

RESUMEN DEL INFORME ESPECIAL “ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN LOS INFORMES DE LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ”

10-11-2009

I. Objeto del Informe Especial.

El Informe 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 a la ciudadanía y al suelo andaluz en el ámbito de la ordenación del territorio, las infraestructuras y el urbanismo, a la vista de la experiencia de trabajo realizado por esta Institución durante veinte años.

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 nuestro objetivo sea fundamentalmente detectar anomalías e infracciones vulneradoras de 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 (1987-2007) y de los Informes Especiales presentados ante el Parlamento de Andalucía.

II. ¿Qué aspectos tratamos?.

Se trata de un Informe extraordinariamente amplio en cuanto a su contenido, ya que tratamos en él cuestiones tales como: la planificación territorial, la protección del litoral, el desarrollo urbanístico y la sostenibilidad, el plan de prevención de inundaciones y avenidas, demanda de infraestructuras, la función social de la propiedad y el cumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios, urbanismo y

exclusión social, el derecho a la información en el ámbito urbanístico, la tutela penal del suelo no urbanizable y, de manera muy especial, todas aquellas cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística.

III. Estructura del Informe.

El Informe hemos querido ordenarlo en torno a 5 partes bien diferenciadas:

- Una primera, en la que hemos efectuado la presentación de sus objetivos y alcance.
- Una segunda, en la que hemos dedicado un comentario a los continuos cambios normativos que se han producido en este ámbito y que hemos querido titular como “el laberinto de la legislación urbanística en el ámbito estatal y andaluz”.
- La tercera, dedicada a la ordenación del territorio.
- La cuarta, al urbanismo.
- En la quinta hemos querido dedicar unas páginas a la tutela penal del urbanismo.
- En la sexta hacemos las valoraciones que nos han suscitado el contenido de los capítulos anteriores.
- Finalmente, en la séptima, hemos incluido unas Resoluciones a través de las cuales proponemos, a los distintos responsables públicos, una serie de medidas destinadas a intentar corregir las disfuncionalidades e irregularidades que hemos detectado durante la tramitación de las quejas en estos años.

IV. Cuestiones relevantes que han sido objeto de reflexión y valoración en este Informe Especial y medidas que se proponen para intentar corregir las disfuncionalidades detectadas.

1. Legislación urbanística y régimen jurídico.

Cuestión: **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 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.

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: **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.

Medida: **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.**

2. Sostenibilidad y territorio.

Cuestión: El territorio andaluz 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 dotación de suelo industrial y 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.

Medida: Dada 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.

Cuestión: **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.

Medida: **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.

Cuestión: **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.

Medida: **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 necesitados 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.

Cuestión: **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.

Medida: **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.

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.

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.

Cuestión: **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.

Medida: **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.

Cuestión: **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.

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

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: **El grave y estructural déficit de bastantes de nuestras 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.

Medida: **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.

3. Urbanismo y vivienda.

Cuestión: **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 veintidós millones 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.

Medida: **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 y, 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.

Cuestión: 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 aquéllas que saben dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos.

Medida: **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.

Cuestión: **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.**

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: En diversas ocasiones **hemos tenido ocasión de comprobar 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.

Medida: 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.

Cuestión: **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.

Medida: **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, **previando 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.

4. Disciplina urbanística.

Cuestión: **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.

Medida: **RECOMENDAMOS:** a) Que por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y la Administración Autónoma 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 Autónoma, 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 Autónoma 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.

Cuestión: **En este Informe hemos dedicado 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.

Medida: **RECOMENDAMOS:** a) Que **los Ayuntamientos** y, en su caso, los servicios competentes de la **Administración Autónoma 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 relevadores 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 **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.**

Cuestión: 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.

Medida: **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.**

5. Participación ciudadana.

Cuestión: 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.

Medida: **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 Autónoma 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.**

Cuestión: **Es preciso evitar 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 conveniados 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.

Medida: **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.

Cuestión: En relación con la participación democrática en la elaboración de las propuestas de planeamiento, **debemos reflexionar sobre el abuso en el que incurren algunos Ayuntamientos a la hora de ejercer 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.

Medida: **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.**

6. Infraestructuras.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: **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 realizáramos 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.

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: **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.

Cuestión: En el ámbito de las 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 x 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.

Medida: **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 x T, se consideren que es más urgente su supresión**.

Cuestión: 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**.

Medida: **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.

Cuestión: 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.

Medida: 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.