista, de una u otra manera, en el propio PGOU. Formalizar el plan urbanístico para dar respuesta a las necesidades sociales es comprometer el sentido último de las exigencias del art. 47 CE sobre prohibición de la especulación y afectación de las plusvalías a la colectividad. En todo caso y de cara a los realojos, es preciso rechazar los modelos, la mayoría de ellos creados con la mejor de las intenciones, que se saben han fracasado completamente en todos los lugares en los que se han puesto en marcha (ciudades de tránsito, núcleos de población promocionales, asentamientos de viviendas provisionales que, aparentemente, dignifican la situación, etc.). El Defensor del Pueblo Andaluz, en el Informe Especial sobre Chabolismo en Andalucía, que no es tanto un informe denuncia como informe en el que, basado en las experiencias, positivas y negativas de programas de erradicación que han funcionado razonablemente, se intenta aportar una respuesta a esta problemática, propuso un método que se detalla en ese documento para alcanzar ese fin. No tenemos, lógicamente, inconveniente alguno en que se utilicen otros distintos, pero en lo que sí debemos insistir es en que la situación actual de asentamientos como El Vacie, en Sevilla; Torreblanca, en Alcalá de Guadaíra; Los Asperones, en Málaga, no puede continuar y una parte importante de su solución está en el planeamiento urbanístico, si éste se diseña como un documento de compromiso con los sectores sociales más desfavorecidos.
48.	Centros urbanos y barrios periféricos: el mapa social como documento del plan.	Todas los municipios contienen un mapa, invisible, pero que se puede dibujar si se conocen las necesidades de la población, de la desigualdad y de la exclusión. Si no incorporamos esa información al planeamiento difícilmente podremos hacer ciudades inteligentes capaces de dar respuestas a las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

	Las ciudades expresan los modelos de sociedad.	Los modelos de ciudad son expresión de los modelos de sociedad y, por tanto, de una u otra forma las diversas situaciones que se dan en el seno de ésta, se reproducen en aquélla. Corresponde a los poderes públicos conocer y atender las necesidades residenciales y de “hábitat” de la población, no sólo en las periferias de los barrios donde residen los sectores más desfavorecidos sino también, y a ello hemos aludido, en otras partes de este Informe, en los cascos antiguos y centros históricos de las ciudades. Las previsiones del planeamiento para recuperar estos espacios no se pueden articular a costa de “perder” la población que, sin medios, ve cómo el deterioro de su vida y la pérdida de ingresos va en paralelo con la de su vivienda y el barrio en el que siempre han residido. Lo mismo ocurre en las periferias, en las que en demasiadas ocasiones, al término de abonar las cuotas de amortización de la vivienda, o después de vivir muchos años en alquiler, sin otra alternativa posible en ambos casos, ven que los inmuebles se han deteriorado por falta de inversiones adecuadas y, al mismo tiempo, las infraestructuras del barrio que se inauguraron con sus viviendas presentan un perfil de degradación que, no nos engañemos, únicamente puede detener la inversión pública. En estos barrios, la relación coste beneficio social posee un claro efecto multiplicador que hace que, con una dotación funcional, el arreglo de un parque o plaza, la rehabilitación de las fachadas, etc., el barrio, la zona, o el inmueble afectado por la intervención cobre nueva vida. Cuestión distinta es que, al mismo tiempo que la Administración dignifica estas partes inseparables de la ciudad, sepa aprovechar las oportunidades de suelo, usos y aprovechamientos para rentabilizar socialmente al máximo estas actuaciones.
49.	Inmigración en Andalucía y derecho a la vivienda: el art. 13 de la Ley de Extranjería. Los planes de vivienda y suelo estatal, autonómico	Sorprende que las necesidades residenciales de la población inmigrante no hayan sido tenidas en cuenta durante todos estos años en los distintos planes urbanísticos de municipios en los que existe una fuerte presencia de este colectivo residiendo desde hace bastantes años. Cuando realizamos el Informe Especial <i>Vivienda y Alojamiento de los Inmigrantes en el Poniente Almeriense y Campo de Níjar</i>, según un informe encargado por la propia Consejería, entonces, de Obras

	y, en su caso, locales no pueden seguir ignorando las necesidades del colectivo de extranjeros residentes en España, que tienen reconocido el derecho al acceso a la vivienda en los mismos términos que los españoles.	Públicas y Transportes, existía un déficit en esta provincia de aproximadamente 28.000 camas para atender dignamente las necesidades de esta población. En el caso de la provincia de Huelva, por distintos motivos recogidos en el Informe Especial, la situación era muy diferente en el sentido de que la población inmigrante afectada por no poseer un techo digno, era muy inferior, aunque ello no puede obviar que, también en esta provincia, un enorme número de inmigrantes, al tiempo de realizar aquel Informe Especial, y después de realizar sus tareas en el campo tenía que vivir en chabolas, infraviviendas, garajes, edificaciones semiderruidas, etc. En fin, al igual que decíamos en el caso del Informe Especial sobre chabolismo, se trata de una cuestión que está más relacionada con la problemática general de vivienda que con el urbanismo, pero hemos querido incluir alguna reflexión en este apartado, por cuanto entendemos que si el plan debe dar respuesta a los retos y necesidades de la sociedad, no puede ignorar la presencia de esta población para mantener el sistema productivo del municipio y, desde luego, sus necesidades residenciales, cuando menos las de la población residente con carácter permanente en el municipio. Lo que por lo demás es una exigencia de la propia LOUA (art. 9.c) y del art. 13 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley de Extranjería), pues en el sistema público de protección de la vivienda, preceptivamente se tiene que contar con el impacto que, en las ayudas que se configuran para la ciudadanía en aquél, va a tener la población inmigrante y ese sistema debe descansar, en gran medida, en suelo público destinado a la construcción de viviendas protegidas.
50.	Gestión urbanística.	Dentro de este apartado tratamos de cuestiones muy diversas, toda ellas derivadas de problemas de fondo o incidentales que se derivan de la ejecución del planeamiento urbanístico. La mayor parte de estas quejas han sido ya comentadas a propósito de los actos sometidos a la licencia urbanística y en relación con los problemas planteados a propósito de las urbanizaciones particulares. No obstante, hacemos mención aquí a la gestión urbanística referida a las quejas sobre disconformidad

		con el aprovechamiento urbanístico otorgado al afrontar la gestión del planeamiento o la distribución de beneficios y cargas. Son muy excepcionales y, aún más, aunque algunas nos llega, como las que muestran su disconformidad con el proceso complejo que suponen las reparcelaciones que hay que llevar como consecuencia de la ejecución de los procedimientos de gestión urbanística o el no reparto equitativo de la repercusión económica que conlleva el informe arqueológico, la falta de respeto al proyecto aprobado por las juntas de compensación, etc. Las quejas más numerosas, en relación con la gestión urbanística, son las que recibimos relacionadas con la inejecución o deficiente ejecución de previsiones del planeamiento urbanístico, sobre todo las relativas a las infraestructuras, el otorgamiento de licencias sin que los terrenos estén debidamente urbanizados al tiempo de otorgarse o simultáneamente a estas, las trabas en facilitar información urbanística, etc.
51.	Información urbanística. Todavía los Ayuntamientos, en lugar de facilitar el acceso a la información pública en el ámbito urbanístico ponen trabas injustificables a la ciudadanía. Resulta injustificable que	Relacionada con el modo de gestionar el urbanismo, continúan presentándose quejas todos los años en las que la ciudadanía plantea la negativa de algunos Ayuntamientos a facilitar información urbanística sobre el plan de ordenación urbana. Por supuesto, en la mayoría de los casos las quejas se resuelven favorablemente para los intereses del ciudadano dada la claridad con la que sobre esta cuestión se pronuncia tanto el art. 6.2 LOUA, como el 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, llama la atención que, pese al carácter público de la información contenida en el plan, al hecho de que incluso con anterioridad a su aprobación se someta a información pública, la obligatoriedad de expedir las cédulas urbanísticas, etc., se continúen poniendo trabas al acceso a la información urbanística e incluso a facilitar a los ciudadanos información detallada, no ya de la clasificación, calificación y aprovechamiento de una parcela, sino incluso de documentos que, en un estado democrático, no tienen que ser considerados “sensibles” desde la perspectiva de la información, como son los convenios urbanísticos.

	no se quiera facilitar el conocimiento de la decisión pública por parte de la ciudadanía que, directa o indirectamente, resulta afectada por ella.	La ciudadanía tiene derecho a conocer y a exigir información sobre el alcance y efectos de la decisión pública en el ámbito de la ordenación urbanística. Evidentemente, cuestión distinta es que, como las copias que se solicitan originan un coste para el erario público, si en la correspondiente ordenanza fiscal se prevé su pago por parte de quien solicita la información, deba asumir el mismo.
52.	Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico. El urbanismo, y no sólo en su aspecto informativo sino también de gestión, tiene que ser accesible en el seno de la Sociedad de la Información.	Esa preocupación por la necesidad de garantizar la transparencia como instrumento y garantía para facilitar la participación de la ciudadanía y de las asociaciones en el proceso de formulación del planeamiento y en el control de su ejecución nos llevó, hace ahora 6 años, a realizar un Informe Especial para valorar y, en su caso, impulsar la incorporación de las TIC a los planeamientos urbanísticos de todos los municipios de Andalucía. Nuestro objetivo no era únicamente que se ofreciera la información urbanística a través de las páginas web de los municipios, sino que fuera posible, de forma telemática, hacer la mayoría de las operaciones de gestión urbanística evitando inútiles desplazamientos a las ventanillas. Ello, sin perjuicio de tener siempre habilitada la posibilidad de consulta y gestión presencial. En aquellas fechas, el resultado fue realmente desalentador puesto que sólo 21 municipios estaban en condiciones de ofrecer esa información, porque la capacidad de gestión urbanística a través de la página web era muy limitada y, la mayoría de los municipios que ofrecían su información a través de esta vía, no posibilitaban los procedimientos de gestión de forma telemática. Nos pareció -y nos sigue pareciendo- muy preocupante, no sólo en el ámbito del urbanismo, que los agentes y los operadores privados, en términos generales, ofrezcan ya en el mundo empresarial y profesional, una mayor capacidad de respuesta a los retos de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Sociedad de la Información y del Conocimiento que los poderes públicos, que anuncian continuamente las bondades y oportunidades que ofrece su modelo de e-administración, cuando sabemos las

	En el ámbito urbanístico, seguimiento anclado, en la mayoría de los casos, en la Sociedad de la Información y, salvo excepciones, no hemos pasado a la Sociedad del Conocimiento.	extraordinarias limitaciones que, hoy por hoy, ofrecen, salvo algunas excepciones, como en el ámbito tributario, para llevar a cabo una gestión eficiente de las relaciones jurídico administrativas. Entendimos entonces, y de ello dejamos constancia en nuestro Informe, que el acceso a la información pública a través de Internet tenía que configurarse como un derecho cuyo disfrute es preciso garantizar a toda la ciudadanía y que, asimismo, había que articular procedimientos de gestión eficaces que permitieran la interconexión y el trabajo en red. En la actualidad, se ha avanzado extraordinariamente en la oferta de información que se realiza a través de la red, pero continuamos aún demasiado anclados en la Sociedad de la Información, sin que hayamos consolidado un modelo eficiente de incorporación a la Sociedad del Conocimiento. Éste es, probablemente, uno de los mayores retos que actualmente tienen las Administraciones Públicas y de cómo se asuma va a depender en gran medida el desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma bajo un modelo de sostenibilidad, que al mismo tiempo facilite el cambio del modelo productivo, asumiendo la Administración una posición de liderazgo en lugar de ser una rémora para los agentes privados que ya se ha incorporado plenamente a la Sociedad del Conocimiento e interactúan gestionando eficazmente sus servicios.
53.	Participación ciudadana. No se trata de estimular una participación formal en	En todos los informes anuales, esta Institución viene reclamando que se fomente la participación de la ciudadanía en el proceso de decisión que implica la aprobación del planeamiento urbanístico. Desde luego los trámites de información pública que se contemplan en los planes, lógicamente, al menos de manera formal, son respetados puesto que, de lo contrario, los procedimientos de aprobación de los planes incurrirían en vicio de nulidad tratándose de un trámite esencial que debe ser observado con motivo de su aprobación. Cuando hablamos de fomento de la participación ciudadana, estamos pensando en la adopción de medidas adicionales destinadas a que la ciudadanía que fundamentalmente va a ser destinataria de las

el proceso de información pública, sino de que la ciudadanía perciba al menos el modelo de ciudad y sus consecuencias en el ámbito de la vivienda, el medio ambiente, los transportes, el patrimonio histórico, los equipamientos públicos, etc. Los planes aprobados tras intensos debates se desnaturalizan a través de modificaciones puntuales sin fin, que en el mejor de los casos no tienen otra motivación que conseguir	previsiones del plan, conozca en profundidad la propuesta que se realiza. Se trata de que sepan cómo va a incidir el nuevo planeamiento en su barrio y en su entorno, si realmente se atienden las demandas presentadas por los colectivos y asociaciones, o los motivos de que no se hayan asumido por el planeamiento, etc. Participación supone también conocer el verdadero alcance de los convenios urbanísticos, cuáles son los compromisos adquiridos por las partes y cómo repercuten en el municipio. Significa también que el modelo de planeamiento que se somete a información pública esté abierto honestamente a las alegaciones que presenta la ciudadanía, no sólo puntuales y de rectificación de errores, sino a las alternativas que razonadamente plantee el movimiento ciudadano y las asociaciones y entidades interesadas. En demasiadas ocasiones, el plan se somete a información pública pero con pocas posibilidades de que se acepten proyectos alternativos de entidad, por lo que pasa a ser un trámite excesivamente formal. Y desde luego, participación supone que se dé la máxima información posible sobre las modificaciones puntuales del planeamiento que, en tantas ocasiones y sobre todo cuando su objetivo es claramente especulativo (para obtener sobre un suelo ya clasificado, y/o calificado, una mayor fuente de recursos modificando las clasificaciones y/o calificaciones y los aprovechamientos al alza), se realizan de manera oscurantista (mera publicación en el boletín correspondiente y tal vez en el tablón de edictos del Ayuntamiento) y de espaldas a la ciudadanía. No es de recibo que se monte toda una oficina y se dé la máxima información formal a la ciudadanía cuando se aprueban los planes generales y, posteriormente, cuando se producen este tipo de modificaciones puntuales tan frecuentes y que tan graves efectos han tenido y tienen al apostar para un desarrollo que no es sostenible, se utilicen mecanismos puramente formales de publicación en boletines que ningún ciudadano consulta. Así vemos cómo el contenido del plan general que fue aprobado en su día se va transformando, poco a poco y sin que se apruebe su revisión; se descubre, a través de los cambios en el paisaje, que inmuebles e infraestructuras no previstas, con base en las sucesivas
--	---

	financiación para los Ayuntamientos.	modificaciones realizadas, se aprueban sin la necesaria transparencia que exige el debate público sobre cuestiones que tanto afectan a la ciudadanía. En definitiva, apostar por la participación en el ámbito urbanístico significa, en todo caso, dar la oportunidad de que se pronuncie la ciudadanía de manera efectiva, escuchar sus propuestas e incorporar éstas cuando sean razonables, más allá de las ideas iniciales que pueda tener el planificador. ¿De verdad la ciudadanía de nuestros pueblos y ciudades está demandando el desarrollo insostenible e incapaz de facilitar una vivienda digna a precios asequibles que ha sido aprobado, con todos los parabienes, por los poderes públicos y que ahora, mirando hacia atrás, consideran que se trata de un modelo económico, ambiental, social y territorial que es preciso cambiar?. ¿No ha estado demandando durante años ese cambio amplios sectores de la sociedad, desde el movimiento ecologista a la universidad, pasando por el sector empresarial que apuesta por la competitividad, diversos medios de comunicación, etc., al analizar todos estos años los males que aquejaban a nuestro modelo de desarrollo económico y ambiental?.
54.	Inejecución de planeamiento.	Continuando con el comentario que estamos haciendo sobre aspectos relacionados con la gestión urbanística, debemos hacer mención a que, durante todos estos años, hemos recibido diversas quejas en las que la ciudadanía lo que solicita es que las previsiones que están tanto en el planeamiento urbanístico general, como en el parcial se lleven a término. A veces su ejecución corresponde al propio Ayuntamiento, otras a los promotores privados. Tales incumplimientos se refieren a la ejecución de una vía pública; otras, a diferentes servicios como alcantarillado, alumbrado público, red de telefonía, acerado, etc. En no pocos casos, el problema deriva, como decíamos al principio de estas páginas, de que se otorgan las licencias sin que el terreno tenga la consideración de solar, con lo que, a corto plazo, ya se está planteando la dificultad, pues nos vamos a encontrar con unos ciudadanos que residen en estas viviendas, pero que no van a tener acceso a los servicios municipales obligatorios. En otras ocasiones, el promotor desaparece o termina en una situación de insolvencia siendo las fianzas, en el caso de que se hayan prestado, insuficientes para abordar la ejecución de la urbanización prevista en el plan y que no se

		ejecutó con carácter previo al otorgamiento de la licencia o de manera simultánea a su concesión. A partir de aquí surge una problemática muy conocida por esta Institución, y que sabemos que es de muy difícil solución, pues ni el promotor responde, ni el municipio tiene medios para afrontar la situación, ni el particular debe abonar dos veces lo que ya pagó al adquirir la vivienda, pues el pago de las licencias, el impuesto de construcciones y los costes de urbanización se entienden que van ya repartidos en los precios de la vivienda que adquiere el ciudadano, convencido de que por tal motivo este contará con todos los servicios exigibles. Sin embargo, desgraciadamente la realidad, en tantas y tantas ocasiones, va por otro camino.
--	--	--

Hasta aquí hemos incluido una serie de valoraciones sobre las disfuncionalidades que hemos detectado todos estos años con motivo de la tramitación de las quejas, sobre todo ante los Ayuntamientos, pero también a veces ante la Administración Autonómica. Asimismo, se ha tenido en cuenta, a la hora de realizar estas valoraciones, los Informes Especiales que hemos presentado al Parlamento de Andalucía, la participación en foros y debates, las reflexiones que, en distintas ocasiones, hemos trasladado a nuestro Parlamento y a distintos órganos de las Administraciones Públicas Autonómicas y Locales. Tales valoraciones, creemos, permiten dar una visión no del estado de la ordenación del territorio y el urbanismo en nuestra Comunidad Autónoma, pero sí, como hemos indicado en otras partes de este Informe, de bastantes de las disfuncionalidades que, durante todos estos años, han estado afectando a estos ámbitos y condicionando, en gran medida, el presente y el futuro de nuestro territorio y de los derechos constitucionales y estatutario de la ciudadanía andaluza.

Estamos convencidos de que la mayor conciencia y sensibilidad de los poderes públicos y de la sociedad sobre las consecuencias que tienen las decisiones territoriales y urbanísticas para la construcción de un modelo eficiente de desarrollo económico sostenible y de cohesión social hará que, en un futuro próximo, estas cuestiones adquieran la relevancia exigible en el debate público y privado.

Desde ese convencimiento y la experiencia de estos años, queremos trasladar a los poderes públicos de Andalucía el contenido de las resoluciones que, a continuación, incluimos en este Informe Especial, para su toma en consideración en la medida en que compartan su contenido.

1. Resoluciones.

Las Recomendaciones y Sugerencias que incluimos a continuación son la consecuencia de las valoraciones que hemos incluido en el apartado anterior y, por tanto, guardan una íntima relación con ellas. Por ello, a veces, inevitablemente, nos vemos obligados a reiterar expresiones, ideas, etc., que ya hemos incluido en aquéllas, pero esta técnica nos parece la más adecuada para interrelacionar el contenido de este Informe Especial con las valoraciones que nos han suscitado y, finalmente, con las medidas que, en forma de Recomendaciones, consideramos que sería aconsejable adoptar para dar respuesta a bastantes de las disfuncionalidades que la Ordenación del Territorio y el Urbanismo ofrece en suelo andaluz.

- I. Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor población del estado español, la segunda en extensión territorial, que extiende sus competencias sobre un territorio que presenta una extraordinaria diversidad y que cuenta con la mayor superficie de espacio protegido de nuestro país. Este territorio ha sufrido, en los últimos años, una extraordinaria ocupación de su suelo, sobre todo por usos residenciales pero también para dar respuesta a las necesidades de suelo industrial y dotación de infraestructuras (carreteras, ferroviarias, obras hidráulicas, etc).

Tales intervenciones han supuesto, en demasiadas ocasiones, junto a importantes avances, imprescindibles para dotar de bienes y servicios a la población y mejorar su calidad de vida, la generación de modelos de crecimiento incompatibles con la exigencia de sostenibilidad que se debe predicar de toda actividad humana con incidencia territorial.

La realidad con la que nos encontramos, que era claramente previsible, dada la ausencia durante años de un modelo territorial que dotara de coherencia al tratamiento de los intereses supramunicipales en juego, va a condicionar durante décadas el vacío, hasta hace poco existente, de una ordenación de esta naturaleza. Sin perjuicio de hacer una llamada a la reflexión sobre lo acontecido y teniendo en cuenta, la trascendencia de la ordenación territorial para garantizar diversos derechos y valores contemplados en nuestra Constitución (arts. 33; 38; 43 aptdos. 1 y 3; 45; 46; 47; 51.1; 128.1; 103.1 y 131) y en el Estatuto de Autonomía (arts. 25; 28 y 37, aptdo. 1.20º y 22º), con independencia de la valoración que, caso por caso, se pueda hacer de los distintos planes aprobados, **RECOMENDAMOS**

- a) Que, con carácter general, se impulse la aprobación de los necesarios instrumentos de Ordenación del Territorio, como expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales del suelo andaluz.
- b) Singularmente consideramos del máximo interés que se impulse la aprobación de todos los planes subregionales de ordenación del territorio a fin de completar, en coherencia con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), el mapa de la organización y estructura de nuestro

territorio, estableciendo, sin perjuicio de las modificaciones o revisiones que, en un momento dado, sean precisas de los mismos, el efectivo marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares.

- c) Se estudie la necesidad, en su caso, de aprobar los planes de incidencia territorial que sean necesarios a fin de determinar, en coherencia con los anteriormente mencionados, la especificación de los objetivos territoriales a conseguir a la vista de las diversas necesidades sectoriales y de acuerdo con los criterios establecidos en los planes citados, e impulsar la aprobación de los necesarios instrumentos de Ordenación del Territorio y ambientales en nuestro suelo.

La motivación última de estas recomendaciones sería, de un lado y desde el diagnóstico adecuado, establecer y garantizar la consecución de los objetivos establecidos por las políticas territoriales que se deben asumir espacialmente por las distintas Administraciones competentes; pero, también, y de otro, establecer un marco vinculante, coherente y jerarquizado entre los objetivos establecidos por las normas, directrices o recomendaciones de estos planes territoriales y el planeamiento urbanístico general.

- II. Dada la necesaria y preceptiva vinculación entre la planificación territorial, el planeamiento urbanístico y los planes de infraestructuras, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad con la que puedan contemplarse sus directrices y normas, es imprescindible el que se genere una confianza en los destinatarios en que su aplicación, dentro de su interacción con la realidad que pretende ordenar, se va a llevar a término con criterios de objetividad igualdad e imparcialidad. Ello, con objeto de que se genere la necesaria seguridad jurídica en los destinatarios de sus previsiones, ya sean agentes públicos o privados.

De acuerdo con ello, **SUGERIMOS** que toda decisión territorial o instrucción sobre la naturaleza y alcance de las previsiones del POTA y del Planeamiento Territorial Subregional se exteriorice y se le dé la publicidad necesaria para que los distintos agentes públicos y privados conozcan su motivación y fundamentos evitando, de ese modo, cualquier riesgo de arbitrariedad.

- III. La entrada en vigor de la LOUA, aunque tuviera lugar veinte años después de la aprobación del Estatuto de Autónoma de Andalucía de 1981, que ya atribuía competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en este ámbito, supuso a nuestro juicio un hito realmente importante a la vista de que, si bien no era la primera vez que esta Comunidad contaba con un texto con rango de ley que regulará este ámbito sectorial, sí fue la primera ocasión en la que se aprobaba una Ley con vocación de regular de manera integral y completa, en ejercicio de aquellas competencias, el régimen jurídico de la ordenación urbanística del suelo andaluz.

Esta Ley ha sido objeto, en distintas ocasiones, de modificaciones, tal y como hemos comentado en la parte correspondiente de este Informe Especial, para dar

respuesta a situaciones y retos que plantean las necesidades de la sociedad a juicio de los responsables públicos de tales modificaciones. Creemos que hubiera sido deseable, al igual que debió ocurrir con la norma estatal, que se hubiera conseguido el máximo consenso en su aprobación, habida cuenta de la trascendencia que su contenido normativo tiene en orden a establecer las condiciones necesarias a fin de garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía, el desarrollo económico de las poblaciones, la adecuada protección del medio ambiente en los ámbitos rurales y urbanos, el fomento y acrecentamiento de nuestro patrimonio histórico, los equipamientos de espacios libres, zonas verdes y, en general, de ocio, el soporte y localización del suelo para el diseño de los mapas educativos, sanitarios, sociales, etc.

A la vista de ello, **SUGERIMOS** que las próximas modificaciones que deban abordarse de esta normativa para dar respuesta a las necesidades sociales, ambientales o económicas, se afronten esforzándose en conseguir las máximas cotas de consenso, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad de su contenido normativo, para poder establecer distintas políticas urbanísticas a su amparo, habida cuenta de la vinculación de todos los planes generales de ordenación urbanística con la legislación que, en cada momento, sea aplicable y el reconocimiento constitucional y estatutario de la autonomía local a la hora de gestionar sus intereses.

Ello hace muy necesario establecer un marco jurídico con vocación de permanencia que genere seguridad jurídica a largo plazo a los agentes públicos y privados que, preceptivamente, tienen que intervenir sometidos a unos planes que, desde que se esbozan, en los avances, hasta que permiten que se pueda otorgar una licencia urbanística de edificación por haberse ejecutado previa o simultáneamente el proyecto de urbanización, transcurren en el mejor de los casos cuatro años. Todo ello en un escenario económico sometido a grandes e imprevisibles cambios, provocados por factores que escapan, en gran medida, al control competencial de quienes a nivel municipal y autonómico tienen que adoptar las decisiones territoriales y urbanísticas.

- IV. Pese a la entrada en vigor de la LOUA hace ahora 6 años, las normas reglamentarias que se están aplicando en este ámbito, en todo en lo que son compatibles con el articulado de la LOUA y demás legislación vigente, son, básicamente, tres reglamentos preconstitucionales, aprobados hace 30 años en desarrollo de una Ley, así mismo preconstitucional, ya derogada, como fue el Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976.

En consecuencia y teniendo en cuenta las extraordinarias innovaciones que se han producido en el régimen jurídico del planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística en Andalucía, así como la necesidad de desarrollar y dotar de mayor concreción a bastantes de las normas establecidas en esta Ley y por otro lado, el que resulta de todo punto imprescindible dar respuesta a las numerosas remisiones que, a futuras normas reglamentarias no aprobadas, se contienen en la propia LOUA, **RECOMENDAMOS** que, con carácter urgente, se impulse, previos trámites

legales oportunos, el necesario desarrollo reglamentario de la LOUA, de conformidad con lo previsto en su Disposición Final Única, procediéndose al conveniente desplazamiento de los mencionados reglamentos preconstitucionales.

V. Como quiera que no es infrecuente que las modificaciones que se operan en la legislación urbanística tiendan a responder a problemas surgidos «ex novo» o no suficientemente valorados en su dimensión y consecuencias al tiempo de aprobarse el texto original, con objeto de evitar importantes distorsiones, como ha ocurrido en el pasado, en que, para responder a las necesidades perentorias de vivienda, se han generado modelos de creación de ciudad que han terminado desdibujando los modelos integradores contemplados en la Ley, **SUGERIMOS** que cualquier decisión legislativa que se adopte para dar respuesta a necesidades nuevas o imprevisibles, ya sean en materia de vivienda, infraestructuras o equipamientos, se adopte siempre desde una visión integradora con los fines por los que debe velar toda ordenación urbanística.

VI. Tanto en núcleos urbanos del interior como, con frecuencia, en los situados en nuestro litoral, sometidos, hasta tiempos recientes, a una singular tensión especulativa, se han aprobado, con todos los parabienes públicos, como garantía del respeto a los estándares aplicables a las infraestructuras exigibles, modelos de planeamientos que, al poco tiempo, han evidenciado ante la ciudadanía destinataria de esos servicios públicos –que en última instancia los financia- su incapacidad, una vez ultimado su desarrollo urbanístico tras la ejecución de las infraestructuras previstas, para ofrecer la prestación de servicios públicos de calidad en aspectos tan esenciales como el abastecimiento de agua, el alcantarillado, el viario público, etc.

La indefensión, en la práctica, con la que se encuentran tantos y tantos ciudadanos que han visto defraudadas sus expectativas de recibir unos servicios públicos adecuados es sencillamente intolerable. Sin embargo, esta realidad continúa formando parte cotidiana de no pocos núcleos de población de nuestra Comunidad Autónoma.

Por todo ello, **RECOMENDAMOS** que, con carácter previo a la aprobación de los planes urbanísticos, se evalúe con rigor, tal y como, por otro lado, exige la normativa urbanística desde hace décadas, que los nuevos núcleos de población cuenten con todos los servicios esenciales exigibles, no como una mera formalidad derivada del obligado examen que es preciso realizar antes de aprobar un plan a la vista del contenido de los planos, memorias y proyectos de urbanización, sino sometiéndolos a una evaluación de calidad que permita garantizar su efectividad y exigiendo unas fianzas suficientes para cubrir las eventualidades que durante los plazos de garantía se puedan presentar.

VII. Gran parte de los planeamientos urbanísticos aprobados, -que actualmente se consideran exponentes de modelos de crecimiento urbanístico insostenible, no sólo por las asociaciones ecologistas y por un amplio sector de la población cada vez más consciente de las consecuencias que la acción humana, en todos los órdenes, puede tener en el planeta, sino también por los propios responsables públicos de

las Administraciones con competencia territorial y urbanística- obtuvieron en su día el beneplácito de sus órganos más representativos, como son los plenos de los ayuntamientos, y la posterior aprobación, en los supuestos en que era de su competencia, de los órganos autonómicos, ya fueran las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, o la propia, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes o de Política Territorial. A la vista de ello, **RECOMENDAMOS:**

- a) Que con carácter previo a la aprobación municipal y, en su caso, autonómica de los planes urbanísticos se evalúen sus previsiones en términos ambientales y de sostenibilidad, así como de coherencia con la ordenación territorial aprobada y, en defecto de ésta, se tengan en cuenta las consecuencias de orden supramunicipal que el documento que se tramita pueda tener desde una perspectiva territorial. Es evidente que, en la actualidad, tal exigencia tiene naturaleza preceptiva a tenor de las previsiones de la LOUA y, más recientemente, de la LS 8/2007.

Por ello, nuestra Recomendación va dirigida a que se eviten los análisis y controles meramente formales destinados a examinar documentos de presentación preceptiva, pero cuyo contenido no responde con rigor a los objetivos que el legislador se marcó cuando, para garantizar distintos intereses públicos, exigió el cumplimiento de determinados requisitos. No es entendible que, con una legislación sectorial tan compleja y garantista de los diversos intereses en juego a la hora de ordenar territorial y urbanísticamente el suelo, el resultado de los planeamientos urbanísticos aprobados con todos los requisitos exigibles haya sido, en demasiadas ocasiones, un modelo ampliamente criticado por todos los sectores sociales y los propios responsable públicos.

No se trata sólo de “cumplir” formalmente las normas, sino de alcanzar con su cumplimiento los objetivos previstos en ellas. Dicho de otra manera: en un futuro lo que garantizará que un plan, en principio, va a ser sostenible no será la mera elaboración del informe de impacto ambiental y de sostenibilidad, que absolutamente todos los municipios deben, y van, a elaborar, sino que del examen exhaustivo de tales informes quepa derivar la certeza de que la propuesta de ordenación urbanística real y efectivamente va a ser respetuosa con el medio ambiente y no va a hipotecar el derecho de futuras generaciones a su disfrute.

Ello supondrá pasar de una inercia de aprobación de documentos de ordenación, que cumplen formalmente con los requisitos legales, a un compromiso público interadministrativo destinado a tutelar el derecho constitucional y estatutario al medio ambiente, como garantía de sostenibilidad territorial.

- b) Que, con esa finalidad y con independencia de la preceptiva evaluación ambiental y del informe de sostenibilidad citados, las Administraciones competentes emitan, con todo el rigor exigible, los diversos informes

sectoriales que deberán ser respetados, en todo caso, en todos aquellos aspectos en los que deben ser vinculantes, y tenidos en cuenta en todas sus demás valoraciones, a fin de evitar las nefastas consecuencias, en términos de sostenibilidad que, en no pocas ocasiones, ha tenido el desarrollo urbanístico en el paisaje, el litoral, el dominio público hídrico, el espacio aéreo, los bienes protegidos o susceptibles de protección de nuestro patrimonio histórico, el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbres, los espacios protegidos, las vías pecuarias, así como el impacto, no evaluado adecuadamente, sobre las infraestructuras preexistentes, la edificación en terrenos inundables y un largo etcétera. Resultado éste que, como hemos dicho, es difícil de entender con una legislación exigente pero, en la práctica, tantas veces olvidada a pesar del aparente cumplimiento de sus exigencias normativas.

VIII. Hemos tenido ocasión de comprobar en estos años las extraordinarias dilaciones que se producen, por diversos motivos, desde que se inicia la tramitación de los Planes de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística hasta que resultan aprobados definitivamente.

Creemos que se trata de un problema de entidad que crea muchas veces situaciones de inseguridad jurídica, desorienta al mundo empresarial vinculado a la construcción y la inversión inmobiliaria y, en ocasiones, llega a deslegitimar el diagnóstico de la situación que justificó la propuesta inicial de ordenación cuando la decisión final se toma cinco, seis o más años después de aquélla. Las incoherencias que ello conlleva han llevado al Tribunal Superior de Justicia a anular algunos los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en Andalucía. De acuerdo con ello, **SUGERIMOS**:

- a) Que los Ayuntamientos y la Administración Autonómica tomen conciencia de las nefastas consecuencias que las dilaciones en la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos, causadas por dificultades de gestión, financiera, criterios sobrevenidos o cambios legislativos o de gobierno, etc., provocan en la credibilidad de la decisión pública plasmada en el plan territorial o urbanístico, cuya tramitación se inicia, justamente, porque se consideran imprescindibles para proteger los intereses públicos y privados necesarios de una respuesta territorial y urbanística.
- b) Que, de acuerdo con ello, se impulse eficientemente su redacción y tramitación para cumplir los plazos inicialmente previstos a fin de evitar la prolongación de situaciones de incertidumbre sobre el futuro de la ordenación territorial o urbanística, o lo que es peor, que se generen incoherencias derivadas de la diferente realidad plasmada en el diagnóstico económico, territorial y ambiental cuando el plan se inicia y la cambiante situación que pueda existir al tiempo de aprobarse definitivamente tal ordenación, sin que por ello se produzcan cambios en la diagnosis y previsiones iniciales por los problemas obvios que ello generaría.

Dada la vocación de larga vigencia de tales planes y su relativa rigidez para afrontar modificaciones de calado, y no digamos su revisión, con demasiada frecuencia se aprueban planes, sobre todo urbanísticos, que nacen desfasados para atender las necesidades sociales y económicas en un mundo en el que, como ya hemos comentado, lo local está fuertemente condicionado por lo global.

- IX. No es asumible el que, durante los años de una extraordinaria bonanza económica, cuyos efectos no llegaron a toda la población, se construyeran inmuebles a un ritmo muy superior al de la suma de países de la Unión Europea bastante más poblados que España, hasta el punto de que en la actualidad el patrimonio residencial de este país suma veintiún millón de viviendas de las que, sin contar los tres millones de viviendas de residencia secundaria, existen otros tres millones de viviendas vacías, mientras las Administraciones responsables en el ámbito estatal, autonómico y local no han sabido dar una respuesta suficiente a la extraordinaria demanda de vivienda protegida existente en un amplio sector de la población, que está excluido de plano del mercado libre de la vivienda.

Resulta injustificable que no se hayan aprovechado estos años, al menos para conseguir suelo en entidad suficiente para atender tanta necesidad como, entonces y actualmente, existe.

A la vista de ello, y a pesar de que somos conscientes de que, justamente cuando más necesidad hay de compromisos públicos para obtener suelo y financiar viviendas a fin de destinarlas a los más desfavorecidos, es precisamente cuando las Administraciones tienen más dificultades para obtener los medios financieros necesarios para ello, debido a la crisis económica y a la necesidad de atender, también, otras necesidades de la población, **RECOMENDAMOS** que se adopten, con independencia de que, de la mera observancia de las exigencias de la LOUA en materia suelo y vivienda, se derivan una serie de obligaciones para los Ayuntamientos que no pueden ser ignoradas y que, de haberse asumido en los planes en vigor, el problema de la vivienda en nuestra Comunidad Autónoma ofrecería unos perfiles muy diferentes a los que actualmente presenta, las medidas necesarias para que el planeamiento urbanístico sea realmente un instrumento para la puesta en valor del derecho constitucional de toda la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada. En tal sentido, antes de su aprobación, se evalúen con rigor las previsiones del planeamiento para garantizar un techo digno para toda la población, destinando en los futuros planes suelo en cantidad suficiente para atender la demanda de viviendas protegidas de la población y contemplando, con seriedad, el fortalecimiento de los patrimonios públicos de suelo que hoy, como siempre, siguen siendo una asignatura pendiente en todos los planeamientos urbanísticos en vigor.

- X. Las ciudades representan en sus barrios, tramas urbanas y tipología arquitectónica la diversidad social que reside en ellas. Los planes generales, además de establecer el suelo que no se desea que se destine a la edificación, tienen como misión fundamental, partiendo de la realidad que recogen en sus planimetrías y documentos preparatorios, diseñar el modelo de ciudad que se quiere establecer y,

en definitiva dar respuestas a las necesidades de la población garantizando, al mismo tiempo, que la propuesta que se formula permite la sostenibilidad. Así, no es extraño que se haya dicho que las ciudades inteligentes son aquellas que saben dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos.

De acuerdo con ello y con carácter general, **RECOMENDAMOS** que los Planes Generales de Ordenación Urbana se redacten con la perspectiva de ser instrumentos con que hacer valer los derechos sociales constitucionales recogiendo, en sus previsiones, el modo en que se van insertar en el suelo que ordenan y regulan las distintas políticas públicas destinadas a garantizar tales derechos: vivienda, medio ambiente, educación, protección de la salud, ocio y deporte, patrimonio histórico, accesibilidad, etc. La lectura del plan debe dar lugar a conocer el modelo social de ciudad por el que se está apostando. Ese modelo es preciso someterlo a un test que evalúe su respuesta al acceso y respeto de los derechos sociales de la ciudadanía y, en función de su resultado, aprobar, o no, el documento de ordenación urbanística.

- XI.** Nos preocupa que, dado que bastantes Ayuntamientos se han encontrado con que al surgir la crisis económica no tenían una previsión en el planeamiento que permitiera disponer de suelo para la finalidad que comentamos, puedan pretender, ahora por vía excepcional, revisar los planeamientos para generar bolsas de suelo con el objetivo de atender necesidades perentorias, pero sin que tales actuaciones, al no estar previstas originariamente en el plan, resuelvan las dificultades de articulación e integración con el resto del modelo urbanístico que se pretendió crear al aprobarse el plan que se revisa.

Se trata de una situación que ya se ha producido en distintas ocasiones en el pasado y que ha dado lugar a la creación de barrios que, como meros añadidos residenciales a la ciudad existente –a veces con la mejor de las intenciones-, han terminado por crear un sin fin de problemas sociales y de infraestructuras. La política de vivienda no puede prevalecer sobre la urbanística, ni sustituir a ésta, sino que sólo tiene justificación si se inserta coherentemente en un modelo urbanístico que le dé sentido y congruencia.

Por ello, **RECOMENDAMOS** que las modificaciones y, en su caso, revisiones del planeamiento que se produzcan con objeto de dar respuesta a las acuciantes necesidades de suelo y vivienda, se aborden con criterios de integración e interacción con el modelo urbanístico preexistente a fin de evitar la creación de guetos, barrios no integrados con la ciudad o carentes de un nivel de calidad de los servicios de acuerdo con los parámetros de calidad existentes.

- XII.** En las páginas de este Informe hemos puesto de manifiesto que el Observatorio de la Sostenibilidad en España realizó, en 2005, una prospectiva para observar cuales podían ser los porcentajes de cambio de ocupación del suelo en España hasta los años 2005 y 2010. Así, si en el año 1987 las hectáreas ocupadas eran 814.150 (con un índice 100), en 2000 eran ya 1.054.316 (índice 129), por lo que las estimaciones en 2005 eran 1.146.687 (índice 141) y en el año 2010, 1.239.059 hectáreas (índice 152). Esto, lógicamente, si continuaba el ritmo de edificación.

Dado el extraordinario problema que presenta el altísimo consumo de suelo con motivo de la edificación de nuevos inmuebles destinados al uso residencial, singularmente cuando se han construido bajo la tipología de las denominadas viviendas adosadas, dando lugar a un desarrollo urbanístico incompatible con las exigencias mínimas de sostenibilidad por su incidencia no sólo en la ocupación de suelo, sino también por la desorbitada demanda que exige de infraestructuras de comunicación, transportes, energía, en la actualidad parece poco cuestionable la necesidad de apostar por la ciudad compacta. De acuerdo con ello, **RECOMENDAMOS** que los planeamientos urbanísticos, y en coherencia con ellos las políticas de vivienda y suelo, apuesten por el aprovechamiento y reciclaje de la ciudad heredada.

Ello, supone, además de reforzar las medidas para estimular la rehabilitación, estudiar el dar nuevos usos y aprovechamientos al parque inmobiliario existente, y de manera especial al parque residencial público con la finalidad de obtener el máximo rendimiento social de unos suelos ocupados por viviendas que, por su diseño y estructura, se puede considerar que, en muchos casos, infrutilizan las posibilidades de edificación que pueden ofrecer.

Al mismo tiempo, se debe reflexionar sobre los costes de la puesta en valor de estas edificaciones en las que, muchas veces, con una intervención en sus elementos comunes se mejora considerablemente la calidad de vida de los residentes.

- XIII.** El grave y estructural déficit de bastantes de nuestra haciendas locales no puede pretender enjugarse en gran medida con los ingresos procedentes de la actividad urbanística, toda vez que, con independencia de que no se debe generalizar, pues no es cierto que, en situaciones similares, todos los municipios hayan reaccionado de la misma manera, ni todos asuman los mismos compromisos dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, los ingresos derivados de la acción urbanística pueden resolver problemas financieros inmediatos, pero es preciso tener presente que, a medio y largo plazo, el mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras generan nuevos gastos y al cabo de los años, ningún servicio público supone un superávit en su gestión, sino que más bien termina por originar más déficit.

Con independencia de que todo plan urbanístico debe contar con un programa económico-financiero que garantice su viabilidad, en ningún caso la finalidad del planeamiento urbanístico es financiar las arcas municipales para atender al gasto público, sino ordenar y regular el suelo y sus usos a fin de atender las necesidades de la población garantizando, al mismo tiempo, la tutela de los diversos intereses públicos.

De acuerdo con ello, **SUGERIMOS** que, en la decisión pública del diseño de ciudad, se valore la incidencia y costes que el crecimiento desmesurado del suelo residencial puede generar en los municipios sin que, como se ha demostrado en bastantes ocasiones, a cambio genere empleo de calidad y estable, o un aumento de entidad, y sostenible, de la actividad económica en el término municipal.

- XIV.** El valor excepcional de nuestro litoral y su extraordinaria fragilidad se han visto gravemente dañados por la ocupación masiva de amplísimos espacios contiguos o muy cercanos al dominio público marítimo terrestre. Los valores naturales de la franja del litoral no son ya reconocibles en la mayoría de su trazado. La ocupación, como es conocido, no se ha detenido hasta tiempos recientes, ni siquiera ante la presencia del dominio público marítimo terrestre y las zonas de servidumbre. Esta situación, ampliamente criticada cuando se aprobaron las Directrices Regionales del Litoral Andaluz (Decreto 118/1990, de 17 de Abril) ha continuado y varias de las recomendaciones contenidas en estas normas destinadas a evitar la construcción en determinados espacios o aconsejar una determinada tipología de construcción no han sido tenidas en cuenta. Pese a que la desaceleración del ritmo de la construcción motivado por la crisis económica actual ha ralentizado este proceso de depredación de la zona de influencia del litoral, la situación es de tal gravedad que **SUGERIMOS:**

- a) Que los poderes públicos reflexionen sobre la conveniencia de, previos los trámites legales oportunos, aprobar una moratoria urbanística destinada a prohibir a partir del límite interior de la ribera del mar, en la extensión que se determine, todo tipo de edificación, salvo las que vayan destinadas a equipamientos públicos u otros fines de interés público, y siempre que sean compatibles con las limitaciones que exige la legislación sectorial. Tal prohibición, a nuestro juicio, debería abarcar, al menos, la denominada zona de influencia, cuyos primeros 100 m., en todo caso, están sometidos a las prohibiciones y limitaciones de la denominada zona de servidumbre de protección.

Es preciso ordenar esta zona con criterios extraordinariamente restrictivos respecto de posibles intervenciones urbanísticas que repiten los “modelos” residenciales y turísticos ya existentes.

Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de las compensaciones que procedan y que puedan ser compatibles con los correspondientes planes urbanísticos, cuando ello fuera aconsejable para la consecución de este objetivo, arbitrándose medidas de apoyo con esta finalidad por parte de las Administraciones Públicas.

- b) Que el planeamiento urbanístico de los municipios que se encuentran en el litoral canalice el desarrollo urbano y la inversión inmobiliaria a rehabilitar y poner en valor los espacios ya edificados, dotándolos de equipamientos de calidad y fomentando las intervenciones destinadas a remodelar núcleos urbanizados y edificados con unos diseños y calidades detestables, pero que en la actualidad podrían ser reciclados, habida cuenta de las excepcionales localizaciones que poseen y de las posibilidades técnicas que hoy ofrece la construcción para reordenar, remodelar y reciclar los espacios y sus inmuebles con una perspectiva estética, de seguridad y calidad ambiental.

- XV.** Continuando con las reflexiones que estamos haciendo sobre el litoral, resulta lamentable constatar que todavía existen infinidad de vertidos agrícolas y urbanos

sin depurar adecuadamente, que los emisarios no reúnen las debidas características de longitud o sección, o que su deficiente conservación no impiden la contaminación de las aguas de baño y que, tal vez, ninguno de ellos cuente con difusores que faciliten la rápida depuración de los vertidos. Quince años después de que el Defensor del Pueblo Andaluz realizara el informe sobre el *Estado Sanitario de las Playas Andaluzas* hay que decir que, en general y al menos en lo que se refiere a los vertidos, la situación continúa siendo básicamente igual, a reserva de las nuevas depuradoras que se han construido y que permiten un tratamiento terciario.

En consecuencia, **RECOMENDAMOS** que se haga un estudio serio de las instalaciones existentes de depuración de aguas residuales en los municipios del litoral, valorando además su tipología (si permiten los tratamientos primario, secundario y terciario), su estado de funcionamiento (las depuradoras no es infrecuente que estén estropeadas durante largos periodos de tiempo), el estado y características de los emisarios y el número y entidad de los vertidos directos al mar, con objeto de realizar un plan de saneamiento integral de nuestras playas. Creemos que los millones de usuarios, además del derecho a una calidad ambiental visual y a unas instalaciones dignas, tienen derecho a bañarse en unas aguas que respondan a los estándares sanitarios actualmente exigibles.

XVI. A esta Institución le preocupa que, veinte años después de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas y su reglamento de desarrollo (Real Decreto 1.471/1988, de 1 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo y Ejecución de la Ley de Costas), todavía quede por aprobar el deslinde definitivo, aproximadamente, del veinte por ciento de nuestro litoral. Consideramos prioritario y urgente que los poderes públicos recuperen, por todos los medios legales, el dominio público usurpado a la sociedad por quienes, de buena fe en unos casos y a sabiendas en otros, lo ocuparon sin que tuvieran un título legal habilitante para ello y privando a la sociedad de su disfrute. Estos hechos se produjeron, a veces, incluso con la participación activa de Ayuntamientos que otorgaron licencias urbanísticas ilegales y, casi siempre, con una pasividad intolerable por parte de las Demarcaciones de Costas que no supieron tutelar a tiempo unos suelos que nos pertenecen a todos y que, por ello, deben ser puestos a disposición de la sociedad. De acuerdo con ello, **RECOMENDAMOS**:

- a) Que los poderes públicos impulsen el que se ultime el deslinde marítimo terrestre del litoral andaluz y adopten cuantas medidas sean necesarias para recuperar el dominio público usurpado. Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de las compensaciones a las que, en su caso, haya legalmente lugar en aplicación de la normativa antes citada.
- b) La Administración Autonómica tutele y, en su caso, impida la consolidación de cualquier edificación que suponga una ocupación ilegal de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.
- c) Que a la hora de tramitar los planeamientos urbanísticos, las distintas Administraciones cuyas competencias inciden en el territorio que se ordena,

según su legislación sectorial, actúen en un marco de máxima coordinación, colaboración y lealtad institucional, a fin de preservar los diversos intereses generales que pueden resultar afectados como consecuencia de la ordenación territorial y urbanística.

- XVII.** Con toda certeza, la causa que origina la presentación de un mayor número de quejas en la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es la ausencia de respeto a la legalidad urbanística por parte un gran número de ciudadanos y la impunidad con la que actúan. Se trata, sin lugar a dudas, de uno de los problemas más graves que presenta el urbanismo en nuestra Comunidad Autónoma, y que es exponente de una ausencia de respeto por parte de demasiados ciudadanos hacia la legalidad urbanística y una falta de compromiso serio por parte de los poderes públicos para hacerla respetar.

No obstante, pese a la frecuencia con la que se producen tales infracciones, queremos dejar claro -lo hemos hecho en distintas partes de este Informe- que, con carácter general, la sociedad andaluza, como no podía ser menos, respeta la legalidad urbanística como corresponde a un Estado de Derecho. Ahora bien, en un Informe de estas características, donde se ponen de manifiesto las disfuncionalidades en las actuaciones de las Administraciones con competencia en el ámbito urbanístico, es preciso destacar que las acciones ilegales en el urbanismo son extraordinariamente numerosas y constituyen un problema de primer orden que, en nuestra Comunidad Autónoma, en modo alguno está resuelto.

Junto a tanta irresponsabilidad por parte de muchos agentes privados, hay que decir -y muy claro, desde la experiencia acumulada durante más de veinte años de intervención en estas cuestiones- que la inactividad y ausencia de compromiso en tutelar la legalidad urbanística vulnerada, desgraciadamente, constituye una actitud, una pauta de comportamiento, de bastantes responsables públicos municipales, y, a veces, autonómicos.

En numerosas quejas hemos tenido ocasión de comprobar cómo los responsables públicos municipales inician expedientes sancionadores pero no los concluyen y, si finalmente los llevan a término, posteriormente no ejecutan sus resoluciones. A la vista de ello, **RECOMENDAMOS:**

- a) Que por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y la Administración Autonómica se realice una campaña dirigida a los Ayuntamientos sobre la trascendencia que tiene que la ciudadanía respete la legalidad urbanística, así como la necesidad de que los responsables públicos adopten las medidas legales en caso de vulneración de estas normas para restituir el orden perturbado.
- b) Que se fortalezcan los servicios técnicos de los Ayuntamientos, a través de convenios de colaboración con las Diputaciones Provinciales y la Administración Autonómica, a fin de que los pequeños y medianos municipios puedan disponer, con carácter permanente, de los medios necesarios para sancionar eficazmente las infracciones urbanísticas que se cometan.

- c) Que se fortalezcan los servicios técnicos de la Administración Autonómica a fin de que puedan tener una posición más activa a la hora de tutelar la legalidad urbanística, ya sea en vía administrativa –si por parte de los Ayuntamientos se observa una inactividad total frente a las infracciones cometidas-, ya ante la vía judicial en los supuestos en que legalmente proceda.

La competencia y la autonomía municipal no pueden, ni deben, soslayar las importantes funciones que la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la LOUA, posee en este ámbito.

- XVIII.** Cuando hablamos de infracciones urbanísticas debemos dedicar una atención especial, por las consecuencias ambientales que provoca, a las construcciones no autorizables en suelo no urbanizable. Con independencia de que tales actuaciones pueden ser, además, constitutivas de delito a tenor de lo previsto en los arts. 319 y 320 del Código Penal, revisten una especial gravedad por el daño que ocasionan en un suelo que debe ser preservado por motivos ambientales.

Se trata de una tipología de infracción en la que, a la hora de su denuncia, ha tomado un importante papel el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, que contrasta con la actitud de no pocos responsables municipales que ni tramitan expedientes sancionadores, ni cursan denuncias a los juzgados cuando tienen conocimiento de la ejecución de obras de esta naturaleza en su término municipal.

Carece de justificación hablar de obras clandestinas cuando se trata de edificaciones que se realizan en el término municipal, sobre el que el Ayuntamiento puede y debe ejercer sus competencias, y son perfectamente detectables por cualquier ciudadano y, desde luego, por los agentes de la Policía Local. Y, por supuesto, carece de justificación que tantos responsables públicos municipales se amparen en que carecen de medios para perseguir estas infracciones cuando, al tratarse de conductas presuntamente delictivas, basta con que trasladen las denuncias de los hechos de los que tienen conocimiento –lo cual además constituye una obligación «ex lege»- a las autoridades judiciales. De acuerdo con ello, **RECOMENDAMOS:**

- a) Que los Ayuntamientos y, en su caso, los servicios competentes de la Administración Autonómica den cuenta a las autoridades judiciales de todas aquellas construcciones y edificaciones no autorizables que se lleven a cabo en suelo no urbanizable, en la medida de que se trate de hechos relevantes de conductas presuntamente delictivas. Y es que no dejan de sorprender las miles de viviendas que, ilegalmente, se han construido en suelo no urbanizable y los escasos supuestos en los que, por parte de las Administraciones citadas, se han puesto los hechos en conocimiento de las autoridades judiciales.
- b) Que en los casos en los que, después de haber dado conocimiento a las autoridades judiciales, se archiven las diligencias abiertas, o tras sustanciar el

correspondiente proceso judicial se dicte sentencia absolutoria por considerar que las conductas enjuiciadas no tienen la condición de delictivas, los Ayuntamientos investiguen si se han producido infracciones urbanísticas y, en tal caso, respetando el relato fáctico de las resoluciones judiciales, incoen o continúen tramitando los expedientes sancionadores y/o de restitución de la legalidad urbanística en los supuestos en los que ello sea procedente.

- c) Que en los procedimientos en los que las Administraciones Públicas sean parte demandante, como norma general, soliciten la demolición de lo indebidamente construido, salvo que por aplicación del principio de proporcionalidad u otros motivos justificados legalmente, no lo consideren procedente.
- d) Que los Ayuntamientos impidan que, al amparo de las licencias para la construcción de “casas de apero” o edificios similares, se construyan viviendas para uso residencial violando, tal y como ocurre con frecuencia en nuestra Comunidad Autónoma, la legalidad urbanística. Tales hechos, en la práctica, no serían posibles si no fuera por la pasividad de la Administración que concede la licencia y después se olvida de su finalidad.
- e) Que los registradores y notarios, tal y como nos consta vienen haciendo –al menos desde hace unos años- en los documentos en los que intervienen como fedatarios, observen escrupulosamente y adviertan a los ciudadanos de la necesidad de observar el estricto cumplimiento de la legalidad urbanística.

XIX. A partir de las experiencias compartidas con la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, se ha evidenciado la existencia de no pocas imprecisiones técnicas y lagunas en el actual texto del Código Penal en lo que concierne a los delitos contra la ordenación del territorio.

Por ello, **RECOMENDAMOS** a los distintos responsables públicos que hagan llegar, tal y como ha hecho esta Institución a través del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en colaboración con la mencionada Red de Fiscales, a los órganos legislativos competentes, la necesidad de abordar una reforma urgente del Código Penal que permita perseguir más eficazmente este tipo de delitos.

XX. En cuanto a las denominadas parcelaciones ilegales o, como nosotros preferimos llamarlas en nuestro Informe Especial urbanizaciones ilegales, al tiempo de redactarse el mismo había, en Andalucía, más de 1.000. Se trata de un problema de extraordinaria entidad que muy pocos municipios han abordado con la seriedad y rigor necesario y que, por tanto, continúa presente en diversas partes de nuestro territorio.

Afortunadamente, en la actualidad es muy excepcional que se creen nuevas parcelaciones ilegales pero, con independencia de la necesidad de vigilar e impedir que se produzcan nuevas parcelaciones de esta naturaleza, el problema fundamental radica en cómo abordar la situación heredada. Respecto de las urbanizaciones ilegales **RECOMENDAMOS**:

- a) Que cuando se trate de parcelaciones respecto de las que no haya prescrito la infracción administrativa, las autoridades administrativas adopten las medidas legales a su alcance para impedir la consolidación de las infracciones cometidas, adoptando una actitud de no tolerancia con ellas, ante el enorme daño que causan a la ordenación del territorio, al medio ambiente y a la eficaz prestación de servicios públicos. En todo caso, en los supuestos en los que presuntamente se haya cometido un delito, se deberá dar cuenta a la autoridad judicial.
- b) Respecto de aquellas urbanizaciones en las que tales infracciones hayan prescrito y, salvo que exista un interés público relevante que aconseje el mantenimiento fáctico de su situación de fuera de ordenación o, incluso, su demolición, se aborde su regularización pudiéndose utilizar, en los casos en que proceda, el marco normativo previsto en la Disposición Adicional Primera, párrafo 2, de la LOUA.

Tal regularización tendría por objeto, ante la realidad de su existencia, en una situación permanente de fuera de ordenación, resolver problemas tales como los que se plantean a la hora de afrontar las prestaciones sociales, educativas, sanitarias, la insuficiencia de servicios públicos de una gran parte de la población que reside en estos núcleos con carácter permanente, evitar los efectos contaminantes que pueden estar generando, el agravamiento de la situación si continúa consolidándose la parcelación ilegal, etc.

- c) Que a la hora de abordar, en su caso, esa regularización y sin perjuicio de la cooperación pública a la hora de redactar proyectos técnicos, asesoramiento, mediación antes los residentes, etc., se evite que los costes de la regularización de las parcelaciones ilegales se trasladen a las arcas municipales debiéndolos afrontar los promotores y los residentes en ellas. Y es que el resto del vecindario no tiene por qué asumir, por vía indirecta con cargo a sus impuestos, o dejando de recibir servicios de calidad que no se podrían atender por destinar recursos públicos a aquella finalidad, los costes de la regularización. Los gastos los deben soportar los propios beneficiarios de la parcelación que, además, es frecuente que adquirieran sus parcelas a un precio menor porque las parcelaciones ilegales no habían asumido las obligaciones que deben abordar los promotores privados, e incluso es probable que muchos participaran, como promotores, en la propia edificación de las viviendas, evitando unos costes muy diferentes de los que tendrían que asumir si hubieran realizado la construcción en una urbanización “legal”.
- d) Que, en el próximo desarrollo reglamentario de la LOUA, se concrete y defina con mayor precisión el marco jurídico de las regularizaciones, a fin de facilitar la igualdad y la seguridad jurídica en todas las actuaciones que se puedan hacer con esta finalidad en nuestra Comunidad Autónoma.

XXI. En las páginas de este Informe Especial hemos dedicado distintos comentarios al problema que representan las inundaciones en los cascos urbanos andaluces. Así, tramitamos una queja de oficio, durante años, con la finalidad de que Andalucía

contara con un Plan de Prevención de Riesgos contra las Avenidas e Inundaciones en los Cascos Urbanos Andaluces, aprobándose, finalmente, ese Plan mediante el Decreto 189/2002, de 2 de Julio.

Por la trascendencia que, a nuestro juicio, supone este Plan, **RECOMENDAMOS** que se haga un seguimiento exhaustivo de su cumplimiento, tanto para adoptar medidas preventivas que eviten en un futuro inundaciones como las que han tenido lugar en distintas partes de Andalucía, como para que nunca se vuelva a aprobar un plan urbanístico en contradicción con sus previsiones, con los planes hidrológicos y con la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre de 2007.

- XXII.** Continuando con las recomendaciones que estamos haciendo en materia de infraestructuras, es preciso recordar, y ello fue objeto, también, de un Informe Especial por parte de esta Institución, la existencia todavía en suelo andaluz de muchos pasos a nivel, algunos de ellos con un momento de velocidad $A \times T$ superior a 24.000.

La supresión de tales instalaciones tiene consecuencias muy importantes no sólo en términos de siniestralidad en este medio de transporte –que es lo que, en primera instancia, motivó la redacción del Informe Especial sobre *Pasos a Nivel en Andalucía*- sino también de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio y una clara incidencia en la funcionalidad de las carreteras afectadas.

De acuerdo con ello, **RECOMENDAMOS** que se realicen las gestiones precisas para que, en colaboración con el organismo gestor de estas infraestructuras y con las ayudas que se necesiten de la Administración Autonómica, se aborde la mayor supresión posible de pasos a nivel en Andalucía, priorizando aquellos que, por su previsible riesgo y/o por la entidad de su momento de velocidad $A \times T$, se consideren que es más urgente su supresión.

- XXIII.** En el año 1994 presentamos el Informe Especial sobre *Las Barreras en Andalucía*. Han transcurrido 15 años y se han hecho diversas actuaciones, algunas de entidad, para garantizar la accesibilidad en las infraestructuras públicas, el transporte y la vivienda. Sin embargo, no nos engañemos, estamos todavía muy lejos de construir el modelo de ciudad para todos que la Constitución (arts. 14 y 49) y la legislación estatal y autonómica de accesibilidad exige.

Al mismo tiempo, continuamos echando en falta una normativa que, con rango de Ley, como exige el art. 25 CE, otorgue a los Ayuntamientos competencia sancionadora en esta materia, habida cuenta de que en la actualidad esta competencia está atribuida singularmente por la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, y la Ley 49/2007, de 26 de Diciembre, a determinados órganos autonómicos. Habiéndolo establecido así una Ley que, con carácter especial, regula esta cuestiones, no cabe que mediante un Decreto, norma reglamentaria, se atribuya tal competencia mediante el ejercicio el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística y de transportes, a los Ayuntamientos, tal y como pretende el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprobó el nuevo Reglamento que

regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. De acuerdo con ello, **RECOMENDAMOS**:

- a) Que en el plazo de un año, los Ayuntamientos aborden el Plan de Actuaciones para la adaptación a las determinaciones del nuevo Decreto 293/2009, de 7 de Julio, antes citado, de los edificios, establecimientos, instalaciones e infraestructuras y espacios libres «que sean propios o estén bajo su uso, que sean susceptibles de ajustes razonables». En todo caso, tales actuaciones deberán estar ejecutadas en el nuevo y generoso plazo que establece esta norma, cuya fecha límite es el 1 de Enero de 2019.
- b) Que se estudie la conveniencia de abordar la modificación de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, para otorgar competencia sancionadora a los Ayuntamientos ante las infracciones que se cometan en materia de accesibilidad en los ámbitos ya mencionados y en los términos que considere oportunos el legislador, sin perjuicio de las competencias que se establezcan para los órganos autonómicos.

Ello creemos que es de gran interés habida cuenta de que los Ayuntamientos tienen un protagonismo especial a la hora de intervenir en la edificación y uso del suelo, al otorgar las licencias urbanísticas y aprobar los proyectos de urbanización y supervisar su ejecución, sin que, lógicamente, tengan una habilitación para ello hasta ahora, habida cuenta de que la LOUA, que sí es una norma con rango de Ley, no tiene tipificadas las infracciones en materia de accesibilidad, que vienen establecidas por la Ley, ya mencionada, de Atención a las Personas con Discapacidad y su reglamento de desarrollo.

XXIV. Partiendo de la experiencia recogida en los centenares de expedientes tramitados por esta Institución podemos afirmar que la desprotección que sufren muchos arrendatarios en los cascos antiguos de nuestras poblaciones tiene su origen en que el valor del inmueble envejecido no viene determinado por su construcción, ni por las rentas de alquiler, sino por el valor del suelo que ocupan en función de su localización y por el aprovechamiento urbanístico que le corresponde conforme al plan.

Así, no es extraño que bastantes propietarios dejen de tener interés en el mantenimiento y conservación de sus inmuebles y, por el contrario, lo que desean es el desalojo de los inquilinos como consecuencia del abandono de las tareas de conservación del edificio y, a ser posible –aunque en la actualidad sabemos que es más difícil por las previsiones del art. 155 LOUA- su declaración de ruina, que hace cesar el deber de conservación de los propietarios.

En ocasiones, y ello en la práctica es muy complicado de probar, el abandono deliberado de la conservación del edificio se acompaña del uso de diversas técnicas destinadas a presionar sobre los arrendatarios para que finalmente lo abandonen. Se trata del denominado “mobbing” inmobiliario, que ha dado lugar a sentencias condenatorias basadas en la comisión de un delito de coacciones por

parte de los propietarios que, con diversas técnicas, pretenden presionar para que los arrendatarios abandonen los inmuebles.

Ante esta realidad que no se puede obviar, con la finalidad de proteger los inmuebles de los cascos antiguos de nuestras ciudades y los derechos de sus residentes, **RECOMENDAMOS**:

- a) Que se preste una atención especial al seguimiento de las órdenes de ejecución destinadas a obligar a los propietarios a que mantengan en las debidas condiciones de conservación, salubridad, seguridad y ornato de los inmuebles.

Ello implica la necesidad de vigilar para que, tras dictarse la oportuna orden de ejecución de obras, se lleve a cabo su realización efectiva y, en caso contrario, se acuda a los procedimientos de ejecución forzosa, ya sea a través de la imposición de multas coercitivas reiteradas por lapso de tiempo para hacer cumplir a su destinatario con las obligaciones impuestas, o bien a través de la ejecución subsidiaria si el Ayuntamiento tuviera fondos destinados, o que pudiera aplicar, para este fin o el interés relevante de las obras aconsejara acudir a esta vía, siempre más gravosa para las arcas municipales dado que, posteriormente, tiene que resarcirse de los gastos efectuados actuando contra el patrimonio del obligado, lo que a veces no se consigue.

- b) Que se refuercen las ayudas a la rehabilitación cuando tengan por objeto la puesta en valor de inmuebles en los que residan arrendatarios en situación de precariedad económica, y siempre y cuando se vinculen las ayudas al mantenimiento del contrato de alquiler por un tiempo determinado.
- c) Que sin perjuicio del respeto a los derechos e intereses legítimos de los propietarios, las Administraciones Públicas se interesen por las necesidades de la ciudadanía a fin de poder garantizar el goce de los derechos constitucionales, entre estos, el del disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Con ese objetivo, estimamos que los Ayuntamientos deben apoyar y asesorar a los inquilinos que estén sufriendo una situación de “mobbing” inmobiliario a fin de evitar que, por su situación de debilidad, terminen siendo presa fácil de los especuladores.

- XXV.** Por otro lado, no se debe soslayar que, en bastantes ocasiones, se producen situaciones de incumplimiento por parte de arrendatarios que, amparándose en la protección de un sistema garantista, causan perjuicios a los propietarios. Aunque se han aprobado algunas medidas procesales para luchar contra los abusos que se cometen por inquilinos en la relación arrendaticia, parece que no son suficientes para proteger eficazmente a los propietarios que han ofertado sus inmuebles en el mercado de alquiler.

Esta situación no fomenta el necesario fortalecimiento del mercado de alquiler en nuestro país, que es notoriamente insuficiente para atender las necesidades de la demanda. Por ello, **SUGERIMOS** que los poderes públicos estudien la puesta en marcha de nuevas medidas normativas destinadas a dotar de las debidas garantías a los propietarios de inmuebles para que puedan responder eficazmente frente a los posibles abusos y graves incumplimientos en los que puedan incurrir los arrendatarios, causándoles un grave daño en su patrimonio.

XXVI. La apuesta por la ciudad heredada y por la conservación del patrimonio arquitectónico no debe implicar riesgos derivados de las exigencias de conservación a la hora de rehabilitar inmuebles, por lo que es necesario, en todo caso, garantizar la seguridad de las intervenciones, sin que ello suponga un esfuerzo económico desproporcionado que provoque el desinterés por este tipo de actuaciones. Al mismo tiempo, creemos que las políticas urbanísticas conservacionistas no deben anular las posibilidades de incorporación a la ciudad de la nueva arquitectura siempre, lógicamente, que se respeten los distintos intereses legales en juego.

De acuerdo con todo ello, **RECOMENDAMOS** que, con objeto de proteger adecuadamente los derechos y valores contemplados en los arts. 45, 46 y 47 CE:

- a) Se prevean ayudas de acuerdo con unos parámetros adecuados de coste-beneficio, en relación con los intereses a proteger, para potenciar las intervenciones de rehabilitación respetuosas con el medio ambiente urbano y con las distintas normas de protección del patrimonio arquitectónico e histórico-artístico de nuestras ciudades.
- b) Se fortalezcan las inspecciones técnicas de las condiciones de las viviendas a fin de asegurar su adecuada conservación, previendo los supuestos en los que, ante la eventualidad de que el obligado a realizar las obras de mantenimiento y conservación u ornato público no posea los medios suficientes, pueda contar con ayudas públicas que le permitan cumplir con sus obligaciones legales.
- c) Se establezca en el planeamiento urbanístico que sea de aplicación un régimen jurídico de protección e intervención que ofrezca criterios claros que faciliten la seguridad jurídica de los agentes que deben intervenir en el proceso edificatorio y /o de rehabilitación.
- d) Que, en todo caso, se evite la excesiva discrecionalidad a la hora de incluir en los catálogos bienes que se desean proteger, sin que aparezca un parámetro claro que permita conocer la justificación de tal decisión. Idéntica cautela deberá adoptarse a la hora de descatalogar bienes que, hasta entonces, han sido protegidos con objeto de no debilitar la confianza en las decisiones públicas de esta naturaleza por parte de los mencionados agentes sociales.
- e) Que la irrenunciable apuesta por la conservación de los valores implícitos en las tramas urbanas y en la arquitectura de nuestras poblaciones, que tienen

reconocida, formal o fácticamente, una tutela pública para su protección, no haga olvidar que la ciudad, como organismo vivo, se renueva en sus formas y es y debe continuar siendo testigo de su historia, por lo que la arquitectura contemporánea puede estar presente en estos espacios en la medida en que posee herramientas para intervenir con solvencia en los recintos y edificios históricos y en los cascos antiguos de las ciudades, respetando siempre, como ya hemos adelantado, los diversos intereses en juego que protege la legislación «ad hoc».

- XXVII.** Es clamorosa, nosotros hemos tenido ocasión de comprobarlo en diversas ocasiones, la pasividad en la que incurren la inmensa mayoría de los Ayuntamientos a la hora de exigir responsabilidades por incumplimiento de la función social de la propiedad a los titulares de solares sin edificar y de edificaciones ruinosas, pese a haber establecido el legislador una batería de medidas para garantizar ese objetivo, tanto en la legislación preconstitucional como, con mayor rigor, en la aprobada con posterioridad a la entrada en vigor de la Carta Magna, en coherencia con lo establecido en sus arts. 33 y 47.

Como quiera que se trata de mecanismos cuyo objetivo es sacar al mercado inmuebles que no prestan ninguna utilidad a la sociedad, pero que pueden coadyuvar a aumentar la oferta de suelo y vivienda para atender a las necesidades de la población, **RECOMENDAMOS** que los Ayuntamientos, con carácter urgente, adopten las medidas previstas en los arts. 150.1; 157.5; 158.2.c y 160 de la LOUA, con objeto de que, al menos los municipios de cierta entidad poblacional, pongan en marcha estos instrumentos con la finalidad de que tales inmuebles cumplan con la función social que legalmente tienen atribuida.

- XXVIII.** Sabemos que muchos de los barrios que presentan un cierto perfil de marginalidad cuentan con sectores amplios de población que, pese a su precariedad económica, no deben ser considerados, en absoluto, como sectores de población en situación de exclusión social. Esto permite que una intervención de entidad en sus infraestructuras, mobiliario urbano, adecentamiento de espacios libres y zonas verdes, etc., haga mejorar la calidad de vida de esta población que sabe valorar cualquier intervención pública destinada a este fin, fomentando, al mismo tiempo, el que se elimine el sentimiento de abandono por parte de los responsables públicos que, a veces, tienen estos ciudadanos, lo que a su vez repercutirá en la integración del barrio en la ciudad.

Por otro lado, existen en Andalucía un sin número de barrios y barriadas en los que el deterioro de los mencionados espacios e infraestructuras comenzó al poco tiempo de entregarse las viviendas, motivado por su no recepción por los Ayuntamientos tras no llegar a un acuerdo, por distintos motivos, con las Administraciones, o con los particulares, que promovieron las viviendas y sus urbanizaciones, no asumiendo por tanto nadie su mantenimiento y conservación.

Dada la extraordinaria repercusión, tal y como hemos comentado, que una mejora en las infraestructuras posee en la calidad de vida de los residentes en estos

barrios y en la de sus viviendas, habida cuenta de que el entorno conceptualmente es inseparable de ellas, **RECOMENDAMOS**:

- a) Que los poderes públicos apuesten decididamente, dada extraordinaria relación coste-beneficio social que supone, por mejorar las infraestructuras de las barriadas y barrios degradados urbanísticamente, reutilizando espacios que no estén realizando una función social e interviniendo para su puesta en valor en los viarios públicos, zonas verdes, espacios dedicados al ocio y el deporte, etc.
- b) Que cada municipio, en colaboración con la Administración Autonómica, realice un plan de recepción de los barrios promovidos por la iniciativa pública y, en su caso, previos los trámites legales oportunos, regularice, en colaboración con los afectados, las infraestructuras construidas por la iniciativa privada que se encuentren en similar situación.
- c) Se normalicen los modelos de intervención en el mobiliario urbano a fin de mejorar también, en este aspecto, la situación de tales barrios. Ello, sin perjuicio de que, complementariamente, se adopten medidas de otra naturaleza como las destinadas a no tolerar comportamientos incívicos relacionados con la ocupación de espacios públicos, aparcamientos ilegales, uso indebido de zonas verdes y espacios libres, instalaciones deportivas, etc., que no serían aceptables en otros lugares de la ciudad.

XXIX. En cuanto al chabolismo, lamentablemente continúa siendo parte de la realidad social en Andalucía. Se trata de una cuestión que guarda íntima relación con el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada y con la necesidad de facilitar la normalización e integración de los colectivos en situación de exclusión social. No obstante, hemos considerado necesario dedicar algún comentario a este problema porque, en parte, la respuesta pública para ofrecer una salida a la población afectada viene a través del urbanismo.

Y es que hemos podido contrastar que, salvo alguna excepción, la gran mayoría de los asentamientos chabolistas se han suprimido como consecuencia de la ejecución de las previsiones del planeamiento que eran incompatibles con su existencia.

En cualquier caso, es preciso evitar dar soluciones aparentes que únicamente sirvan para prorrogar el problema o que, ya se sabe por experiencias similares llevadas a cabo en otras Comunidades Autónomas, que están avocadas al fracaso.

De acuerdo con todo ello, **RECOMENDAMOS** que, en los respectivos planeamientos, se contemple la supresión de los grandes asentamientos, como los de Asperones, en Málaga, y Torreblanca y el Vacie, en Sevilla, previendo la financiación de su demolición y realojo en viviendas normalizadas con cargo a los promotores de su ejecución, evitando en todo caso que las viviendas que se faciliten puedan dar lugar a la creación de un nuevo gueto y asumiendo los responsables públicos los costes del programa de tutela e intervención social que, siempre, debe acompañar a una intervención de esa naturaleza.

XXX. A la hora de establecer el planeamiento, pese a la preceptiva obligación de recoger en el mismo las necesidades residenciales de la población, existen colectivos que todavía son invisibles para los redactores, esto con la consecuencia de que sus necesidades no se contemplan, ni computan a la hora de establecer las respuestas en términos de vivienda y suelo que hay que dar a la población, o a la hora de dimensionar las dotaciones que se destinarán a atender sus necesidades.

Tal es el caso de los planeamientos urbanísticos de algunos municipios andaluces que ignoran, por completo, las necesidades de la población inmigrante residente en su término municipal.

A la vista de ello, **RECOMENDAMOS** que tanto los municipios como los órganos competentes autonómicos, a la hora de aprobar los planes generales de ordenación urbanística, evalúen si recogen alternativas de índole residencial para atender las necesidades de esta población. Ello debe ser tenido muy en cuenta, no sólo por lo previsto en la mencionada LOUA; sino también porque el art. 13 de la Ley de Extranjería reconoce el derecho de los extranjeros residentes en nuestro país de acceder, en condiciones de igualdad con los españoles, a las ayudas públicas en materia de vivienda.

Ignorar esta demanda a la hora de redactar los planeamientos urbanísticos y los planes de vivienda y suelo, traerá consigo que la oferta que se haga estará infradimensionada al tener que contar, además de la demanda de los españoles, con las solicitudes de los extranjeros que reúnan los requisitos para solicitar las ayudas contempladas en dichos planes.

XXXI. Es lamentable que todavía nos lleguen quejas motivadas por la negativa, o por los obstáculos que ponen algunos Ayuntamientos a la hora de facilitar la información urbanística que solicitan los interesados.

Ante esta situación, debemos recordar que se trata de una obligación «ex lege» recogida en las sucesivas leyes de régimen jurídico del suelo; que guarda íntima conexión con la naturaleza jurídica de la acción pública ejercitable en este ámbito; que hace que todos los ciudadanos puedan tener el carácter de interesados en el procedimiento, todo ello como ya expusimos en el Informe Especial sobre *Internet como Instrumento de Participación y Garantía de Transparencia en el Ámbito Urbanístico*. Por ello, **RECOMENDAMOS**:

- a) Que todos los municipios de Andalucía digitalicen la documentación urbanística del plan a fin de ponerla a disposición de toda la ciudadanía. Ello, sin perjuicio de que atiendan en sus oficinas las distintas consultas, solicitudes de información y cédulas urbanísticas que se soliciten.
- b) Que dado que, en el mejor de los casos, la mayoría de los Ayuntamientos que ofrecen información urbanística a través de Internet, lo hace de una manera estática que no permite llevar a cabo gestiones de más entidad que las meramente informativas, como tramitar una licencia urbanística, por la Administración Autonómica y las Diputaciones Provinciales, se impulse que

los Ayuntamientos puedan dar el paso de la sociedad de la información a la del conocimiento facilitando la gestión de los asuntos urbanísticos a través de este medio.

- XXXII.** Con frecuencia, durante todos estos años hemos recibido quejas de ciudadanos en nombre propio y, lo que es más frecuente, en el de alguna asociación o colectivo, en las que se discrepaba del planeamiento propuesto y se ofrecían alternativas. Los reclamantes, a veces miembros de la oposición en el propio Ayuntamiento, se quejaban de la falta de sensibilidad de los responsables de los gobiernos municipales que no los recibían, no escuchaban o no atendían sus reclamaciones.

Lógicamente, la potestad de planeamiento, el «ius variandi» en este ámbito, lo ostenta quien tiene responsabilidad de gobierno municipal y, sin perjuicio de la competencia autonómica, mayoría suficiente en el pleno municipal para aprobar el planeamiento que considera más idóneo para su municipio.

No obstante, a nuestro juicio, un estado democrático exige que los procesos de participación en el planeamiento en tramitación respondan a la consideración para la que fueron contemplados por el legislador que no fue otra que la de crear un escenario de interacción y participación real y efectiva para que el planeamiento resultante sea fruto de una reflexión/discusión en torno a la propuesta original entre los distintos agentes públicos y privados, de forma que facilite que, finalmente, se apruebe un modelo de ciudad que dé respuesta a las necesidades reales de la población y, a ser posible, sea fruto del máximo consenso de los responsables públicos y los agentes sociales, lo que facilita una mayor adhesión a su contenido.

Si se actúa de este modo se evitará que la participación ciudadana se convierta, como es frecuente, en un mero trámite de información pública que se cubre con el mero objetivo de que no resulte impugnado el plan por omisión de un trámite esencial, pero sabiendo de antemano que la propuesta originaria, en infinidad de supuestos de convenio con los agentes privados, no va a ser modificada, cualquiera que sean las alegaciones que se presenten, pues la decisión que se adopta desde un principio será la que se apruebe finalmente, cualquiera que sea la opinión de la ciudadanía.

Ante esta realidad, **RECOMENDAMOS** que se utilice el trámite de participación pública para conocer no sólo las alegaciones puntuales de intereses particulares y corrección de errores materiales que con frecuencia son aceptadas, sino para escuchar con receptividad las alternativas que razonablemente planteen las asociaciones y entidades representativas de intereses colectivos, el movimiento ciudadano y las de índole general que realicen los particulares, aunque ello pueda conllevar la modificación sustancial de la propuesta inicial o dejar sin efecto los convenios urbanísticos asumidos en principio por el Ayuntamiento, buscando como resultado un modelo de planeamiento que sepa atender las necesidades de la ciudadanía. De ello va a depender, cada vez más, la credibilidad de la decisión pública en éste y en otros ámbitos de la vida social.

- XXXIII.** Cuestión distinta a la anterior, aunque en cierta medida relacionada con la participación democrática en la elaboración de las propuestas de planeamiento, es la relativa al abuso que efectúan algunos municipios de su potestad de modificar el planeamiento.

Lo que realmente preocupa a esta Institución es que, después de aprobarse un Plan General con toda la complejidad que conlleva, y las llamadas a la participación en el trámite de información pública, posteriormente, a veces en un corto «lapsus» de tiempo, se comienzan a realizar un sinfín de modificaciones puntuales, cuyas consecuencias sobre el documento aprobado en su día son completamente desconocidas para la ciudadanía.

Ello, habida cuenta de que cuando se efectúan tales modificaciones, la única difusión que se les da es su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, medio ajeno completamente a los que habitualmente se utilizan para informar a la ciudadanía de las noticias locales que son de su interés.

Como quiera que tales modificaciones con frecuencia tienen por objeto reclasificaciones, recalificaciones u otros cambios que facilitan un mayor aprovechamiento edificatorio para el titular del suelo y una mayor participación en las cesiones para los Ayuntamientos, que vienen a aliviar sus déficit presupuestarios, es habitual que, unos y otros, no estén interesados en su difusión. Lo cierto es que la ciudadanía, un día, observa que se comienzan unos movimientos de terrenos y se instalan unas grúas sobre un suelo que, al tiempo de aprobarse el Plan General, era suelo no urbanizable, o que aparece una construcción más intensiva de la que inicialmente se había previsto en el suelo urbano o urbanizable, o se producen unos sorprendentes e inesperados cambios de uso. Por todo ello **RECOMENDAMOS**:

- a) Que sin perjuicio de que, lógicamente, se proceda a realizar las modificaciones de planeamiento que sean necesarias, voluntariamente los Ayuntamientos se comprometan a dar la máxima difusión de ellas en el trámite de información pública a la ciudadanía, con objeto de que pueda conocer el alcance y justificación de la modificación propuesta y, a la vista de las alegaciones que se presenten, reflexionen los responsables municipales sobre la conveniencia, o no, de continuar con la tramitación de la modificación en los términos en que estaba planteada, asumir algunas de las alegaciones fundadas y, en su caso, dejarla sin efecto.
- b) Que las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo valoren, caso por caso y de manera pormenorizada, el cumplimiento de las prescripciones legales contempladas en los arts. 36 y 38 LOUA.

ANEXO I. INFORMES RELACIONADOS CON EL CONTENIDO DEL INFORME ESPECIAL.

Los siguientes Informes Especiales, entregados al Parlamento de Andalucía, han sido tenidos en cuenta a la hora de su elaboración:

- * Estado sanitario y ambiental de las playas andaluzas: Sólo se presentó en la, entonces, Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, no publicándose en el BOPA.
- * Las barreras en Andalucía: la accesibilidad y la eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía: BOPA núm. 58, de 24 de Febrero de 1995.
- * Los pasos a nivel en Andalucía: BOPA núm. 96, de 25 de Marzo de 1997. En Octubre de 2001 se entregó al Parlamento de Andalucía un nuevo Informe que contenía la nueva legislación y datos sobre los pasos a nivel en Andalucía, publicándose en el BOPA núm. 193, de 4 de Octubre de 2001.
- * La contaminación visual del patrimonio histórico Andaluz: el impacto visual en los bienes del patrimonio histórico-artístico causado por el cableado, antenas y otras instalaciones: BOPA núm. 224, de 18 de Junio de 1998.
- * Las viviendas provisionales en Andalucía: BOPA núm. 299, de 17 de Diciembre de 1998.
- * Las estaciones de autobuses en Andalucía: BOPA núm. 26, de 13 de Julio de 2000.
- * Las urbanizaciones ilegales en Andalucía: BOPA núm. 58, de 19 de Octubre de 2000.
- * El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el Poniente Almeriense y Campo de Níjar: BOPA núm. 113, de 8 de Marzo de 2001.
- * El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva: BOPA núm. 193, de 4 de Octubre de 2001.
- * Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico: BOPA núm. 416, de 26 de Noviembre de 2002.
- * Personas prisioneras en sus viviendas: BOPA núm. 616, de 8 de Enero de 2004.
- * Veinte años de intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía: BOPA núm. 618, de 13 de Enero de 2004.
- * Chabolismo en Andalucía: BOPA núm. 377, de 14 de Febrero de 2006.

*** Otros estudios.**

- * Ordenación y protección del litoral andaluz: el cumplimiento de las directrices regionales del litoral de Andalucía. Octubre 1995 (el texto de las resoluciones se encuentra publicado en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 1995, BOPA núm. 60, de 22 de Noviembre de 1996).
- * Jornadas sobre Vivienda y Personas Mayores. Sevilla, Mayo de 2004 (el texto de las comunicaciones y ponencias se encuentra en el libro editado por el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos y el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, ISBN 84-89549-77-X).
- * Jornada sobre el derecho a la vivienda. Sevilla, 6 de Noviembre de 2007 (el texto de las comunicaciones y ponencias se encuentra en el libro editado por el Defensor del Pueblo Andaluz en colaboración con Cajasol, ISBN 978-84-89549-99-9).

ANEXO II. ÍNDICE TEMÁTICO.

Propietario obedece la orden de ejecución (queja 02/3814).....	108
Inquietud vecinal por desprendimientos en fachadas (queja 03/4473).	109
Daños y riesgos derivados de una vivienda colindante (queja 04/888).....	109
Vivienda con instalación eléctrica deteriorada (queja 03/3026).	110
Vivienda en lamentable estado de titularidad municipal (queja 04/636).....	111
Impago de alquiler en vivienda muy deteriorada (queja 04/1685).	112
Caída de un muro medianero y desalojo de los vecinos (queja 05/3144).....	114
Incidencia de unas obras ejecutadas en una vivienda colindante (queja 05/3163).....	114
Denuncian «mobbing» inmobiliario, tras residir en la vivienda 61 años (queja 05/1908).....	115
Responsabilidad patrimonial derivada de la copropiedad de un inmueble (queja 97/143).....	117
Declaración de ruina y orden de obras no ejecutada (queja 01/4157).....	117
Varios arrendatarios exigen la ejecución de una orden de conservación (queja 05/2539).....	119
El Ayuntamiento ejecuta subsidiariamente unas obras para garantizar la conservación de un inmueble (queja 00/3739).	119
Abandono e insalubridad de locales comerciales (queja 90/166, queja 92/18 y queja 92/876).....	121

Solicita apertura expediente de ruina (queja 91/1376).	122
Edificios en ruina generan peligro para los viandantes (queja 94/1662).	124
Desmoronamiento de un muro que perjudica a la vivienda colindante (queja 94/990).	124
Humedades en una vivienda. Límites a la orden de ejecución (queja 96/51).	125
Las condiciones de insalubridad de un inmueble afectan a otro colindante (queja 95/3935 y queja 95/3961).	127
La ejecución subsidiaria de unas obras causa daños en viviendas colindantes (queja 96/2394 y queja 01/1092).	128
Filtraciones de humedades de un piso superior (queja 98/759).	130
Edificio abandonado crea una situación de riesgo (queja 96/2014).	130
Varios locales comerciales en estado de abandono crean un foco de infección (queja 99/25).	131
La Administración demuele un muro en estado ruinoso (queja 99/3728).	132
Desprendimiento de fachada (queja 03/4473).	133
Incumplimiento de ejecución de una orden de obras y tramitación de expediente de ruina (queja 04/920).	133
Progresivo deterioro de un inmueble por no reparación de deficiencias (queja 05/1054).	134
Diversas disfunciones en vivienda, procedencia de orden de ejecución (queja 05/4935).	135
Intervenciones destinadas a dotar de seguridad y salubridad a inmuebles (queja 96/1818, queja 96/962, queja 97/3117, queja 00/2653, queja 00/2340, queja 02/1260, y queja 03/1004).	136

Actuaciones ilegales en un solar (queja 06/995).	139
Accesibilidad a la playa (queja 96/994 y queja 99/1092).	164
Obras de nueva construcción que no respetan la accesibilidad (queja 97/130).	165
Los itinerarios peatonales carecen de continuidad (queja 98/3281).	166
Las normas técnicas de accesibilidad deben cumplirse con todo su rigor en el diseño y ejecución de obras públicas (queja 99/2078).	167
Ayuntamiento acepta modificación de obras antes de su recepción para hacer respetar la accesibilidad (queja 99/2080).	168
Un barrio reivindica la garantía de prestación de distintos servicios públicos (queja 07/3820).	182
Demanda vecinal de ejecución de un bulevar (queja 99/3934).	182
Un barrio necesitado de inversión pública en infraestructuras (queja 03/1490).	183
Las deficiencias en infraestructuras crean una “laguna” por las aguas de lluvia (queja 96/699).	185
Retrasos en la remodelación de infraestructuras de un barrio (queja 95/3279).	186
Deficiente estado del alcantarillado crea problemas de salubridad (queja 96/1664).	186
Reclaman un acceso para el transporte escolar (queja 96/2477).	187
Reurbanización de una plaza (queja 97/927).	187
Demandan ejecución del Plan Integral de Mejora de una barriada (queja 97/1086).	188
El hundimiento de un muro incomunica a una barriada (queja 97/2312).	188
Ausencia de recepción y mantenimiento de infraestructuras (queja 97/2778).	188

Diseminado del extrarradio urbano solicita infraestructuras (queja 97/2878).	189
Problemas con el alcantarillado (queja 97/4256 y queja 98/101).	191
Solicitan una vía de comunicación para acceder al barrio (queja 97/2848).	191
Vía pública deteriorada (queja 98/3307 y queja 99/3686).	192
Barriada con infraestructuras muy deterioradas o inexistentes (queja 97/2590).	193
Solicitan ayudas a la Diputación para dotar de acceso a núcleo de población (queja 01/2206).	195
Deficiente estado de la carretera de acceso al municipio (queja 01/1754).	196
Núcleo de población demanda infraestructuras (queja 02/1202).	197
Deficiencias en pavimento y accesos en una calle (queja 03/1784).	198
La ejecución de infraestructuras del AVE afecta a la vía de acceso de un barrio (queja 03/873).	198
Demanda ejecución de previsiones de las Normas Subsidiarias (queja 02/4443).	199
Barrio de nueva creación presenta disfuncionalidades en sus infraestructuras (queja 04/1305).	200
Problemas de alcantarillado agravado por las lluvias (queja 04/4282).	201
Demanda de inversiones en carreteras y caminos públicos (queja 04/2977, queja 06/1741 y queja 04/2185).	202
Dilaciones en la ejecución del proyecto de urbanización que impide la conexión a infraestructuras públicas (queja 92/67).	223
Viviendas de promoción pública sin servicios (queja 93/1485).	225
Inejecución de una obra pública impide el otorgamiento de la licencia de primera ocupación (queja 93/1371).	225

Desencuentro entre promotora, constructora y técnicos impide conseguir la licencia de primera ocupación (queja 00/1498).	226
Entrega de viviendas de promoción pública sin obtener licencia de primera ocupación (queja 96/2145).....	227
Se tramita un expediente de primera ocupación para un inmueble construido ilegalmente (queja 04/2247).....	229
Límites a la negociación en los convenios urbanísticos (queja 94/762).	232
Construcción de un edificio que invade zona verde (queja 94/1119).	238
Ayuntamiento construye en zona de dominio público sin la preceptiva autorización (queja 94/467).	238
Autorización para construir balcones con mayores dimensiones que las previstas en el Plan (queja 04/3022).	240
Disconformidad con la licencia de instalación de un ascensor (queja 05/828). ..	241
Ejecución ilegal de un muro no merece la atención municipal (queja 96/44).	242
Oposición a que se realicen obras hasta que se ejecute la vía pública (queja 94/1190).	243
Un exceso de edificación no justifica, según el Ayuntamiento, la incoación de un expediente sancionador (queja 93/2880).	245
La recolocación de un negocio con motivo de una expropiación perjudica a otro existente en el mismo lugar (queja 93/2193).	247
Concesión de licencia contra el informe técnico, la Consejería de Obras Públicas no actúa (queja 89/664).	248
Un Ayuntamiento considera que no está obligado a rectificar, a efectos de alegaciones, la información urbanística erróneamente publicada (queja 95/3800).	249

Se adjudican obras de demolición sin existir consignación presupuestaria (queja 94/1404 y queja 94/1429).	253
Licencia para la construcción de hotel en un parque natural (queja 01/1702).....	254
Ayuntamiento no procede a revisión de oficio de licencia indebidamente otorgada (queja 02/2526).	256
La escasez de medios no puede justificar la total pasividad municipal frente a las infracciones urbanísticas (91/1661).....	258
La construcción ilegal de un castillete no da lugar a una actuación sancionadora (queja 92/1838)	261
Unas obras incumplen normas sobre ventanas, altura, retranqueo y fachada (queja 96/1244).	262
Declaración de inconstitucionalidad de una normativa urbanística no impide que el expediente sancionador pueda incoarse en base a otro régimen jurídico que sea de aplicación (queja 98/521).....	263
Se otorga licencia para construir una fábrica en suelo no urbanizable (queja 03/2499).	264
Palacio de deportes sin licencia de primera ocupación (queja 04/1066).....	268
Ejecución subsidiaria: falta de presupuesto para realizarla (queja 96/43).	268
La ejecución de obras no ajustadas a licencia provoca inundaciones en un inmueble colindante (queja 97/3777).	269
Negativa de un Ayuntamiento a revisar la licencia ilegalmente concedida (queja 96/2659).	270
Sobre competencia para ordenar la demolición de un inmueble (queja 90/1133).	271
Se constituye una planta de clasificación de áridos sin licencia municipal (queja 01/2129).	273

Un vecino causa daños en parcela colindante (queja 02/1348).....	273
El Ayuntamiento no ejecuta sus propias resoluciones administrativas (queja 04/3255).....	274
Condicionantes impuestos para otorgar la licencia que no se cumplen (queja 05/778).....	276
Un ciudadano no puede hacer uso de su plaza de garaje por sus dimensiones (queja 07/612).	276
No se considera relevante un exceso de edificación en altura (queja 05/3088). .	278
Privación de suministro eléctrico con motivo de obras sin licencia (queja 07/4008).....	279
Construcciones ilegales en suelos no urbanizables, de especial protección agrícola (queja 91/123).....	282
Construcción de un sótano en un edificio sin licencia municipal (queja 94/366).	283
Construcción, en la terraza de un ático, de una edificación ilegal (queja 96/2139).....	284
Graves infracciones urbanísticas ejecutadas con impunidad (queja 95/2776)....	284
Ampliación ilegal de un campin recibe una orden de demolición (queja 92/1157).....	285
La futura aprobación de un Plan no debe generar impunidad respecto de las obras que ilegalmente se están ejecutando (queja 87/307).....	287
Se destinan locales a juzgados sin reunir los requisitos legales necesarios (queja 90/1887).	288
Se ubican juzgados en un inmueble sin licencia municipal ni informe del Servicio Municipal de Extinción de Incendios (queja 90/331).....	289
Importancia del visado colegial (queja 90/622).....	293

Discrepancias sobre la legalidad de autorizar una nave industrial en suelo no urbanizable (queja 98/260).....	296
El Ayuntamiento intenta detener las construcciones ilegales en suelo no urbanizable (queja 00/2646).....	300
Construcción de una nave agropecuaria ilegal (queja 00/2187).....	301
Cinco años de seguimiento de una queja no acaban con la pasividad de las Administraciones para ejercer sus competencias de disciplina urbanística (queja 98/4298).	302
Obligación de resolver en tiempo y forma (queja 03/849).....	305
Construcción de una nave industrial en barriada (queja 03/3336).....	306
Caducidad de expediente sancionador y dilaciones en el impulso del nuevo expediente incoado (queja 05/4174).	307
Construcción ilegal de un vecino en el límite de la parcela (queja 05/4610).....	308
Alcance de las denominadas licencias provisionales (queja 92/1278).....	309
Incumplimiento del Pliego de Condiciones de adquisición de una parcela de titularidad municipal (queja 92/3 y queja 92/903).	313
Injustificada no inclusión de un solar en el Registro Municipal de Solares (queja 92/2081).	318
Un solar es calificado como zona verde sin obtener compensación alguna (queja 98/3823).	319
Una infraestructura de depuración de aguas con licencia provoca inundaciones en parcela colindante (queja 98/2614).....	320
La ocupación de dominio público es una cuestión que excede del ámbito de las relaciones jurídico privadas (queja 00/2000).	322
La naturaleza preceptiva de la dirección facultativa (queja 04/3485).	323

Pretensión de construir viviendas protegidas sobre suelo dotacional público (queja 99/989).	325
Municipios vecinos no respetan la legalidad urbanística (queja 05/3060)	327
La naturaleza privada de algunas relaciones jurídicas no es óbice para que se respeten determinados principios generales de contratación (queja 06/212).	327
El Ayuntamiento permuta parcelas que no son de su titularidad (queja 06/1937).	330
Se proyecta promoción de viviendas en el entorno del Castillo de Aracena (queja 94/158).	330
Se construye un chalet junto a la Torre Vigía (declarada BIC) de Rincón de la Victoria (quejas 98/1092 y 98/1093).	331
El Ayuntamiento de Alanís ejecuta obras no autorizadas en el Castillo, declarado BIC (quejas 95/2479 y 96/676).	334
El Ayuntamiento de Almería inicia obras sin la autorización de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico (queja 97/783).	335
Proyecto de urbanización que podría afectar a los Miradores del Cantal Alto y las Cuevas del Tesoro y de la Victoria (queja 95/3731).	337
Diferentes criterios a la hora de computar las plantas de un edificio (queja 96/821).	337
Contaminación visual por la instalación de un repetidor de telefonía móvil en el barrio granadino del Albaicín (queja 96/1226).	339
Conservación y mantenimiento del Palacio de Purullena (declarado BIC) de El Puerto de Santa María (queja 97/3907).	340
Información por construcciones en Pampaneira (queja 92/1926).	341
Ecologistas demandan información en Grazalema (queja 00/2905).	361

Una ciudadana solicita acceder a documentación urbanística (queja 03/602). ...	363
Solicita información urbanística y tributaria al Ayuntamiento de Ayamonte (queja 01/3018).	364
Solicita información sobre Normas Subsidiarias (queja 02/1393).	364
Información pública de aprobación de Estatutos y Bases de la Junta de Compensación sin estar aprobado el Plan Parcial (queja 96/1199).....	365
Ayuntamiento niega información urbanística a un ciudadano (queja 98/397).....	366
No se facilitan fotocopias de documentación urbanística en un expediente en el que se otorgó una licencia ilegal (queja 99/1016).	367
Denegación de información urbanística al no considerar interesado al demandante de la misma (queja 03/809).....	369
Denegación de información urbanística a un ciudadano sobre una parcela de su titularidad (queja 91/264).....	370
Dos años y una queja al Defensor para obtener información sobre urbanización (queja 96/1847).	372
Un Ayuntamiento incumple su deber como promotor de urbanización conforme al Plan Parcial (queja 94/979).	373
Demanda a un Ayuntamiento que obligue al promotor a ejecutar la urbanización de un Plan Parcial (queja 89/1704).....	375
Suelo urbano edificado sin alumbrado, calles, aceras, etc. (queja 95/2000).....	377
Urbanización sin abastecimiento de agua ni alcantarillado (queja 93/1161).....	379
Abastecimiento de agua de pozo supone un riesgo para la salud (queja 97/1213).....	381
El promotor incumple, pero el Ayuntamiento no dicta las oportunas órdenes de ejecución (queja 90/1217).....	383

Deficiencias en urbanización en Pulpí (queja 00/2329).....	385
Concesión de licencia urbanística sin ejecutarse, previa o simultáneamente, la urbanización (queja 91/478).	386
Los procesos urbanizadores ilegales pasan de la clandestinidad a la exigencia de dotación de servicios (queja 98/2340).....	389
Se omitió el deber de obtener la preceptiva licencia de primera ocupación (queja 96/1629).	391
Indisciplina urbanística y escandalosa pasividad municipal (queja 92/634 y queja 93/1970).....	392
Demanda de ejecución de una reparcelación (queja 99/518).	395
Repercusión económica desigual del informe arqueológico (queja 96/1013).	396
Demanda de ejecución de un vial previsto en el plan para abrir unas ventanas (queja 98/1994).	402
Se redacta el proyecto de urbanización al margen de la Junta de Compensación (queja 90/995).....	404
Solicitud de certificado para incorporar patrimonio a una propiedad (queja 92/1788).....	406
Sobre sustitución del sistema de compensación en caso de inacción de los obligados a impulsar el procedimiento (queja 92/1189).	407
Promesas incumplidas de ejecución de un parque (queja 93/1818).....	409
Vial de acceso a las viviendas no ejecutado (queja 97/3905).....	411
La inejecución de una Unidad de Actuación impide abrir más ventanas (queja 96/2718).....	413
Suelo urbano sin servicios obligatorios (queja 03/57).....	413

Demandan garantía de realojo (queja 03/449).....	415
Autorización de obras perimetrales para la construcción de un muro de contención (queja 03/4227).	415
Disconformidad con las cesiones de suelo con motivo de la ejecución de una unidad de actuación (queja 05/693).....	417
Proceso de regularización de urbanizaciones ilegales (quejas 02/998 y 02/4624).....	417
Actuación de oficio sobre parcelación ilegal (queja 06/1313).	420
Urbanizaciones de Coria del Río demandan servicios (queja 05/3982).	421
Demandan conexión del alcantarillado municipal (queja 06/278).	422
Disconformidad con las previsiones de crear una vía pública que afectaba a su vivienda (queja 00/1080).	424
Discrepancia con la previsión de construir un mayor número de viviendas del inicialmente previsto (queja 03/796).....	425
Disconformidad con clasificación de sus viviendas como equipamiento (queja 04/1622).....	425
Disconformidad con clasificación de suelo (queja 05/100).	426
Discrepancia sobre el alcance del suelo urbano no consolidado (queja 04/3921).....	426
Cambio de calificación de residencial privado a equipamiento público escolar (queja 04/2616).	428
Considera que la modificación prevista en el PGOU sólo se puede abordar desde su revisión (queja 04/4954).	429
Solicitan el mantenimiento de tres polígonos industriales (queja 06/4955, queja 07/234 y queja 06/5108).....	430

Califican, erróneamente, una parcela como zona verde (queja 06/2344).	432
Límites a la clasificación de suelo urbano (queja 06/3861 y queja 07/359).	434
La clasificación como suelo urbanizable debe guardar proporcionalidad con la demanda real y efectiva de vivienda (queja 07/545 y queja 07/552).	437